Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

Séance du 9 novembre 2017

Délibération n°17-11-09-01510

Projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L.1212-2, R.1213-19 à 23, R.1213-27 et 28 ;

Vu la délibération n°16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiée portant règlement intérieur du Conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n°17-07-20-01478 du 20 juillet 2017 relative au projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification ;

Vu le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 26 octobre 2017 présentée par le Premier ministre ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 27 octobre 2017 ;

Sur le rapport de M. Marc GUILLAUME, secrétaire général du Gouvernement ;

S'agissant des modalités de saisine du CNEN

Considérant que les membres représentant les élus locaux prennent acte de la volonté du Gouvernement de solliciter l'avis du CNEN avant l'examen du projet de loi par le Parlement et rappellent, qu'en dépit de tout l'intérêt qu'offre la possibilité pour les élus locaux d'être informés et de pouvoir exprimer leur avis sur les projets de textes législatifs, il n'appartient pas au CNEN de se substituer au législateur dans l'examen des projets de loi et propositions de loi ;

Considérant que le collège des élus locaux salue la sagesse du Gouvernement qui a pris le soin de retravailler son projet de loi relatif au droit à l'erreur et à la simplification afin de tenir compte des remarques formulées par le CNEN dans sa délibération du 20 juillet 2017 ;

Considérant que les membres élus du CNEN regrettent le recours à la procédure d'urgence pour un projet de texte dont les dispositions sont ambitieuses et complexes, qui ne permet pas une analyse circonstanciée en vue d'un avis suffisamment éclairé ;

S'agissant des certificats d'information sur les normes applicables (article 12)

Considérant que les représentants des élus locaux considèrent qu'il convient de préciser que le certificat d'information sur les normes applicables à l'exercice des activités déterminées

par décret en Conseil d'Etat devrait concerner l'ensemble des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales, de sorte que l'administration doit veiller à transmettre les références des normes AFNOR et les prescriptions fédérales de la CERFRES aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour tenir compte des impacts éventuels sur leurs équipements ou sur la création de structures sur leur territoire ;

S'agissant du référent unique (article 16)

Considérant qu'en réponse aux inquiétudes exprimées par le collège des élus locaux sur l'effectivité du dispositif auprès des usagers, le secrétaire général du Gouvernement fait valoir que l'instauration d'un référent unique au sein des administrations vise à faciliter les démarches des usagers et pourrait faire l'objet d'une expérimentation sur une ou plusieurs collectivités territoriales ou au sein de plusieurs services de l'Etat ;

S'agissant de la transmission systématique à l'intéressé du procès-verbal constatant les infractions au code de l'environnement et au code forestier (article 21)

Considérant que les membres élus du CNEN estiment que les procureurs de la République classent souvent sans suite les infractions commises au titre du code de l'environnement et du code forestier, en particulier lorsqu'elles concernent les déchets ou la police de l'eau et que dès lors la transmission du procès-verbal simultanément à l'intéressé et au procureur aura pour effet de souligner le faible nombre de poursuites réelles ;

Considérant que les représentants des élus locaux considèrent qu'il serait plus judicieux que le procès-verbal soit transmis par les autorités judiciaires ou administratives lorsqu'elles ont décidé d'engager des poursuites ;

S'agissant de la dispense de signature de l'employeur pour les décisions relatives à la gestion des agents publics sous forme électronique (article 23)

Considérant que le secrétaire général du Gouvernement fait valoir que la suppression de la signature de l'employeur pour les actes de gestion RH dématérialisés s'inscrit dans une politique de simplification et de modernisation de la gestion des actes administratifs ;

Considérant que les représentants des élus locaux, favorables à l'amélioration des procédures administratives pour les services RH, s'inquiètent de voir disparaître la signature de l'autorité employeur sur les arrêtés de recrutement, les mesures disciplinaires ou encore les actes d'attribution de primes, la signature de l'autorité élue étant la seule à pouvoir engager juridiquement la collectivité territoriale ou un groupement ;

Considérant qu'en application du principe de neutralité technologique, le collège des élus locaux rappelle que la loi ne devrait pas privilégier l'utilisation d'une technologie au détriment d'une autre ni donner à toutes les techniques la même reconnaissance juridique afin de prendre en compte la rapidité des progrès techniques, que la technologie doit être au service des décisions prises par les collectivités et ne doit pas modifier l'état du droit au risque d'altérer la validité juridique des actes ;

Considérant que le collège des élus locaux recommande de poser un principe de neutralité technologique, ayant pour fonction que la loi se préserve de créer des discriminations entre les diverses techniques susceptibles d'être utilisées, afin de rester en mesure de s'adapter à l'évolution rapide des progrès techniques, que cela implique que toute nouvelle technologie sache répondre au moins de manière équivalente à la technologie antérieure afin de préserver la sécurité juridique et les potentialités du fondement juridique considéré ;

S'agissant de la suppression des justificatifs de domicile pour la délivrance des CNI, passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation (article 24)

Considérant que les dispositions envisagées permettraient, à titre expérimental, dans les départements du Nord, des Yvelines, de l'Aube et du Val-d'Oise, la simplification de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports, des permis de

conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules, de sorte qu'au lieu des pièces justificatives de domicile, l'usager n'aurait plus qu'à fournir les références relatives à un avis d'imposition ou à un contrat d'abonnement pour une prestation attachée à son domicile (fourniture de fluides, accès à internet, téléphonie fixe), l'administration vérifiant ensuite la déclaration de domicile en s'adressant aux services fiscaux ou au prestataire concerné qui seront tenus de répondre à sa sollicitation ;

Considérant qu'en réponse à la demande du collège des élus locaux que soit explicitement mentionné dans le projet d'article la prise en charge par l'Etat (CERT) afin d'éviter toute ambiguïté, le secrétaire général du Gouvernement confirme que la mission de vérification de déclaration de domicile incombera aux services de l'Etat ;

S'agissant de la dématérialisation de la propagande électorale (article 25)

Considérant que le secrétaire général du Gouvernement fait valoir que les dispositions envisagées sont légales, au regard des positions prises par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel sur des modalités similaires, et qu'il appartient au Parlement de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, cette compétence relevant du domaine de la loi ;

Considérant que les membres représentant les élus locaux sont fermement opposés aux dispositions envisagées, dès lors que la suppression de l'envoi de la propagande électorale imprimée au domicile des électeurs est susceptible d'aggraver les taux d'abstention électorale, une différence substantielle pouvant être relevée entre le fait pour les citoyens de recevoir la propagande électorale à domicile et le fait de les inviter à rechercher directement sur internet les informations utiles sur le programme des candidats aux élections ;

Considérant que, malgré la nécessité avérée d'une refonte des règles du code électoral, les membres élus du CNEN estiment que les dispositions envisagées nécessitent un débat parlementaire approfondi sur le sujet afin de prendre en compte l'exigence d'une information de qualité à l'attention des électeurs sur les modalités d'exercice de leurs droits civiques et le souhait d'un grand nombre de citoyens, en particulier les personnes âgées et les personnes ne disposant d'un accès facilité aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, de continuer à recevoir la propagande électorale ;

Considérant que les membres élus du CNEN rappellent que la charge de l'information des électeurs incombe à l'Etat et qu'aucune compensation n'est assurée pour les maires agissant en tant qu'agents de l'Etat ;

Considérant que le collège des élus souligne qu'il aurait été préférable de proposer la dématérialisation des inscriptions sur les listes électorales ;

S'agissant du carnet numérique de suivi et d'entretien du logement (article 27)

Considérant que le collège des élus locaux considère qu'il serait nécessaire de prévoir que les documents soient transmis sous format papier et non uniquement sous format numérique, car la couverture numérique n'est pas encore stabilisée sur l'ensemble du territoire et certaines catégories de ménages (notamment les personnes âgées, personnes handicapées, ménages à faibles ressources) n'ont pas accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

S'agissant du permis de faire pour les normes à respecter par les accueils petite enfance (article 31) et de la délégation à une autorité unique de compétences portées par plusieurs collectivités pour l'autorisation des accueils de la petite enfance et pour la délivrance de certaines cartes mobilité inclusion (article 32)

Considérant que les membres élus du CNEN font valoir que la compétence relative à la petite enfance demeure une compétence facultative pour le bloc communal, qui s'est pourtant largement investi dans cette politique, plus de 55% des établissements d'accueil du

jeune enfant (EAJE) étant gérés par le bloc communal, qui cofinance de nombreuses structures à but lucratif ou non-lucratif et demeure l'interlocuteur privilégié des gestionnaires d'établissements ;

Considérant que les représentants des élus locaux craignent que les dispositions envisagées facilitent l'implantation de certains types d'EAJE au détriment des structures existantes alors que les élus sont attachés à la diversité des gestionnaires et des projets qu'ils portent, qu'il ne faudrait pas que l'implantation de ces nouvelles structures fragilise l'offre existante en introduisant une forme de concurrence avec les EAJE gérés par les collectivités dont le nombre de places existantes devrait être consolidé ;

Considérant que le collège des élus locaux fait part du risque d'atteinte au principe de libre administration résultant de la délégation à une autorité unique de compétences portées par plusieurs collectivités territoriales pour l'autorisation des accueils de la petite enfance et pour la délivrance de certaines cartes mobilité inclusion ;

Considérant que les membres élus du CNEN ajoutent que la gouvernance des comités départementaux de services aux familles n'est pas optimale dans la mesure où les élus locaux demeurent relativement peu associés à cette instance, et estiment qu'un transfert au profit de cette entité exclurait le bloc communal de cette discussion alors qu'il est le principal gestionnaire des EAJE ;

S'agissant de la légalisation de la jurisprudence Danthony (article 33)

Considérant que les membres élus du CNEN expriment leur vif intérêt sur la consécration de la jurisprudence Danthony du Conseil d'Etat, en date du 23 décembre 2011, les dispositions envisagées visant préciser les conséquences d'une irrégularité de procédure sur la légalité d'une décision administrative et à sécuriser les actes pris par les autorités administratives, en limitant les annulations contentieuses, dès lors que l'administration est susceptible de reprendre la même décision après avoir réitéré régulièrement la procédure ;

S'agissant du rescrit juridictionnel (article 39)

Considérant le collège des élus locaux est favorable à la possibilité offerte par le projet de loi d'expérimenter, pendant deux ans, dans le ressort des cours d'appel de Nancy et de Versailles, une forme de rescrit juridictionnel pour des types de décisions déterminés par décret en Conseil d'Etat, afin d'apporter une sécurisation juridique aux administrés et aux administrations, dont les décisions ne devraient plus être exposées à des risques d'annulation tardives en raison d'une irrégularité procédurale ;

S'agissant de simplification des modalités de consultation du public (article 41)

Considérant que les membres élus du CNEN regrettent la suppression des enquêtes publiques pour certaines installations relevant de la police de l'eau ou des installations classées pour la protection de l'environnement lorsque le projet a fait l'objet d'une procédure de concertation préalable en amont du projet ;

Considérant que le collège des élus locaux fait valoir que la suppression de l'enquête publique ne permettrait plus la possibilité de débats sur les projets en phase de finalisation et après une étude d'impact complète ;

Considérant que les représentants des élus locaux soulignent que la population et les associations de riverains ou d'environnement pourraient se sentir exclues de la concertation, que les élus locaux seraient laissés seuls pour répondre à d'éventuels mécontentements, les dispositions envisagées constituant un régression du dialogue environnemental pratiqué depuis des années et semblant contradictoire à l'objectif affiché d'une « société de confiance » ;

S'agissant de la simplification du contrôle de légalité (article 42)

Considérant que les membres élus du CNEN se félicitent que le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance tienne compte de certaines remarques formulées lors de la séance du 20 juillet 2017 en excluant des actes transmissibles au contrôle de légalité les ordres du jour des conseils municipaux, départementaux et régionaux, accompagnés de leurs rapports présentation, ainsi que les délibérations relatives au classement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;

Considérant que, selon les membres représentant les élus locaux, la réforme proposée se borne à réduire le nombre d'actes transmis des collectivités à l'autorité préfectorale, alors que la transmission des actes est devenue un simple transfert numérique n'ayant aucun effet sur la confiance, que cette transmission participe à la transparence à laquelle les collectivités territoriales sont très attachées dans leur gestion et que le maintien de l'esprit de soupçon que porte le contrôle de légalité affecte les chances de nourrir cette confiance ;

Considérant que les membres représentant les élus locaux sont favorables à l'allègement des formalités en matière de contrôle de légalité et déplorent le manque de moyens des services préfectoraux en dépit des récents engagements du Gouvernement pour améliorer le niveau de qualification des juristes chargés du contrôle administratif des actes en préfecture et de l'accompagnement des collectivités territoriales ;

Considérant que la diversité des territoires est une réalité constitutionnelle évidente, que le Gouvernement constate même la nécessité d'introduire un droit à dérogation reconnu aux préfets afin de s'adapter aux réalités locales, qu'au regard de la subjectivité et de l'hétérogénéité du contrôle de légalité sur l'ensemble du territoire national, sa transformation en « avis de légalité » prendrait tout son sens ;

Considérant que ce contrôle est perçu comme une forme de tutelle du préfet, susceptible de s'accompagner de pressions sur le pilotage des politiques publiques par les collectivités territoriales, aboutissant dans de nombreux cas à des dépenses inutiles en gestion ;

Considérant que les membres représentant les élus locaux perçoivent comme contreproductif le maintien d'un contrôle qualifié de « légalité », trente-cinq ans après les lois de décentralisation, en tant que moyen pour l'autorité préfectorale de détecter d'éventuels abus de certaines collectivités, que ce contrôle revient à traiter des cas d'espèce comme des généralités, et qu'il aurait été plus opérant de proposer un « rescrit administratif » pour les schémas complexes ;

Considérant que le secrétaire général au Gouvernement accède à la demande du collège des élus locaux de retirer du projet de loi l'ensemble des dispositions de l'article 42 relatives au contrôle de légalité ;

S'agissant de la modernisation et de la simplification des règles applicables aux appels d'offres éoliens (article 43)

Considérant que le collège des élus locaux prend acte de la possibilité d'expérimenter une simplification des processus décisionnels pour l'implantation d'éoliennes en mer en organisant les procédures administratives (demande d'autorisation d'occupation du domaine public maritime notamment) et les consultations en amont de la mise en concurrence, en appelant toutefois l'attention sur le fait de trouver un juste équilibre entre la nécessité de développer les énergies renouvelables et le besoin de protéger certains paysages maritimes remarquables ;

S'agissant de la simplification des modalités de participation du public imposée par la directive IED en cas de dérogation à l'occasion d'un réexamen périodique – simplification des règles relatives à l'évaluation environnementale en cas de modification ou d'extension d'installations, ouvrages, travaux ou activités existants (article 44)

Considérant que le collège des élus locaux indique que le remplacement de l'enquête publique pour certaines installations industrielles par une consultation du public engendre une économie pour l'Etat et une augmentation des charges pour les collectivités, et pourrait sur un sujet particulièrement sensible laisser le maire seul face à la contestation du public en fragilisant la relation de confiance avec les usagers ;

S'agissant de la licence d'entrepreneurs de spectacle (article 45)

Considérant que le collège des élus locaux fait part de la demande des associations nationales représentatives des élus locaux d'être associées à la concertation sur le projet d'ordonnance et les textes d'application visant à encourager la structuration économique des entrepreneurs de spectacle vivant et à améliorer la transparence du dispositif de délivrance et à garantir le respect des règles du droit du travail et de la propriété littéraire et artistique ;

S'agissant de la simplification de la procédure d'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux des déchets au niveau régional (article 46)

Considérant que le collège des élus locaux souligne le risque d'une tutelle des régions sur l'évaluation de la politique des départements, dans la mesure où les dispositions envisagées prévoient que les nouvelles commissions régionales d'élaboration des plans régionaux de gestion des déchets procèderont à l'évaluation des plans départementaux de gestion de déchets en lieu et place des commissions départementales qui les ont élaborés ;

S'agissant de la simplification du régime des titres d'exploration et d'exploitation de l'énergie géothermique (article 48)

Considérant que les membres élus du CNEN ne peuvent émettre un avis en l'absence d'indications précises sur le contenu de l'ordonnance concernant les autorisations de forage pour les installations de géothermie ;

Après délibération et vote de ses membres présents :
- avis favorable émis par 7 membres représentant les élus
- avis favorable émis par 6 membres représentant l'Etat
- abstention émise par 4 membres représentant les élus

Article 1er : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet un avis favorable sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis, en appelant solennellement à la prise en compte de ses recommandations.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

Alain LAMBERT