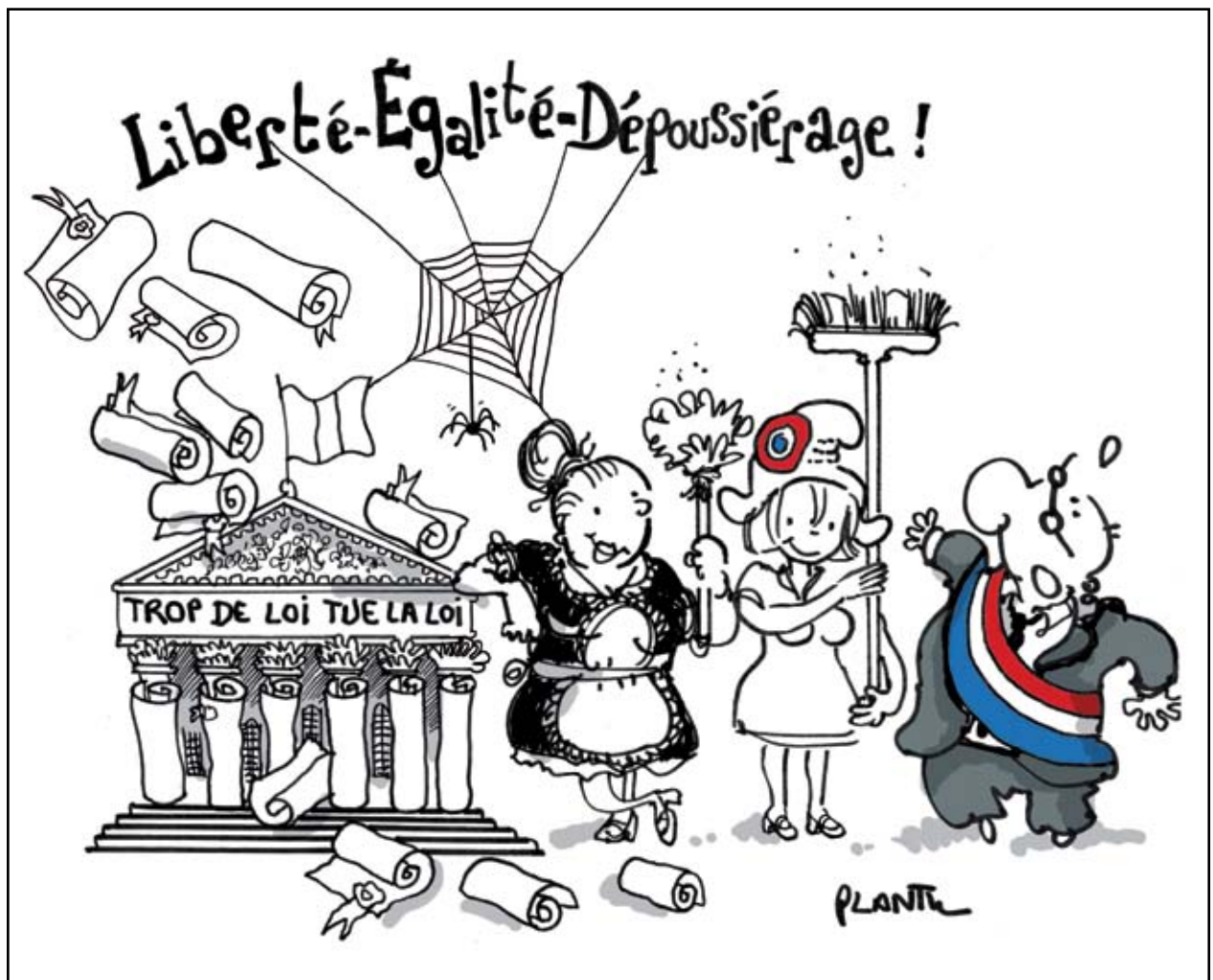


RAPPORT DE LA MISSION DE LUTTE CONTRE L'INFLATION NORMATIVE





Extraits du discours du Chef de l'État à Dijon,

12 mars 2013

"Je proposerai d'alléger les normes et de raccourcir les délais...

Un État fort, c'est un État simple,
un État puissant, c'est un État rapide,
un État efficace, c'est un État qui fait confiance."

Dans ce passage du discours de Dijon, le Président donne toute sa portée à la mission qui nous a été confiée par le Premier Ministre.



Le Premier Ministre
16 11 21 21 36

Paris, le 21 DEC. 2012

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Président,

Les Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat le 5 octobre dernier ont souligné la nécessité d'alléger les normes s'appliquant aux collectivités territoriales. Plusieurs initiatives parlementaires, dont en dernier lieu les propositions de loi déposées par le Sénateur Eric DOLIGÉ, et, selon le vœu du Président Jean-Pierre BEL, par les Sénateurs Jean-Pierre SUEUR et Jacqueline GOURAULT, ont été prises en vue d'endiguer le flux des normes.

Le Gouvernement partage cette préoccupation. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a ainsi arrêté des mesures propres à réguler le flux des normes nouvelles et à en améliorer la qualité, conformément aux engagements pris par le Président de la République devant les Etats généraux de la démocratie territoriale.

Cette action sur les normes nouvelles doit trouver son prolongement dans des mesures s'attachant à alléger et simplifier les normes existantes. Ces mesures restent à définir avec précision. C'est pourquoi le CIMAP a décidé d'engager un programme pluriannuel de simplification des normes permettant d'alléger un « stock » de normes identifiées comme particulièrement complexes, programme qui sera préparé et mis en œuvre avec la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) s'agissant des normes concernant les collectivités territoriales.

Pour mener à bien ces travaux, il importe au préalable d'évaluer les normes existantes et les conditions de leur maintien, de leur abandon ou de leur aménagement. Votre expérience et la sensibilité particulière que vous partagez sur le sujet des normes sont reconnues et appréciées des élus locaux et nationaux. C'est la raison pour laquelle je souhaite vous confier la tâche d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales, y compris celles issues de transpositions en droit national de textes européens.

Menée en relation avec le commissaire général à la simplification, dont le CIMAP vient de décider la création, cette étude devra permettre, d'une part, de proposer des outils et des méthodes pour évaluer ces normes et, d'autre part, d'identifier des normes inutiles ou inadaptées. Concernant ces dernières, je souhaite que vous puissiez me proposer dès maintenant une liste de normes qui pourraient être abrogées.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez prendre en compte les avis et propositions des associations d'élus, d'entreprises et d'usagers, ainsi que de toute autre personne intéressée que vous jugerez utile de consulter. Vous pourrez également disposer en tant que de besoin de l'appui des services de l'Etat compétents en la matière.

Votre rapport devra m'être rendu au plus tard le 15 mars 2013.

En vous remerciant de votre engagement, je vous prie de croire à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



M. Jean-Marc AYRAULT

À PROPOS D'ALAIN LAMBERT ET DE JEAN-CLAUDE BOULARD



Alain Lambert est juriste de formation. Il entre dans l'univers des Finances publiques, au Parlement, puis au Gouvernement. Il est avec Didier Migaud co-fondateur de la LOLF, notre Constitution financière.

Il travaille sur le sujet des normes depuis 5 ans. Sa conviction profonde est que la France s'est abandonnée à une forme de délire normatif.

Qu'elle en est gravement malade, et, sans choc salvateur, elle pourrait en périr.

Alain Lambert est un grand admirateur de Jean-Etienne-Marie Portalis qui disait au législateur : " les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois "



Jean-Etienne-Marie Portalis
Claude Gautherot



Jean-Claude Boulard a eu la chance, avant de faire l'ENA, d'être élevé par des marchands de vaches dont la seule norme était le respect de la parole donnée. Lorsqu'ils s'engageaient à vendre du bœuf...c'était du bœuf.

Pour avancer dans la vie, ils lui ont délivré un conseil : "n'oublie jamais, petit gars, qu'il n'y a que ceux qui demandent à qui on refuse".

Grâce à ce conseil, Jean-Claude Boulard a pu, parfois sans délai, sans autorisation, sans schéma directeur préalable et sans étude d'impact, prendre des décisions utiles à ses concitoyens.

Il souhaite que le travail sur les normes réalisé avec son ami Alain Lambert puisse rouvrir cet horizon : agir vite dans l'intérêt général.



Marchands de vaches jouant au trut
Théodore Boulard

DEUX PARCOURS PARALLÈLES

Choisis par le Premier Ministre pour animer la **Mission de Lutte contre l'Inflation Normative**, ils partagent le même profil.

Tous deux sont issus de "grands Corps d'État", Jean-Claude BOULARD comme Conseiller d'État, Alain LAMBERT comme Conseiller maître à la Cour des Comptes.

Tous deux ont une expérience parlementaire, Alain LAMBERT au Sénat, Jean-Claude BOULARD à l'Assemblée Nationale.

Tous deux ont de fortes attaches territoriales, Jean-Claude BOULARD comme Président de Le Mans Métropole et Maire du Mans, et Alain LAMBERT comme Président du Conseil Général de l'Orne.

À travers des histoires parallèles, ils ont été tour à tour producteurs, contrôleurs et usagers de normes. Cette combinaison permet d'asseoir la légitimité de ce binôme sur le sujet qui leur a été confié.

Alain Lambert,
Ancien Ministre
Président du Conseil Général de l'Orne
Président de la Commission Consultative
d'Évaluation des Normes

Jean-Claude Boulard,
Maire du Mans
Président de Le Mans Métropole
Président de la Commission
des Finances de l'AMGVF
Conseiller d'État Honoraire

Le rapport est mis sous le quadruple patronage de **Montaigne, Montesquieu, Saint Just** et **Pierre Dac**.



"Nous avons en France plus de lois que tout le reste du monde ...
Les lois les plus désirables ce sont les plus rares"

Montaigne



"Les lois inutiles affaiblissent les lois essentielles"

Montesquieu



"On ne gouverne pas sans laconisme"

Saint Just



- Pouvez-vous détecter les normes absurdes ?
- Je le peux.
- Vous pouvez vraiment le faire ?
- Oui...
- Il peut le faire ! Alors on l'applaudit très fort !

Pierre Dac

Pour ce qui nous concerne, n'applaudissez pas trop vite... Attendez d'avoir lu le rapport.

INTRODUCTION

Redonner à la France de la compétitivité ne concerne pas seulement son économie, mais également son droit dans un pays où, du fait de l'accumulation des normes et de la complexité des procédures, le temps des papiers se révèle plus long que le temps des chantiers.

Ce constat est révélateur du passage progressif d'un État de droit à un état de paralysie par le droit.

Cette situation exige un choc de compétitivité juridique.

Desserrer les contraintes, accroître la réactivité, réduire les délais d'instruction, retrouver des marges d'initiatives, alléger le coût des règles, rétablir le goût du risque passe par le traitement d'une pandémie grave : l'incontinence normative qui a progressivement freiné l'action, rendu plus difficile l'innovation, absorbé l'énergie créatrice.

Dans une de ses formes les plus pernicieuses, elle a même contaminé les chemins de la connaissance en les normant par une loi comme celle de la bio éthique au risque de provoquer un retard dans la recherche génétique française.

L'épidémie a été relancée par le principe de précaution qui fonde une société peureuse, frileuse, paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas.

Il y a urgence à traiter la maladie, car le risque est grand de la voir s'aggraver. En effet, lorsque la puissance publique n'a plus beaucoup de moyens financiers, elle est, par compensation, tentée d'agir par prescriptions d'autant plus facilement que le prescripteur n'est pas le payeur.

Ce constat sur les dangers de l'inflation normative unanimement partagé s'accompagne d'un constat, aussi unanime, d'impuissance à endiguer le phénomène.

Le moment est pourtant venu de rompre avec une évolution qui conduit à la paralysie. Ce moment est pertinent alors que les moyens financiers des collectivités locales vont diminuer. La préservation de leur marge d'action implique un allègement des charges et des délais normatifs qui leur sont imposés.

Le moment est décisif aussi pour les acteurs économiques afin de libérer leurs forces d'initiative, d'innovation, de création de richesses.

Il ne s'agit, bien sûr, pas de prôner une dérégulation générale dont les dangers en économie ont été démontrés. Une société a besoin de normes, mais il en est des normes comme du poivre et du sel. Leur absence comme leur excès rend le tout inconsommable. Il nous faut retrouver, là comme ailleurs, le sens des proportions.

Il faut desserrer les freins et même accepter des espaces hors normes, condition de la recherche et de la créativité.

Pour donner l'exemple, nous avons tenté une démarche un peu hors normes.

Nous avons filé la métaphore sur la chasse en usant du permis que nous a accordé le Premier Ministre.

Plantu a bien voulu mettre son humour poétique au service d'une grande première : illustrer un rapport de la République. Le précédent est pertinent. Le Journal Officiel mériterait lui aussi d'être imagé pour le rendre plus lisible et plus attractif.

Dans la continuité de Montaigne et Montesquieu, il a placé au fronton de son Assemblée Nationale la formule essentielle : " Trop de loi tue la loi "

Nous avons, avec son aide, cherché à mettre l'humour de notre côté en espérant que, si le ridicule tue, il puisse avoir raison de quelques normes absurdes.

Pour que notre rapport ne soit pas un rapport de plus, il ne faut pas seulement sa prise en considération par les pouvoirs publics. Il faut une prise en charge de la démarche par la société tout entière. Tous les acteurs concernés doivent se mettre en mouvement pour diffuser une nouvelle culture afin de passer de l'intégrisme à l'assouplissement normatif.

Il s'agit de secouer notre droit pour... se redonner les droits d'agir.

C'est pourquoi nous proposons d'alléger le stock de normes et d'endiguer leur flux.

PARTIE I

ALLÉGER LE STOCK



Le stock est évalué à 400 000 normes. Il s'est constitué au fil du temps par addition, sédimentation, superposition, comme les couches d'une géologie juridique.

La seule nuit d'abrogation s'est déroulée le 4 août 1789...

Depuis, il a été beaucoup légiféré dans la tradition corporatiste de l'ancien régime qui normait déjà toutes les activités⁽¹⁾.

Pour chaque question, pour chaque problème, la réponse a été trop souvent l'instauration d'une loi nouvelle plutôt que la recherche d'une action plus efficace dans le cadre des lois existantes.

Le stock normatif ressemble beaucoup à une banque dangereuse pour sa face cachée. La loi qui apparaît au-dessus de la ligne de flottaison n'est pas toujours l'essentiel. Les dangers se cachent le plus souvent dans les profondeurs juridiques où se déposent le décret, l'arrêté, la circulaire et plus encore l'application de la lettre des textes.

L'examen du stock a permis d'identifier des centres de coûts et des centres de ralentissements qui méritent signalement.

Au titre des centres de coûts, la loi sur l'accessibilité de l'espace public et des constructions, les normes des fédérations sportives, la législation sur le traitement des déchets. Au titre des foyers de blocage ou de lenteur, la législation sur l'urbanisme et certaines dispositions de la loi dite Grenelle 2.

Dans son dernier rapport d'activités, la commission consultative d'évaluation des normes a estimé le coût des normes nouvelles à 455 millions en 2008, 290 millions en 2009, 577 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit plus de 2 milliards en quatre ans. Ces chiffres démontrent l'urgence d'une inversion de tendance.

Afin d'enclencher le mouvement, nous formulons quatre propositions pour alléger le poids des normes en stock :

- Interpréter
- Abroger
- Adapter
- Revisiter

(1) Cf annexe 1 - L'inflation juridique

I - INTERPRETER

Face au stock de normes, il n'existe qu'un seul outil pour, sans délai, desserrer les contraintes, redonner des marges d'initiatives et alléger les charges :

- L'Interprétation Facilitatrice des Normes : IFN

Toute norme a vocation à être interprétée, son interprétation fixant sa place sur l'échelle des contraintes.

Entre la lettre de la norme et son esprit se trouve la marge d'interprétation.

Cette question du rôle susceptible d'être joué par l'interprétation dans l'assouplissement des normes n'a jamais été traitée. Elle est pourtant essentielle face à la montée de l'intégrisme normatif. En effet, ce n'est pas seulement l'accumulation des normes qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique.

C'est pourquoi nous proposons de faire de l'interprétation normative une priorité en formulant sept propositions :

- I-1- Diffuser une instruction sur l'interprétation.
- I-2- Déterminer l'autorité compétente pour l'interprétation.
- I-3- Approcher l'autorité environnementale du terrain.
- I-4- Prévoir de nouvelles procédures d'appel de l'avis conforme de l'Architecte des Batiments de France.
- I-5- Neutraliser un foyer d'interprétations rigides.
- I-6- Instaurer un débat contradictoire pour examiner les interprétations bloquantes.
- I-7- Passer du contrôle de légalité au conseil.

I-1 - DIFFUSER UNE INSTRUCTION SUR "L'INTERPRÉTATION FACILITATRICE DE NORMES", L'IFN

Dans les conclusions d'un rapport d'étude, il est d'un usage de proposer une loi nouvelle, une instance ad hoc, des États généraux ou mieux encore une commission...

Rompant avec cette tradition, nous proposons que l'État adresse à l'ensemble du "corps" administratif un message simple et fort : **faciliter**.

Pour propager sans délai une culture nouvelle touchant aux rapports de l'administration avec les normes, nous suggérons que le Premier Ministre adresse à tous les échelons de l'administration de l'État une courte instruction sur **l'Interprétation Facilitatrice des Normes** qui pourrait être rédigée en ces termes :



Paris, le

Le Premier Ministre

- aux Directeurs d'administrations centrales
- aux Préfets
- aux Directeurs d'établissements publics nationaux

Objet : Instruction relative à l'interprétation facilitatrice des normes.

À l'exception des normes touchant à la sécurité, il est demandé aux autorités administratives destinataires de la présente instruction de veiller, lorsqu'elles font application d'une norme, à en délivrer une interprétation facilitatrice tenant compte des circonstances de temps, de lieux, de moyens et d'intérêt du projet.

Signé

Le Premier Ministre

L'instruction proposée qui tranche avec les circulaires habituelles par son laconisme peut créer à tous les échelons de l'administration une petite révolution copernicienne faisant prévaloir l'esprit sur la lettre des normes, l'appréciation adaptée sur l'application stricte et rigide, la facilitation sur l'empêchement.

Il nous a été demandé si l'idée d'une **Instruction Facilitatrice des Normes** était possible en droit.

La question est, par elle-même, révélatrice de l'état de glaciation de notre système juridique pollué lui aussi par le principe de précaution qui tend à faire préférer la sécurité dans l'application automatique d'une règle au risque de son interprétation.

Pourtant, l'interprétation est clairement une composante de notre droit sans laquelle il n'y aurait pas de jurisprudence.

Pour s'en convaincre, il est apparu utile de donner quelques exemples dans différents domaines afin de rassurer ceux qui doutent de l'existence d'un droit à l'interprétation.

- Domaine de l'urbanisme

L'article L 121.1 du code de l'urbanisme dispose que "les schémas de cohérence territoriale déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, l'équilibre entre :

- le renouvellement urbain
- l'utilisation économe de l'espace
- la diversité des fonctions urbaines et rurales."

À l'évidence, lorsque le Préfet est amené à prendre une décision sur le point de savoir si un SCOT respecte les dispositions susrappelées, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

Preuve de cette marge d'appréciation, le juge saisi d'un recours contre la décision du Préfet ne la censurera que si elle est fondée sur une "erreur manifeste d'appréciation".

Entre l'application stricte d'une norme juridique et l'erreur manifeste d'appréciation, se trouve le pouvoir d'appréciation facilitatrice.

- Domaine des monuments et sites classés

Le même raisonnement s'applique pour les projets de construction dans les zones de protection d'un site classé où une construction ne peut être autorisée que si elle n'est pas de nature à porter atteinte au monument classé.

Là aussi, "être ou ne pas être" de nature à porter atteinte à un site classé couvre une large marge d'appréciation.

- Domaine des espèces protégées

Dans le cas d'aménagement urbain ou rural ayant des conséquences sur des éléments de flore ou de faune protégée, il est clair que selon les mesures de compensation imposées, les conditions de réalisation de l'aménagement ne seront pas les mêmes. Une interprétation stricte des normes de protection peut conduire à des surcoûts, des retards et même un abandon pur et simple.

Les règles interprétées trop rigoureusement permettent souvent, sous le couvert de la protection environnementale d'une espèce, de protéger une espèce qui ne l'est pas : les riverains hostiles au projet d'aménagement.

À l'inverse, à partir d'une appréciation facilitatrice, des mesures raisonnables de compensation peuvent sauver le projet. ⁽¹⁾

- Domaine de l'accessibilité

L'article R 111.19.2 du Code de la Construction et de l'Habitation prévoit que "les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des personnes valides ou, à défaut, présenter des qualités d'usage équivalent".

Pour l'accès à un restaurant, la commission sécurité accessibilité avait, au Mans, interprété ce texte comme exigeant une même entrée pour tous au nom du principe de non-discrimination.

Il a fallu rappeler que deux entrées différentes ne constituent pas une discrimination dès lors qu'elles présentaient les "qualités d'usage équivalent".

Une commune de Savoie a été confrontée à une question semblable. À partir d'une lecture intégriste du principe posé par la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, la commune s'est vu refuser son projet d'aménagement d'écoles au motif qu'elle proposait, dans le cas où un enfant handicapé apparaîtrait dans l'effectif, une entrée différente. La différence ayant été considérée comme une discrimination, le projet a été refusé.

Une interprétation facilitatrice fondée sur le constat que l'objectif accessibilité était atteint aurait permis d'homologuer.

- Le domaine de l'étude d'impact

En vertu de l'article R.122.3 – I du Code de l'Environnement, pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement défini à l'article R. 122-6 examine, au regard des informations fournies par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage, si le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact.

Là encore, pour l'examen au cas par cas de la nécessité de l'étude d'impact, l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant d'être plus ou moins facilitatrice d'un projet.

(1) voir trois exemples en annexe de la partie interpréter

Dans tous les exemples cités, selon que l'autorité chargée de l'application de la norme en fera une interprétation stricte ou facilitatrice, le sort réservé aux projets sera différent.

C'est pourquoi nous conseillons qu'intervienne le plus rapidement possible l'IFN.

1-2 - DÉSIGNER LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT POUR L'INTERPRÉTATION DES NORMES

L'instruction relative à l'interprétation facilitatrice des normes concerne toutes les autorités administratives chargées de les appliquer. Cependant, entre les autorités possibles, il apparaît opportun de désigner la plus proche du terrain.

Tous les rapports évoquant cette question de l'interprétation des normes convergent pour proposer que le rôle d'interprète soit reconnu aux Préfets de département.

Tous soulignent également que la réforme ayant conduit à accroître les compétences des Préfets de région a, de fait, renforcé le pouvoir de blocage normatif des directions régionales sous l'influence de leurs administrations centrales.

Nous proposons que le rôle du Préfet de département soit affirmé pour l'exercice de l'interprétation des normes.

1-3 - CRÉER AUPRÈS DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT UNE INSTANCE DE DÉBAT CONTRADICTOIRE SUR L'INTERPRÉTATION DES NORMES

En même temps que le Préfet de département se verrait confier cette mission d'interprète, il apparaît souhaitable d'instaurer auprès de lui une instance composée de représentants de collectivités locales pouvant être saisie de tout différend sur l'interprétation d'une norme.

1-4 - PRÉVOIR UNE NOUVELLE PROCÉDURE D'APPEL À L'ÉGARD DE L'AVIS CONFORME DE L'ARCHITECTE DES BÂTIMENTS DE FRANCE

L'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France dans les limites de covisibilité d'un monument reste un sujet de préoccupation pour les élus qui perçoivent parfois cet avis comme arbitraire.

Actuellement un Maire peut faire appel de l'avis conforme auprès du Préfet de Région qui se prononce après avis de la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites dans un délai de quatre mois.

Il est souhaitable de prévoir que l'appel de l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France puisse se faire auprès du Préfet de Département.

1-5 - NEUTRALISER UN FOYER D'INTERPRÉTATION RIGIDE DES NORMES EN TRANSFÉRANT LA COMPÉTENCE D'INTERPRÉTATION DES DREAL VERS LES DDT

La remontée en région de l'exercice déconcentré des compétences de l'État a provoqué l'apparition d'une nouvelle puissance émettrice d'avis et d'interprétation des normes : la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement mieux connue sous le sigle de DREAL.

Une quasi "personne morale" est née comme le révèle l'usage d'expressions qui se répandent comme :

- Quel est l'avis de la DREAL ?
- Quelle est la position de la DREAL ?
- La DREAL n'est pas favorable.

S'ajoutent avec la montée des pénuries de moyens, de nouvelles formules comme :

- La DREAL n'a pas le temps de vous répondre.
- L'affaire est en cours. Elle est à l'instruction.

La circulaire du 11 février 2013 émanant du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie relative à la feuille de route des services concentrés dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et du paysage pour la période 2013-2014, confirme la consolidation de cette nouvelle entité.

La circulaire en parle en ces termes : « les DREAL, responsables opérationnels du programme paysage eau biodiversité veillent tout particulièrement à l'adéquation entre mission et moyen sur leur zone de gouvernance ».

Les DREAL gouvernement. Hallucinant ? Où sont passés les Préfets de Région ?

La même circulaire traite "d'un pilotage stratégique régional par la DREAL renforcée". 25 pages décrivent les comportements que l'administration centrale attend que sa direction régionale...

En vérité, l'État se trouve devant un vrai choix quant à son visage déconcentré :

- soit celui de la recentralisation avec des directions régionales sous influence des directions centrales des Ministères.
- soit celui de la proximité avec les Préfets de départements.

À un moment où les territoires, avec le projet de loi sur la décentralisation, entendent surtout parler région et métropole, il serait opportun que l'État soucieux de proximité et de simplicité réaffirme l'importance de l'échelon départemental.

En cohérence à notre proposition tendant à donner au Préfet du département le rôle d'interprétation des normes, nous conseillons vivement que la compétence en matière d'avis et d'interprétation sur les normes d'environnement, d'urbanisme et d'aménagement de l'espace soit transférée des DREAL aux Directions Départementales du Territoire.

I-6 - FAIRE DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE TERRITORIALE

"L'autorité environnementale" n'est pas encore très connue.

La circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale permet de la découvrir.

L'autorité environnementale donne son avis sur les projets soumis à étude d'impact.

L'avis émis doit être pris en compte dans les projets des maîtres d'ouvrage.

L'avis est joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier notamment pour les PLU et les SCOT.

L'autorité environnementale dispose donc d'un pouvoir important.

En vertu de l'article R 122.1.1.III du Code de l'Environnement, l'autorité compétente en matière de protection de l'environnement mentionnée à l'article L 122.1 est le Préfet de Région s'appuyant sur la DREAL.

Dans la même logique d'une appréciation des normes marquée par la proximité, il est proposé que le Préfet de département devienne l'autorité environnementale.

1-7 - PASSER DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ AU CONSEIL EN INTERPRÉTATION

L'État, compte tenu de la réduction des moyens humains de ses échelons déconcentrés devra faire des choix quant à son rôle.

Doit-il continuer à affecter un potentiel intellectuel de grande qualité au contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, ou lui faut-il plutôt mobiliser ses ressources humaines pour le conseil, l'accompagnement, l'aide à la décision ?

Une première étape dans la réduction du nombre d'actes transmis au contrôle de légalité a été déjà franchie. Nous pensons qu'il faut poursuivre dans cette voie afin de renforcer le rôle et l'image des échelons déconcentrés dans le domaine du conseil.

La mobilisation en faveur de la création de richesse implique de réduire la place des contrôleurs au profit des acteurs.

Cette proposition d'alléger le rôle des Préfets dans le contrôle de légalité au profit du conseil s'inscrit dans la perspective de la réaffirmation de leur fonction de facilitateurs des projets.

* *
*

Bien sûr l'interprétation facilitatrice n'est pas sans risque... mais l'application automatique avec tous les blocages qu'elle génère apparaît plus risquée encore.

L'interprétation facilitatrice constitue un exercice d'assouplissement du droit analogue aux exercices d'assouplissement du corps pour donner à la puissance publique de l'adaptabilité, de la réactivité, de la simplicité.

Ainsi peut s'ouvrir le chemin d'une nouvelle culture administrative avec une instruction mobilisatrice dans l'esprit de la Circulaire Clémenceau⁽¹⁾ : tout faire pour que les dossiers avancent vite.

(1) Voir copie en annexe II de la partie I

ANNEXE DE LA PARTIE INTERPRÉTER

HISTOIRE ÉDIFIANTE DU SCARABÉE PIQUE-PRUNE, DE L'HÉLIANTHÈME FAUX ALYSON ET DE L'ESCARGOT DE QUIMPER

1 - LE PIQUE-PRUNE DE L'AUTOROUTE A 28

La découverte sur le tracé projeté pour l'autoroute A28 du scarabée Pique-Prune protégé par la Convention de Berne a conduit à retarder pendant dix ans un chantier jusqu'à ce que l'on découvre que, très répandu dans le département de la Sarthe, la réalisation de l'autoroute ne le menaçait nullement.

Dix ans qui ont conduit à prendre trois mesures décisives :

- quelques fûts d'arbres à cavités où il vivait ont été transférés sur des sites spécialement aménagés.
- le concessionnaire a pris en charge un suivi scientifique du scarabée, confié à l'Office du génie écologique.
- plusieurs scarabées pique-prune ont été équipés de microémetteurs qui permettent d'étudier leurs déplacements.

2 - L'HÉLIANTHÈME FAUX ALYSON

Il s'agit d'une fleur protégée, mais abondante dans une zone de la métropole mancelle qui avant que l'aménagement d'une ZAC ne soit décidé était squattée par les gens du voyage ayant assuré un déboisement actif pendant 20 ans sans la moindre intervention de la puissance publique.

La décision d'aménager pour l'habitat a constitué par elle-même une mesure de préservation, mais dans cette zone ont été repérés des éléments de flore et de faune : Hélianthème Faux Alyson, lézard vert, orvet commun, lézard des murailles, pic noir, pic épechette, bouvreuil pivoine, gobemouche gris, grosbec casse-noyaux, linotte mélodieuse.

Des mesures de compensation ont été ordonnées et un comité de suivi créé, composé :

- d'un représentant de la SEM et du service aménagement urbain de Le Mans Métropole.
- d'un représentant de la Ville du Mans.
- d'un expert forestier et un écologue, missionnés par la SEM du Mans.
- d'un représentant du service "Arche de la Nature" de Le Mans Métropole.
- d'un représentant du conservatoire botanique national du bassin parisien.
- d'un représentant du conseil scientifique régional du patrimoine naturel.
- d'un représentant de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire.
- d'un représentant de la direction départementale des territoires de la Sarthe.

La ZAC finira par se réaliser, mais à quel prix et surtout avec quels délais.

3 - L'ESCARGOT BRETON

Le stade brestois évolue en Ligue I, et pour s'y maintenir, la Ligue lui impose un centre de formation. Une dérogation lui a été accordée jusqu'à la fin de la saison 2013/2014.

Les actionnaires du club ont acheté un terrain sur la commune de Plougastel (Brest Métropole Océane), le permis a été déposé.

Une association environnementale, Bretagne Vivante, y a trouvé des escargots de Quimper (espèce protégée au niveau national et d'intérêt au niveau européen).

L'escargot de Bretagne a eu raison des ambitions du centre de formation du Club de football de Brest.

Conséquences :

- le Stade Brestois a été contraint d'abandonner son projet.
- dans un contexte économique difficile, ce chantier de 12 M€, pour lequel 40 entreprises ont répondu aux appels d'offres est différé.

II - ABROGER

Abrogation, le mot figure dans la lettre de mission du Premier Ministre ouvrant ainsi une perspective qui nous a permis de lancer une chasse aux normes absurdes dès leurs naissances où devenues telle en raison de la manière dont elles sont appliquées.

Pour organiser cette chasse, nous nous sommes appuyés sur les travaux existants comme l'excellent rapport Doligé, sur l'expertise des élus locaux et sur celle des parlementaires.

Les relais médiatiques dont nous avons bénéficié, révélateurs de l'intérêt pour le sujet, ont provoqué un mouvement de signalement par des rabatteurs spontanés ayant croisé l'absurdité normative.

Lors de cette chasse, nous avons rencontré les lobbies qui dressent des chiens de garde derrière chaque norme comme d'autres derrière chaque niche fiscale.

De puissants défenseurs de normes sont prêts à dénoncer tout assouplissement comme un signe de laxisme ou de recul.

Certains secteurs connaissent même une quasi-sacralisation de la norme qui rend presque impossible tout débat d'étalement ou d'assouplissement. Tel est le cas des normes dans le domaine du handicap.

Bien qu'il soit admis que l'horizon 2015 ne sera pas tenu et que certaines règles d'accessibilité, par leur excès même, se révèlent inapplicables, personne n'ose ouvrir le débat de peur d'être accusé d'indifférence à l'égard des demandes légitimes des personnes handicapées.

Pour décrier le dossier normatif dans ce secteur, il faudrait lancer "des conférences de consensus" afin de définir de bonnes pratiques d'accessibilité adaptées aux moyens.

Nous avons également rencontré un intégrisme normatif dans le domaine de l'environnement **qui n'est pas le fait de l'écologie politique**, mais celui d'associations environnementalistes relayées par les DREAL qui mettent au service de l'interprétation rigoriste des normes la bureaucratie.

Nous avons vérifié l'existence d'un puissant foyer de production de normes du côté des fédérations sportives avec la multiplication d'exigences en matière d'équipement unanimement dénoncée par les élus locaux.

Nous avons enfin eu la preuve que les administrations nationales en rajoutaient sur les contraintes normatives européennes.

Les normes absurdes, formule utilisée pour exprimer le sentiment d'exaspération des élus et de nos concitoyens, sont en vérité relativement rares.

Par contre, ce qui n'est pas rare, ce sont les normes, fondées dans leur principe, mais rendues absurdes par les conditions de leur application.

Le traitement de cette absurdité dû à l'excès n'appelle pas l'abrogation, mais un dispositif d'atténuation qui sera suggéré dans la partie consacrée à l'adaptation.

Durant la période très courte d'ouverture de la chasse (trois mois), nous avons néanmoins identifié un certain nombre de normes qui paraissent justifier une abrogation.

Si le gouvernement réserve une suite positive à quelques-unes de nos propositions, une rupture culturelle sera esquissée.

Une seule abrogation constituerait un véritable précédent, une grande première.

Au constat d'impuissance qui fait habituellement suite aux conclusions unanimes d'un rapport sur les normes se substituerait l'idée qu'il est effectivement possible d'engager un processus d'abrogation permettant d'ouvrir une chasse permanente.

Nous proposons en effet que la chasse ne s'arrête pas le 26 mars 2013, date de la remise du rapport.

À travers les élus locaux et les parlementaires, nous avons mobilisé de nombreux signaleurs et rabatteurs qui sont prêts à poursuivre la traque, à saisir une instance ayant pour rôle de les aider à surmonter une contrainte ou un blocage normatif. Il ne faut pas les démobiliser.

Nous proposons qu'ils puissent alerter la commission consultative d'évaluation des normes et que celle-ci prenne le relais de la mission de chasse qui nous a été confiée en voyant son rôle étendu du flux au stock et pouvant être saisie directement par les collectivités locales.

La commission pourrait être aidée dans cette tâche essentielle par des correspondants au sein de chaque ministère chargé de diffuser une culture de l'abrogation, de l'allègement ou de la simplification.

Pour lancer le mouvement, nous avons décidé de décerner des prix pour dresser un petit podium des normes absurdes.

Sur ce podium :

- La norme saucisses, œufs durs, nuggets.
- La norme ouvre la fenêtre qu'on respire un peu.
- La norme sismique là où la terre ne tremble pas.

Et nous avons accordé deux accessits :

- Un pour la norme qui vous garantie d'être enterré... entouré de diplômés.
- Un autre pour les normes de lecture lors des mariages.



Article L 230.5 du code rural.

Décret et arrêté du 30 septembre 2011 prescrivant la place respective des saucisses, des œufs, des nuggets, petits pois et autres produits dans tous les restaurants scolaires de France.

Le premier signe clinique apparaît du côté du législateur à l'article L.230-5 du code rural issu de la loi du 27 juillet 2010 sur la modernisation de l'agriculture et de la pêche qui dispose :

Article L.230-5 – Les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires sont tenus de respecter des règles, déterminées par décret, relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison. Les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas sont publiées sous la forme d'une carte affichée dans les services concernés.

Avec une abondance de contrôleurs... Absents.

« Les agents mentionnés aux 1° à 7° et au 9° du I de l'article L.231-2 du présent code et, dans les conditions prévues par l'article L.1435-7 du code de la santé publique, les médecins inspecteurs de santé publique, les ingénieurs du génie sanitaire, les ingénieurs d'études sanitaires, les techniciens sanitaires, les inspecteurs et les contrôleurs des agences régionales de santé veillent au respect des règles fixées en application du présent article. Ils disposent à cet effet des pouvoirs d'enquête prévus au premier alinéa de l'article L.218-1 du code la consommation. »

Cette disposition législative va conduire à la mise en place d'un groupe d'études des marchés de la restauration collective et de nutrition.

52 personnes issues de l'administration avec des rangs hiérarchiques élevés ainsi que des représentants de la profession vont participer aux nombreuses réunions. Jamais le coût correspondant à cette concertation n'a été chiffré.

Ce groupe de travail va produire 80 pages de recommandations aussi décisives que celles correspondant aux quantités des œufs durs à servir par jour selon les âges :

Recommandations sur les œufs durs à l'unité :

Enfant de moins de 18 mois	0
Enfant de plus de 18 mois en crèche	¼
Enfant de maternelle.....	½
Enfant de classe élémentaire.....	1
Adolescent	1 à 1,5

Sur la base de ce rapport, vont être adoptés un décret du 30 septembre 2011 signé par dix ministres et un arrêté de la même date qui régissent dans tous les détails les menus de tous les restaurants scolaires de France.

Bien sûr, personne n'assure le contrôle.

Ce qui est consternant, c'est la culture centralisatrice que ces textes traduisent et la méconnaissance du principe d'autonomie qu'ils manifestent.

Il est proposé de conserver les dispositions législatives de l'article L. 230-5 du code rural et d'abroger le décret et l'arrêté du 30 septembre 2011 pour les remplacer par un décret ayant un article unique, ainsi rédigé.

Vu l'article L 230-5 du code rural

Article I

« Les obligations prévues par les dispositions de l'article L 230-5 du code rural sont regardées comme satisfaites lorsque la collectivité responsable du restaurant met en œuvre des menus équilibrés, diversifiés, adaptés à l'âge des consommateurs et faisant une place autant que faire se peut aux produits locaux rendus disponibles par les circuits courts ».

Comme le montre cette rédaction, il est possible tout en réaffirmant les principes de la loi de faire confiance aux collectivités locales pour appliquer ces principes sous le contrôle... de leurs concitoyens.





Une loi et des décrets qui ne manquent pas d'air.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 prévoit l'obligation de surveiller périodiquement la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public comme les écoles ou...les centres aérés.

Sur le fondement de cette loi ont été pris plusieurs décrets :

Le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public.

Le décret n° 2012-14 du 5 janvier 2012 relatif à l'évaluation des moyens d'aération et à la mesure des polluants effectuée au titre de la surveillance de la qualité de l'air intérieur de certains établissements recevant du public.

Le décret du 5 janvier 2012 précise que l'évaluation consiste à :

- vérifier la présence ou non de fenêtres
- vérifier si les fenêtres s'ouvrent facilement
- examiner les bouches ou grilles d'aération...

Un arrêté, en cours de préparation, définit les techniques de mesure.

Il est proposé :

- d'abroger les décrets susvisés,
- de ne pas prendre l'arrêté en cours de préparation concernant les modalités d'évaluation des moyens d'aération,
- de conserver les dispositions législatives et d'adopter un décret pris pour l'application de la loi du 12 juillet 2010, ainsi rédigé.

-Vu la loi n° 2010 788 du 12 juillet 2010 :

Article I :

« Les dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant obligation de surveiller périodiquement la qualité de l'air à l'intérieur des établissements accueillant du public....sont satisfaites lorsque les personnes morales responsables de ces établissements veillent à ce que les agents affectés à la surveillance desdits établissements les aèrent régulièrement en ouvrant les fenêtres ».





Les normes sismiques là où la Terre n'a jamais tremblé.

Par application du décret du 22 octobre 2010, depuis le 1er mai 2011, une nouvelle réglementation antisismique est applicable aux nouvelles constructions dans des zones qui n'ont jamais connu de secousses sismiques.

Une ville comme Le Mans, dont l'histoire sismique reste dans toutes les mémoires..., se voit imposer des normes constructives plus draconiennes (chainages et ferrillages plus importants, sections des structures potentiellement plus grandes...). Le surcoût estimé est de l'ordre de 1 à 5 % suivant le type d'édifice (source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie).

Pour un collège en construction sur la Ville du Mans, le redimensionnement des fondations représente un surcoût de 100 000 € pour les classes et de 60 000 € pour le restaurant (art R.431-16-9 du Code de l'Urbanisme).

Il est proposé d'abroger les contraintes antisismiques là où la terre n'a jamais tremblé.



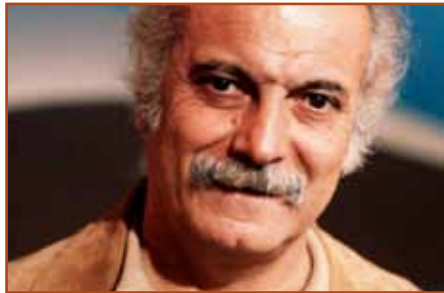
Être enterré...entouré de diplômés.

Les dispositions de la loi du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire prévoient que les agents qui assurent les cérémonies funéraires... doivent être titulaires d'un diplôme national.

Le décret du 9 avril 2000 pris pour l'application de la loi de 2008 prévoit pour l'acquisition du diplôme "huit heures de cours sur la psychologie et la sociologie du deuil".

Ces normes funéraires inspirent la nostalgie des enterrements d'antan avec le petit cheval dans le mauvais temps... tous derrière et lui devant. Un entourage où la qualification était celle du cœur...

L'introduction de diplômes pour mettre en œuvre des fonctions apprises hier à l'école de la vie... et de la mort illustre cette tendance à tout vouloir normer.



Par nostalgie pour les enterrements chantés par Georges Brassens il est suggéré de supprimer la référence au diplôme national pour les cérémonies funéraires.

Deuxième accessit

Les normes de lecture

Lors des mariages, tous les Maires de France doivent lire les articles du Code Civil sur les droits et devoirs respectifs des époux.

Articles du Code Civil lus à l'occasion des mariages

Le législateur laconique d'hier

Loi 1803-03-17 promulguée le 27 mars 1803

Article 212 : Les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours, assistance

Article 213 : Les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille, ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir.

Article 214 : Si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives.
(Extrait, la lecture de cet article est partielle)

Article 215 : Les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie
(Extrait, la lecture de cet article est partielle)

Le législateur verbeux d'aujourd'hui

Loi n°85-1372 du 23 décembre 1985

Article 220 : Chacun des époux a pouvoir pour passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants : toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement.

La solidarité n'a pas lieu, néanmoins, pour des dépenses manifestement excessives, eu égard au train de vie du ménage, à l'utilité ou à l'inutilité de l'opération, à la bonne ou mauvaise foi du tiers contractant.

Elle n'a pas lieu non plus, s'ils n'ont été conclus du consentement des deux époux, pour les achats à tempérament ni pour les emprunts à moins que ces derniers ne portent sur des sommes modestes nécessaires aux besoins de la vie courante.

Loi n°2002-305 du 4 mars 2002

Article 371-1 : L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent selon son âge et son degré de maturité.

Les Maires constatent, à l'occasion de cette lecture, l'évolution du langage du législateur. Les quatre premiers articles sont marqués par le laconisme et la clarté dans la formulation des droits et des obligations.

Les deux articles introduits par les lois du 23 décembre 1985 et du 4 mars 2002 relèvent du commentaire et de la circulaire et illustrent la dégradation des normes législatives.

Beaucoup de Maires épargnent aux futurs époux la lecture des articles 220 et 371. I du Code civil.

Nous proposons qu'une circulaire vienne aujourd'hui confirmer le bien-fondé d'une lecture centrée sur le législateur, claire par son laconisme.



* *
*

Avant de passer aux autres propositions d'abrogation, données en annexe, il convient de s'arrêter quelques instants pour un petit discours de fin de distribution des prix.

L'abrogation des normes primées ne bouleversera pas le paysage juridique français, mais elle portera cinq messages essentiels :

- ne plus édicter de normes là où la confiance dans l'exercice de l'autonomie et de la responsabilité permet de répondre aux besoins (composition des menus).
- ne plus adopter de normes là où la pratique suffit à résoudre un problème (ouvrir la fenêtre).
- écarter la mise en œuvre de normes là où elles ne sont pas nécessaires (pas de fondation spéciale là où la terre ne tremble pas).
- cesser d'exiger des diplômes pour l'exercice de professions pour lesquelles la meilleure école de formation reste celle de la vie.
- et surtout montrer une fois, même une fois seulement, que l'abrogation est possible.

Pour ne pas alourdir le texte, les autres propositions d'abrogation sont répertoriées en annexe III.

III –ADAPTER OU ALLEGER

3-1 INTRODUIRE UN DROIT À LA MODULATION DANS LES NORMES EN STOCK.

Dans notre exploration du stock, nous avons rencontré beaucoup de normes fondées, mais qui appliquées avec excès, conduisent à des situations absurdes.

C'est ainsi que :

- les normes "accessibilité" sont exigées pour les vestiaires des arbitres de foot
- les logements étudiants ou les logements de gendarmes doivent être accessibles à 100%
- dans une commune rurale de 500 habitants, le Maire doit élargir les trottoirs pour permettre le croisement de deux fauteuils roulants alors que, dans le même temps, il aménage un étranglement de voirie pour empêcher deux voitures de se croiser.
- Dans une autre commune de 500 habitants qui dispose d'une tondeuse autoportée équipée d'un gyrophare. Pour passer d'un espace vert à un autre l'employée municipale doit circuler sur la route quelques dizaines de mètres à chaque fois. Or ce type de tondeuse n'a pas le droit de circuler (même en étant assurée). La commune devra donc investir dans un mini-tracteur homologué route qui coûte au moins quatre fois plus cher simplement pour disposer d'une carte grise, d'une plaque d'immatriculation et de clignotants.

Ces quelques exemples expliquent l'exaspération des élus. La réponse à cette exaspération implique d'ouvrir le chantier de la modulation des normes.

Cette modulation nécessite un dispositif juridique comme l'a rappelé un arrêt du Conseil d'État du 21 juillet 2009 qui a annulé les dispositions de l'arrêté du 1er août 2006 ayant prévu de limiter à 5% dans l'habitat temporaire, notamment dans les résidences étudiantes, les logements accessibles aux personnes handicapées.

Le Conseil d'État a confirmé qu'il n'appartenait pas au pouvoir réglementaire, en l'absence de délégation du législateur, d'apporter des dérogations à la loi.

Pour permettre la modulation, il convient d'introduire au niveau de la loi elle-même un dispositif de délégation pouvant être ainsi rédigé :

"Un décret en Conseil d'État pourra prendre des mesures d'adaptation de la présente loi sous réserve que celles-ci soient compatibles avec les objectifs poursuivis par la loi".

En droit, le rapport de compatibilité introduit une marge d'adaptation qu'interdit le rapport de conformité.

La modulation du droit implique d'instaurer un droit à la modulation.

Au même titre qu'il existe chaque année une loi portant diverses dispositions d'ordre financier et fiscal, il serait utile pour traiter le stock normatif d'avoir une loi annuelle tendant à l'adaptation de diverses dispositions législatives introduisant les mécanismes de modulations normatives compatibles avec les objectifs poursuivis par la loi.

3.2 PRESCRIRE PAR ORDONNANCES.

Le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution est la seule procédure permettant rapidement et pendant une période de temps limitée de mettre en œuvre de façon significative un traitement du stock par abrogation, allègement, simplification, adaptation.

Le vote de la loi d'habilitation tendant à l'aménagement normatif par ordonnance serait l'occasion d'un débat utile au Parlement.

L'ordonnance représente l'acte premier de traitement d'une maladie. Dès lors que le diagnostic est fait, il faut d'urgence engager les soins. Un train d'ordonnances peut y contribuer.

3-3 PERMETTRE LA SAISINE DIRECTE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES.

Afin de maintenir la mobilisation des signaleurs et rabatteurs d'absurdités normatives suscitée par notre mission "chasse", nous proposons que les collectivités locales puissent saisir directement la commission de normes auxquelles elles sont confrontées et qui leur posent un problème d'application.

À la suite de cette saisine la commission consultative rendrait un avis transmis à l'administration concernée, avis qui, assorti de la réponse de l'administration, ferait l'objet d'une publication.

3-4 ALLÉGER.

Se mettre au régime étant dans l'air du temps, il convient de l'appliquer aux normes.

Les tentatives d'allègement faites dans le passé se sont souvent heurtées à des résistances fortes au nom de la « qualité » du service quitte à se résigner à en limiter la quantité.

Au moment où les collectivités locales voient leurs moyens se réduire, la question de l'allègement de certaines normes dans des conditions compatibles avec la sécurité et la qualité, devient un enjeu de préservation et de développement des services.

Nous ne sous-estimons pas les critiques que certaines propositions vont susciter. Il est peu probable qu'elles soient suivies alors qu'elles sont uniquement animées de la volonté de préserver les services publics dans les périodes budgétaires contraintes.

- Alléger les normes d'encadrement pour les animations extra scolaires

En vertu d'un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 février 2007 relatif à l'application des seuils mentionnée aux articles R227-14, R227-17 et R227-18 du code de l'action sociale et des familles, le taux d'encadrement dans le cadre des activités périscolaires va être porté d'un animateur pour 10

enfants à un animateur pour 14 pour les enfants de moins de 6 ans.

Pour les plus de 6 ans, le taux a été porté d'un animateur pour 14 à un animateur pour 18.

Par souci d'harmonisation et d'allègement des charges, il est proposé d'appliquer les nouveaux taux d'encadrement prévus pour les activités périscolaires aux activités extrascolaires organisées par les collectivités locales.

- Encadrer normes et procédures en matière de fouilles

Les fouilles se révèlent souvent un facteur de ralentissement et de renchérissement des chantiers. L'abus du devoir de "mémoire archéologique" peut parfois obérer "le devoir d'avenir".

Les prescriptions de fouilles ne font l'objet ni de débat contradictoire ni de limitation de dépenses, le prescripteur n'étant pas le payeur.

Pour tenter d'alléger les contraintes fouilles, nous formulons trois propositions :

- Ne plus déléguer les décisions relatives aux fouilles préventives aux conservateurs régionaux de l'archéologie, mais exiger qu'elles soient signées par les Préfets de Région eux-mêmes afin de garantir que sera pris en considération l'intérêt général qui ne se résume pas aux intérêts archéologiques :
- plafonner à 1 % du montant du chantier le coût des fouilles
- instaurer un lieu de débat contradictoire avant décision sur les fouilles préventives et une instance d'appel après décision.

- Allègement des normes d'encadrement dans les crèches

Depuis plus de trente ans, les gouvernements successifs s'engagent sur des plans de développement et d'accueil "petite enfance" et de création de crèches sans grands résultats pour une raison simple : jamais ces plans n'ont été assortis d'une étude des coûts afin de les réduire pour faciliter le développement du service sans nuire à sa qualité.

A un moment où les collectivités et la CAF voient leurs moyens se réduire, toute initiative dans le domaine de l'accroissement des moyens d'accueil petite enfance doit s'accompagner de mesure de réduction des coûts.

La France a le ratio d'encadrement en matière de crèches parmi les plus contraignants d'Europe :

- 1 encadrant pour 5 bébés
- 1 encadrant pour 8 enfants qui marchent

Dans le budget de fonctionnement d'une crèche, la masse salariale représente 80% du budget, le coût d'une place étant passé de 18 000 € en 2001 à 34 000 € en 2011.

Partant du constat que dans les autres pays d'Europe appliquant des taux d'encadrement moins contraignants, ces taux n'ont posé aucun problème de qualité et de sécurité, il est proposé de rouvrir la discussion sur l'allègement.

Cette proposition se heurtera à l'hostilité des partenaires sociaux. Elle n'aura donc pas de suite, mais elle mérite de poser le problème des coûts comme source de frein du développement des services publics.

- Adapter les règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs

La question des règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs a fait l'objet d'un rapport technique de grande qualité de la part du Syndicat de l'Architecture, rapport remis en juin 2012 à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature - Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

Ce rapport mériterait d'être soumis à la Commission Consultative d'Évaluation des Normes pour donner un avis sur les suites qu'il convient de lui donner notamment sur les propositions d'adaptabilité liées à l'usage de matériaux légers, permettant des aménagements intérieurs évolutifs des logements selon la formule des "cloisons japonaises".

Deux propositions du rapport paraissent d'ores et déjà pouvoir être retenues.

1) Adaptation des règles d'accessibilité aux maisons superposées (produit adapté en zone rurale).

En vertu de l'article R*III-18 : "est considéré comme un bâtiment d'habitation collectif tout bâtiment dans lequel sont superposés, même partiellement, plus de deux logements distincts".

Cette définition induit que deux logements superposés sont considérés comme deux maisons individuelles.

La définition de l'article R*III-18 impose l'accessibilité aux personnes handicapées et notamment celles en fauteuil roulant, au logement situé en étage. Cela sous-entend un ascenseur pour un logement seul, ce qui compromet évidemment la faisabilité financière de l'opération. Cette typologie de logements dite "intermédiaire" ne se fait plus car il est déraisonnable d'imaginer un ascenseur par logement individuel.

Pour sauver ce type d'habitat qui fait le lien entre l'habitat individuel et le collectif, il est proposé de modifier la définition des Bâtiments d'Habitation Collectifs de l'article R*III-18 pour reprendre celle donnée par le règlement de sécurité incendie. Deux logements superposés seraient assimilés à Bâtiment d'Habitation Collectif afin d'éviter les règles d'accessibilité des logements individuels.

2) Moduler les règles d'accessibilité pour les logements temporaires

L'arrêté du 1er août 2006 disposait à son article 16 - BC :

"Les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente doivent présenter les caractéristiques d'accessibilité décrites aux articles 11 à 15. Toutefois, ils peuvent bénéficier d'une dérogation dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article R.III-18-3 du code de la construction et de l'habitation, dès lors que 5 % des logements présentent outre les caractéristiques d'accessibilité décrites aux articles 11 à 15".

Par arrêt du 21 juillet 2009, le Conseil d'État a annulé cet arrêté, empêchant toute dérogation d'accessibilité dans les constructions neuves.

Réintroduire la possibilité de modulation du principe d'accessibilité dans les logements temporaires implique de prévoir dans la loi une disposition autorisant le pouvoir réglementaire à moduler des règles d'accessibilité dans les limites compatibles avec les objectifs de la loi.

- Admettre que l'assistance ponctuelle des personnes peut remplacer, dans certaines circonstances les aménagements difficilement réalisables

Cette idée nous a été suggérée par une lettre adressée aux rapporteurs par Véronique Hazera, Architecte DPLG ayant un handicap moteur qui évoque cette approche :

"Les normes conçues en faveur des handicapés s'attachent beaucoup à leur permettre de se débrouiller de manière autonome ce qui est tout à fait à leur honneur. Mais du coup, on sous-estime trop l'aide que peut leur apporter l'entourage au sens large et même très large. Quand j'assure une visite de chantier, je n'ai en général même pas besoin d'expliquer mes difficultés à marcher. Il suffit d'un temps d'arrêt ou d'une hésitation de ma part, pour qu'une main se tende, main de chef ou main de simple ouvrier.

Les normes ne pourront jamais remplacer les relations humaines et je peux attester que cela fait plus de trente ans qu'elles me soutiennent. Et cela est formidable".

Madame Véronique Hazera nous a autorisés à publier sa lettre.

Dans les bâtiments anciens difficiles à aménager, un service d'accompagnement aux personnes à mobilité réduite peut, dans certaines circonstances et sous certaines conditions être regardé comme remplissant les obligations d'accessibilité.

IV - REVISITER

Régulièrement des travaux sur les normes réveillent le débat, révèlent un consensus puis le sujet tombe dans l'oubli sur fond de résignation.

Pour éviter cette évolution, nous proposons de faire du débat sur les normes un débat permanent.

Bien sûr, il serait intéressant que les questions d'actualité à l'Assemblée Nationale et au Sénat se saisissent plus souvent du sujet.

Les questions orales avec débat paraissent adaptées notamment lorsqu'elles permettront de délivrer des interprétations souples du corpus normatif.

Une publication faisant la synthèse des réponses aux questions écrites sur les normes pourrait être utilement réalisée.

Il paraît en tout état de cause opportun d'organiser un réexamen régulier du stock des normes.

4-1- REVISITER LES LOIS.

Alors qu'il est classique pour un metteur en scène de revisiter Molière, Racine ou Shakespeare, aucun législateur ne propose de revisiter les lois. La démarche pourrait se révéler utile pour les ajuster, les simplifier et parfois les abroger.

Nous suggérons au Parlement de se livrer régulièrement à cet exercice en séance de nuit par référence à celle du 4 août qui fut la nuit de toutes les abrogations.

N'oublions pas que l'ancien régime a péri d'accumulation de règles sédimentées au fil des siècles jusqu'à paralysie du pouvoir.

4-2- PRÉVOIR UNE CLAUSE DE REVOYURE NORMATIVE.

Plutôt que d'insérer dans les normes une clause de caducité difficile à justifier, il convient d'assortir les dispositifs normatifs existants d'une clause de réexamen à la lumière de l'expérience au bout d'un délai donné. Révision tous les cinq ans ?

4-3- RENDRE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES COMPÉTENTE POUR EXAMINER LE STOCK.

La commission consultative d'évaluation des normes est compétente pour se prononcer sur le flux. Elle n'a pas compétence sur le stock.

Il faut lui donner compétence pour revisiter le stock, afin de proposer des abrogations, des modifications ou des adaptations.

Pour rendre permanente notre mission de chasse, il convient de donner à la commission compétence pour examiner les signalements transmis par les Collectivités locales.

4-4- LANCER UN PREMIER PROGRAMME DE RÉEXAMEN.

Certaines normes signalées par des rabatteurs comme coûteuses, inadaptées ou inapplicables méritent en vérité, un nouveau débat contradictoire.

Il faut éviter là comme ailleurs des procès trop rapides et des condamnations trop sommaires.

Nous proposons que soit rapidement remis en discussion les conditions d'application des normes dans trois domaines, incontestables dans leur principe, mais génératrices de coûts et de lenteur.

4-4-1 LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 SUR L'ACCESSIBILITÉ.

La loi du 11 février 2005 relatif à l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées a fixé l'échéance à 2015 pour mise en accessibilité des espaces publics, des bâtiments publics et des bâtiments privés ouverts au public...

Il est admis par tous que cette échéance ne sera pas tenue, mais personne n'ose proposer de la repousser.

Cette préférence pour la proclamation d'un principe au risque de provoquer des blocages et donc des retards est propre à notre culture.

La sénatrice Claire-Lise Champion dans son rapport d'étape sur l'accessibilité a proposé de contourner la difficulté en suggérant non pas de repousser, mais d'enjamber l'année 2015. L'effort sémantique mérite d'être salué.

Soucieux de ne pas être accusé de méconnaître les aspirations légitimes des personnes handicapées nous ne proposons pas de porter atteinte au symbole de l'année 2015.

Nous suggérons par contre de provoquer des conférences de consensus pour voir comment certaines prescriptions normatives peuvent être transformées en objectif avec un dispositif législatif renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les possibilités d'adaptation compatible avec les objectifs de la loi.

4-4-2 LA LOI N°2010-788 DU 11 JUILLET 2010 PLUS CONNUE SOUS L'APPELLATION DE GRENELLE 2.

Il ne s'agit bien sûr pas de remettre en cause la loi Grenelle 2, mais de constater qu'à l'enthousiasme ayant marqué sa naissance succède quelques interrogations.

Par la grâce du syndrome du perroquet (répétition du même mot jusqu'à l'usure), il était demandé dans les années 2010, de faire du Grenelle sur tous les sujets, Grenelle par-ci, Grenelle par-là... sauf bien sûr dans le domaine social où l'expression a trouvé son origine.

Ce temps de l'enthousiasme dissipé, s'ouvre au fur et à mesure de la sortie des décrets d'applications, le temps des préoccupations et des inquiétudes.

Un maire nous a même adressé un message s'inquiétant de la "Grenellisation de son PLU"

Veillons à ce que la grenellisation ne devienne pas le signe d'un blocage et le cri : "je suis grenellisé", un appel au secours.

Cette loi illustre assez bien le recours au prescriptif dans un contexte budgétaire contraint.

La multiplication des schémas directeurs, des trames vertes et bleues, des études d'impact, des consultations, des concertations, des expertises donnent le sentiment de l'ouverture d'un temps des lenteurs et des blocages.

Il n'est peut être pas politiquement incorrect de conseiller de revisiter Grenelle 2 non pas au niveau des objectifs, mais des modalités d'application.

Une expertise de la Commission d'évaluation des normes pourrait être faite pour détecter les éléments qui dans les procédures Grenelle 2 sont porteurs de ralentissement, d'alourdissement des coûts et de risque de blocage.

Il faut sauver Grenelle 2 de ses excès de procédures.

Heureux en tout cas les territoires qui ont un PLU et un Scot approuvé. Il faut prendre en leur faveur une disposition de pérennisation qui les protège de l'application des nouvelles procédures.

4-4-3 RÉGLEMENTATIONS LÉGIONELLES.

La communauté urbaine "Nantes Métropole" et la Ville de Poitiers ont signalé les conséquences de l'arrêté du 1er février 2010 relatif à la surveillance des légionelles dans les installations de production, de stockage et de distribution d'eau chaude sanitaire.

L'augmentation des documents et des contrôles dans le suivi des installations de production, de stockage et de distribution d'eau chaude conduit à une augmentation significative des charges d'exploitation et engendre des coûts de travaux préalables importants.

La réglementation "légionelle" s'applique indistinctement indépendamment de la nature des souches alors que les médecins de santé publique s'accordent sur le fait d'une dangerosité différente selon la nature des souches en cause.

De même, la réglementation n'a pas véritablement défini des priorités en terme d'actions à mettre en œuvre selon la typologie des populations accueillies dans les équipements publics alors que là encore, les données médicales font apparaître une sensibilité différente selon les publics concernés (moins grande sensibilité au risque légionelle des enfants par rapport aux personnes âgées ou malades).

Un réexamen des dispositions réglementaires légionelles mériterait d'être engagé.

4-4-4 RÉEXAMEN DES NORMES POUR LESQUELLES LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION A DONNÉ UN AVIS NÉGATIF.

Il conviendrait enfin de soumettre au réexamen de la Commission Consultative de l'Évaluation des Normes toutes les normes sur lesquelles depuis sa création elle a rendu un avis défavorable.

V - FREINER LES EXCÈS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

Sur quelques 251 000 équipements sportifs identifiés par le recensement national des équipements sportifs en 2007, 85 % appartiennent aux collectivités locales.

Les pouvoirs normatifs des fédérations se fondent sur les articles R 131-33 et R 132-10 du code du sport qui, par délégation, leur confèrent des prérogatives de puissance publique⁽¹⁾.

Les collectivités locales sont unanimes à dénoncer les excès normatifs des fédérations sportives, excès qui illustrent les « effets pervers » de la séparation « normeur payeur ». Pourquoi en effet se retenir d'émettre des normes nouvelles dès lors que ceux qui décident ne sont pas ceux qui payent.

Les signalements des collectivités locales ont permis d'identifier les sept péchés normatifs des fédérations sportives.

5-1 CONSTAT DES SEPT PÉCHÉS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES.

5-1-1 LES COÛTS ÉLEVÉS.

Les coûts des équipements exigés par les fédérations et ligues vont de plusieurs dizaines de millions d'euros pour les stades de foot de ligue 1 à des sommes plus modestes, mais qui impactent les budgets locaux.

Dans la fiche jointe en annexe V, les villes de Caen, Le Havre et Lille fournissent des exemples montrant que toutes les fédérations sportives contribuent à l'inflation des coûts normatifs.

5-1-2 L'INSTABILITÉ NORMATIVE.

Les fédérations ne cessent de perfectionner leurs normes, les modifiant sans s'interroger sur les conséquences de ses modifications sur les équipements existants. Dans la fiche 2, les villes de Lille et Le Mans donnent des exemples de variation dont l'une des plus emblématiques est, en basket, la règle dite du panier à trois points qui tiré hier à 3.25 m devra être tiré 3.75m, ce qui entraîne des modifications coûteuses des parquets.

5-1-3 L'ARISTOCRATIE NORMATIVE.

Dans le monde des Fédérations, l'aristocratie ne se manifeste pas par l'affichage de quartier de noblesse, mais par celle des superficies des locaux d'accueil qui varient selon les niveaux de jeu.

Il en est ainsi de la taille des vestiaires réservés aux arbitres qui augmente en fonction des classements sportifs. Dans la fiche 3, Caen, Dijon, Lille et Metz donnent des exemples de cette aristocratie des surfaces avec leurs conséquences en termes de risque de déclassement d'équipement lorsque l'équipe élève son niveau de compétition.

(1) Cf annexe IV - Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 2003 rappelant les limites du pouvoir délégué aux Fédérations Sportives.

5-1-4 L'OBSCURITÉ DES NORMES LUMINEUSES.

200 à 500 luxes selon les terrains de foot, 1 500 luxes pour la télévision. Les puissances exigées sont définies sans prise en compte des préoccupations d'économie d'énergie et de développement durable. Il en est de même des obligations de chauffage des pelouses en cas de gel.

Dans la fiche 4, Nice et Lille donnent des exemples des obscurités normatives.

5-1-5 LES INCOMPATIBILITÉS NORMATIVES.

L'absence de toute forme d'harmonisation entre les normes émises par les différentes fédérations rend très difficile l'usage polyvalent d'un même équipement.

Ainsi, le basket, le handball et le volley ont des exigences différentes et souvent incompatibles qui sont illustrées dans la fiche 4 à partir des signalements de Dijon et du Havre.

5-1-6 LES CONTRADICTIONS NORMATIVES.

Les fédérations produisent des normes souvent contradictoires avec d'autres émetteurs de normes en matière de handicap ou en matière d'économie d'énergie (voir fiche 6, les exemples donnés par Lille).

5-1-7 OBSOLESCENCE NORMATIVE.

La ville de Grenoble signale que la norme résultant de l'arrêté du 7 avril 1981 fixant les règles d'hygiène applicables aux piscines et aux baignades aménagées et qui prévoit deux vidanges par an est obsolète par rapport aux moyens modernes de traitement qui sont permanents. Cette norme coûteuse en eau mérite d'être adaptée en ramenant à une seule vidange.

5-2 PROPOSITIONS POUR ENDIGUER L'INCONTINENCE NORMATIVE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES.

Les réponses formulées jusqu'ici pour répondre aux critiques sur l'incontinence normative des fédérations sportives paraissent inadaptées qu'il s'agisse du renforcement de la représentation des élus au sein de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements prévus à l'article R 142-1 du code des sports, commission qui n'a jamais freiné les normes ou de l'aide à la mise en œuvre des normes qui trouvent ses limites dans l'épuisement des fonds du CNDS.

5-2-1 ENCADRER LES NORMES À IMPACT FINANCIER.

Il est proposé d'encadrer la délégation de pouvoir résultant des articles L 131.33 et R 132.10 du code du sport en prévoyant que, lorsque dans le cadre de cette délégation, une fédération adopte une norme ayant un coût pour les collectivités, cette norme devra faire l'objet d'une approbation expresse par arrêté du Ministre chargé des Sports.

5-2-2 DÉCRÉTER UNE PAUSE.

Le temps de la pause est arrivé non seulement en raison de la perspective de réduction des moyens financiers des collectivités locales, mais également en raison du plan de redressement du Centre National pour le Développement du Sport (CNAS) fondé sur le constat que les engagements pris

excédaient nettement ses capacités financières.

Le plan de redressement concerne la période 2013 – 2015. Le CNDS a décidé que dès 2013, il n'y aurait plus de dotation pour les crédits régionaux d'équipement.

Il paraît en conséquence normal :

- de demander la pause sur toutes les normes nouvelles pour la durée du plan de redressement du CNDS.
- de faire accepter la prolongation des dérogations dont bénéficient les équipements par rapport aux normes existantes.

5-2-3 RENFORCER LE RÔLE DES ÉLUS PLUTÔT QUE LEUR NOMBRE DANS LE FONCTIONNEMENT DE LA CERFRES.

Plutôt que d'augmenter la représentation des élus, il convient de conforter juridiquement le pouvoir des représentants des collectivités locales au sein de la Commission d'Examen des Règlements Fédéraux Relatifs aux Équipements Sportifs (CERFRES) prévoyant qu'aucun avis ne pourra être adopté lorsqu'il s'agit d'équipement dont la maîtrise d'ouvrage relève des collectivités locales sans les voix des représentants des collectivités locales.

5-2-4 HARMONISER LES NORMES POUR FAVORISER L'USAGE POLYVALENT DES ÉQUIPEMENTS.

Nous proposons de confier au Comité National Olympique Sportif Français, la mission d'harmoniser la production normative des fédérations.

5-2-5 DEMANDER AUX PRÉSIDENTS DES FÉDÉRATIONS DE NE PAS SUBDÉLÉGUER LES DÉCISIONS DE DÉCLASSEMENT DE LEURS ÉQUIPEMENTS.

Les décisions de déclassement d'équipement sportif sont le plus souvent prises par les directions administratives des clubs plutôt que par les présidents.

Dans les fédérations sportives comme dans toute la France, les bureaucraties s'emparent du pouvoir.

Il serait normal que les décisions de déclassement, compte tenu de leur gravité, soient prises au niveau des présidents des fédérations.

VI – METTRE DE L'ORDRE AU PAYS DES SCHÉMAS ET DES ZONAGES

Une formule s'est développée depuis une dizaine d'années : celle de la mise en place de schémas pour cadrer l'action dans la plupart du domaine de l'intervention publique. Nous avons recensé soixante-sept schémas qui nourrissent les sociétés prestataires d'études...qui les élaborent en faisant souvent du copier-coller.

- Schémas

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Schéma d'assainissement collectif
Schéma de certification forestière
Schéma de cohérence territoriale
Schéma de développement commercial
Schéma de développement de l'espace communautaire
Schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité
Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
Schéma départemental d'alimentation en eau potable
Schéma départemental d'analyse et de couverture du risque
Schéma départemental de coopération intercommunale
Schéma départemental de développement économique et touristique
Schéma départemental de gestion cynégétique
Schéma départemental de l'enfance et de la famille
Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance
Schéma départemental d'enseignement artistique
Schéma départemental des carrières
Schéma départemental des espaces naturels sensibles
Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale
Schéma départemental en faveur des enfants et adultes en situation de handicap
Schéma départemental gérontologique
Schéma départemental jeunesse
Schéma départemental pour les personnes âgées
Schéma directeur ADÈLE
Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région
Schéma directeur de jalonnement en France - Wikipédia
Schéma directeur de la prévision des crues
Schéma directeur de l'administration électronique
Schéma directeur de mutualisation des services
Schéma directeur départemental des structures
Schéma directeur des collègues
Schéma directeur des énergies renouvelables
Schéma directeur des espaces numériques de travail
Schéma directeur d'urbanisme commercial
Schéma directeur économie et emploi durables
Schéma directeur informatique
Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse
Schéma directeur pour l'accessibilité des services et réseaux de transport collectif

Schéma directeur régional des systèmes d'information en santé
Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
Schéma européen d'aménagement du territoire
Schéma européen des transports
Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale pour les handicaps rares 2009-2013
Schéma national d'aménagement du territoire
Schéma national de développement des infrastructures du tourisme
Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle
Schéma national des données sur l'eau
Schéma national des emplois, des activités et des formations des sapeurs-pompiers
Schéma national des infrastructures de transport
Schéma national des itinéraires cyclables prioritaires
Schéma national des véloroutes et voies vertes
Schéma régional climat air énergie
Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
Schéma régional de cohérence écologique
Schéma régional de développement économique
Schéma régional de l'économie et de l'emploi
Schéma régional de la formation tout au long de la vie
Schéma régional de prévention
Schéma régional de la jeunesse
Schéma régional d'organisation des soins
Schéma régional d'organisation médico-sociale
Schéma régional d'organisation sanitaire
Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie « plan climat énergie territoires »
Schéma régional du développement durable du tourisme et des loisirs
Schéma régional éolien
Schéma régional formations, santé, social et territoires
Schéma relatif aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie

Les schémas se multiplient et se superposent sur un même domaine (national - régional - départemental - local)

Il serait utile de mettre ces schémas en cohérence, d'en freiner le développement

Il est proposer d'en élaborer un dernier :

"Un schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation et à l'improvisation."

- Zonages

La multiplication des zones accompagne celle des schémas pour fragmenter l'espace, superposer des règles, accumuler les normes.

ZAACI Zone d'Aménagement Artisanale, Commerciale et Industrielle

ZAC Zone d'Aménagement Concerté

ZAD Zone d'Aménagement Différé

ZAE Zone d'Activité Economique

ZAN Zone d'Agglomération Nouvelle

ZAP Zone Agricole Protégée

ZAP Zone d'Animation Pédagogique

ZAPI Zone d'Attente des Personnes en Instance
ZE Zone d'Emploi
ZEAT Zone d'Équipement et d'Aménagement du Territoire
ZEC Zone Ecologique Contrôlée
ZEC Zone d'Exploitation Contrôlée
ZEE Zone Economique Exclusive
ZEP Zone d'Education Prioritaire
ZF Zone Franche
ZFU Zone Franche Urbaine
ZI Zone Industrielle
ZICO Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZIF Zone d'Intervention Foncière
ZIL Zone d'Intervention Limitée
ZNIEFF Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
ZPIU Zone de Peuplement Industriel ou Urbain
ZPPAU Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain
ZPPAUP Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain et Paysager
ZPS Zone de Protection Spéciale
ZRE Zone de Répartition des Eaux
ZRR Zone de Revitalisation Rurale
ZRU Zone de Redynamisation Urbaine
ZSC Zone Spéciale de Conservation
ZSP Zone de Solidarité Prioritaire
ZUE Zone Urbaine Equipée
ZUP Zone d'Urbanisation Prioritaire
ZUS Zone Urbaine Sensible

Cette conception d'un espace éclaté en zones n'est pas en cohérence avec l'unité profonde des territoires, la mobilité des hommes et la mise en réseau des acteurs.

Le moment est venu de revisiter les schémas et les zones pour redonner de l'unité au territoire et de la liberté aux acteurs.

La création de richesses résulte moins des schémas que des opportunités, des hasards et des imprévus.

Les schémas directeurs oublient trop que gouverner ce n'est pas prévoir, mais se préparer à l'imprévisible en se montrant opportuniste, souple et réactif.

VII – DÉCLASSER

Le déclasserement est une chasse particulière qui concerne les normes de nature réglementaire contenues dans des textes de forme législative.

Il s'agit d'une mesure d'urgence, qui doit permettre d'agir ensuite plus aisément sur notre corpus juridique : la loi étant beaucoup plus difficile à modifier que le règlement, les marges de manœuvre pour faire évoluer notre masse de normes seront d'autant plus importantes que les dispositions de nature réglementaire contenues dans des textes de forme législative seront déclassées rapidement, et replacées au niveau qui est le leur.

Ce déclasserement doit aller de pair avec un recensement de l'ensemble des textes de loi dont sont porteurs les ministères.

C'est le plus gros du travail à mener, et celui qui rencontrera les plus fortes résistances administratives, de par l'ampleur de la tâche. Il faudra le mener dans un temps court, de 6 mois maximum, afin de **créer un véritable « choc de compétitivité » de notre droit**, et de pouvoir élaborer la communication adéquate envers le public et nos partenaires.

La procédure pour conduire cette action d'ampleur est particulièrement simple : pour réaliser rapidement ces déclasserements massifs dont dépend l'effectivité du « choc de compétitivité », il suffira d'utiliser la procédure prévue à l'article 37 de la Constitution. Cette dernière, dont l'usage est resté jusqu'à présent exagérément modéré, permet en effet au Premier ministre, et à lui seul, de saisir le Conseil constitutionnel pour que celui-ci examine la nature juridique de dispositions de forme législative postérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution de la Ve République. Une fois saisi, le Conseil constitutionnel doit statuer dans un délai d'un mois, un délai court qui est justement nécessaire pour affirmer le caractère « choc » des mesures engagées. Dans ce délai, le Conseil constitutionnel ne se prononce que sur la nature législative ou réglementaire des dispositions qui lui sont soumises (sans préjuger de leur conformité à la Constitution).

Chaque ministre devra donc être chargé par le Premier ministre de recenser l'ensemble des textes de loi dont il a en charge l'application. Chacun de ces textes devra être peigné par des équipes de juristes confirmés (on pourrait envisager l'appui du Conseil d'État afin de renforcer les agents des ministères) et les dispositions à déclasser listées. Ce recensement devrait être l'occasion d'abroger toutes les dispositions obsolètes (exemple récent du texte qui interdisait le port du pantalon par les femmes à Paris).

Il est proposé de commencer par déclasser les mesures réglementaires contenues dans des lois pour lesquelles la CCEN a eu à émettre un avis sur les décrets d'application (projets de décision soumis à débat en CCEN).

Parallèlement, il apparaîtrait judicieux de déclasser les normes relevant du domaine réglementaire et inopportunément introduites dans la loi depuis le début de la présente législature. Cette mesure témoignerait, d'une part de la volonté indéfectible du gouvernement de changer de paradigme en montant l'exemple ; d'autre part elle éviterait toutes accusations politiciennes ultérieures de "démembrement" des normes législatives voulues par les majorités précédentes.

L'enjeu de ce déclassement massif pour le gouvernement est la reprise en main de la production normative : en effet, seul un déclassement des mesures réglementaires actuellement contenues dans des lois peut permettre aux ministres de modifier aisément les textes et d'en adapter le contenu en fonction de l'évolution du contexte, des techniques, ou des objectifs politiques. Tant que des mesures de type réglementaire sont inscrites dans les lois, le pouvoir politique se trouve *de facto* privé de marges de manœuvre.

VIII – SAVOIR QUI PRESCRIT ET QUI PAYE

L'État impose aux collectivités territoriales des normes obligatoires qui, quel que soit leur bien-fondé, peuvent entraîner des coûts financiers. Ces coûts s'avèrent d'autant plus élevés que, par leur rédaction pointilliste, les normes aboutissent parfois à des aménagements disproportionnés. La déconnexion entre le prescripteur de normes obligatoires et celui qui en supporte le coût (le payeur) engendre ainsi des **dépenses qui sont susceptibles de porter atteinte, au final, au principe de libre administration des collectivités territoriales.**

Compte tenu des enjeux financiers, il est essentiel d'engager dans les plus brefs délais une réflexion permettant d'aboutir, sur ce point précis, à l'édiction de principes responsabilisants. Le premier de ces principes visant à rétablir l'éthique des responsabilités pourrait être celui dû d'une traçabilité "prescripteur-payeur" dans le cas des relations financières Etat/collectivités locales.

Partant de ce principe la création d'une norme obligatoire, y compris lorsque celle-ci s'avère indispensable, entraînerait l'obligation pour le créateur de celle-ci d'en identifier les impacts financiers : il pourrait ainsi être tenu de procéder à une juste évaluation, a priori et a posteriori, des conséquences financières de la mise en œuvre de cette norme, notamment en produisant une fiche récapitulative des dépenses frappant les collectivités locales du fait de l'application de cette réglementation.

Ce principe constituerait une clarification inédite des relations financières entre personnes publiques et le retour à une vraie responsabilité financière. Il serait en outre susceptible de tempérer l'imagination sans limites des concepteurs de la norme si la responsabilité financière de l'État (donc des administrations) pouvait être mieux identifiée, et faire l'objet de débats devant le Parlement.

IX – NETTOYER LES NORMES EUROPÉENNES DES SURTRANSPOSITIONS NATIONALES

L'Europe est souvent accusée d'être une source majeure d'accumulation des normes. "C'est la faute à l'Europe" constitue un slogan populaire, mais un peu injuste.

Bien sûr l'Europe à travers ses directives alimente le champ normatif. Mais en matière d'application, la France a tendance à en rajouter en surtransposant aussi bien dans la mise en œuvre des directives que dans les contrôles comme le montrent quelques exemples tirés des marchés publics, de l'agriculture ou de la gestion du FSE.

9-1 LES MARCHÉS PUBLICS.

Notre code des marchés publics en rajoute par rapport aux directives européennes.

L'obligation nationale d'effectuer une publication dans un journal d'annonces légales pour les opérations de plus de 90 000 € HT n'est pas prévue dans le droit communautaire. Elle ajoute sans réelle utilité un seuil largement arbitraire.

La règle exigeant du pouvoir adjudicateur la publication intégrale des avis de publicité dans tous les supports choisis est une norme nationale qui représente un coût très élevé.

Des avis partiels peuvent renvoyer au site internet de la collectivité (« profil acheteur ») pour l'avis intégral. Cette mesure d'économie, de surcroît simple à mettre en œuvre, ne constitue en rien une limitation d'accès à la commande publique.

Il est possible, sans méconnaître les directives européennes, d'alléger les formalités à la charge des entreprises sans pour autant porter préjudice aux droits des pouvoirs adjudicateurs. Les entreprises doivent déposer pour chaque opération des pièces justificatives diverses au titre de leur candidature (DC1, DC2, effectifs, matériels, références, attestations fiscales, sociales...) alors même qu'elles postulent à des marchés similaires pour le compte des mêmes pouvoirs adjudicateurs. On peut imaginer un système de dépôt unique de ces documents (par exemple : dans un coffre-fort électronique) avec une durée de validité minimum (annuelle) de ces documents sachant que l'entreprise aurait la possibilité de les modifier, ajuster ou compléter selon l'objet réel du marché. Un tel dispositif va dans le sens de l'économie et de la simplification, tant pour les maîtres d'ouvrages que pour les entreprises répondant régulièrement au même pouvoir adjudicateur et pour des marchés aux objets similaires.

Une mise en cohérence paraît s'imposer à l'article 50 du code des marchés publics concernant la question des variantes. S'il s'agit d'une procédure formalisée, le silence sur ce point du règlement de la consultation entraîne l'interdiction des variantes alors que s'il s'agit d'une procédure adaptée, le silence rend possible la variante. Cette différence de solution n'a pas d'explication rationnelle et il convient d'instituer une seule et même règle dans un souci de simplification.

Dans un registre analogue, il conviendrait d'assouplir l'article 13 du Code qui impose un CCAP et CCTP pour les marchés sous procédures formalisées alors qu'il conviendrait d'autoriser un seul document (en l'occurrence : un CCP regroupant les clauses administratives et les clauses techniques).

9-2 LE DOMAINE AGRICOLE.

Les liens entre les élus ruraux et le monde agricole nous autorisent à sortir, pour quelques paragraphes, des limites de la lettre de mission.

Les directives européennes sont suffisamment perçues comme contraignantes dans le monde agricole pour éviter les surtranspositions ce qui est parfois le cas comme en matière d'élevage porcin où la réglementation française est plus restrictive que la directive européenne.

Pour comprendre les critiques et même l'exaspération des agriculteurs à l'égard des conditions d'application de la directive du 13 décembre 1991 - dite directives nitrates - il faut au moins une fois lire les arrêtés prescrivant dans les zones concernées les dosages, les mesures, les modes opératoires, les évaluations, les calculs, les titrages, les pesages.

Pour maîtriser toutes ces règles, il faut au moins sortir d'une école nationale de chimie.

Il serait souhaitable de passer des arrêtés portant leçon de chimie à des cahiers des charges établis avec les professionnels, à partir des bonnes pratiques dégagées par eux.

À ceux qui s'interrogent sur la capacité des agriculteurs à pratiquer l'auto-contrôle il suffit de se référer aux Labels ou aux Appellations contrôlées, dont les cahiers des charges très rigoureux sont respectés scrupuleusement dès lors que les normes qu'ils contiennent sont déduites de l'expérience.

9-3 LE DOMAINE DES CONTRÔLES.

Les instructions sur les contrôles constituent des normes conduisant à des freinages et même à des blocages. A un moment où la tendance est à la domination des contrôleurs et des censeurs sur les acteurs, il est urgent de rééquilibrer nos procédures en faveur des acteurs.

L'excès de contrôle concerne notamment les fonds FSE.

Tous les acteurs qui mettent en œuvre les fonds FSE et PLIE subissent des méthodes tatillonnes d'investigation qui consomment une partie de leurs énergies et surtout une partie des crédits pour payer les sociétés d'audit et de vérification de services faits.

Les méthodes de contrôle sont définies par la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle qui donne les instructions aux Directions Régionales des Entreprises de la Concurrence de la Consommation, du Travail et de l'Emploi. Les guides du gestionnaire de programme FSE sont élaborés avec l'appui du Cabinet Conseil ARTEMIS-GOGEPRO mentionné comme ayant apporté son aide rédactionnelle. La même société se voit confier des missions touchant au plan de reprise sur les territoires...

Bien sûr les sociétés de contrôle tiennent un discours sur la légitimité de leurs investigations et en rajoutent pour consolider leur fond de commerce...

Cette situation impacte les crédits. En moyenne plus de 10 % des crédits des PLIE sont absorbés par cette activité de contrôle.

Il convient d'urgence de basculer vers le contrôle a posteriori et de responsabiliser les acteurs en

demandant bien sûr qu'ils s'engagent à rembourser en cas de manquement aux règles.

Il convient également de redonner aux Directions Départementales du Travail et de l'Emploi le suivi des crédits FSE PLIE, par référence à une époque pas si lointaine où elles assuraient avec réactivité souplesse et efficacité l'accompagnement.

Il n'y a aucune raison que les conditions d'utilisation des fonds FSE et PLIE fléchés vers des actions d'insertion, qui par nature sont de proximité, soient piloté au niveau des directions régionales, des entreprises, de la concurrence de la consommation du travail et de l'emploi.

X - VEILLER

Il en est des normes comme des bonnes intentions, l'enfer en est pavé.

Face à des normes saturées de qualité à l'origine, il est prudent de mettre en place un dispositif de veille pour éviter les dérapages.

10-1 TRAMES VERTES ET BLEUES.

Ces nouvelles normes, trame verte, trame bleue doivent être prises en compte dans les SCOT. Derrière ce joli nom se « trame » plus de difficultés qu'on imagine.

Là encore, il faut veiller à ce que le nouveau dispositif ne soit pas porteur d'un retour au centralisme normatif. Le risque existe.

Le décret n° 2011-738 du 25 juin 2011 relatif au Comité National « trames vertes et bleues » prévoit que : « il est associé à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, prévues à l'article L.731-2, et veille à la cohérence nationale des trames vertes et bleues ».

À ce titre, il participe à l'élaboration de tout projet de circulaire et de tout document méthodologiquement relatif aux orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Il est saisi pour avis de tout projet de décret portant adoption, maintien en vigueur ou révision des dites orientations.

Le même décret instaure des Comités Régionaux « trame verte et bleue » associés à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique.

Une fois de plus, l'échelon départemental est effacé. Il faudra une longue vue de Paris ou un bon télescope à partir de chaque chef-lieu de région pour observer les trames vertes ou bleues de nos territoires.

Les contraintes susceptibles de résulter de ces trames ne sont pas connues. Mais cela ne devrait pas tarder puisqu'un décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration pour définir les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

10-2 ZONES NATURELLES D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE : ZNIEFF

Tout a commencé par le lancement en 1982 d'un recensement des espaces naturels remarquables validé par la loi du 12 juillet 1983 Bouchardeau qui ne précise pas la portée qu'il convient de réserver aux zones identifiées à l'occasion de ce recensement.

En mars 1990, le Muséum National d'Histoire Naturelle fait un point sur l'inventaire des ZNIEFF.

Par une circulaire n°9171 du 14 mai 1991 relative au ZNIEFF le Ministère de l'Environnement sans aucun fondement législatif commence à donner une portée juridique à ZNIEFF en rappelant qu'elles doivent figurer dans les dossiers d'élaboration des documents d'urbanisme. La loi n° 93 24 du 8 janvier 1993 dite loi Paysage transcrite à l'article L411.5 du code de l'environnement confie au Muséum d'Histoire Naturelle la responsabilité de l'inventaire national du patrimoine naturel.

« Lors de l'élaboration d'un plan programme au profit, le Préfet communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette déclaration ».

La Communauté d'Agglomération de la Rochelle a raison de s'étonner de l'instauration d'un zonage par un institut scientifique (Le Muséum d'Histoire Naturelle).

C'est ainsi que sont produites sans débat, sans concertation, sans enquête publique, des données qui peuvent impacter gravement une opération.

Face au risque d'usage abusif des ZNIEFF par les interprètes intégristes, il est utile de rappeler qu'une ZNIEFF est dépourvue de portée juridique et que la seule présence d'une ZNIEFF ne peut suffire à entacher d'illégalité l'autorisation d'un aménagement (CE 30 décembre 1996).

La ZNIEFF est cependant considérée comme un indice de la valeur d'espace naturel de la zone dont il faut tenir compte dans la conception des aménagements.

Pour parer au risque d'une évolution trop contraignante de ces normes ayant soulevé au départ l'enthousiasme, il est proposé de mettre en place au sein de la Commission Consultative d'Évaluation des Normes, une cellule de veille faisant un suivi pour alerter sur les dérapages possibles.

Mieux vaut prévenir que guérir...

* *
*

Les propositions de cette première partie du rapport peuvent se résumer à la recherche du **triple S** pour notre droit :

- souplesse
- stabilité
- sécurisation

Les propositions pour obtenir ce **triple S** présentent une qualité majeure : elles ne coûtent rien et peuvent rapporter... de l'efficacité dans l'action.

RELEVÉ DES PROPOSITIONS PARTIE I – ALLÉGER LE STOCK

INTERPRÉTER
1. Diffuser une instruction sur "L'interprétation Facilitatrice des Normes"
2. Désigner les préfets de département pour l'interprétation des normes
3. Créer auprès des préfets de département une instance de débat contradictoire sur l'interprétation des normes
4. Prévoir une nouvelle procédure d'appel sur l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France
5. Neutraliser un foyer d'interprétation rigide des normes en transférant la compétence d'interprétation des DREAL vers les DDT
6. Faire des préfets de département l'autorité environnementale territoriale
7. Passer du contrôle de légalité au conseil en interprétation
ABROGER
1. Abroger les normes figurant sur le podium de l'absurdité pour montrer que l'abrogation est possible lorsque l'absurdité est établie
2. Soumettre à débat une liste de normes susceptible d'abrogation
ADAPTER OU ALLÉGER
1. Introduire un droit à la modulation
2. Recourir à la procédure des ordonnances pour alléger le stock
3. Alléger les normes d'encadrement pour les animations extra scolaires
4. Encadrer normes et procédures en matière de fouilles
5. Alléger les normes d'encadrement dans les crèches
6. Adapter les règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs
7. Admettre qu'une assistance des personnes peut répondre à une obligation d'accessibilité
REVISITER LES NORMES
1. Revisiter les lois
2. Prévoir une clause de revoyure normative
3. Rendre la Commission Consultative d'Évolution des Normes compétente pour examiner le stock
4. Lancer un premier programme de réexamen
FREINER LES EXCÈS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES
1. Encadrer les normes à impact financier
2. Décréter une pause sur toutes les normes nouvelles
3. Renforcer le rôle des élus plutôt que leur nombre dans le fonctionnement de la CERFRES
4. Harmoniser les normes pour favoriser l'usage polyvalent des équipements
5. Demander aux Présidents des Fédérations de ne pas subdéléguer les décisions de déclassement de leurs équipements

METTRE DE L'ORDRE DANS LE PAYS DES SCHEMAS ET DES ZONAGES

1. Intégrer les schémas
2. En réduire le nombre
3. Créer le schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation, à l'aléa et à l'improvisation
4. Réduire les zonages

DÉCLASSER

1. Délégier massivement par application de l'article 37 de la Constitution
2. Reprendre en main la production normative

SAVOIR QUI PRESCRIT ET QUI PAYE

1. Esquisser le principe norme payeur
2. Obliger le créateur de norme à identifier ses impacts financiers

NETTOYER LES NORMES EUROPÉENNES

1. Alléger les procédures pour les Marchés Publics
2. Réconcilier le monde agricole avec les normes
3. Remédier aux excès de contrôle

VEILLER

1. Mettre en place une cellule de veille sur les normes pouvant déraper

ANNEXES



ANNEXE I - L'INFLATION JURIDIQUE



- En 1833, la publication d'un ouvrage qui rassemble huit Codes compte 828 pages.
- En 2012, sept de ces Codes comptent au moins 21 000 pages.

ANNEXE II - CIRCULAIRE CLÉMENCEAU

(Ministère de la Guerre : - Cabinet du ministre - N 16.56 D)

CIRCULAIRE

Paris, le 13 décembre 1917.

Il est urgent qu'une chasse obstinée soit faite à tous les temps morts qui ralentissent encore la machine administrative : l'intérêt du pays l'exige.

Il faut traiter les affaires en hommes d'affaires : donc aller vite. On ne doit plus voir un chef de service demander sur des questions insignifiantes des rapports écrits à des subordonnés immédiats qu'il a loisir d'interroger à tout instant.

On ne doit pas tolérer qu'un dossier soit transmis de porte en porte « pour attributions » grossi à chaque station nouvelle de bordereaux d'envoi dûment enregistrés alors qu'une entente téléphonique lui eût assuré d'emblée sa légitime destination.

Des officiers ou fonctionnaires qui traitent journellement d'affaires connexes n'ont pas le droit de s'ignorer l'un de l'autre. Il est inadmissible, enfin de voir deux bureaux entreprendre un long échange de correspondance pour un renseignement qu'aurait fourni une conversation de deux minutes.

Les décisions doivent toujours être préparées, souvent prises et parfois exécutées avant l'échange de toute pièce. C'est affaire aux deux interlocuteurs de prendre leurs responsabilités et aussi leurs sûretés. Il suffira de se faire connaître et de se mettre d'accord, en fin de conversation, le crayon à la main sur les pièces écrites qui sont souvent nécessaires, parce qu'elles portent une signature et qu'elles restent, mais il n'y faut recourir qu'au moment voulu c'est-à-dire lorsque l'affaire est déjà décidée et tout au moins dégrossie par la conversation.

Ces attitudes prises, on constatera que les cas exigeant une longue étude sont l'exception. J'estime que 80 % des affaires peuvent être étudiées et résolues très rapidement.

Je prescris en conséquence qu'à l'avenir, toutes les affaires qui n'exigeront pas de longues enquêtes seront traitées en 3 jours, délai de transmission compris.

L'exécution de ces prescriptions sera contrôlée par des inspections inopinées ; toute infraction donnera lieu à une sanction des plus sévères.

Le ministre de la Guerre
Georges CLEMENCEAU

ANNEXE III - AUTRES PROPOSITIONS D'ABROGATION

6^{ème} proposition.

Urbanisme

Texte visé : Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux d'ouvrage ou d'aménagement. ZAC – Étude d'impact.

L'article R 122-2-I renvoie à un tableau annexé qui liste les travaux, ouvrages et aménagements soumis à étude d'impact.

Cette annexe prévoit l'obligation d'étude d'impact pour certaines ZAC.

Les études d'impact appliquées à l'élaboration de ce document d'urbanisme alourdissent et allongent la procédure.

Or les ZAC n'étant pas des projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement ne devraient être obligées à une étude d'impact.

Certains travaux ou aménagements prévus par la ZAC peuvent justifier ultérieurement une étude d'impact, mais il n'y a aucune raison d'étendre aux ZAC par elle-même les études d'impact.

Proposition d'abrogation des dispositions de l'annexe à l'article R 122-2 I du code de l'environnement en tant qu'il concerne les ZAC.

7^{ème} proposition.

Environnement

Texte visé : Arrêté du 18 novembre 2011 relatif au recyclage en technique routière des mâchefers d'incinération.

Nom de la Collectivité ayant fait le signalement : Communauté Urbaine de Strasbourg.

L'arrêté du 18 novembre 2011 remplace la circulaire du 9 mai 1994 alors qu'il n'a jamais été établi que les mâchefers dont le remploi en technique routière était autorisé par cette circulaire aient présenté le moindre danger.

Cet arrêté entré en vigueur au 1er juillet 2012 fixe de nouveaux seuils pour les éléments contenus dans les mâchefers d'incinération de déchets non dangereux, afin de répondre aux critères de valorisation et de réemploi en technique routière.

En raison des seuils fixés par cet arrêté, des mâchefers jusqu'alors valorisés en technique routière deviennent impropres au réemploi.

Les conséquences financières sont très pénalisantes (surcoût de traitement des mâchefers en centre

de stockage de l'ordre de 60 € par tonne, soit près de 12 € par tonne d'ordures ménagères à financer auprès de l'utilisateur) – pour 100 000 tonnes incinérées, production d'environ 20 000 tonnes de mâchefers – si 100 % non valorisables : surcoût annuel de 1 200 K€.

Il existe un risque de saturation des centres d'enfouissement avec nécessité de transporter plus loin les mâchefers (coût du transport et impact environnemental).

Proposition abrogation ou suspension de cet arrêté, le temps nécessaire pour :

- réaliser un bilan complet sur l'ensemble des usines d'incinération sur la qualité des mâchefers produits.
- Analyser les résultats pour en tirer les conséquences en termes de traitement des mâchefers.
- Proposer des solutions alternatives (révision des valeurs seuils, autres possibilités de valorisation des mâchefers...)

8^{ème} proposition.

Ressources humaines

Texte visé : Article 20 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

Nom de la collectivité ayant fait le signalement : Communauté Urbaine de Lyon

Cette proposition vise à limiter la visite d'embauche au seul examen du médecin de prévention.

Selon l'article 20 du décret, nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne produit à l'administration qui souhaite le recruter, un certificat médical établi par un médecin généraliste agréé.

Ce certificat établit l'aptitude physique pour l'admission dans la Fonction Publique territoriale.

L'article 10 du décret 87-602 confirme le caractère obligatoire de cette « visite d'aptitude ».

Le médecin de prévention de la collectivité assurant le recrutement procède à un examen médical au moment de l'embauche.

Proposition d'abrogation des dispositions relatives à l'avis du médecin agréé.

Texte visé : 4^{ème} alinéa de l'Article R. 581-34 du code de l'environnement.
(décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012, art 8,1)

La publicité lumineuse respecte des normes techniques fixées par arrêté ministériel, portant notamment sur les seuils maximaux de luminance, exprimés en candelas par mètre carré, et sur l'efficacité lumineuse des sources utilisées, exprimée en lumens par watt.

Les normes techniques de luminance et d'efficacité lumineuse seront inapplicables dans les communes (dotées d'un règlement local de publicité) où le maire est désormais l'autorité de police de la publicité (art. L 581-14-2).

Le respect de ces normes techniques supposera l'intervention nocturne d'agent disposant d'appareils sophistiqués et coûteux de mesure de luminance et de l'efficacité lumineuse. Le Code de la route fixe, depuis le 30 août 1977, des normes de luminance maximale qui sont totalement méconnues par les dispositifs publicitaires, s'agissant notamment des écrans numériques, la luminance correspond à plus de 10x les normes maximales réglementaires, sans qu'aucune autorité administrative n'ait été en mesure de faire respecter ces prescriptions en vigueur depuis plus de 35 ans ! Il est évident qu'aucune autorité administrative – en particulier dans les communes dont le maire est compétent parce qu'il existe un règlement local de publicité – ne disposera des moyens permettant d'assurer le respect de ces prescriptions.

Proposition d'abrogation de cet article.

Texte visé : 1^{er} alinéa de l'article R. 581-35 du code de l'environnement.
(décret n°2012-118 du 30 janvier 2012, art 8).

Dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, les publicités lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, à l'exception de celles installées sur l'emprise des aéroports, de celles éclairées par projection ou transparence supportées par le mobilier urbain et des publicités numériques supportées par le mobilier urbain à condition que leurs images soient fixes.

Les publicités numériques sur mobilier urbain sont exonérées de l'obligation d'extinction nocturne (de 1 à 6 heures du matin) dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants à condition qu'elles ne comportent alors que des « images fixes ».

Cette condition est illusoire : quelle autorité de police compétente (qu'il s'agisse du maire ou du préfet) enverra des agents publics s'assurer, entre 1 et 6 heures du matin, que les écrans numériques sur mobilier urbain ne projettent que des « images fixes » (ce qui n'interdit d'ailleurs pas de projeter un « diaporama.) ? Après une hypothétique mise en demeure quelle autorité de police compétente enverra des agents, pour s'assurer que les images sont fixes, que ces écrans sont effectivement et restent "fixes" ?

Généraliser l'obligation d'extinction entre 1 heure et 6 heures du matin.

11^{ème} proposition. Protection antisismique.

Construction

Texte visé : Arrêté du 22 octobre 2010 – classification et règles de construction parasismique.

Signalement par Communauté Urbaine de Strasbourg.

Dans le cas de l'implantation d'un bâtiment modulaire à simple rez-de-chaussée qui est auto stable, inutilité des fondations parasismiques.

Supprimer l'obligation des règles parasismiques pour les bâtiments modulaires à simple rez-de-chaussée.

12^{ème} proposition. Reconduction des contrats des agents non titulaires.

Ressources Humaines

Texte visé : La loi n° 84-53 du 21 janvier 1984 relative au statut des agents de la fonction publique dispose en son article 41 que « l'autorité territoriale doit procéder à une déclaration de vacance d'emploi en respectant un délai de publicité raisonnable avant d'envisager la reconduction d'un agent non titulaire dans les fonctions qu'il occupe ».

Signalement par la commune de Saint-Marceau, Sarthe.

Le parcours de la Présidente du SIVOS de Saint-Marceau et de Maresché pour reconduire 7 contrats de travail d'agents non titulaires...

Septembre 2010 et novembre 2010 publicité auprès du Centre de gestion de la fonction publique concernant la vacance de 5 emplois occupés par des personnels bénéficiant de CDD et arrivant en fin de contrats et la création de 2 emplois avec des personnels déjà en CDD sur d'autres postes, pour le SIVOS de Saint-Marceau et de Maresché soit au total sept agents en poste qui va déclencher une procédure surréaliste.

Signature en date du 20/09/2010 par la Présidente du SIVOS de 7 contrats du 1er octobre au

31 août 2011.

Lettre du 18 octobre 2010 de l'autorité préfectorale demandant au SIVOS de lui fournir les éléments permettant d'établir que la procédure de reconduction de 5 des CDD signés par la Présidente a été menée régulièrement.

Lettre du 29 novembre 2010 de l'autorité préfectorale rappelant à nouveau au SIVOS les procédures de création ou de reconduction de contrats de travail prévues par la loi du 21 janvier 1984 - Art.41.

Lettre du 21 janvier 2011 de l'autorité préfectorale demandant à la Présidente du SIVOS de rapporter 5 contrats de travail au motif de procédure irrégulière (délai de publicité raisonnable non respecté).

Délibération en date du 25 janvier 2011 du SIVOS de Saint-Marceau et de Maresché demandant à sa Présidente d'annuler les 5 CDD entachés d'irrégularité.

Arrêté de la Présidente du SIVOS annulant les 5 CDD désignés par l'autorité préfectorale dans sa lettre du 21 janvier 2011.

Création par le SIVOS de 5 contrats temporaires pour besoins occasionnels du 1er février au 31 mars 2011 pour remplacer, avec les mêmes personnels, les 5 contrats annulés.

Renouvellement de la publicité de vacance de 5 postes pendant 2 mois auprès du Centre de Gestion.

Signature des 5 CDD rapportés avec les 5 mêmes personnels qu'au départ du 1er avril 2011 au 30 avril 2011.

Lettre du 14 mars 2011 de l'autorité préfectorale demandant au SIVOS de rapporter des 2 derniers des 7 contrats qui ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur (délai de publicité "raisonnable" non respecté).

Délibération du SIVOS en date du 24 mars 2011 demandant à sa Présidente d'annuler les 2 derniers contrats irréguliers.

Arrêté de la Présidente du SIVOS annulant les 2 CDD désignés par l'autorité préfectorale dans sa lettre du 14 mars 2011.

Création par le SIVOS de 2 contrats temporaires pour besoins occasionnels, pour remplacer, du 1/04/2011 au 1/5/2011, avec les mêmes personnels, les 2 derniers contrats annulés.

Renouvellement de la publicité de vacance de 2 postes pendant 2 mois auprès du Centre de Gestion.

Signature des 2 CDD rapportés avec les 2 mêmes personnels qu'au départ à compter du 01/06/2011 au 30/09/2011.

Fin de la procédure : renouvellement de 7 CDD avec des personnels travaillant déjà pour le SIVOS, pour la période scolaire de septembre 2010 à septembre 2011.

Proposition : abrogation l'article 41 de la loi du 21 janvier 1984 afin de permettre la reconduction des contrats d'agents non titulaires qui donnent entièrement satisfaction dans les emplois occupés.

13^{ème} proposition. Normes électricité pour l'habitat où le réseau n'existe pas.

Réseau

Texte visé : NFC. 15.10 homologuée le 13.01.2010 fixe la réglementation des installations en métropole.

Normes inapplicables dans les sites isolés d'outre-mer où les réseaux n'existent pas... ou de façon sommaire.

Même inapplicabilité pour les normes sur les ceintures de sécurité dans les pirogues qui, en Guyane, assurent les transports scolaires par application d'une réglementation qui ne vise que les transports par rails et routes.

14^{ème} proposition.

Construction

Texte visé : Article / 271-4 du code de la construction et de l'habitat, modifié par la loi n° 2010- 788 du 12.07.2010, art 160.

Un diagnostic technique doit être annexé à la promesse de vente ou à défaut à l'acte authentique.

Ce dossier est superflu dès lors que l'immeuble est voué à la destruction.

Proposition : Abroger l'obligation de diagnostic (électricité, gaz et performance énergétique).

Texte visé : Article R 2224-23 résultant du décret 2000-318 2000-04-07 du 9 avril 2000.

Abrogation de l'obligation de la périodicité minimum du ramassage.

En vertu de cet article dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères sont collectées porte à porte au moins une fois par semaine.

La double obligation (fréquence hebdomadaire (CI) + collecte en porte-à-porte) va à l'encontre des efforts déployés par les collectivités pour répondre aux orientations du Grenelle (réduction de la quantité de déchets, augmentation du taux de valorisation, introduction d'une tarification incitative) tout en optimisant les coûts de gestion du service de collecte des déchets par une adaptation des fréquences de collecte aux quantités présentées.

Parmi les pays européens, la France est le seul pays ayant une collecte hebdomadaire obligatoire des déchets dans les zones agglomérées.

Abrogation de l'article R 224-23 du code pour renvoyer à la collectivité publique responsable des collectes des ordures ménagères le soin de fixer les conditions de collecte, en remplaçant dans le texte "au moins une fois" par la mention : "selon une périodicité définie par la collectivité responsable de la collecte".

Texte visé : Arrêté du 12 décembre 2012 relatif aux emprunts des collectivités locales imposant à toutes les collectivités de calculer et de publier le coût de sortie de leurs emprunts.

Cet arrêté s'inscrit dans la tradition de l'extension du contrôle mis en place dans un premier temps pour encadrer les comportements déviants à tous les actes.

À l'origine, l'obligation de faire figurer dans les documents rendus publics le coût de sortie des emprunts était limitée aux emprunts structurés dits toxiques.

L'obligation vient d'être étendue à tous les emprunts.

Il faudra mentionner cette information dans 30 000 contrats avec des incertitudes quant aux mentions s'agissant de déterminer les coûts d'indemnité actuarielle fluctuante.

Proposition d'abrogation de cette obligation avec un triple motif.

- alléger une charge sur les services financiers des collectivités locales.
- Mettre un coup d'arrêt à la tendance consistant à étendre à tous les actes les contrôles sur les actes déviants.
- Arrêter d'exiger des mentions chiffrées incalculables.

17^{ème} proposition. Un petit geste symbolique d'allègement pour les usagers.

État des personnes

Texte visé : Décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005.

Pour la délivrance d'un passeport la production de deux photos alors que le traitement numérisé ne nécessite qu'une photo.

Signalement par Communauté Urbaine de Strasbourg

Proposition : Ramener l'obligation de fournitures à une seule photo...

18^{ème} proposition. Contrôle des échangeurs vapeur/eau de plus de 101 litres à réaliser tous les 40 mois par un bureau de contrôle (cas d'un raccordement à la CPCU)

Environnement

Texte visé : Arrêté du 15 mars 2000.

L'arrêté du 15 mars 2000 modifié impose des contrôles périodiques pour des récipients à partir de 200 bars litre soit 10 litres pour les échangeurs vapeur/eau alimentés par le réseau CPCU en vapeur à 20 bars. Cette disposition a été prise par analogie avec les compresseurs à air comprimé pour lesquels il existe un risque de fuite de vapeur. Par contre, pour les échangeurs vapeur/eau, s'il y a fuite de vapeur, cette fuite se fera dans de l'eau en circulation, donc aucun risque d'explosion ou de fuite de vapeur. S'il y a fuite, ce sera une fuite d'eau.

Proposition d'abrogation de l'arrêté du 15 mars 2000.

19^{ème} proposition. Adopter dans les collectivités locales le même dispositif que la fonction publique hospitalière pour les concours sur titre.

Ressources Humaines

Texte visé : Article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Signalement par Le Mans Métropole.

Depuis plusieurs années, les concours de la fonction publique sont de plus en plus professionnalisés, afin d'évaluer non pas un niveau de connaissances générales, mais des parcours professionnels et des connaissances selon les spécialités choisies.

En effet, si le principe de fonctionnaires généralistes pouvant passer d'un poste à un autre est louable, les collectivités sont confrontées à des besoins en compétence pointue (finance, juridique, cadres et techniciens des services techniques) acquise dans les parcours universitaires.

Dès lors qu'un diplôme est exigé (souvent plus élevé que ceux requis pour passer les concours), un simple oral permettant d'évaluer les capacités d'adaptation, les connaissances générales et les qualités personnelles des candidats, se substituerait aux épreuves actuelles.

Ce dispositif allègerait les frais des centres de gestion et du CNFPT et la facturation aux collectivités.

Il permettrait aussi une meilleure perméabilité entre secteur privé et public et ainsi une meilleure mobilité et des transferts de compétences entre les 2 secteurs.

Abrogation de dispositions rendant obligatoires les épreuves écrites.

20^{ème} proposition. Voirie.

Accessibilité

Texte visé : Norme NF S 32 002 du 20 décembre 2004.

Signalement par Communauté Urbaine de Lyon.

Cette norme concerne les dispositifs répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes. Depuis sa mise en place, les collectivités n'ont plus le choix du type de message diffusé. Le signal vert est repéré par un message dit codé. Avant cette norme, il s'agissait d'un message parlé sur Lyon.

Les personnes déficientes visuelles ont, à de nombreuses reprises, alerté le Grand Lyon et l'État sur la dangerosité de cette norme (bruit du message codé trop proche de la ritournelle). Par ailleurs, tous les signaux sonores diffusés en ville sont des messages d'alerte ou de danger (sirène, alarme). Ce problème a déjà été soulevé au Sénat par Gérard Collomb. Question écrite n° 20691 publiée dans le JO Sénat du 01/12/2005 page 3085.

Proposition : Abroger et remplacer par les règles précédentes.

Exclure les aménagements du domaine public du champ d'application de l'arrêté du 12 avril 2012.

Texte visé : Article 541-14 IV Code de l'Environnement (+ art 541-14-I IV).

Les plans départementaux ou interdépartementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux doivent "prévoir obligatoirement des installations de stockage de déchets non dangereux", alors qu'une installation de stockage existante peut répondre largement aux besoins.

La même formulation est prévue pour les déchets du BTP (art 541-14-I IV).

Ce texte permet de rendre obligatoire plusieurs installations de stockage là où une seule suffit.

Proposition : Deux solutions

- modifier la rédaction en substituant « à des installations » la formule « une ou des installations ».
- considérer que les dispositions de l'article 541-14-IV du code de l'environnement et celles de l'article 541-14-I IV sont satisfaites lorsqu'existe une installation.

Signalement : SYCTOM Paris

Texte visé : le décret 2011-767 (art 266 nonies 4bis Code des douanes) dispose que "les mâchefers non valorisables seront exonérés de TGAP" à l'entrée d'un centre d'enfouissement (ISDND).

Les mâchefers valorisables, mais non valorisés faute de débouché ne sont pas exonérés de TGAP.

Il serait logique de prévoir leur exonération lors de leur mise en décharge dès lors qu'ils sont le sous-produit d'ordures ménagères déjà taxées.

ANNEXE IV - AVIS DU CONSEIL D'ETAT DU 20 NOVEMBRE 2003 RAPPELANT LES LIMITES DU POUVOIR DÉLÉGUÉ AUX FÉDÉRATIONS SPORTIVES.

■ Assemblée générale – Avis n° 369.474 – 20 novembre 2003

Sports – Fédérations sportives – Exercice d'un pouvoir réglementaire – Édition de règles ou normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives – Étendue et limites de la compétence dévolue à une fédération délégataire en application du I de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984.

Le Conseil d'État, saisi par le ministre des sports des questions suivantes :

1. Quels sont l'objet et l'étendue de l'habilitation conférée par l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives à certaines fédérations sportives pour définir les règles ou normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives ?
2. La compétence qui appartient aux fédérations sportives aux fins et dans les limites précisées dans la réponse à la première question comporte-t-elle également un pouvoir d'homologation ou de validation des installations et des équipements sportifs aux fins de vérifier leur conformité aux normes qu'elles édictent et, dans l'affirmative, quelles sont les possibilités de recours ouvertes aux collectivités territoriales propriétaires ou gestionnaires d'équipements sportifs et aux associations affiliées à la fédération délégataire ?
3. Lorsque les fédérations sportives modifient les règles ou normes qu'elles ont établies sur le fondement des compétences précisées ci-dessus, détiennent-elles le pouvoir d'imposer l'application immédiate des prescriptions nouvelles et d'interdire le déroulement de toute manifestation ouverte à leurs licenciés jusqu'à la mise en conformité des équipements et installations sportifs, ou sont-elles tenues de prévoir des dispositions transitoires à cet effet ?
4. Le pouvoir d'édicter des normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives peut-il être exercé par les ligues instituées sur le fondement de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 et peut-il être délégué par les fédérations sportives à leurs organes nationaux, régionaux ou départementaux ?
5. Les fédérations sportives délégataires peuvent-elles se borner à reprendre dans leurs règlements les prescriptions émanant de fédérations internationales ?
6. Les dispositions de l'article 33 de la loi précitée du 16 juillet 1984 imposent-elles, sous peine d'illégalité, la consultation du conseil national des activités physiques et sportives, pour la définition des règles techniques édictées par les fédérations, ainsi que sur les conditions d'entrée en vigueur de ces normes et sur leur homologation ?

Vu la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, modifiée, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L. 123-1 et L. 123-2 ;

Vu le décret n° 93-708 du 27 mars 1993 pris pour l'application de l'article 42-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives ;

Vu le décret n° 2001-252 du 22 mars 2001 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil national des activités physiques et sportives ;

Vu le décret n° 2002-648 du 29 avril 2002 pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ;

Vu le décret n° 2002-762 du 2 mai 2002 pris pour l'application du II de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 ;

Vu l'arrêté du 24 octobre 2001 relatif aux normes des équipements sportifs ;

Vu l'avis n° 345.883 de la section de l'intérieur du Conseil d'État, en date du 27 juin 1989 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes :

Sur la première question :

Les dispositions du I de l'article 17 de la loi susvisée du 16 juillet 1984 permettent au ministre chargé des sports d'attribuer à une fédération agréée la compétence pour établir, dans une discipline déterminée, des règles techniques propres à cette discipline et édicter des règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation sportive ouverte à ses licenciés.

Il est loisible à ce titre à cette fédération, sous réserve des compétences dévolues à l'État dans sa sphère d'attribution par les articles 42-1 et 42-2 de la loi, de définir les normes applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, qu'il s'agisse des installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs ou de celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes.

En revanche, les exigences dictées exclusivement 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 au titre de l'article 17 de la loi. En ces domaines, elles ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

En tout état de cause, une fédération délégataire ne peut exercer la compétence qui lui est conférée que dans le respect des principes et des règles qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public, et ne saurait intervenir selon des modalités qui seraient inconciliables avec ceux-ci, notamment dans le domaine de la sécurité.

Sur la deuxième question :

A) En ce qui concerne l'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public :

Aux termes de l'article 42-1 de la loi du 16 juillet 1984 susvisée « Sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation applicables aux établissements recevant du public, les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public font l'objet d'une homologation délivrée par le représentant de l'État, après avis de la commission de sécurité compétente ou, dans les conditions prévues par arrêté du ministre chargé des sports, de la commission nationale de sécurité des enceintes sportives ».

Il résulte de ces dispositions que la délégation consentie à une fédération sportive, dans les conditions précisées en réponse à la question 1) ci-dessus ne peut porter sur l'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public, compétence attribuée au représentant de l'État par les dispositions précitées de l'article 42-1 de la loi du 16 juillet 1984.

B) En ce qui concerne l'homologation des équipements sportifs :

L'homologation des équipements sportifs relève de la compétence d'une fédération délégataire ; cette homologation, à laquelle se réfèrent les dispositions du 9° de l'article 9 du décret du 2 mai 2002, a pour objet de vérifier la conformité aux règles techniques édictées par la fédération, tant du matériel utilisé pour les compétitions sportives que des dimensions, de la nature et des matériaux utilisés pour l'aire de jeu et les installations édifiées sur celle-ci ou qui constituent le prolongement indispensable au bon déroulement des compétitions.

C) En ce qui concerne les recours ouverts contre les actes des fédérations délégataires :

L'acte émis par une fédération délégataire, sur le fondement des compétences mentionnées ci-dessus, présente le caractère d'un acte administratif pris pour l'exécution d'une mission de service public et peut dès lors être déféré à la juridiction administrative, après, lorsqu'il y a lieu, épuisement des voies de recours internes aux fédérations et mise en œuvre de la procédure de conciliation organisée par le troisième alinéa du IV de l'article 19 de la loi précitée du 16 juillet 1984, par toute personne justifiant d'un intérêt pour agir et, en particulier,

lorsqu'elles justifient d'un tel intérêt, par une collectivité territoriale propriétaire ou gestionnaire d'un équipement sportif et par une association affiliée à une fédération délégataire. Il appartient également au ministre chargé des sports et, pour les fédérations et unions sportives scolaires et universitaires, au ministre chargé de l'éducation nationale, chargés, chacun en ce qui le concerne, par les dispositions de l'article 16 de la loi précitée du 16 juillet 1984 de veiller au respect par les fédérations des principes et des règles qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public et de déférer au juge compétent les décisions des fédérations qu'ils estimeraient illégales, dans les conditions et selon les modalités précisées dans l'avis susvisé émis le 27 juin 1989 par la section de l'intérieur du Conseil d'État.

Sur la troisième question :

L'exercice d'un pouvoir réglementaire, alors même que ce pouvoir est exercé par une autorité déléguée, implique, pour son détenteur, la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'il définit afin de se conformer en permanence à l'objet pour la réalisation duquel lui a été conférée sa compétence, sans que les personnes auxquelles sont imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer un droit au maintien de la réglementation existante.

Il incombe toutefois à une fédération sportive bénéficiant d'une délégation prévue au I de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 de veiller à ce que les nouvelles normes qu'elle édicte présentent un caractère nécessaire pour l'exécution de la délégation qu'elle a reçue et soient proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée. La fédération délégataire doit également se conformer aux obligations relatives à la publication de ces normes, qui lui sont imposées par le troisième alinéa de l'article 17-1 de la loi précitée du 16 juillet 1984, et respecter les conditions relatives à la consultation préalable du conseil national des activités physiques et sportives mentionné à l'article 33 de cette loi et aux modalités d'entrée en vigueur précisées par le décret en Conseil d'État pris en application de l'article 42 bis de cette loi.

Les nouvelles normes édictées par une fédération délégataire, dans sa sphère de compétence, sont applicables dès leur publication ; il incombe toutefois à cette fédération, eu égard à la nature des règles édictées et à l'importance des travaux qu'elles rendent nécessaires, de prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité aux nouvelles normes des installations existantes.

Sur la quatrième question :

Aux termes du VI de l'article 16 de la loi précitée du 16 juillet 1984, « à l'exception des ligues professionnelles mentionnées au II de l'article 17, les fédérations agréées ne peuvent déléguer tout ou partie des missions de service public visées au présent article. »

Il résulte en premier lieu de ces dispositions que, sous la réserve prévue en faveur des ligues professionnelles, les missions de service public dont une fédération agréée peut être titulaire en vertu de la délégation mentionnée au I de l'article 17 de cette loi ne peuvent faire l'objet d'une subdélégation au profit d'une personne extérieure à la fédération c'est-à-dire dotée d'une personnalité juridique distincte de celle-ci. Une telle interdiction ne peut toutefois être entendue comme prohibant l'exercice de la compétence réglementaire dévolue à la fédération par un organe interne de celle-ci, désigné conformément aux statuts qui la régissent dans le respect de l'annexe 1 au décret susvisé du 29 avril 2002.

Les dispositions précitées du VI de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 autorisent en second lieu une fédération agréée titulaire d'une délégation sur le fondement du I de l'article 17 à déléguer tout ou partie de sa mission de service public à une ligue professionnelle définie au II de l'article 17. Toutefois, la délégation à la ligue n'est possible que dans les conditions et sous les réserves énoncées par le décret susvisé du 2 mai 2002 et ne peut ainsi porter sur les matières énumérées à l'article 9 de ce décret lequel définit les compétences qui relèvent, en tout état de cause, de la fédération et au nombre desquelles figurent notamment la définition et le contrôle des règles techniques et l'homologation des équipements sportifs.

Sur la cinquième question :

Les fédérations sportives internationales sont soumises à la législation de l'État où chacune d'elles a son siège et les règlements qu'elles édictent ne s'appliquent pas dans le droit interne français. Il est toutefois loisible à une fédération française de reproduire tout ou partie de ces règlements internationaux dans les normes qu'elle édicte et qui reçoivent application dès lors qu'elle détient une délégation prévue par le I de l'article 17 de la loi

précitée du 16 juillet 1984 et que lesdits règlements répondent aux conditions de légalité énoncées en réponse à la première question ci-dessus.

La mission de service public confiée à une fédération délégataire ne confère pas à celle-ci une simple faculté dont elle serait libre d'user ou de ne pas user mais lui impose de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour atteindre l'objet sur lequel porte la délégation. Aussi, dans le cas où une fédération délégataire se bornerait à reprendre à son compte, pour les rendre applicables en France, les dispositions émanant d'une fédération internationale, elle serait dans l'obligation, si ces normes ne recouvrent pas l'ensemble du champ de compétence qui lui a été dévolu, de les compléter par des dispositions appropriées.

Sur la sixième question :

Il ressort des termes du deuxième alinéa de l'article 33 de la loi précitée du 16 juillet 1984 que le conseil national des activités physiques et sportives est consulté par le ministre chargé des sports sur les conditions d'application des normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives ainsi que sur les modifications de ces normes et leur impact financier.

Le législateur a ainsi entendu soumettre à la consultation du conseil national des activités physiques et sportives tout projet portant sur la définition des équipements nécessaires à la compétition, ainsi que les normes auxquelles les installations doivent se conformer.

Ainsi qu'il est dit dans la réponse à la première question, les normes relatives à ces matières sont définies, pour sa discipline, par toute fédération sportive qui a reçu la délégation prévue par le I de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984 ; il appartient donc au ministre chargé des sports de soumettre à la consultation du conseil national des activités physiques et sportives tout projet de règlement établi par une fédération délégataire dans les matières définies ci-dessus ; cette consultation constitue une condition de la légalité des normes ainsi édictées.

ANNEXE V - ILLUSTRATIONS DES PÉCHÉS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

FICHE 1

Les coûts normatifs.

Signalement : Collectivités de Caen, Le Havre, Lille Métropole.

La modification des tracés des terrains de basket, à réaliser d'ici 2015, en fonction du niveau de jeu, a coûté 30 000 euros à la ville de Caen pour son Palais des Sports, qui précise qu'il reste 25 gymnases à traiter sur le territoire communal.

Au Havre également, les changements des réglementations de la FFBB, génèrent des coûts importants.

Pour exemple :

- La modification des tableaux de score : la ville a été contrainte de changer les tableaux de score, lorsque les adaptations n'étaient pas possibles. Coût de l'opération : 25 000 €.
- La mise en place des guirlandes électriques (led strip) autour des panneaux a été particulièrement difficile à réaliser. Coût de l'opération : 3 000 €.
- L'achat du système PTS : le matériel a été imposé par la fédération. Un seul produit sur le marché (de marque américaine) et un seul fournisseur. Coût de l'opération 5 000 €.
- Les modifications sur les tracés du jeu : 15 salles ont été touchées. Coût de l'opération 15 000 €.

Autre exemple :

- Avec le passage d'une équipe de hockey sur glace en D2, la FFHG impose d'augmenter le nombre de portes de piste : 4 portes de piste n'étaient pas suffisantes.
- Deux portes ont dû être ajoutées à Lille Métropole (en remplacement de panneaux de rambarde) pour un coût de 3 000 euros HT.

FICHE 2

L'instabilité de la normativité.

Signalement : Lille Métropole

En basket, la ligne des 3 points passe à 6,75 m (contre 6,25 m actuellement). Elle se rapproche ainsi de la ligne de la NBA qui est à 7,23 m. La mise aux normes entraîne un coût compris entre 2 000 et

10 000 euros suivant les équipements (parquet, sol souple...) et ne démontre pas la preuve d'une légitimité indéniable : il n'y a toujours pas d'uniformité mondiale - tracés différents en NBA, en NCAA. Est-ce que cela signifie qu'un nouveau changement sera obligatoire dans le futur ?

Le même type de problème se retrouve dans l'exploitation des patinoires, le règlement de la Fédération Française de Hockey sur Glace (FFHG) demandant d'abord en 2003 de nouveaux tracés des zones de but et zones arbitres (900 euros HT à Lille Métropole) puis en 2008, le prolongement du marquage au sol sur les plinthes en périphérie de la piste (au niveau des lignes rouges et bleues). Ces modifications ont engendré un coût de 500 euros HT, mais la FFHG indique que ce n'est finalement pas très important... En 2009, ce sont les bancs des joueurs qui sont considérés comme non conformes, notamment au niveau des prisons. Le remplacement de tous les bancs coûte 4 000 euros HT à Lille Métropole.

FICHE 3

L'aristocratie normative.

Signalement : Caen, Dijon, Lille Métropole, Metz.

Malgré un investissement d'1 million d'euros pour la réalisation d'un terrain de football en revêtement synthétique (complexe sportif Maurice Fouque), la Ville de Caen voit ce même terrain déclassé par la Fédération Française de Football de la catégorie 4 à la catégorie 5 en raison de la dimension des vestiaires des arbitres. Si la Ville n'avait pas réalisé de travaux sur l'aire de jeu et l'éclairage, le terrain serait resté en 4ème catégorie jusqu'en 2020. Ce déclassement engendre une perte de 20 000 euros de subvention FFA (Fonds d'Aide au Football Amateur) par la ville.

Le classement en niveau I du stade Gaston Gérard de la ville de Dijon pour lequel, après une saison complète en LI, il a fallu détruire une cloison exigée pour la montée en LI afin d'avoir une salle de presse conforme aux règlements de la LFP pour gagner 5m².

Ces m² manquent à l'infirmerie pour le classement en niveau I de la FFF....

Il existe une exigence – suivant le classement du complexe sportif – quant à la superficie en m² des vestiaires affectés aux équipes et aux officiels. Il n'a pas été encore prouvé les besoins physiologiques du joueur – passant d'un niveau départemental à un niveau régional – de disposer d'un espace plus étendu pour se préparer et se changer. (Lille Métropole). Par ailleurs, tous les locaux destinés aux acteurs d'une rencontre de football doivent être situés à proximité immédiate de l'aire du jeu (art 24 de la FFF). Les espaces réservés au public ne peuvent pas être proches de ceux réservés aux acteurs de la rencontre. À Lille Métropole, un club house sous tribune est mitoyen avec un vestiaire et la porte du vestiaire donne sur l'arrière de la tribune plutôt que sur le devant : le classement du stade n'est pas possible.

En hand-ball, pour les compétitions de niveau « championnat de France », il est nécessaire de disposer d'un local antidopage, de 4 vestiaires et de 2 vestiaires « arbitres » : 1 500 € d'amende par match si la salle n'est pas conforme.

FICHE 4

L'obscurité normative (fédérale).

Signalement : Lille Métropole, Nice

Références : Normes NF E 12193 Lumière et éclairage : éclairage des installations sportives - réglementation FFN 2-12 et règles particulières GE.

La norme fixe le niveau d'éclairement entre 200 et 500 lux selon la catégorie (mesuré sur un plan horizontal). Pour la TV, cette norme ne fixe pas de niveau précis dans le cas où il est nécessaire de filmer des actions au ralenti (mesuré sur un plan vertical). La règle FFN fixe 600 lux au minimum pour les virages et les départs (mesure horizontale) et elle recommande 1500 lux pour la TV (sous entendu mesure verticale). Il n'est donc pas simple de définir le niveau d'éclairement à prescrire pour un équipement de haut niveau.(Lille Métropole).

Autre exemple relatif à l'éclairage des terrains de football (Art 11).

La mesure de l'éclairage se fait par l'intermédiaire de points disposés sur l'aire de jeux. Ces zones doivent être plus ou moins éclairées suivant le classement de l'équipement. Cette réglementation engendre une augmentation de la puissance électrique exigée. Un dispositif technique difficile à installer lorsque la structure de base ne contient pas des mats assez grands ou le câblage nécessaire... en cas d'accession à une compétition nationale, aucune dérogation ne peut être accordée. Dans ce cas, le club doit chercher un nouveau stade.

FICHE 5

Les incompatibilités normatives.

Signalement : Dijon, Le Havre

Des exigences fédérales différentes selon les sports conduisent à ne pouvoir se faire succéder des matchs (ce qui est pourtant de plus en plus fréquent avec l'utilisation croissante des terrains synthétiques), à ne pouvoir utiliser un même bâtiment pour les différentes compétitions...

Le règlement de la ligue nationale de basket – article n°453.3.5, qui interdit la présence de tracés autre que le basket sur les parquets oblige à masquer les tracés lorsqu'il y a des compétitions autres que le basket.

La Ville de Dijon a acquis des lyres de projection des logos des ligues de basket et de handball sur le sol de son palais des Sports afin de préserver son parquet qui a été affecté pour les recouvrements fréquents des logos du hand dès lors que se déroulait un match de basket - les installations et décolllements de stickers abîmant notamment le vernis. Ce dispositif semblant nuire à la qualité des images, le diffuseur de la Pro A de basket demande de coller les stickers, rendant ainsi inopérant l'investissement et la volonté de préserver la qualité de l'aire de jeu.

La ville du Havre souligne la difficulté d'accueillir en un même lieu les matches d'équipes de Pro A de Basket, de D1 de handball féminin et de D2 de handball masculin dès lors que ces disciplines ont des exigences normatives et fédérales différentes et pas toujours compatibles entre elles.

FICHE 6

Les contradictions normatives.

Signalement : Lille Métropole, Toulouse

Des normes sportives peuvent aller à l'encontre de la loi handicap ou de la loi Grenelle 2.

Le code du sport impose une pente des sols de 3 à 5 % pour éviter les stagnations d'eau (problème d'hygiène) et le Conseil Consultatif du Handicap impose un dévers de 2 % maxi pour les PMR (difficultés pour une personne en fauteuil de circuler lorsque le dévers est important).

Ce problème de textes se contredisant a fait l'objet d'une question à l'Assemblée Nationale (question 89662). La réponse est de respecter le CCH sauf dans les cheminements PMR. Cette solution est difficilement applicable dans la pratique, car il faut définir et matérialiser au sol ces cheminements (il faut assurer au sol un guidage visuel pour les mal voyants et une bande d'éveil à la vigilance au bord des bassins, ce qui est déjà beaucoup pour éviter les confusions).

FICHE 7

Obsolescence normative.

Signalement : Grenoble

L'arrêté du 7 avril 1981 fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées.

Cet article prévoit :

« Une vidange complète des bassins est assurée au moins deux fois par an. Toutefois, le Préfet sur proposition du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, peut exiger la vidange d'un bassin lorsque son état de propreté n'est pas satisfaisant, lorsque l'eau n'est pas conforme aux normes de qualité, après désinsectisation ou en présence de toute anomalie entraînant un danger pour la santé des usagers ».

En l'état, les traitements sont permanents et ne justifient plus en 2013 que l'eau des bassins surveillés quotidiennement pour l'accueil d'usagers soit vidangée alors que l'on engage des problématiques de développement durable et d'économie de la ressource en eau.

PARTIE II

**MAÎTRISER LE FLUX,
OU
COMMENT ARRACHER LES NORMES DU
DÉSORDRE DANS LEQUEL ELLES PROSPÈRENT**



« Nous avons en France plus de lois que le reste du monde tout entier, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes. Qu'ont gagné nos législateurs à choisir cent mille espèces et faits particuliers et à y attacher cent mille lois ? Ce nombre n'a aucune proportion avec l'infinie diversité des actions humaines. La multiplication de nos inventions n'arrivera pas à répondre à la variété des situations. Il y a peu de relation de nos actions, qui sont en perpétuelle mutation, avec les lois fixes et immobiles. Les plus désirables, ce sont les plus rares, simples et générales [...] ». Montaigne – Essais, Livre III, chapitre 13.

Montaigne résume exactement la situation à laquelle nous sommes confrontés. Elle a déjà été dénoncée par force rapports (ceux du Conseil d'État en 1997 et 2006, ceux des sénateurs Doligé en 2011, Sueur et Gourault en 2013, les lois Warsmann, pour ne citer que quelques exemples) et fait l'objet d'un nombre conséquent de propositions précises, argumentées, la plupart pourtant restées jusqu'alors lettre morte.

Pourquoi une telle inertie ? Pourquoi une telle difficulté à agir, alors que la situation est décrite, connue, analysée, et les solutions possibles avancées ? **Qu'avons-nous à gagner, collectivement, au maintien d'une situation où, à un stock de normes déjà considérable, de nouvelles normes viennent sans cesse se rajouter, comme si aucune prise de conscience sur les effets pervers de cette surprolifération n'était possible ?**

Il ne s'agit pas seulement de l'application des normes aux collectivités locales et des difficultés, réelles, que celles-ci rencontrent dans leur mise en œuvre. L'intempérance normative et la faiblesse des réponses qui y ont été jusqu'à présent apportées questionnent notre rapport – collectif et individuel – au Droit et à la place qui doit être la sienne dans notre organisation démocratique comme dans la régulation des actions humaines par la puissance publique.

Si aucun des rapports précédents, aucun des appels lancés (rapport Gallois, commission Attali), n'a réussi à secouer notre apathie réformatrice, c'est que tarir notre logorrhée normative implique un « choc », une prise de conscience, un effort de remise en cause sans précédent : un choc de « compétitivité de notre droit », une prise de conscience de la portée réelle et pratique des normes, une remise en cause de notre conception du Droit et de notre façon de le produire.

Nous ne proposons donc pas une énième méthode et ses outils pour analyser l'empilement devenu anarchique des normes qui constituent notre corpus juridique. Nous avons pour défi d'apporter une nouvelle approche de la norme valant pour l'avenir, cruciale pour que les efforts de remise en ordre entrepris ne soient pas ruinés par un retour immédiat de la prolifération normative.

I – LA SURPROLIFÉRATION NORMATIVE : DERRIÈRE UN SUJET D'APPARENCE TECHNIQUE, DES ENJEUX DÉMOCRATIQUES ET ÉCONOMIQUES LOURDS

I-1 LA NORME N'EST PAS QU'UN SUJET DE DROIT.

Il est confortable d'aborder la question de la surprolifération normative sous l'unique angle du droit. La discussion se résume alors à une querelle d'experts sur la nature réglementaire ou non de telle disposition, et sur la pertinence de prendre ou pas les textes d'application qui auraient été oubliés.

Il est plus délicat, en revanche, d'en interroger les ressorts implicites, car les traiter implique d'aller bien plus loin dans la réflexion et dans l'action que le simple déclassement de dispositions réglementaires ayant abusivement envahi le champ législatif.

En effet, la question de la « norme », outre un sujet technique de droit, est d'abord un sujet sociétal, politique et économique. Or la politique normative de l'État n'est-elle pas empoisonnée par des motifs bien plus sociologiques et politiques que juridiques ?

Traiter de l'empilement des normes c'est donc s'intéresser à un sujet sociétal, car la manière de concevoir le droit, de le vouloir, de l'écrire et de le mettre en œuvre révèle comment se structure le rapport qu'une société et ses dirigeants entretiennent avec le monde qui les entoure. L'ambition de couvrir par le droit « l'infinie diversité des actions humaines » (Montaigne, toujours) témoigne de plusieurs symptômes : du souhait louable d'apporter une réponse à toute difficulté que pourrait rencontrer le citoyen ; d'une peur de l'avenir si forte qu'elle conduit à prétendre se prémunir contre toute doléance, toute velléité de demander des comptes à ceux qui nous gouvernent, et in fine contre tous risques. Notre intempérance normative est symptomatique de notre pessimisme collectif (les Français sont d'ailleurs un des peuples les plus pessimistes d'Europe),⁽¹⁾ et de notre difficulté à assumer sereinement notre statut de « puissance moyenne », qui semble à beaucoup, bien étriqué, pour une Nation à l'Histoire si féconde, qui conserve encore quelques strapontins (au Conseil de Sécurité de l'ONU par exemple) à côté des fauteuils des puissants d'hier (USA, Grande-Bretagne) et de demain (BRIC). À défaut d'exercer une influence solide sur le monde qui nous entoure, nous nous illusionnons sur nos capacités à contrôler ce qui se passe à l'intérieur de nos frontières, en normant tout ce qui peut l'être, depuis le nombre d'œufs par menu dans les cantines scolaires jusqu'au diamètre des tuyaux d'eau du robinet.

La question de la norme est également **un sujet politique** : en effet, celui qui tient la plume détient réellement le pouvoir de « faire » la norme. Il est celui qui, en pratique, régit le quotidien des citoyens, de l'économie du Pays, et régule leurs rapports. Or, cet auteur putatif est en réalité multiple :

- il y a **celui qui écrit la norme, le législateur** : sa capacité à la produire est questionnée à la fois par notre perte de maîtrise relative sur notre production normative (impact du droit européen et international), par les conditions dans lesquelles il l'écrit (rythme de plus en plus effréné des réformes législatives), et par l'obsolescence rapide des normes dans certains domaines techniques (la norme, vite dépassée, se retrouve « en retard » sur les innovations technologiques) ;

(1) Un sondage mené fin 2011 dans 51 pays par le réseau Gallup International, classe la France en tête des pays les plus pessimistes avec un solde « optimistes/pessimistes » de **-79**, contre une moyenne de **-3** au niveau mondial.

- il y a **ceux qui mettent en œuvre la norme, les « services publics »** : leur capacité opérationnelle est aujourd'hui mise à mal par la coïncidence de l'inflation normative et de la diminution drastique de leurs moyens, matériels et humains.
- il y a **ceux qui jugent la norme, les magistrats** : qui dit norme dit en effet souvent sanction, y compris pénale, en cas de non-respect. Ainsi, différentes juridictions, pas toujours d'accord entre elles, sont amenées à contrôler la bonne application de normes de moins en moins claires, et à en préciser les effets pour les situations qu'elles n'avaient pas explicitement prévues. Cet éclatement des responsabilités est source d'insécurité juridique, particulièrement lorsque l'absence de textes d'application conduit le juge à « dire » la norme.

Les rapports de force entre ces « faiseurs de norme » sont donc un sujet éminemment politique : si le législateur perd de sa capacité à faire la norme, si celle qu'il fait reste sans effet (incapacité opérationnelle) ou déjugée, si le pouvoir réglementaire en produit trop, c'est notre démocratie qui est sapée. Et elle l'est tout autant lorsque le législateur ne sature pas sa responsabilité normative, ou lorsqu'il prétend régir pour tous et dans le détail des domaines qui devraient relever d'une adaptation au cas par cas.

Enfin, et plus encore, **la question de la norme est un sujet économique majeur**. Le corpus juridique est un facteur d'attractivité pour les activités économiques ; c'est aussi un levier qui influence les décisions des entreprises (par exemple orienter les investissements vers tel ou tel domaine). Or, comme le soulignait la Commission pour la libération de la croissance française dans son rapport rendu en janvier 2008, « les « coûts » engendrés par la complexité normative ont ainsi été évalués par la Commission européenne à 3 % du PIB européen, tandis que l'OCDE les chiffres à 3-4 % du PIB selon les pays. **Pour la France, ce coût est estimé à 60 milliards d'euros.** » ⁽²⁾

L'instabilité des normes pèse sur l'activité privée, mais aussi sur les finances publiques au sens large, car les coûts induits ne sont jamais sincèrement chiffrés a priori ni évalués a posteriori. Or, la norme peut être source de croissance comme elle peut détruire de la croissance, en fonction de sa qualité, de sa complexité, et surtout de la pertinence du niveau où elle est placée. ⁽³⁾

En cette période où se conjuguent crise économique, démantèlement industriel, explosion du chômage et dégradation aigüe des finances publiques, il devient irresponsable de ne pas s'attaquer au problème des normes et au rapport que notre société entretient avec le Droit. La reconversion industrielle de la France vers des industries nouvelles, d'avenir (transition énergétique), la concrétisation d'investissements étrangers importants, le rééquilibrage des territoires de la République, sont conditionnés non seulement au traitement du stock de normes existant, mais aussi à un changement complet de paradigme sur le sujet⁽⁴⁾. Il n'est plus suffisant de compter sur l'image de la France auprès de nos partenaires et sur nos supposés atouts en termes d'infrastructures pour rester au niveau dans la compétition économique mondiale.

(2) Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, p. 182

(3) Dans une étude de 2009 intitulée "Impac économique de la normalisation", l'AFNOR souligne que les normes volontaires contribuent directement à la croissance de l'économie française. Cette contribution est estimée à 0,81% en moyenne annuelle soit 25% de la croissance du PIB.

(4) Dans une monographie de 2010 intitulé "Mieux légiférer en Europe - France", l'OCDE souligne ainsi que "les questions économiques et la pertinence de la gouvernance réglementaire pour relever les défis économiques ne sont pas absentes des politiques de gouvernance réglementaire, mais sont nettement moins visibles que dans certains pays européens où elles ont constitué le moteur principal des réformes."

En résumé :

- la norme est un sujet sociétal, politique et économique avant d'être un sujet de droit ;
- traiter de l'intempérance normative implique donc de considérer le sujet sous un angle qui ne se limite pas à l'approche juridique ;
- le traitement de l'intempérance normative est la condition nécessaire au rétablissement de notre compétitivité économique autant que de nos finances publiques.

I-2 LA NORME EST AUSSI UN SUJET DE DROIT.

Montesquieu, dans l'esprit des lois (1758) en peu de mots nous enseignait une grande vérité : « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires.* »

Pourquoi crée-t-on de la norme ? Pourquoi crée-t-on du droit ? Et, quand la décision de normer une activité ou une situation est prise, pourquoi choisit-on tel niveau de norme plutôt que tel autre ? Pourquoi une loi plutôt qu'un arrêté, un décret plutôt qu'une circulaire ? Pourquoi définir des obligations de moyens plutôt que de s'en tenir aux obligations de résultat ? Pourquoi préférer la norme obligatoire et contraignante aux référentiels de bonnes pratiques ?

Tout se passe aujourd'hui comme si les auteurs de la norme avaient perdu de vue la structuration logique du corpus juridique : **avoir une hiérarchie des normes a en effet un sens et relève d'une logique profondément démocratique.**

La dérive qui consiste à tout insérer dans la loi, en surplus des principes généraux qui lui appartient effectivement seule de définir, revient à surcharger et donc déposséder le Parlement. À titre d'exemple, le texte de 2005 sur les territoires ruraux comportait initialement 76 articles, mais 240 lors de son adoption définitive.

Le Parlement se trouve ainsi submergé pour au final être contourné. L'évolution des techniques et de la société rend nécessaire l'adaptation du contenu de la loi lorsqu'elle contient tous les détails. Cela oblige à de fréquents retours sur le texte, à des échéances rapprochées et selon une procédure aussi lourde que chronophage. L'encombrement de l'ordre du jour parlementaire conduit au recours aux ordonnances. Le Parlement se trouve du même coup « dépossédé ». Il est même dépossédé doublement, condamné à se prononcer et à retravailler sans cesse sur des textes où le domaine réglementaire empiète sur celui de la loi. De surcroît, il se prive de toutes chances de proportionnalité dans le règlement d'application. **Cette situation ne fait que des perdants, le législateur, le pouvoir réglementaire et surtout les citoyens.**

Choisir systématiquement le niveau de norme de la loi, presque au sommet de la pyramide, c'est aussi choisir la rigidité de cette dernière et la lourdeur procédurale nécessaire pour la modifier. Cette lourdeur a pourtant un sens : puisque la loi a vocation à formuler des principes généraux, il est normal que ceux-ci soient supposés bénéficier d'une certaine longévité, par opposition avec les dispositions pratiques, techniques, qui doivent, elles, pouvoir évoluer aussi rapidement que les situations l'exigent. Perdre de vue le sens de cette hiérarchie conduit à la situation que nous connaissons aujourd'hui : les lois débordent de dispositions techniques et pratiques qui ne devraient pas s'y trouver, et dont la modification est de fait rendue excessivement difficile. **En jouant le jeu de cette confusion des genres, l'ensemble des auteurs de la norme méconnaît le droit des citoyens à disposer d'un droit qui les accompagne, plutôt qu'il ne les empêche d'avancer.**

Les auteurs de la norme bafouent donc, sans s'en émouvoir, l'ordonnement logique du droit (hiérarchie des normes). Cette inconscience s'accompagne d'un tropisme avéré pour la norme descendante, obligatoire et contraignante, comme s'il n'existait pas d'autre façon d'organiser les situations et les rapports humains qu'en produisant un texte normatif. Or, **le choix entre norme obligatoire et norme volontaire est particulièrement structurant**. La mise en œuvre de la norme, son respect, n'implique pas les mêmes logiques de contrôle ni les mêmes organisations pour l'assurer. La norme obligatoire est bien plus lourde à faire respecter, et il n'est pas prouvé qu'elle permette systématiquement de mieux atteindre les objectifs souhaités que la norme volontaire.

Cette foi quasi aveugle en la norme obligatoire contribue à la rigidité et au caractère irréformable de notre corpus juridique. Elle empêche également d'identifier les sujets dont l'importance collective est telle qu'elle justifie le recours à la contrainte : en cela, **elle participe de la fracture qui se creuse entre le citoyen et le Droit** qui est censé le protéger, et qu'il ne comprend plus.

En résumé :

- le sens de la structuration hiérarchique de notre droit a été perdu de vue ;
- l'erreur majeure consiste à penser que seul le niveau de norme quasi maximal (loi) assorti de la dimension la plus contraignante possible (obligation) permettent de garantir l'atteinte des résultats souhaités ;
- il en résulte une rigidité excessive du corpus juridique qui alimente la défiance du citoyen envers le Droit et en empêche les évolutions nécessaires.

I-3 BIEN « FAIRE LA NORME » EST DONC UN ENJEU DÉMOCRATIQUE AUTANT QUE TECHNIQUE.

La norme est un outil du droit. Elle ne devrait pas être investie d'une autre fonction que celle-ci, et en aucun cas être considérée comme une fin (ce qu'elle n'est pas) plutôt que comme un moyen (ce qu'elle est par définition). Comme tout outil, la norme doit être élaborée en respectant un certain nombre de règles. Mais comme il s'agit d'un outil qui a la particularité de dire ce qui doit ou ne doit pas être, **la qualité technique de la norme est indissociable d'enjeux démocratiques trop souvent perdus de vue**. C'est seulement si la norme est « bien faite » au regard de ces enjeux qu'elle est à même de remplir la fonction d'outil qui lui est assignée.

Respecter le « droit de la norme » revient d'abord à respecter les principes de légistique qui définissent la façon dont le droit doit être produit. C'est garantir que le niveau de norme adéquat est bien choisi, que les rapports définis entre les différents niveaux de norme sont respectés. In fine, c'est simplement appliquer la Constitution et veiller à rester **dans un État de droit**.

Respecter le « droit de la norme » c'est ainsi avant tout veiller à la bonne distinction entre domaine législatif et domaine réglementaire, bien précisée aux articles 34 et 37 de la Constitution. Réserver à la loi la détermination des règles et principes fondamentaux c'est rendre à chacun les responsabilités qui sont les siennes dans notre construction institutionnelle, et c'est donc **respecter les institutions de notre République**.

Respecter le « droit de la norme », c'est aussi tenir compte des compétences respectives des différentes composantes de la puissance publique, et donc **enfin prendre acte de la décentralisation** ; cela implique une révolution culturelle au sein des services de l'État, notamment centraux : leur force prescriptive sur des compétences décentralisées est illusoire, et la capacité de ce qui reste des services déconcentrés de l'État à appliquer les torrents de textes d'esprit centralisateur qu'ils reçoivent quotidiennement est à peu près nulle ⁽⁵⁾ . L'amélioration de l'efficience des services de l'État dans leur ensemble est conditionnée à cette révolution culturelle.

Respecter le « droit de la norme », c'est enfin se donner les moyens d'adapter le corpus juridique rapidement, dès que le besoin s'en fait sentir : c'est être plus réactif, plus souple, plus dynamique, dans un monde « globalisé » sans cesse en mouvement et où tout est plus rapide qu'il y a 50 ans ; c'est donc simplement mettre le droit au service des citoyens pour accompagner, le mieux possible, les transformations parfois imprévues qui peuvent les affecter très directement. Cette réactivité retrouvée doit permettre à notre pays de **saisir mieux et plus rapidement les opportunités qui lui sont offertes par ces mutations**. Il serait par exemple très dommageable que la complexité et la surprolifération de normes dans le domaine du développement durable empêchent la transition énergétique d'être effectivement facteur de croissance et de créations d'emplois⁽⁶⁾ .

En résumé :

- en l'état actuel, nous ne respectons ni l'esprit de notre Constitution, ni les institutions de notre République ;
- ce faisant, nous pénalisons notre pays en l'empêchant de réagir rapidement aux mutations de son environnement, mutations dont on choisit d'ignorer les potentialités.

I-4 FACE À CES ENJEUX, IL N'EST PLUS TEMPS DE TERGIVERSER.

Le plus inquiétant dans la situation qui vient d'être décrite reste **l'indifférence, pour ne pas dire l'apathie, avec laquelle les différents rapports appelant à des mesures rapides ont été accueillis**. À l'instar du Titanic, nous fonçons vers l'iceberg sans tenir compte des messages d'alerte (le Titanic en avait reçu pas moins de six l'avertissant de la présence d'icebergs sur sa route), comme si nos institutions, revêtues de la force du Droit, étaient insubmersibles. Si la masse de rapports sur le sujet est insuffisante à éveiller les consciences politiques, la crise économique, l'urgence à susciter l'implantation d'activités créatrices d'emplois sur notre territoire, la tentation du vote aux extrêmes devraient constituer des raisons suffisantes pour entreprendre enfin la refondation de notre corpus juridique et, surtout, changer notre rapport culturel et institutionnel au Droit.

(5) Le rapport des inspections générales "Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État", rendu à l'été 2012 évalue ainsi à près de -15% les baisses d'effectifs dans les services décentralisés de l'État (-13% pour le seul échelon départemental)

(6) Dans le rapport de l'OCDE précité, il est d'ailleurs souligné que : "l'intégration relativement mineure des enjeux économiques est plutôt surprenante dans un contexte de crise et de politique de relance économique. En l'absence d'un lien clair avec les enjeux économiques, le dossier de la gouvernance réglementaire se trouve relativement peu porté en dehors d'un champ circonscrit d'institutions administratives et politiques".

Les enjeux de la lutte contre l'intempérance normative sont cruciaux pour la Nation.

Il n'est pas acceptable de s'arrêter aux dimensions techniques du problème (droit pur) ni de se laisser freiner par les résistances que l'on anticipe. Oui, l'abrogation de certaines normes fera des mécontents, et nul doute qu'ils se plaindront. Oui, le retour au champ légistique de la loi, à savoir la définition des principes généraux, donnera moins de visibilité aux parlementaires (fin des amendements techniques précis, effet médiatique réduit) et offrira à la critique populaire et médiatique le flanc d'un exécutif qui n'aura pas TOUT prévu dans la loi. Oui, les juridictions renâcleront probablement à voir leur pouvoir de dire la norme réduit par une amélioration de la qualité de cette dernière⁽⁷⁾.

La réponse à ces résistances est simple : **la France a tout à gagner à remettre de l'ordre dans son propre droit.** Elle redresserait ainsi son image dégradée dans la compétition mondiale, notamment auprès des entreprises candidates à une implantation en France. Le rapport Gallois vient de rappeler qu'il est en fait un des fondements de la reconquête de la compétitivité. En s'attaquant à cette tâche, la France regagnerait aussi en crédibilité pour convaincre ses partenaires de réviser la législation réglementaire et les conventions internationales. Enfin, cette remise en ordre renforcerait notre démocratie, en prouvant au citoyen que ses représentants font le droit pour l'intérêt général, et non pour la somme des intérêts particuliers de ceux qui savent le mieux se faire entendre.

Pour répondre à ces enjeux déterminants pour l'avenir, il n'est pas suffisant de traiter le « stock » de normes existant, en l'allégeant et en le débarrassant des scories majeures qui le rendent inopérant. Il est impératif de changer de paradigme pour l'élaboration des normes à venir et de révolutionner notre culture administrative et politique de la norme.

(7) Rapport OCDE toujours : " La gouvernance réglementaire est une politique de long terme, à faible gain politique immédiat, soumise aux pressions du court terme."

II – RÉVOLUTIONNER NOTRE CULTURE ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DE LA NORME

C'est ici que se situe l'enjeu crucial de notre commande. Nous voulons éviter que d'autres aient à conduire, dans 1, 3, 5 ou 10 ans, le même travail d'analyse du trop-plein de normes et n'aboutissent aux mêmes constats et aux mêmes recommandations. **Un « choc de compétitivité » pour notre Droit permettra de traiter l'existant ; il n'est porteur d'aucun garde-fou pour l'avenir.** Faute de décisions rapides et courageuses susceptibles de changer durablement le rapport que nous entretenons à la norme, il faudra, demain, recommencer le travail – dans une situation probablement encore pire que celle d'aujourd'hui.

La norme étant un outil de droit, une partie de la réponse se trouve dans l'évolution de quelques outils juridiques.

Mais la norme n'étant pas qu'un sujet de droit, l'essentiel du changement de paradigme tiendra à une évolution en profondeur du processus d'élaboration de la norme et de l'attitude des acteurs qui en sont chargés.

2-1 RÉPONDRE PAR LE DROIT POUR LE MODERNISER.

2-1-1 FAIRE ÉVOLUER NOS PRINCIPES JURIDIQUES.

INSTAURER LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

Le principe de proportionnalité implique l'adéquation des moyens à un but recherché⁽⁸⁾. Selon cette logique, l'administration ne peut, dans un État de droit, que prendre des mesures qui soient strictement nécessaires pour maintenir ou rétablir l'ordre public. Il constitue donc un rempart pour éviter que des moyens excessifs ne soient adoptés pour atteindre un but explicite recherché.

Lui reconnaître une valeur constitutionnelle permettrait d'en faire à la fois un guide d'action (dans la mesure où il obligerait à conserver la mesure la mieux appropriée) et aussi un frein à l'intervention excessive de la norme (puisque tout excès serait susceptible d'être censuré par le Conseil Constitutionnel). Le contrôle du respect de ce principe pourrait s'inspirer du contrôle de proportionnalité en droit communautaire⁽⁹⁾.

La compatibilité de ce principe avec le principe d'égalité n'est questionnée ni en droit du travail, ni en droit pénal, ni en droit communautaire. Il n'y a aucune raison objective pour qu'elle le soit en droit administratif. En effet, le principe d'égalité devant la loi « ne s'oppose, ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un ou l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

(8) En droit communautaire, il est rédigé comme "la recherche d'une proportionnalité entre le but recherché et les moyens utilisés pour l'atteindre".

(9) Le contrôle de proportionnalité en droit communautaire porte sur 3 points : La nécessité de la mesure au regard de l'objectif poursuivi (critère de la nécessité), le non-dépassement de ce qui est approprié (critère de proportionnalité stricto sensu) et le choix de la mesure la moins contraignante pour les administrés ou les opérateurs économiques ' critère dit de l'adéquation)

La prochaine révision constitutionnelle annoncée par le Président de la République ouvre la voie à l'introduction dans notre droit de ce principe de proportionnalité tant ignoré au cours des dernières décennies.

En pratique, la CCEN serait fondée à examiner les normes qui lui sont soumises également au regard du respect de ce nouveau principe constitutionnel. La fiche d'impact financier qu'elle utilise dans ses analyses pourrait ainsi être enrichie de nouveaux volets permettant d'apprécier la réflexion menée par les ministères porteurs sur les modalités d'application proportionnée éventuelles des normes qu'ils proposent.

INSERER LE PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE

Dans son rapport public en 2006, le Conseil d'État mentionnait que le principe de sécurité juridique « implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles ».

La notion de sécurité juridique reste toutefois absente de notre corpus constitutionnel. Elle ne figure ni dans le texte de la Constitution de 1958, ni dans celui du Préambule de 1946, ni même dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La notion de sécurité juridique ne figure pas non plus, en tant que telle, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, même si celui-ci l'utilise pour limiter les possibilités de rétroactivité de la loi et également pour tenter de sauvegarder la qualité de la loi.

La sécurité juridique a cependant été reconnue comme un principe par la Haute juridiction, dans un arrêt Société KPMG du 24 mars 2006, sans pour autant être qualifiée de principe général de droit.

Nombreux sont les travaux soulignant la nécessité d'une consécration de la notion de sécurité juridique. L'inflation législative et réglementaire, les nombreuses révisions de la Constitution, les interprétations des juges et l'instabilité jurisprudentielle ne sont que la résultante du paradoxe de notre société complexe qui oblige à la formulation de règles générales, et donc à la préservation d'un environnement juridique stable, mais nécessite une adaptation incessante du droit à des situations éphémères.

Bien que le principe de sécurité juridique semble s'imposer de lui-même, mettre un terme au désordre normatif implique inévitablement l'institutionnalisation au plus haut niveau de ce principe qui aujourd'hui apparaît davantage comme un non dit.

Outre la fin d'un flou juridique, ce nouveau principe constitutionnel aurait également le mérite d'enrayer un autre conservatisme du droit public français qui, actuellement, ne reconnaît qu'à demi-mot le principe de protection de la confiance légitime, corollaire subjectif du principe de sécurité juridique.

SÉCURISER LES NORMES A ELABORATION LENTE

L'annulation des documents d'urbanisme élaborés au prix de plusieurs années de consultations et de procédures est de nature à fragiliser le développement d'un territoire. Il en est souvent de même des permis de construire.

La recherche d'une plus grande sécurité juridique pour répondre à ce constat a conduit à l'adoption de l'article L 600-1 du code de l'urbanisme au terme duquel l'illégalité pour vice de forme ne peut plus être invoquée par la voie de l'exception 6 mois après la date d'entrée en vigueur d'un document d'urbanisme.

Il faut poursuivre dans cette direction en prévoyant que le juge administratif qui s'apprête à annuler un acte d'urbanisme ou un permis de construire en raison d'un vice de forme réparable puisse décider de surseoir aux effets de son annulation en donnant six mois à l'autorité compétente pour réparer le vice de forme dont se trouve entachée sa décision.

Cette idée de délai de correction des vices de forme réparable pourrait faire l'objet d'une application plus large afin d'éviter des annulations formelles qui ont pour seul effet de retarder l'application de décision souvent utile et urgente.

DÉPÉNALISER LE DOMAINE DES NORMES

En dehors du domaine touchant à la sécurité, il n'est pas justifié d'avoir des normes dont l'application insuffisante puisse être sanctionnée pénalement. De façon générale, il est opportun de rompre avec la pénalisation des rapports sociaux. La pénalisation des délits non intentionnels des élus locaux constitue un frein avéré à l'action publique locale, les élus étant encouragés à gérer leur collectivité sans la moindre prise d'initiative afin de limiter le risque pénal encouru.

Il n'est donc pas admissible qu'une collectivité qui n'a pas les moyens de mettre en œuvre une norme ou qui soit dans l'incapacité de le faire en raison de la complexité de cette norme, de son impact financier ou de sa non-applicabilité effective à une situation particulière donnée puisse, en raison de cette incapacité, être actionnée au pénal. Il convient donc non seulement de supprimer les dispositions pénales contenues dans les normes actuellement applicables aux collectivités locales, mais surtout d'éviter toute dimension pénale dans les normes à venir, en partant du principe que le Code pénal apporte déjà une réponse suffisante aux domaines qu'il couvre⁽¹⁰⁾.

(10) Le Code pénal comporte dans sa rubrique relative "atteintes à l'administration publique" trois grands types de délits imputables aux élus locaux : Les abus d'autorité dirigés contre l'administration ; Les abus d'autorité dirigés contre les particuliers ; Les manquements au devoir de probité.

Prévenir, tenter de tout prévoir et réagir par avance dans les moindres détails, telles sont les conséquences comportementales d'un principe de précaution, source inépuisable de normes. C'est ainsi par exemple que deviennent applicables des normes antisismiques dans des zones où la terre n'a jamais tremblé.

Face au principe de précaution, il est urgent de réhabiliter le droit au risque, condition du progrès scientifique et technique, des innovations qui impliquent toujours des transgressions et des explorations hors normes. La créativité est par essence hors-norme.

Cependant, **une société qui choisit de prendre des risques en fait prendre, et doit pouvoir réparer.** Notre droit a inventé depuis longtemps un régime adapté en réparation du risque. La responsabilité pour risque permet en effet de réparer un préjudice sans avoir besoin de chercher de faute. Ce régime, inventé pour réparer les accidents statistiques non réductibles des vaccinations varioliques, est fondé sur l'idée qu'une société peut pour des raisons d'intérêt général faire peser des risques sur des personnes et que lorsque des personnes subissent les conséquences d'une activité à risques, elles ont droit à réparation.

Il est possible de construire une société à risques qui répare le risque. C'est un peu le régime de l'assurance qui est parfois tous risques.

La réhabilitation du droit au risque dépasse largement la question de notre corpus juridique. Elle implique un discours volontariste et pédagogique à tous les niveaux sur le caractère potentiellement créatif de la prise de risque, et sur le droit à réparation. Il s'agit d'une évolution dans la durée, qui touche elle aussi à un réflexe culturel ancré dans les mentalités françaises : dans un autre domaine, les économistes considèrent les Français comme plutôt « averses au risque », avec comme symptôme de cette aversion un taux d'épargne parmi les plus élevés d'Europe (16,2% en 2012)⁽¹¹⁾.

- Tempérer le principe de précaution pour éviter l'horreur normative

Le principe de précaution accompagné de la menace pénale est une source inépuisable de norme dans le domaine de la sécurité.

Appliqué aux établissements d'accueil des personnes âgées, ce principe peut conduire à des logiques d'infantilisation et d'enfermement que seule une culture du risque assumé peut corriger.

Telle est la démarche qu'a soutenue la Fondation de France en lançant un appel à projets « droit au choix et droit au risque des personnes âgées ».

Un système de signature de décharge de responsabilité lié à l'adhésion à des normes assouplies sur les droits de sortie et sur la participation aux activités d'un établissement ouvrirait la possibilité de vivre ses choix jusqu'au bout de sa vie.

Cette démarche de prise de risque atténuerait les effets liberticides du principe de précaution.

(11) Source INSEE et OCDE. Selon les chiffres d'Eurostat, seuls les Allemands, les Belges et les Slovènes mettent davantage de côté que les Français.

En résumé : 5 actions à conduire pour faire évoluer nos principes juridiques actuels

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Instaurer le principe de proportionnalité	Gouvernement et Parlement (révision constitutionnelle)	Opportunité d'engager une révision de la Constitution	Ouvre des marges de manœuvre pour l'adaptabilité du droit
Instaurer le principe de sécurité juridique	Gouvernement et Parlement (révision constitutionnelle)	Opportunité d'engager une révision de la Constitution	Stabilité de la norme
Sécuriser les normes à élaboration lente : permettre au juge de sursoir à une décision d'annulation pour vice de forme	Les juges administratifs	Définir les champs qui peuvent s'y prêter	Sécurise les projets lourds
Dépénaliser le domaine des normes	Ensemble des acteurs qui « font » la norme	Définir les champs qui peuvent s'y prêter	Permet de sortir d'une logique socialement malsaine
Tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque	Tous les acteurs de la norme	Va à l'opposé des tendances sociétales actuelles ; Difficulté politique à assumer le « on ne peut pas tout maîtriser »	Source de créativité et d'innovation indispensable dans la compétition mondiale

2-1-2 OUVRIR LE DIALOGUE SUR LES NORMES.

SORTIR DE L'OBSESSION DE LA NORME OBLIGATOIRE ET VALORISER LA NORME CONTRACTUELLE

Notre culture juridique française accorde une confiance supérieure à la norme obligatoire par comparaison avec les dispositifs de type contractuel, volontaire, incitatif, qui sont bien plus présents dans la culture juridique anglo-saxonne. Il s'agit donc de conduire une véritable révolution copernicienne, ce qui ne sera pas simple tant elle s'attaque à des réflexes solidement ancrés.

Un droit moderne doit veiller à ne pas figer des situations par définition transitoires, compte tenu de l'évolution des sciences, des techniques, et des situations sociales. Les normes juridiques contraignantes doivent donc se limiter à fixer les objectifs à atteindre (obligatoires) et renvoyer les moyens à des normes techniques et aux outils du droit contractuel : des accords plutôt que des arrêtés, des chartes plutôt que des circulaires.

Dans une nouvelle approche de la production normative, plutôt que de considérer que la norme doit être par défaut obligatoire, et par dérogation volontaire (ou contractuelle), **les auteurs de la norme doivent être incités à privilégier la norme non obligatoire à chaque fois qu'il ne pourra être prouvé que l'obligation garantirait de meilleurs résultats.**

Cette « nouvelle approche » française des normes appliquées aux collectivités permettrait d'avoir un droit efficace et à jour, en progression constante. Elle s'inscrirait dans une **démarche de rupture avec la tradition d'un droit public unilatéralement impératif en faisant entrer les règles dans les mœurs avant de les établir dans les lois.**

Il est toutefois peu probable qu'une obligation formelle de justifier le caractère obligatoire d'une norme dans une fiche d'impact produirait des effets satisfaisants – l'obligation de conduire des études d'impact n'a, par exemple, abouti qu'à surcharger les services qui les rédigent dans l'urgence, sans véritable analyse des effets possibles du texte qu'ils préparent. C'est donc plutôt dans la formation des acteurs de la norme que ce point devra être souligné (cf infra).

En revanche, il pourrait être utile d'**instaurer un contrôle renforcé du caractère obligatoire dès la conception de la norme**, et d'introduire les résultats de ce contrôle dans l'exposé des motifs, afin que le Juge puisse ensuite éventuellement être saisi sur cet aspect. La possibilité pour le Juge d'intervenir doit permettre d'assurer que le contrôle du caractère obligatoire ne sera pas purement procédural. Elle devrait aussi responsabiliser les administrations sur l'utilité réelle de la norme.

INSTAURER DES "NORMES RECOMMANDATIONS"

Il serait pertinent de s'inspirer de la manière dont le monde professionnel met en œuvre une activité normative sans susciter de difficultés majeures. La raison en est simple. Les normes AFNOR commencent leur vie comme simple recommandation.

Les prochaines "normes" en droit public gagneraient à naître sous un tel statut ouvrant ainsi une phase d'expérimentation, d'évaluation et d'adaptation, plus efficace pour mesurer les coûts que les études d'impact toujours un peu théoriques et plutôt "minorantes" sur les conséquences financières.

Cette formule s'inscrirait dans une démarche de rupture avec la tradition d'un droit public unilatéralement impératif en faisant entrer les règles dans les mœurs avant de les établir dans les lois.

L'annexe "pour l'avènement d'un droit intelligent articulant normes juridiques et normes techniques" explicite les conditions du passage vers des "normes recommandations".

INSTAURER UN "RESCRIT NORMES"

La valorisation de la norme contractuelle pourrait également s'inspirer de techniques qui ont déjà fait leur preuve. À ce titre, le rescrit qui connaît un véritable essor en matière fiscale pourrait être transposé en matière de normes s'appliquant aux collectivités locales.

Le rescrit est une prise de position formelle de l'administration qui l'engage et limite son droit à remettre en cause la situation individuelle de l'administré qui l'a sollicitée. En matière fiscale, il permet ainsi à un administré de présenter sa situation et de demander à l'administration fiscale de se prononcer sur la conduite qu'il doit tenir.

Transposé aux collectivités territoriales et leurs établissements publics, le rescrit permettrait à ces dernières de se tourner vers les administrations centrales lorsque leur situation au regard d'une norme ne semble pas correspondre aux cas prévus par celle-ci. Le rescrit se traduirait ainsi

par une simple application du droit existant, mais pourrait dans certains cas prendre une forme interprétative, créatrice de solutions pour des circonstances particulières.

Au même titre que le rescrit constitue une garantie offerte au contribuable, faisant ainsi écho à l'indispensable sécurité juridique, il renforcerait l'idée d'une confiance légitime réciproque entre l'Etat et les collectivités.

CRÉER UN "MÉDIATEUR DE LA NORME" ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La somme des malentendus qui s'accumulent entre l'État et les collectivités territoriales en matière de normes, justifie l'institution auprès du Ministre chargé de la décentralisation d'un médiateur en charge de garantir l'écoute, le dialogue et le règlement amiable des différends qui peuvent naître entre l'administration centrale et l'administration locale dans la mise en œuvre des normes.

Le médiateur recevrait et instruirait les réclamations et les demandes de médiation, émanant des collectivités locales et proposerait aux administrations centrales une résolution amiable des litiges ce qui permet d'éviter un contentieux ou tout simplement la rupture du service public.

Chaque collectivité locale qui se trouverait ainsi confrontée à une disposition réglementaire dont la mise en œuvre, en raison de circonstances locales, de fait ou de droit, serait rendue inapplicable, voire financièrement insoutenable, devrait pouvoir solliciter l'avis d'un médiateur chargé de se prononcer sur l'application au niveau local de la disposition contestée.

Nommé par le Président de la République pour une durée de trois ans renouvelable et indépendant des parties concernées, ce médiateur aurait pour priorité d'aboutir à un accord équilibré qui permette une application équitable de la norme. Il disposerait de moyens dédiés obtenus par redéploiement d'effectifs en provenance des services prescripteurs (dont l'activité est vouée à diminuer compte tenu des efforts entrepris pour juguler la surproduction normative). Il ne s'agit en effet nullement de créer une instance qui viendrait se surajouter aux instances de dialogue existantes, mais simplement une nouvelle fonction au sein de l'administration, au bénéfice des collectivités confrontées à des difficultés dans la mise en œuvre des normes.

Chaque année le médiateur remettrait au Président de la République un rapport dans lequel il formulerait les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer la mise en œuvre des normes, de nature législative ou réglementaire, par les collectivités locales ou leurs établissements publics. Le contenu de ce rapport, recommandations comme difficultés relevées pour l'application de la norme, devrait pouvoir être transmis aux différents services de l'État créateurs de normes, ainsi qu'au législateur, afin que ceux-ci puissent en tenir compte dans l'élaboration des normes futures. Il ferait également l'objet d'une présentation et surtout d'une discussion lors d'un séminaire annuel des responsables juridiques ministériels que nous appelons de nos vœux (cf infra 2.2.3). Le Haut Conseil des Territoires en serait également destinataire.

Une variante du dispositif du médiateur consisterait à lui permettre de s'appuyer sur les débats des conférences territoriales de l'action publique lorsque ces dernières porteraient sur la mise en œuvre des normes dans les collectivités locales. Il pourrait également interroger les préfets de département sur les interprétations qu'ils auraient pu être amenés à formuler pour les normes concernées (cf supra-interpréter les normes)

Une autre possibilité serait de positionner le médiateur auprès du futur conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, si la proposition de loi en portant création (adoptée par le Sénat le 28 janvier 2013) était votée par l'Assemblée Nationale⁽¹²⁾. A cette occasion, il est vivement recommandé au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire du Parlement les propositions de lois sur le traitement des normes (proposition Sueur/Gourault et proposition Doligé), qui comportent des dispositions pertinentes, justifiant que ces textes aboutissent avant la fin de l'année 2013.

En résumé : 4 actions à conduire pour ouvrir le dialogue sur les normes

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Valoriser la norme contractuelle	Ensemble des auteurs de la norme	Réflexe quasi "culturel" du recours à la norme obligatoire ; réticence des administrations au contrôle renforcé	Simplification et assouplissement du corpus juridique ; responsabilisation des acteurs pour la détermination des moyens nécessaires à atteindre les buts obligatoires
Instaurer des "normes recommandation"	Ensemble des auteurs de la norme	Réflexe quasi "culturel" du recours à la norme obligatoire ; réticence des administrations au contrôle renforcé	Simplification et assouplissement du corpus juridique ; responsabilisation des acteurs pour la détermination des moyens nécessaires à atteindre les buts obligatoires
Instaurer un "rescrit normes"	Chaque ministère (administration centrale)	Changement d'habitudes	Cohérence de l'action de l'État (existe déjà en matière fiscale) ; enrichissement de la doctrine ; désengorgement des services de contrôle
Créer un "médiateur de la norme" entre l'État et les collectivités territoriales	Décision PM Mise en place Intérieur	Réticence des administrations qui devront fournir les moyens	Fluidifier les relations État/CT ; Limiter les contentieux ; Connaissance des effets concrets des normes

(12) Cette proposition de loi prévoit la transformation de la CCEN en conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales.

RENVERSER LA LOGIQUE DE LA DÉCISION IMPLICITE

Notre droit contient nombre de dispositions qui font de l'absence de décision de l'Administration une situation juridique équivalente à une décision. Il s'agit le plus souvent d'une décision de rejet⁽¹³⁾, mais certains régimes particuliers prévoient au contraire que le silence gardé par une autorité administrative pendant un certain délai vaut décision implicite d'acceptation.

L'existence de ces régimes dérogatoires a pour conséquence une réelle incertitude juridique pour l'administré qui se voit refuser un droit ou avantage sans autre forme de procès, notamment sans en connaître la motivation⁽¹⁴⁾. L'argument selon lequel le principe de la décision implicite de rejet permettrait au citoyen de s'assurer de l'effectivité de ses droits apparaît donc très contestable.

De plus, bien que réduit à deux mois, ce principe ne permet pas de lutter contre l'attentisme de l'administration. Il est quelque fois plus simple de provoquer une décision implicite de rejet que de prendre une décision expresse. D'ailleurs, pour contraindre l'administration à davantage de diligence dans ses réponses, de plus en plus de décisions implicites valent acceptation de la demande de l'administré.

C'est pourquoi, dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'action administrative, il est proposé d'inverser le principe en décidant que « *A l'exclusion de demande financière de toute nature et des questions touchant à l'état des personnes, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision acceptation. Ce principe ne s'applique pas lorsqu'un régime de décision implicite de rejet est institué dans les conditions prévues à l'article 22 ou lorsque le texte institutif fixe la date de naissance de la décision implicite d'acceptation.* » L'administration serait ainsi contrainte de se positionner rapidement sur les droits des citoyens.

ÉVITER D'AJOUTER DES DISPOSITIONS NATIONALES AU DROIT COMMUNAUTAIRE OU INTERNATIONAL

La mauvaise transposition des textes communautaires, qui consiste à rajouter des dispositions nationales au contenu des textes à transposer, constitue une « surenchère normative », source de complexité inutile. Elle entrave ainsi la compétitivité et la réactivité des territoires, car une collectivité qui serait en concurrence avec une collectivité d'un autre État membre pour l'accueil d'une entreprise internationale risque d'être désavantagée, dans le choix final, du fait des contraintes normatives plus importantes côté français.

La meilleure transposition est donc celle qui n'ajoute rien au droit communautaire, ou à tout le moins, n'impose pas, sous prétexte de transposer le droit communautaire, de contraintes supplémentaires aux collectivités territoriales et leurs établissements publics.

(13) L'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que "sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet".

(14) Il lui appartient en effet, dans cette situation, de demander à l'administration les motifs de son refus avant de pouvoir en contester le bien-fondé.

Dans les cas exceptionnels où des ajouts nationaux se justifieraient, tout projet de texte de transposition, de quelque niveau qu'il soit (décret, arrêté ou projet de loi), devrait obligatoirement être accompagné d'une rubrique de l'exposé des motifs consacrée à ce qui n'est pas directement exigé par la directive.

Lors des réunions interministérielles de suivi de transposition réunies sous l'égide du SGAE, il appartiendrait au ministère concerné de mettre en évidence et de justifier l'intérêt représenté par les ajouts nationaux proposés.

En cas de difficultés, celle-ci pourrait être soumise au groupe à haut niveau de l'adaptation au droit communautaire visé à l'article 4.1.2 du guide de légistique, l'arbitrage du Premier Ministre intervenant là aussi en dernier recours.

Lorsqu'il sera justifié d'ajouter des dispositions nationales, celles-ci devront être clairement identifiées comme telles dans le texte, afin de permettre à chaque acteur d'identifier la source de la contrainte supplémentaire.

RESPECTER LE MORATOIRE SUR LES NORMES

Un moratoire sur l'édiction des normes réglementaires a été instauré par une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010. Il s'applique 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. Ce moratoire a été confirmé par le nouveau Premier ministre au début de la présente législature.

Quantitativement, la proportion de textes « d'initiative gouvernementale » présentés à la CCEN n'a pourtant pas diminué depuis la mise en œuvre du moratoire. **Pire de nombreuses administrations interrogées en séance ont reconnu en ignorer totalement l'existence.** Pour l'instant ledit moratoire n'offre pas encore le caractère dissuasif espéré du dispositif sur les ministères et sur la question de la soutenabilité financière.

Deux actions combinées sont à conduire pour faire respecter ce moratoire : une action de type managérial, visant à sensibiliser les acteurs de la production normative dans les administrations et à encourager le changement de certains réflexes bien installés, et une action plus contraignante et plus formelle pour s'assurer du respect du moratoire dans le processus d'élaboration de la norme.

- Avant l'été 2013, il sera ainsi nécessaire d'organiser un séminaire des directeurs des affaires juridiques et sous-directeurs de l'ensemble des ministères, afin que nul ne puisse plus prétendre ignorer l'existence du moratoire et ses règles ; ce séminaire pourrait d'ailleurs s'inscrire dans l'action de formation des acteurs de la norme indispensable au changement culturel préconisé (cf infra) ;
- Formellement, le rappel du moratoire dans les attendus de tous les textes réglementaires soumis à la CCEN pourrait être rendu obligatoire, afin de contraindre les administrations à le prendre en compte dans leur décision de présenter leurs normes.
Enfin, afin de formaliser le respect des principes édités par le moratoire, une réécriture du moratoire ou l'intégration des principes de celui-ci dans le guide de légistique pourrait s'avérer utile.

En résumé : 3 actions à conduire pour insuffler de l'intelligence dans notre management du droit

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Renverser la logique de la décision implicite	SGG	Réticence des administrations	Meilleure qualité de service au citoyen ; accessibilité et transparence
Éviter d'ajouter des dispositions nationales en transposant le droit international	Chaque ministère	Aucune	Améliore la position concurrentielle de la France vis-à-vis des autres membres de l'UE qui transposent directement
Respecter le moratoire sur les normes	Chaque ministère ; SGG pour organiser un séminaire des directeurs juridiques d'administration centrale	Poids des habitudes	Contenir le volume actuel de notre corpus juridique

2-2 RÉPONDRE EN PRATIQUE POUR PRÉVENIR LE RETOUR DE L'INTEMPÉRANCE NORMATIVE.

2-2-1 ENCADRER LA PRODUCTION NORMATIVE.

La révolution culturelle de la production normative ne se fera pas en un éclair. La vigilance restera de mise pour l'installer dans le temps, et engager durablement une logique qui devra permettre d'en maîtriser le volume et la qualité. En attendant que cette révolution produise ses effets, quelques outils simples peuvent être d'ores et déjà mis en place pour prévenir une résurgence de l'intempérance normative qui ruinerait les effets du « choc de compétitivité » de notre Droit.

METTRE EN PLACE DES OBJECTIFS DE « REVISION » DU CORPUS JURIDIQUE

En lien avec le programme de simplification pluriannuelle des normes décidé par le CIMAP du 18 décembre 2012, chaque directeur d'administration centrale aurait dans ses objectifs la reprise d'un certain nombre de textes par an avec propositions de déclassement associées. Il devrait annuellement rendre compte de l'atteinte ou non de ces objectifs devant le Premier ministre (SGG) et devant le Parlement.

Par ailleurs, une clause de caducité pouvant difficilement être insérée dans les normes, il conviendrait d'assortir les dispositifs normatifs à venir d'une clause de réexamen au bout d'un délai donné⁽¹⁵⁾.

(15) Le rapport Doligé proposait déjà cette clause de réexamen, sur le modèle des "sunset laws" Américaines.

LIER L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE NORME A L'ABROGATION D'UNE AUTRE

Il ne s'agit pas tant d'adopter une logique mécanique simple du « un pour un », mais bien de responsabiliser les administrations en contraignant leur force de proposition normative à la suppression de normes dont elles sont porteuses.

À ce sujet, le CIMAP du 18 décembre 2012 a d'ailleurs posé le principe « une norme créée = une norme abrogée⁽¹⁶⁾ ». Il ne reste donc plus qu'à mettre effectivement ce principe en œuvre.

PRODUIRE UN ÉTAT ANNUEL DU FLUX DE NORMES

Il existe déjà un tel état annuel dans le rapport présenté chaque année par la CCEN. Il pourrait donc être envisagé d'utiliser cet état pour indiquer, pour l'ensemble des administrations, le flux de création, le flux de suppression, et le solde. À cet état quantitatif devra s'ajouter un état qualitatif, précisant quels sont les domaines sur lesquels il a été légiféré, pour lesquels des normes ont été modifiées, et suivant quels motifs.

En résumé : 3 actions à conduire pour encadrer la production normative.

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Mettre en place des objectifs de révision du corpus juridique	PM/SGG Déclinaison par ministère (par RPROG)	Réticence des RPROG ou directeurs d'administration centrale à se voir rajouter des objectifs	Garantie d'une diminution réelle du volume des normes
Lier l'adoption d'une norme à l'abrogation d'une autre	Chaque ministère	Application du I pour I dans une logique mécaniste purement quantitative (peu d'effets qualitatifs)	Garantie que le volume total de normes n'augmente pas
Produire un état annuel du flux des normes	CCEN	Aucune (existe déjà)	Transparence ; Identification aisée des domaines les plus normés

(16) Décision n°16 - CIMAP du 18/12/12

2-2-2 MIEUX CONNAÎTRE LES EFFETS DES NORMES.

RÉALISER DES ÉTUDES D'IMPACT EX POST DES NORMES RÉGLEMENTAIRES

Il est indispensable de **s'appuyer sur des retours d'expérience pour mesurer les effets des normes**, les éventuelles difficultés engendrées et les surcoûts.

Il faut donc à la fois inciter les collectivités à faire remonter leurs difficultés sur le terrain, et obliger les ministères à suivre les effets des normes dont ils sont porteurs.

Chaque ministère devrait ainsi présenter en début d'année un programme de suivi de l'impact des normes qui serait construit en concertation avec les collectivités, par exemple via le Haut Conseil des Territoires.

Les conférences territoriales de l'action publique, prévues par le projet de loi sur la décentralisation, pourraient ensuite constituer le lieu adéquat où réaliser ces études d'impact locales, et où débattre de l'impact des normes mises en œuvre. Leurs conclusions seraient ensuite remontées au Haut Conseil des Territoires, chargé d'en élaborer une synthèse et d'identifier les normes dont l'impact n'est pas satisfaisant au regard de leurs objectifs.

Le médiateur de la norme pourrait utilement être associé à ces travaux.

Les ministères concernés seraient ensuite chargés de proposer des évolutions des normes en question.

S'INSPIRER DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Il faut renforcer la veille juridique, notamment vis-à-vis des États membres de l'Union Européenne avec lesquels nous nous trouvons en concurrence directe pour la localisation des activités économiques et des investissements étrangers.

Cette veille permettrait également d'enrichir nos outils et méthodes pour réaliser les études d'impact et pour maîtriser la production normative.

En résumé : 2 actions à conduire pour mieux connaître les effets des normes.

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Réaliser des études d'impact ex post	Ministères Haut Conseil des Territoires Conférences territoriales de l'action publique	Lourdeur de la tâche pour des services déjà surchargés ; Méthodologie à construire (une même méthodologie pour un même type de norme)	Permet de revenir rapidement sur une norme réglementaire dont l'impact serait plus négatif que positif ; Transparence
Assurer une veille juridique sur le sujet	SGG	Opportunité d'engager une révision de la Constitution	Stabilité de la norme

2-2-3 SENSIBILISER TOUS LES ACTEURS DE LA NORME POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ D'UNE PRODUCTION NORMATIVE "INTELLIGENTE".

Il n'y aura pas d'amélioration réelle ni de maîtrise de notre production normative sans un renforcement significatif de la compréhension que les acteurs de cette production ont des enjeux normatifs, sans une modification profonde de leurs réflexes juridiques et sans un affermissement de leurs compétences. Il ne s'agit pas seulement des rédacteurs, mais aussi (surtout ?) des cadres supérieurs chargés de concevoir l'esprit des textes au nom de leurs ministres respectifs. Pour mettre fin à l'intempérance normative, il faut s'attaquer au « management de la norme » et en revoir toutes les dimensions : la capacité à produire la norme, les règles pour l'écrire, ses modalités de diffusion et d'appropriation.

RENFORCER LA FORMATION DES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE À LA LÉGISTIQUE ET AUX ENJEUX (DÉMOCRATIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIÉTAUX) DU DROIT

Dans l'ensemble des écoles de la fonction publique, de tous niveaux, la formation à la légistique doit être significativement renforcée, non seulement en quantité (à titre d'exemple, elle n'est abordée à l'ENA que dans le dernier des 3 modules de la scolarité), mais surtout en qualité : il s'agit non pas de faire apprendre par cœur la technique (ordre des attendus, etc.) dans le but de réussir une épreuve scolaire, mais de faire comprendre ou de rappeler le sens de la hiérarchie des normes, les enjeux démocratiques et économiques qui y sont associés, et le rôle qui doit être celui de l'État dans la production normative. **Le message doit y être martelé que le recours à la norme doit être modéré et que la norme obligatoire ne doit intervenir que par exception.** L'analyse de l'impact des normes, appuyée d'exemples et de chiffres, doit faire partie intégrante de cette formation de base.

Par ailleurs, les formations au droit offertes dans les plans de formation continue des ministères devront s'inspirer de cette logique et non plus être principalement tournés vers la préparation des agents aux différents concours internes et examens professionnels.

RENDRE LE RESPECT DU GUIDE DE LÉGISTIQUE OBLIGATOIRE

L'actuelle piètre qualité de notre production normative a ceci d'absurde que l'outil qui permettrait de l'améliorer existe déjà : il s'agit du guide de légistique, élaboré par le Conseil d'État et disponible à tous sur le site de Légifrance. En dépit de sa qualité et de son indéniable utilité pour une correcte rédaction des textes, ses prescriptions sont loin d'être systématiquement respectées, ce qui conduit à s'interroger sur la connaissance que les rédacteurs de normes ont de ce guide.

Il apparaît donc nécessaire de rappeler régulièrement l'existence de ce guide, et son utilité pour l'élaboration des textes. Un premier rappel approfondi pourrait être fait à l'occasion du séminaire des cadres juridiques mentionné plus haut. Un lien vers le guide pourrait également être installé sur la page d'accueil de chaque Intranet ministériel.

Enfin, il pourrait être envisagé de rajouter le guide de légistique dans les visas des textes réglementaires, ce qui aurait pour effet de rendre le guide opposable aux administrations. Ce formalisme n'aurait d'autre valeur ajoutée que d'installer enfin chez les rédacteurs des textes le réflexe d'utiliser effectivement ce guide.

La puissance publique tire sa légitimité et sa force symbolique du droit. Il en résulte une demande sociale alimentée par la croyance d'un effet immédiat, quasi « magique », et probablement une utilisation par le pouvoir politique pour montrer qu'il agit. Or, il est plus que probable que peu de journalistes, et encore moins de citoyens, soient très au fait de ce qu'est une loi par rapport à un décret ou une circulaire. Ils n'en maîtrisent le plus souvent ni la portée, ni la force contraignante, ni la procédure associée.

Il est donc indispensable de diffuser, dans le cadre d'une campagne de communication à supports multiples, les éléments de compréhension de base de notre droit, qui permettront notamment à l'opinion de comprendre pourquoi tout n'a pas à se trouver dans la loi, et pourquoi la norme obligatoire n'est pas forcément la plus sécurisante.

En résumé : 3 actions à conduire pour améliorer la maîtrise par les acteurs des enjeux du droit.

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la légistique et aux enjeux du droit	Écoles de la fonction publique ; Chaque ministère (formation continue)	Changement d'optique des formations (non plus pour préparer un examen professionnel, dans une logique scolaire)	Changer durablement les réflexes juridiques des auteurs de la norme, améliorer la compréhension des enjeux
Rendre le respect du guide de légistique obligatoire	SGG	Réticence des administrations ; Risque que ce respect soit purement formel	Amélioration de la qualité technique de la norme
Construire une pédagogie destinée aux relais d'opinion	Cabinet PM/SGG Déclinaison ministérielle	Coûts d'une éventuelle campagne « de masse »	Rapprocher le droit du citoyen en lui en rappelant le sens et les enjeux ; Faire diminuer la pression médiatique sur les textes de loi (simultanément, mieux intéresser les journalistes au domaine réglementaire)

2-3 RÉPONDRE PAR LA FERMETÉ : SAVOIR RÉSISTER AUX PRESSIONS EXTERNES, SOUVENT INDIFFÉRENTES AUX ENJEUX DU DROIT.

La pression externe en faveur d'une production normative toujours plus grande ne doit pas être sous-estimée. Y résister implique d'identifier les sources de pressions, et de leur opposer des réponses qui restent fermes dans le temps.

GÉRER LE POIDS DES EGO

L'impact médiatique d'une loi tient non seulement à son contenu, au sujet plus ou moins polémique qu'elle traite, mais aussi au nom du ministre qui la porte ou du parlementaire qui l'amende.

Une façon simple de limiter les velléités de ceux qui souhaitent laisser leur trace nominative dans notre histoire juridique (voire dans notre histoire tout court) serait d'interdire purement et simplement qu'un nom soit associé à un texte juridique. Cette mesure permettrait peut-être également de mettre fin à l'ambivalence qui voit des élus à la fois déplorer l'hyper rigidité de la norme lorsqu'ils doivent l'appliquer dans leur collectivité, et dans le même temps insérer des dispositions réglementaires dans des lois qu'ils votent en tant que parlementaires. Pour s'assurer du succès de cette mesure, la coopération des relais d'opinion est indispensable : ils devront être incités, aussi souvent que nécessaire, à désigner les textes par leur objet et non par le ministre qui le porte. Les services de communication des ministères devront ainsi veiller à contacter les rédactions pour leur rappeler l'objet des textes de loi et l'importance de citer cet objet dans leurs articles ou reportages.

GÉRER LES INTÉRÊTS PARTICULIERS

La production normative est l'objet de toutes les attentions de ceux qui y trouvent un intérêt et se sont organisés pour le faire valoir auprès des parlementaires et de l'exécutif. C'est un jeu d'acteurs logique, qui a naturellement sa place dans une démocratie. Il n'est en revanche pas acceptable que la pression des intérêts particuliers puisse conduire à dénaturer notre droit, notamment en insérant dans les lois des dispositions non plus d'ordre général, mais répondant précisément à ces intérêts particuliers.

La meilleure réponse à apporter à ces pressions réside dans les études d'impact préalables à l'élaboration des textes, études qui devraient être complétées par des études ex post permettant le cas échéant de modifier des normes dont on démontrerait qu'elles répondent plus aux intérêts d'une catégorie particulière qu'à l'intérêt général. Le rythme effréné imposé par l'agenda politique (et médiatique) à la production normative a abouti à vider de son sens le principe des études d'impact, ramenées à leur dimension purement formelle faute du temps nécessaire à leur réalisation. Une meilleure maîtrise de cette temporalité délirante passe par des mesures d'encadrement de la production normative (cf supra 2.2.1).

Guy Carcassonne a pu dire que chaque sujet du journal de 20h était, potentiellement, un sujet de loi. Et il est vrai que le pouvoir politique dispose de peu de moyens aussi médiatiquement visibles que l'édiction d'une loi pour montrer qu'il agit.

Deux réponses possibles à cette tentation, qui restera toujours forte :

- la détermination de règles de stabilité minimale dans le temps des textes, associées à une « clause de revoyure » (cf supra 2.2.1) : cela permettrait de ne pas modifier les normes existantes au gré des faits divers ou des protestations de tel ou tel groupe d'intérêt, mais de les examiner dans le cadre de « clauses de rendez-vous » dont la temporalité serait déconnectée des soubresauts de l'actualité, permettant le recul nécessaire à une analyse impartiale ;
- l'adhésion par les acteurs au discours pédagogique qu'ils auront à diffuser.

En résumé : 3 actions à conduire pour limiter les pressions externes qui entraveraient la démarche à conduire

Action	Acteurs	Difficultés ou résistances à prévoir	Effets positifs
Empêcher qu'un texte porte le nom d'un élu ou d'un ministre (y compris amendements)	Tous les acteurs publics amenés à s'exprimer dans les médias devront les inciter à nommer les textes par leur objet et non par le nom du ministre qui les porte devant le Parlement ; Service communication de chaque ministère et de chaque ministre (en se coordonnant)	Réticence de tous les auteurs potentiels de la norme à perdre la visibilité médiatique liée	Contribue à limiter la créativité des auteurs de la norme ; responsabilise les auteurs sur la portée de la production normative
Améliorer les études d'impact pour résister aux pressions des groupes d'intérêt	Administrations porteuses des textes	Incompatibilité avec le rythme actuel de la production normative ; services surchargés	Visibilité sur les effets de la norme ; meilleure qualité de celle-ci
Stabiliser les normes dans le temps pour éviter l'effet « actualité »	Ensemble des auteurs de la norme	Pression médiatique de l'actualité ; volonté du Pouvoir de montrer qu'il agit	Sécurité juridique

RELEVÉ DES PROPOSITIONS

PARTIE 2 – GESTION DU FLUX DES NORMES

	Impact	Faisabilité
MODERNISER NOTRE DROIT		
1. Instaurer le principe de proportionnalité	++++	++
2. Insérer le principe de sécurité juridique	+++	++
3. Sécuriser les normes à élaboration lente	++	+++
4. Dépénaliser le domaine des normes	++	+++
5. Tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque	+++	+
6. Valoriser la norme contractuelle	++++	+
7. Instaurer des "normes recommandation"	+++	++
8. Instaurer un "rescrit normes" pour les collectivités locales	+++	++
9. Créer un "médiateur de la norme" entre l'État et les collectivités locales	+++	+++
10. Renverser la logique de la décision implicite	+	+++
11. Éviter d'ajouter des dispositions nationales au droit communautaire ou international	++	++++
12. Respecter le moratoire sur les normes	++++	+
PRÉVENIR LE RETOUR DE L'INTEMPÉRANCE NORMATIVE		
1. Mettre en place des objectifs de révision du corpus juridique	+++	+++
2. Lier l'adoption d'une nouvelle norme à l'abrogation d'une autre	+++	+++
3. Produire un état annuel du flux des normes	+	++++
4. Réaliser des études d'impact ex post des normes réglementaires	+++	++
5. S'inspirer des expériences étrangères	+	+++
6. Renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la légistique et aux enjeux du droit	++++	++++
7. Rendre le respect du guide de légistique obligatoire	+++	+++
8. Construire une pédagogie destinée aux relais d'opinion	++++	++
RÉSISTER AUX PRESSIONS EXTERNES		
1. Empêcher qu'un texte porte le nom d'un élu ou d'un ministre	++	+
2. Améliorer les études d'impact préalables	+++	+++
3. Stabiliser les normes dans le temps	+++	+++

CONCLUSION

Puisque tout a déjà été dit sur l'intempérance normative et sur les moyens d'y mettre fin, sans effets notables sur la situation, la clef de la réussite, celle qui permettra au Titanic qu'est devenu notre Droit de ne pas se fracasser sur l'iceberg de notre désinvolture collective, c'est bien le changement de culture normative de l'Etat.

Continuer de regarder simplement l'intempérance normative comme une scorie agaçante de notre fonctionnement démocratique menace insidieusement mais réellement l'avenir de notre pays, de nos institutions, de notre société.

Notre devoir de serviteurs de l'État nous impose d'adresser au gouvernement qui nous a missionné une alerte « écarlate » sur la nécessité de retourner, la logique néfaste dans laquelle nous sommes engagés : le supposé pouvoir magique conféré à la loi, l'obsession du risque zéro, le partage kafkaïen de la conduite des politiques publiques, le goût hystérique de la communication médiatique et, plus généralement, notre frilosité institutionnelle. Autant d'obstacles à franchir au prix d'une volonté sans faille.

Réviser le corpus juridique a un coût politique, d'autant plus fort que le discours pédagogique accompagnant cette révision sera mal pensé, inadapté ou insuffisant. Ne pas agir aurait un coût plus fort encore.

C'est pourquoi, il importe de ne pas tarder à provoquer un « choc de compétitivité » pour traiter le stock de normes (choc symbolique mais aussi choc de confiance).

C'est pourquoi, il faut chiffrer les bénéfices concrets de ce traitement afin de légitimer le maintien de l'effort.

C'est pourquoi, il faut engager l'ensemble des démarches de fond qui permettront de ne pas avoir à retraiter le même sujet dans 5 ou 10 ans. Ces démarches sont indissociables entre elles. Elles ont leur cohérence, n'en engager qu'une partie, serait n'en engager aucune.

C'est pourquoi, un suivi des travaux et des démarches doit s'organiser au plus haut niveau.

Pour aboutir, la volonté de simplification doit être suffisamment forte pour résister aux pressions qui surgiront de la part des chiens de garde vigilants des normes. Il est urgent de comprendre que le sujet dépasse la question des rapports entre État et collectivités locales, il concerne la société toute entière. Il représente un enjeu majeur pour notre économie, nos finances publiques et l'efficience d'un Droit mis au service de l'action.

Si les décisions sont enfin prises et le travail engagé, il y a toutes les chances pour que les bénéfices que nous en tirerons, collectivement, soient bien supérieurs à ceux imaginés au moment où nous remettons ce rapport.

Le 26 mars 2013

Alain Lambert Jean Claude Boulard

ANNEXES



Illustration – Moderniser notre droit

Une majorité d’actions à fort impact potentiel

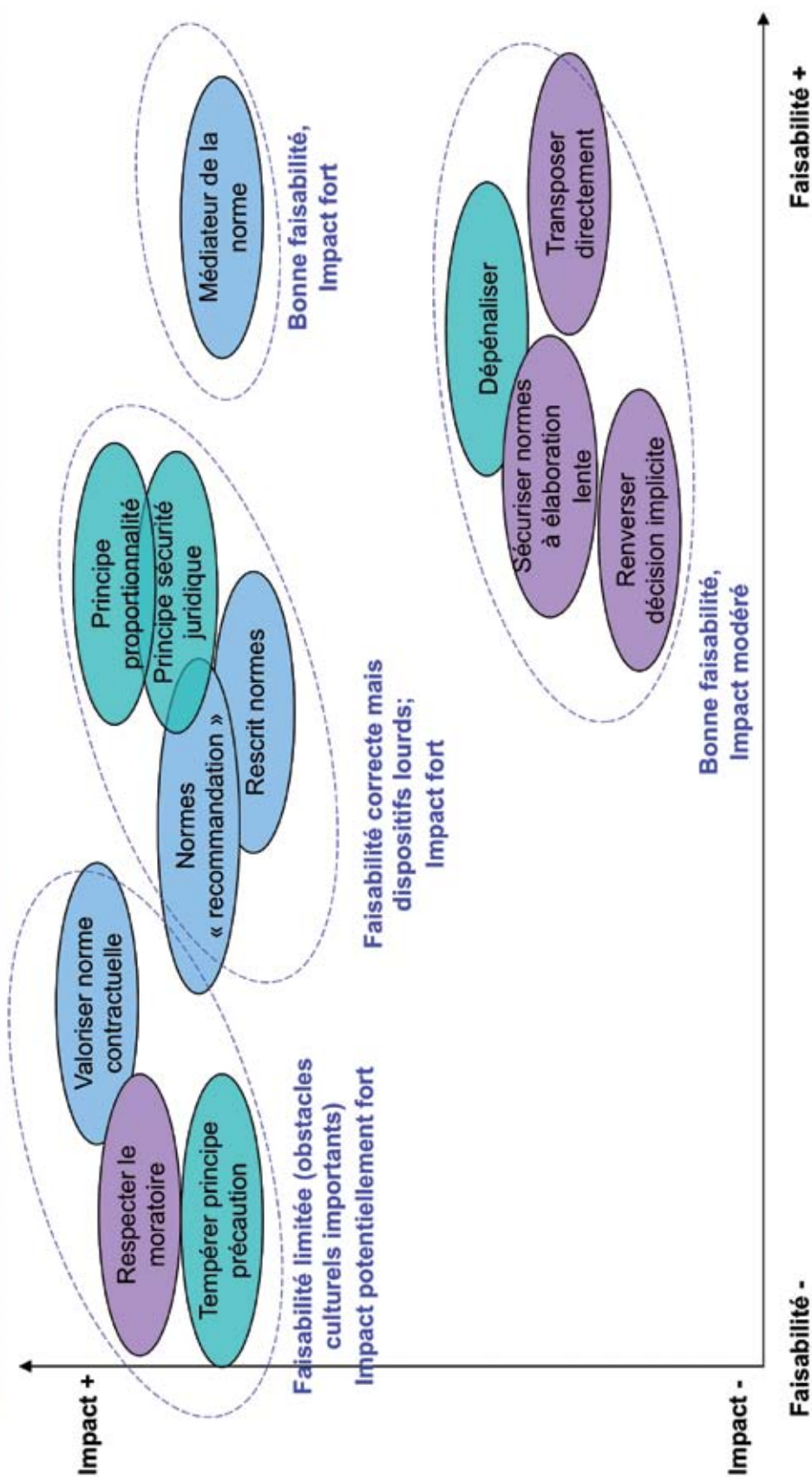


Illustration – Répondre en pratique Des actions aisément réalisables

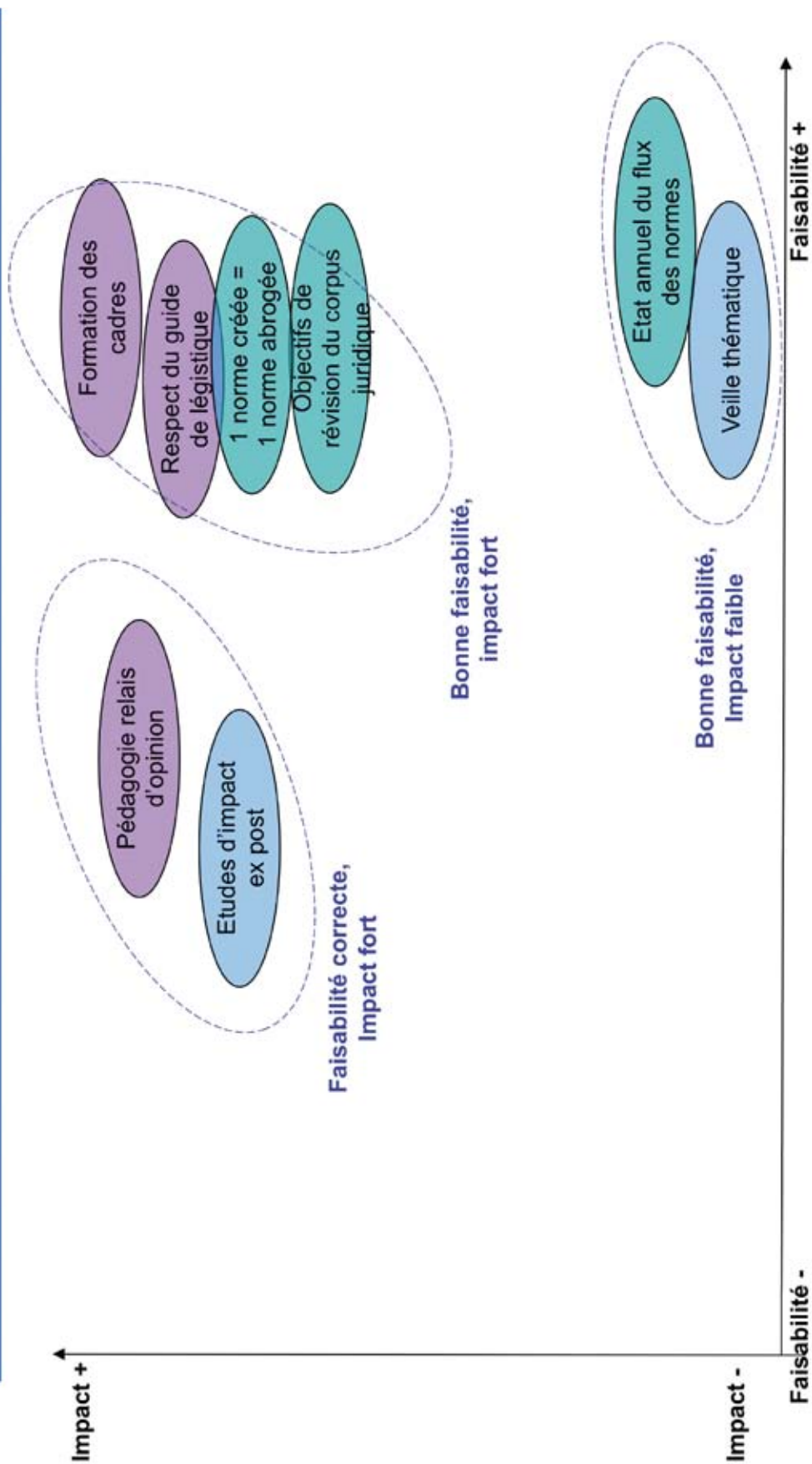
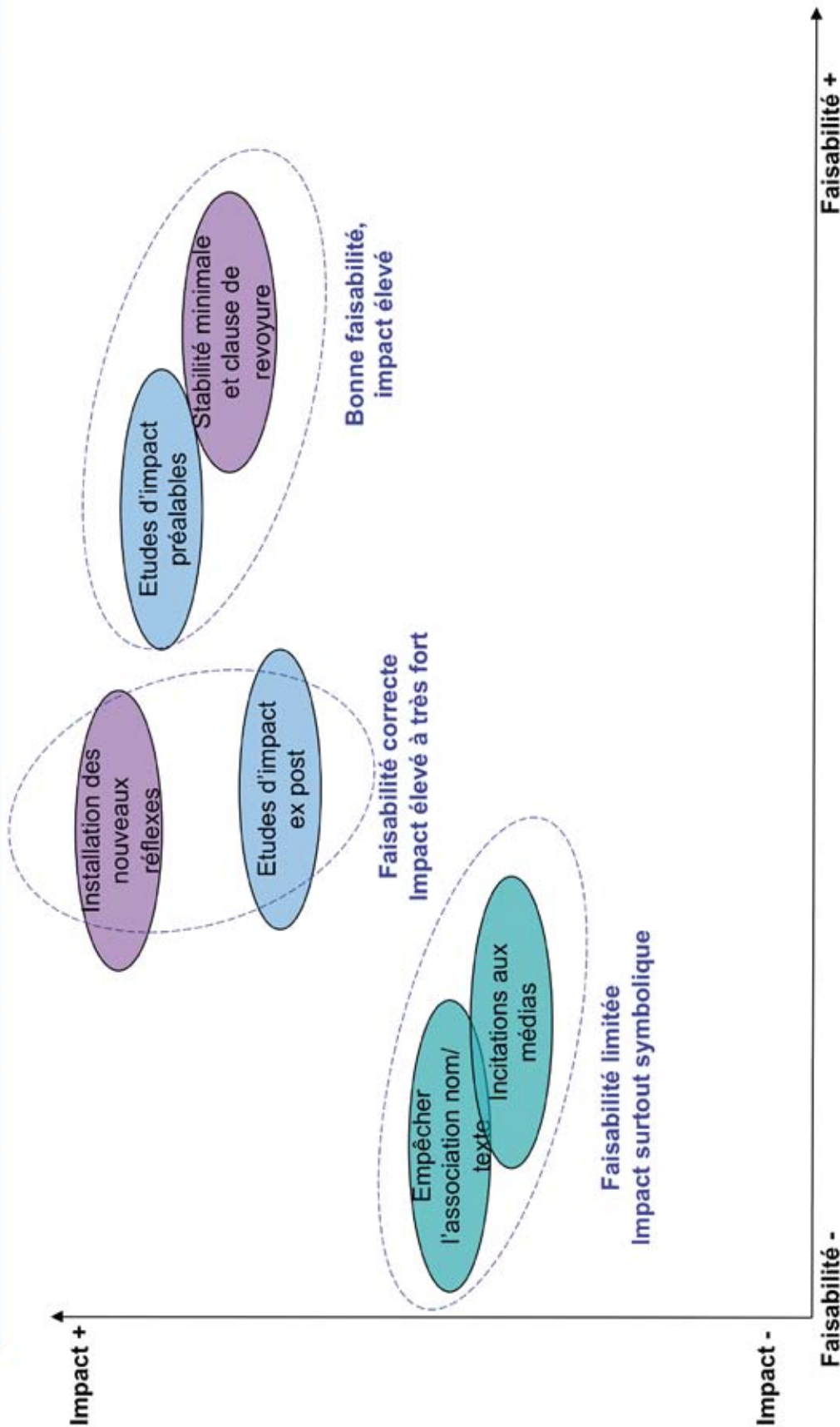


Illustration – Savoir résister aux pressions externes Des actions plus complexes, à l’impact majoritairement fort



POUR L'AVÈNEMENT D'UN DROIT INTELLIGENT ARTICULANT NORMES JURIDIQUES ET NORMES TECHNIQUES

Amorce de doctrine

La loi, la coutume, la jurisprudence et la doctrine sont traditionnellement regardées comme les sources principales sinon les seules du droit.

D'autres normes jouent pourtant un rôle dans la régulation des rapports administratifs, économiques et sociaux : il s'agit des normes techniques, parfois appelées droit spontané, droit souple ou encore « droit mou » (soft law). Le vocable de « norme » sert ainsi à la fois à qualifier la règle de droit et des prescriptions d'ordre technique.

La culture juridique française regarde d'un œil quelque peu suspicieux ces normes techniques, à qui elle dénie souvent le qualificatif de « droit », considérant qu'elles n'en ont pas les attributs contraignants et qu'elles ne sont pas issues des sources normatives reconnues comme légitimes.

Jusqu'à présent, notre approche juridique des normes techniques a donc consisté à tenter de les absorber dans notre logique juridique historique, en leur donnant un caractère obligatoire et contraignant. Il en résulte une rigidification extrême de notre corpus juridique et une inapplicabilité de fait de nombreuses normes, toute la science et l'imagination des rédacteurs ne suffisant pas à prendre en compte l'infinie diversité des situations particulières pouvant être concernées par une norme de nature technique. Le coût pour les collectivités locales et pour notre économie de ce droit excessivement complexe, rigide et tatillon devient insupportable.

L'enjeu d'une nouvelle articulation entre le « droit dur » classique et le « droit mou » est alors de faire des normes techniques un outil à part entière de la mise en œuvre du droit applicable aux collectivités locales, et de s'appuyer sur cette articulation pour fonder une nouvelle approche intelligente de la norme. Il ne s'agit pas d'un « nouveau droit », mais de compléter les approches actuelles du droit en comblant le fossé théorique qui sépare aujourd'hui les normes « classiques » (que l'on pourrait qualifier de hiérarchiques, descendantes, unilatérales, obligatoires, contraignantes) des normes techniques marquées par leur caractère contractuel, leurs fondements ancrés dans les pratiques professionnelles, leur actualisation permanente.

Pour atteindre cet objectif, il importe d'abord de dépasser le débat des « théologiens du droit » et de reconnaître au « droit souple » le caractère de Droit à part entière, autrement dit de lui accorder un véritable statut juridique. Les normes techniques ne sont pas moins « nobles », ni moins « respectables », ni surtout moins efficaces, au motif qu'elles seraient nées d'une élaboration collective pratique, que les acteurs y adhèrent de façon contractuelle et qu'elles peuvent être révisées à mesure que les besoins auxquels elles répondent évoluent dans le temps, ou que les technologies progressent.

Il faut ensuite prendre conscience que la réalité dépasse déjà le débat juridique, et que c'est justement là que réside l'une des sources de blocage et de complexification de notre corpus juridique : dans les faits, les normes techniques d'essence contractuelle (ISO, AFNOR...) se

multiplient depuis plusieurs décennies. S'y ajoutent d'autres types de référentiels prescriptifs comme les recommandations, guides de bonnes pratiques et autres repères précieux pour les acteurs dans tous les champs d'activité. Ces outils apportent une souplesse indispensable à la régulation des activités et des rapports sociaux, car leur force effective tient uniquement à leur application sur la base d'une acceptation contractuelle. La portée de ces normes correspond ainsi à une double fonction de complément :

- préciser ce qui est encadré par le législateur (ou le pouvoir réglementaire)
- régir les situations qui ne font l'objet d'aucune réglementation particulière.

Jusqu'à présent, au lieu de s'appuyer sur ces outils et sur l'alternative qu'ils pouvaient représenter pour « normer » des situations nouvelles, techniquement complexes ou particulières, notre droit les a tenus en lisière et a préféré corseter ses instruments traditionnels (lois, décrets en CE, décrets simples, arrêtés...), dont l'élaboration comme la modification s'avèrent lourdes et chronophages, de dispositions techniques dont la précision n'a d'égale que leur inadaptation à la multiplicité de situations particulières et à la rapidité des évolutions technologiques – et même sociétales.

Notre système juridique étant devenu un véritable frein pour le dynamisme de notre pays, il est désormais urgent de changer notre approche des normes techniques.

Avant nous, l'Union Européenne avait affronté la même difficulté.

Jusqu'en 1985, la Communauté Européenne passait ainsi par des directives définissant de manière détaillée les spécifications que les produits devaient remplir pour pouvoir circuler librement.

Toutefois, la nécessité d'adopter ces directives à l'unanimité, ainsi que le niveau très détaillé de leurs dispositions se sont avérés incompatibles avec le volume et le rythme des travaux à accomplir. Aussi, un mécanisme plus souple fondé sur la reconnaissance mutuelle a-t-il été amorcé. Il s'est traduit par la résolution du 7 mai 1985, qui définit une « nouvelle approche » en matière d'harmonisation technique et de normalisation et bouleverse totalement le paysage communautaire. Elle repose sur quatre principes :

- Les directives européennes fixent les exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les produits en matière de sécurité, de protection de la santé, de protection de l'environnement, etc., mais n'entrent plus dans le détail des spécifications techniques de ces produits.
- Les spécifications techniques précises sont élaborées par les organismes européens de normalisation.
- Les normes conservent leur statut volontaire pour les fabricants qui peuvent y déroger. Seules les exigences essentielles sont impératives.
- Les produits conformes aux exigences essentielles bénéficient alors de la libre circulation dans la Communauté.

Ce choix européen d'articuler droit « dur » et droit « souple » en renvoyant l'élaboration des dispositions techniques précises à des organismes de normalisation et en leur conférant un caractère contractuel (ou volontaire) auquel il peut être choisi de déroger pourrait inspirer une « nouvelle approche » française des normes techniques.

Cette articulation peut en effet s'analyser comme une interface inédite entre la norme juridique classique et la norme technique contractuelle, contribuant à relier le droit à l'évolution sociale et aux autres sciences humaines.

Cette « nouvelle approche » française des normes appliquées aux collectivités locales permettrait d'avoir un droit efficace et à jour, en progression constante. Elle s'inscrirait dans une démarche de rupture avec la tradition d'un droit public unilatéralement impératif en faisant entrer les règles dans les mœurs avant de les établir dans les lois. Elle mettrait également fin au paradoxe actuel qui voit des administrations publiques (administrations centrales) prescrire à d'autres administrations publiques (administrations d'État déconcentrées et collectivités locales) des normes contraignantes. Un dépositaire de l'Autorité Publique au niveau local peut ainsi se voir contraint d'appliquer une règle stupide rédigée à la hâte dans un vague bureau d'une administration centrale dépourvue de toute autorité publique en la matière.

Utiliser pleinement les normes techniques comme outil du droit au service de la mise en œuvre des politiques publiques consisterait à renverser notre paradigme actuel : plutôt que de considérer que la norme doit être par défaut obligatoire et par dérogation volontaire (ou contractuelle), les auteurs de la norme devraient privilégier la norme non obligatoire à chaque fois qu'il ne pourra être prouvé que l'obligation garantirait de meilleurs résultats. De cette articulation entre la normalisation technique et la norme juridique peut naître un droit intelligent qui permet l'avènement progressif et maîtrisé de ce nouveau paradigme juridique.

Le normatif « dur » inclurait alors seulement ce qui doit être défini comme les exigences essentielles et les buts à atteindre sans entrer dans le détail des spécifications techniques dont l'élaboration resterait de la compétence d'organismes de normalisation.

Ainsi les normes techniques se caractériseraient par leur statut contractuel, seules les exigences essentielles devenant impératives.

Pour les juristes qui ont leur compréhension kelsénienne du droit comme un ordre de contrainte, il suffit d'admettre qu'en s'éloignant du registre du commandement, le droit fait autre chose et parfois mieux que ce qu'on lui demande de faire.

Le « droit intelligent » devient alors un vecteur d'harmonisation des droits, des règles, des conduites. Le droit intelligent est celui qui retient la règle de droit dur pour la formulation des objectifs et la règle de droit souple pour les prescriptions techniques auxquelles le premier renvoie implicitement.

Il appartient au « droit intelligent » d'être à l'équilibre en supprimant le pire pour cheminer vers le meilleur dans un encadrement suffisamment balisé pour ne pas risquer l'aventure.

Aussi il redonne une chance au droit français de rayonner à nouveau dans le monde par son efficacité et son effectivité.

Enfin, le travail de déclasserment massif proposé (cf supra, 2.1) pourrait d'ailleurs être l'occasion d'envisager **la substitution de normes volontaires à des normes obligatoires**, à chaque fois que c'est possible et notamment lorsqu'il n'est pas démontré qu'une mesure non normative ne produirait pas plus de résultats.

ILS EN ONT PARLÉ



M6 - Journal Le 1945

Des mesures hors normes...
18 janvier 2013



France2 - Journal de 20 heures

Normes absurdes
24 janvier 2013



TF1 - Journal de 20 heures

Poids des saucisses, taille des vestiaires...
ils chassent les normes inutiles
06 février 2013



via la chronique éco de Dominique Seux

-  AFP « Le tandem Boulard-Lambert part à la chasse aux normes absurdes » 01/01/13
-  Acteurs Publics « La chasse aux normes absurdes est ouverte » 18/01/13
-  L'Élu d'aujourd'hui « Présentation de la mission de lutte contre l'inflation normative » 18/01/13
-  Le Figaro éco « Marylise Lebranchu relance la chasse aux normes absurdes » 21/01/13
-  La Gazette des Communes « Un programme et une méthode pour s'attaquer aux 400 000 normes » 21/01/13
-  Valeurs Actuelles « Chasse aux normes » 24/01/13
-  AJDA Hebdo « La chasse aux normes absurdes est ouverte » 28/01/13
-  La Croix « Le gouvernement s'attaque aux normes absurdes » 30/01/13
-  La Lettre du Maire « Les normes, objet de toutes les attentions » 12/02/13
-  Les Échos « Déficit : La France incapable de tenir ses objectifs » 13/02/13
Les Échos « La France, le pays aux 400 000 normes » « Petit florilège de normes rythmant notre quotidien » 19/02/13
-  Le Moniteur « La chasse aux normes inutiles s'intensifie » 28/02/13
-  La Profession Comptable « Lancement de la mission d'allègement des normes applicables aux collectivités territoriales » fév. 2013
-  Le Journal de l'Action Sociale « La France norme mal » fév. 2013
-  Le Courrier des Maires et des Élus Locaux « Assécher enfin le stock des normes » fév. 2013
Le Courrier des Maires et des Élus Locaux « La simplification des normes s'accélère » mars 2013
-  Le Point « Plantu au rapport » 07/03/13
Le Point « Ces bureaucrates qui nous tyrannisent » 21/03/13
-  La Lettre de l'Économie du Sport « Supprimer les normes inutiles » 08/03/13
-  VSD "Aberrations administratives : A BAS LES REGLES ! » 21/03/13
-  Géomètre « La chasse aux normes absurdes » mars 2013
-  La Nouvelle République du Centre « En guerre contre l'incontinence normative » 01/02/13



Le Maine Libre « Le maire du Mans chasseur de normes » 20/12/12

Le Maine Libre « Le Maire du Mans à la chasse aux normes » 04/01/13

Le Maine Libre « Les deux chasseurs de normes au Sénat » 04/01/13

Le Maine Libre « Les normes, casse-tête des maires sarthois » 11/01/13

Le Maine Libre « Œufs, vestiaires et normes » 13/02/13



Le Bien Public « Ces normes qui plombent nos communes » 06/02/13



L'Écho Sarthois « Stop aux normes abusives » 07/03/13



Ouest France « Jean-Claude Boulard à la chasse aux normes » 20/12/12

Ouest France « Une mission pour chasser les normes inutiles » 15/01/13

Ouest France « La chasse aux normes absurdes est ouverte » 17/01/13

Ouest France « Les chasseurs de normes absurdes reçus au Sénat » 28/02/13

Ouest France « Les élus croulent sous les normes absurdes » 18/03/13



L'Orne Magazine « Une mission sur les normes confiée à Alain Lambert et Jean-Claude Boulard » janv. 2013



Le Perche « Stop aux normes qui nous étouffent » 27/02/13



Yanous ! Le magazine francophone du handicap « Ces normes sont sacrées » 15/03/13



Le Figaro « Un florilège de normes absurdes » 03/03/13

Le Figaro « La France malade de ses normes » 20/02/13

LA LISTE DES ASSOCIATIONS SOLLICITÉES

- Association des Maires des Grandes Villes de France
- Association des Départements de France
- Association des Maires « Villes et banlieues de France »
- Association des Petites Villes de France
- Fédération des Villes Moyennes
- Assemblée des Communautés de France
- Association des Régions de France
- Association des Communautés Urbaines de France
- Cités Unies de France
- Association des Maires de France et Associations Départementales de Maires
- Association des Maires Ruraux de France
- Association des Maires Ruraux de l'Orne
- Association des Maires Ruraux de la Sarthe

- Fédération Française de Football
- Fédération Française de Basketball
- Fédération Française d'Athlétisme

- Président du Sénat et Présidents des Commissions
- Président de l'Assemblée Nationale et Présidents des Commissions
- Président du Comité des Finances Locales
- Les Députés et Sénateurs

LES RABATTEURS QUI ONT CONTRIBUÉ À LA CHASSE

- Antoine d'Amecourt, Maire d'Avoise (72)
- Nicole Agasse, Maire de Marolles les Braults (72)
- Jean-Pierre Bel, Président du Sénat
- Daniel Boisserie, Député de Haute Vienne, Maire de Saint-Yrieix la Perche
- Jean-Marie Bouche, Maire de Bouloire (72)
- Dominique Boulard, Maire de Saint-Marceau
- Bernard Brochand, Député Maire de Cannes
- Jean Michel Busson, Maire de La Chapelle Gaugain (72)
- Sylvie Bulteau, Députée de Vendée
- Jean-Louis Carrere, Président de la Commission des Affaires Etrangères de la Défense et des Forces Armées
- Gilles Carrez, Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale
- Michel Ched'homme, Maire de Saint-Pierre des Ormes (72)
- Philippe Cochet, Député Maire de Caluire et Cuire
- Claude Cochonneau, Maire de Marçon (72)
- Michelle Demessine, Vice-présidente au sport, Lille Métropole
- Janine Dubus, Maire de Saint-Nazaire les Eymes
- Françoise Gaignon, Maire de Téloché (72)
- Roger Garel, administré (77)
- Emmanuel Gicquel, Maire de Saint-Hélène (56)
- Serge Grouard, Député Maire d'Orléans (45)
- Véronique Hazera, Architecte DPLG (29)
- Marc Joulaud, Président de l'association Amicale des Maires et Adjoints de la Sarthe et Maire de Sablé sur Sarthe (72)
- Jany Jouy, Directeur Général Sarthe Habitat
- Conchita Lacuey, Députée de la Gironde
- André Lagoute, Maire de Torcé en Vallée
- Guillaume Larrivé, Député de l'Yonne
- Francis Lépinette, Maire de Ségrie (72)
- Philippe Le Ray, Député du Morbihan
- Karine Leverger, Déléguée Générale du Syntec Ingénierie, fédération française des professionnels de l'ingénierie privée
- Roland Lyon, Directeur Société AEREL SAS (72)
- Hervé Marseille, Sénateur des Hauts de Seine
- Frédéric Massat, Député de l'Ariège
- Hervé Mounet, administré (27)
- Jacques Mezard, Sénateur du Cantal, Président de la communauté d'agglomération d'Aurillac
- Jacques Pelissard, Président de l'Association des Maires de France
- Jean-Claude Périquet, Commandeur du Mérite Agricole
- Michel Picard, Maire de Vion (72)
- Jean-Yves Pottier, Maire d'Ancinnes (72)
- Daniel Raoul, Président de la Commission des Affaires Economiques du Sénat
- François Rebsamen, Président du Groupe Socialiste au Sénat
- Thérèse Roginski, administrée (35)
- Gilbert Roger, Sénateur de Seine Saint-Denis
- Gilbert Sauvan, Président Conseil Général des Alpes de Haute-Provence
- Annick Tessier, Maire de Pruillé le Chétif
- Jacques Thouroude, Président de l'Association Nationale des Elus en charge du sport (81)
- Catherine Troendlé, Sénateur du Haut-Rhin
- Daniel Vaillant, Ancien Ministre, Député de Paris, Maire du 18ème Paris
- Olivier Véran, Député de l'Isère
- Paul de Vaublanc, juriste (75)
- André Vairetto, Sénateur de Savoie
- Christian Vila, Maire d'Oms (66)

AUDITIONS MENÉES PAR ALAIN LAMBERT ET JEAN-CLAUDE BOULARD

- Jean-Pierre Bel, Président du Sénat
- Vanick Berberian, Président de l'Association des Maires Ruraux de France
- Gilles Carrez, Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale
- Jean-Paul Chanteguet, Président de la Commission du Développement Durable
- Christohe Drouvroy, Direction des Compétitions Nationales à la FFF
- Nicolas Garnier, Président de l'Association Amorce
- André Laignel, Secrétaire général de l'Association des Maires de France et Président du Comité des Finances Locales.
- Pierre Morel à l'Huissier, Député de la Lozère
- Olivier Peyrat, Directeur général de l'AFNOR
- Cécile Raquin, Conseillère technique auprès du Premier Ministre
- Jean-Jacques Urvoas, Président de la Commission des Lois
- Représentants de l'Association des Communautés de France

LES COLLECTIVITÉS AYANT FAIT DES SIGNALEMENTS

Mairies

- Amiens
- Aubervilliers
- Aurillac
- Avoise
- Bordeaux
- Bouloire
- Brest
- Caen
- Caluire et Cuire
- Dijon
- Grenoble
- Le Havre
- Le Mans
- Les Eymes
- Lille
- Limoges
- Lyon
- Marçon
- Metz
- Montpellier
- Nantes
- Nice
- Oms
- Orléans
- Perpignan
- Poitiers
- Pruillé Le Chétif
- Rennes
- Rouen
- Sablé-sur-Sarthe
- Saint-Marceau
- Saint-Nazaire
- Saint-Pierre des Ormes
- Saint-Yrieix La Perche
- Sainte-Hélène
- Ségrie
- Strasbourg
- Téléché
- Toulouse
- Vion

DIVERS

- Conseil Général de l'Orne
- Sytcom (agence métropolitaine des déchets ménagers), Paris
- Fédération Nationale des SCoT
- Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit (CIDB)
- L'Association Amorce

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I - ALLEGER LE STOCK

I. INTERPRÉTER	11
1-1 - DIFFUSER UNE INSTRUCTION SUR "L'INTERPRÉTATION FACILITATRICE DE NORMES", L'IFN	11
1-2 - DÉSIGNER LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENTS POUR L'INTERPRÉTATION DES NORMES	15
1-3 - CRÉER AUPRÈS DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT UNE INSTANCE DE DÉBAT CONTRADICTOIRE SUR L'INTERPRÉTATION DES NORMES	15
1-4 - PRÉVOIR UNE NOUVELLE PROCÉDURE D'APPEL À L'ÉGARD DE L'AVIS CONFORME DE L'ARCHITECTE DES BÂTIMENTS DE FRANCE	15
1-5 - NEUTRALISER UN FOYER D'INTERPRÉTATION RIGIDE DES NORMES EN TRANSFÉRANT LA COMPÉTENCE D'INTERPRÉTATION DES DREAL VERS LES DDT	15
1-6 - FAIRE DES PRÉFETS DE DÉPARTEMENTS L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE TERRITORIALE	16
1-7 - PASSER DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ AU CONSEIL EN INTERPRÉTATION	17
Annexe de la partie interpréter	18
II. ABROGER	20
1 ^{ER} PRIX	22
2 ^{EME} PRIX	24
3 ^{EME} PRIX	25
PREMIER ACCESSIT	26
DEUXIÈME ACCESSIT	27
III. ADAPTER OU ALLEGER	29
3-1 - INTRODUIRE UN DROIT À LA MODULATION DANS LES NORMES EN STOCK	29
3-2 - PRESCRIRE PAR ORDONNANCES	30
3-3 - PERMETTRE LA SAISINE DIRECTE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES	30
3-4 - ALLÉGER	30
IV. REVISITER	34
4-1- REVISITER LES LOIS	34
4-2- PRÉVOIR UNE CLAUSE DE REVOYURE NORMATIVE	34
4-3- RENDRE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES COMPÉTENTE POUR EXAMINER LE STOCK	34
4-4- LANCER UN PREMIER PROGRAMME DE RÉEXAMEN	35
4-4-1 - La loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité	35
4-4-2 - La loi n°2010-788 du 11 juillet 2010 plus connue sous l'appellation de Grenelle 2	35
4-4-3 - Réglementations légionelles	36
4-4-4 - Réexamen des Normes pour lesquelles la Commission consultative d'évaluation a donné un avis négatif	36
V. FREINER LES EXCÈS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	37
5-1- CONSTAT DES SEPT PÉCHÉS NORMATIFS DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	37
5-1-1 - Les coûts élevés	37
5-1-2 - L'instabilité normative	37
5-1-3 - L'aristocratie normative	37
5-1-4 - L'obscurité des normes lumineuses	38
5-1-5 - Les incompatibilités normatives	38
5-1-6 - Les contradictions normatives	38
5-1-7 - Obsolescence normative	38
5-2- PROPOSITIONS POUR ENDIGUER L'INCONTINENCE NORMATIVE DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	38
5-2-1 - Encadrer les normes à impact financier	38
5-2-2 - Décréter une pause	38
5-2-3 - Renforcer le rôle des élus plutôt que leur nombre dans le fonctionnement de la CERFRES	39
5-2-4 - Harmoniser les normes pour favoriser l'usage polyvalent des équipements	39
5-2-5 - Demander aux présidents des fédérations de ne pas subdéléguer les décisions de déclassement de leurs équipements	39
VI. METTRE DE L'ORDRE AU PAYS DES SCHÉMAS ET DES ZONAGES	40
VII. DÉCLASSER	43
VIII. SAVOIR QUI PRESCRIT ET QUI PAYE	44
IX. NETTOYER LES NORMES EUROPÉENNES DES SURTRANSPOSITION NATIONALES	45
9-1- LES MARCHÉS PUBLICS	45
9-2- LE DOMAINE AGRICOLE	46
9-3- LE DOMAINE DES CONTRÔLES	46

X. VEILLER	48
10-1- TRAMES VERTES ET BLEUES	48
10-2- ZONE NATURELLE D'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE : ZNIEFF	48
RELEVÉ DES PROPOSITIONS PARTIE I – ALLÉGER LE STOCK	50
ANNEXES	52
I- L'inflation juridique	53
II- Circulaire Clémenceau du 13 Décembre 1917	54
III- Autres propositions d'abrogation	55
IV- Avis du conseil d'état du 20 novembre 2003 rappelant les limites du pouvoir délégué aux fédérations sportives	65
V- Illustrations des péchés normatifs des fédérations sportives	69

PARTIE II - LA GESTION DU FLUX DE NORMES, OU COMMENT ARRACHER LES NORMES DU DÉSORDRE DANS LEQUEL ELLES PROSPÈRENT.

I. LA SURPROLIFÉRATION NORMATIVE : DERRIÈRE UN SUJET D'APPARENCE TECHNIQUE DES ENJEUX DÉMOCRATIQUES ET ÉCONOMIQUES LOURDS	75
1-1 - LA NORME N'EST PAS QU'UN SUJET DE DROIT	75
1-2 - LA NORME EST AUSSI UN SUJET DE DROIT	77
1-3 - BIEN "FAIRE" LA NORME EST DONC UN ENJEU DÉMOCRATIQUE AUTANT QUE TECHNIQUE	78
1-4 - FACE À CES ENJEUX, IL EST PLUS TEMPS DE TERGIVERSER	79
II. RÉVOLUTIONNER NOTRE CULTURE ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DE LA NORME	81
2-1 - RÉPONDRE PAR LE DROIT POUR LE MODERNISER	81
2-1-1 - Faire évoluer nos principes juridiques	81
Instaurer le principe de proportionnalité	81
Insérer le principe de sécurité juridique	82
Sécuriser les normes à élaboration lente	83
Dépénaliser le domaine des normes	83
Tempérer le principe de précaution et réhabiliter le droit au risque	84
2-1-2 - Ouvrir le dialogue des normes	85
Sortir de l'obsession de la norme obligatoire et valoriser la norme contractuelle	85
Instaurer des "normes recommandations"	86
Instaurer un "rescrit normes"	86
Créer un "médiateur de la norme" entre l'État et les Collectivités Territoriales	87
2-1-3 - Insuffler de l'intelligence dans notre management du droit	89
Renverser la logique de la décision implicite	89
Éviter d'ajouter des dispositions nationales au droit communautaire ou international	89
Respecter le moratoire sur les normes	90
2-2 - RÉPONDRE EN PRATIQUE POUR PRÉVENIR LE RETOUR DE L'INTEMPÉRANCE NORMATIVE	91
2-2-1 - Encadrer la production normative	91
Mettre en place des objectifs de "révision" du corpus juridique	91
Lier l'adoption d'une nouvelle norme à l'abrogation d'une autre	92
Produire un état annuel du flux de normes	92
2-2-2 - Mieux connaître les effets des normes	93
Réaliser des études d'impact ex post des normes réglementaires	93
S'inspirer des expériences étrangères	93
2-2-3 - Sensibiliser tous les acteurs de la norme pour assurer la pérennité d'une production normative "intelligente"	94
Renforcer la formation des cadres de la fonction publique à la légistique et aux enjeux (démocratiques, économiques, sociétaux) du droit	94
Rendre le respect du guide de légistique obligatoire	94
Construire une pédagogie destinée aux relais d'opinion	95
2-3 - RÉPONDRE PAR LA FERMETÉ : SAVOIR RÉSISTER AUX PRESSIONS EXTERNES, SOUVENT INDIFFÉRENTES AUX ENJEUX DU DROIT	96
Gérer le poids des égo	96
Gérer les intérêts particuliers	96
Gérer la tentation de la réponse par la norme	97

RELEVÉ DES PROPOSITIONS PARTIE I – GESTION DU FLUX DES NORMES	98
CONCLUSION	99
ANNEXES	100
I- Moderniser notre droit. Une majorité d'actions à fort impact potentiel	101
II- Répondre en pratique. Des actions aisément réalisables	102
III- Savoir résister aux pressions externes. Des actions plus complexes, à l'impact majoritairement fort	103
IV- Doctrine sur le droit intelligent	104
ILS EN ONT PARLÉ	107
LA LISTE DES ASSOCIATIONS SOLlicitÉES	110
LES RABATTEURS QUI ONT CONTRIBUÉ À LA CHASSE	111
AUDITIONS MENÉES PAR ALAIN LAMBERT ET JEAN-CLAUDE BOULARD	112
LES COLLECTIVITÉS AYANT FAIT DES SIGNALEMENTS	113