



INTELLIGIBILITÉ ET SIMPLIFICATION DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES PRÉCONISATIONS DU CNEN

par Jean-Marie Pontier

Professeur émérite de l'université d'Aix-Marseille

■ Rappel de l'organisation du CNEN

Organisation – La loi du 17 octobre 2013¹, modifiée par les lois du 28 décembre 2016² et du 27 décembre 2019³, a créé un Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Ce Conseil national a pris la suite de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Les décrets du 30 avril 2014⁴ et du 14 janvier 2016⁵ ont précisé les modalités de désignation des membres de ce Conseil, notamment celles applicables à l'élection des représentants des élus locaux, élus pour chaque

niveau de collectivité ou groupement de collectivités. Ils définissent également l'organisation et les conditions de fonctionnement de cet organisme pour l'examen des projets de normes de toutes natures ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, ainsi que pour l'évaluation des normes réglementaires en vigueur présentant les mêmes caractéristiques, fixant notamment les conditions de saisine par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Rôle consultatif – Selon l'article L. 1212-2 du CGCT, le CNEN est consulté par le gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de lois et de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du CNEN une proposition de loi ayant un impact similaire sur ces collectivités. La commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut également soumettre un projet de norme d'une fédération délégataire au CNEN.

Autosaisine – Le CNEN peut se saisir de tout projet de norme technique résultant de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le gouvernement, les commissions permanentes des assemblées parlementaires. Il peut se saisir lui-même de ces normes. Il examine les évolutions de la réglementation applicable à ces collectivités et évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

(1) Loi n° 2013-921 du 17 oct. 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

(2) Loi n° 2016-1888 du 28 déc. 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

(3) Loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(4) Décr. n° 2014-446 du 30 avr. 2014 portant application de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

(5) Décr. n° 2016-19 du 14 janv. 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes.

Proposition – Il peut proposer, dans son avis d'évaluation, des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur qui sont conformes aux objectifs poursuivis si leur application entraîne, pour les collectivités territoriales (et, toujours, leurs établissements publics), des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs.

Simplification – L'avis rendu par le CNEN sur des dispositions réglementaires en vigueur peut proposer des modalités de simplification de ces dispositions et l'abrogation de normes devenues obsolètes.

Délai – Le CNEN dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission du texte ou d'une demande d'avis, délai reconductible une fois par décision du président. Lorsque le CNEN émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte réglementaire, le gouvernement transmet un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération.

Publicité des avis – Les avis du CNEN sont rendus publics. Les avis rendus sur les propositions de loi sont adressés au président de l'assemblée parlementaire qui les a soumises, pour communication, aux membres de cette assemblée. Les travaux du CNEN font l'objet d'un rapport public annuel remis au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Une institution consultative reconnue – Le CNEN s'est affirmé au fil du temps, il s'est révélé être l'une des institutions consultatives les plus utiles en ce qui concerne la réflexion à mener sur les normes et les réformes à opérer. Le sérieux de ses travaux doit beaucoup à la qualité de son président, Alain Lambert, ancien ministre et l'un des «pères» de la LOLF. Le CNEN a produit plusieurs rapports d'un grand intérêt, notamment celui ici présenté, en date du 17 février 2021.

■ Le rapport de 2021

Le Conseil national d'évaluation des normes a souhaité réfléchir sur «le droit qui serait le plus approprié pour donner à l'action publique l'efficacité optimale indispensable pour relever le défi du redressement»⁶ (A. Lambert), et faire émerger «une nouvelle culture normative»⁷ en tirant toutes les conséquences des lois de décentralisation qui se sont succédé depuis des décennies. De nombreuses voix ont manifesté leur inquiétude face à la dégradation du droit dans les normes, d'où l'affirmation des principes de clarté, d'intelligibilité, d'accessibilité et de normativité de la loi. «La symbolique républicaine faisant du Peuple le souverain rend l'exigence encore plus aiguë, sauf à ce qu'il se reconnaisse lui-même bavard, inconstant, s'imposant des règles absconses, limitant ses propres libertés dont il aurait pourtant lui-même posé les principes dans sa Constitution»⁸. Le rapport est structuré en plusieurs axes, le CNEN regroupant ses propositions sous six axes.

Renforcer l'influence du CNEN

Premier axe – Le premier axe vise à «renforcer l'influence du CNEN». Ce dernier souhaite renforcer sa collaboration avec les assemblées parlementaires, ses missions étant complémentaires de celles du Parlement dans la mesure où le CNEN doit se prononcer sur les projets de loi préalablement au Conseil d'État et avant leur examen en conseil des ministres et examiner ensuite les décrets d'application. D'où la proposition n° 1 (v. encadré page 422), le souhait étant que les avis rendus par le CNEN soient inclus dans les documents rendant compte de l'étude d'impact ; il pourrait être

envisagé également une transmission des avis portant sur des projets de textes de nature réglementaire. C'est là une mesure facile à prendre que l'on ne peut qu'approuver. La portée des avis mériterait également d'être renforcée (proposition n° 2), la question étant plus délicate. En revanche, il paraît effectivement souhaitable de faciliter la saisine du CNEN par le Parlement (proposition n° 3) en modifiant en ce sens l'article L. 1212-2 du CGCT. Cela permettrait aux parlementaires d'être éclairés, notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et sur l'opportunité d'un renvoi au pouvoir réglementaire national, ce point pouvant figurer dans la loi à venir. Les propositions 4 et 5 vont dans le même sens, et il faut signaler que le CNEN a signé une charte de partenariat avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat depuis 2016. Il serait souhaitable qu'il en soit de même avec l'Assemblée nationale.

Renforcer la portée du principe de libre administration

Deuxième axe – L'axe II est de «renforcer la portée du principe de libre administration, protecteur des libertés locales en vue de limiter les impacts techniques et financiers pesant sur les collectivités territoriales». Depuis des années, l'application du principe de libre administration soulève des difficultés, or le législateur est rarement sanctionné par le Conseil constitutionnel compte tenu du caractère vague et discutable du contenu de ce principe. Ce dernier est insuffisamment pris en considération et dans plusieurs de ses avis le CNEN a relevé que certains projets de texte «autorisent les collectivités territoriales à faire ce qu'elles peuvent déjà choisir de faire sans texte, renversant ainsi juridiquement le principe selon lequel ce qui n'est pas interdit est autorisé, et ce sans texte»⁹.

Modification de l'article 72, alinéa 3 – D'où les propositions 6 et 7. Une modification de la formulation du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution pourrait apporter des précisions, notamment en utilisant le principe de subsidiarité qui, s'il est bien consacré (comme l'a reconnu le Conseil d'État), ne l'est pas de manière suffisamment nette et n'est pas assez explicité. En particulier pourrait être explicitée la liberté contractuelle des collectivités territoriales et pourraient être précisés les grands principes méthodologiques applicables aux transferts de compétences régis par l'article 72-2 de la Constitution.

Clarifier les compétences État-collectivités territoriales

Troisième axe – L'axe III vise à «clarifier les compétences État-collectivités territoriales pour limiter

(6) CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, 17 févr. 2021, p. 3.

(7) *Ibid.*, p. 3.

(8) *Ibid.*, p. 4.

(9) *Ibid.*, p. 12.

les impacts techniques et financiers pesant sur les finances publiques, tant locales que nationales». L'auteur du présent texte ne peut que s'interroger avec étonnement sur la permanence d'un thème qui n'a jamais quitté l'actualité depuis les années 1960, la récurrence d'une question signifiant de manière indiscutable qu'elle n'a pas reçu de réponse satisfaisante, malgré des textes nombreux et des rapports multiples et réitérés. Il faut également relever que cette question de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ne peut être dissociée de celle de la répartition des attributions entre les services centraux et locaux de l'État.

Pouvoir réglementaire local – Deux propositions sont présentées dans le cadre de cet axe. La proposition 8 est de renvoyer, autant que possible, au pouvoir réglementaire local, les administrations centrales étant beaucoup plus développées que dans d'autres pays comparables et produisant de ce fait trop de normes qui pourraient être utilement adoptées à l'échelon local. La proposition 9 est de développer les contrats entre l'État et les collectivités territoriales et l'on ne saurait que souscrire à une telle proposition... à condition qu'il s'agisse de véritables contrats, ce qui n'est actuellement le plus souvent pas le cas, nonobstant des dénominations trompeuses.

Assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative

Quatrième axe – L'axe IV est d'« assouplir l'exercice des compétences relevant des collectivités territoriales par l'évolution structurelle de la culture normative ». Le principe d'égalité, quasiment sacralisé, est trop souvent devenu un carcan dont il faudrait que les collectivités territoriales puissent, sous certaines conditions, pouvoir sortir. Les principes de proportionnalité et d'adaptabilité sont d'ores et déjà appliqués par le juge; le principe de différenciation territoriale, qui devrait être consacré par la loi dite « 3 DS », ne peut être une voie qu'à la condition d'être précisé, étant dans son énoncé susceptible des interprétations les plus diverses. D'une manière générale, il est souhaitable, selon le CNEN, d'associer davantage les collectivités territoriales à l'élaboration des politiques publiques décidées à l'échelon central, dans la lignée des préoccupations du rapport du Conseil d'État de 2016 relatif à la simplification et à la qualité du droit.

Circulaires et guides de bonnes pratiques – D'où la proposition 10, l'une des pistes pouvant être de « privilégier autant que possible l'élaboration de circulaires et de guides de bonnes pratiques, en particulier dans les matières où les collectivités territoriales mènent

déjà de nombreuses actions de leur propre initiative, notamment en matière de transition écologique »¹⁰. Le CNEN souligne à juste titre que le simple respect de la répartition des compétences telle que posée par les articles 34 et 37 de la Constitution « constituerait déjà une avancée importante ». Le législateur, avec l'assentiment du gouvernement, intervient trop dans le domaine de l'article 37, et le juge constitutionnel, s'il censure ce que l'on appelle l'incompétence négative, ne censure pas, en revanche, l'incompétence positive du législateur.

Transposition des directives européennes et « club de praticiens »

La proposition 11 consiste à faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes. C'est là un problème connu, la France ayant tendance depuis des années à faire une surtransposition de ces normes, un projet de loi relatif à ces surtranspositions ayant d'ailleurs été déposé. Le CNEN constate que la simplification des normes se heurte à une confusion entre les normes requises, compte tenu notamment de l'obligation de transposition des directives européennes, et les normes issues d'une politique nationale. Si les premières ne peuvent être allégées, les secondes, elles, le peuvent. Pour éviter l'écueil des surtranspositions, le CNEN suggère de séparer ces deux types de mesures en deux actes distincts, l'un permettant la transposition *a minima* d'une directive, l'autre contenant les mesures nationales complémentaires. La proposition 12 est de créer une sorte de « club des praticiens » auprès du CNEN pour identifier les normes à simplifier dans le stock existant.

Pouvoir de dérogation – La proposition 13 est relative au principe de différenciation territoriale, qui devrait figurer dans la loi dite « 3 DS ». Selon le CNEN, le pouvoir de dérogation doit être possible tant au niveau déconcentré qu'au niveau décentralisé. S'agissant du premier, si un certain pouvoir de dérogation a été reconnu aux préfets par le décret du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet¹¹, son champ d'application est très limité (pouvoir de dérogation aux normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires dans sept matières). Ce pouvoir pourrait être étendu, déclare le CNEN, aux actes réglementaires, voire à certaines dispositions législatives qui relèvent manifestement du pouvoir réglementaire (proposition cohérente avec la proposition 10), en dehors naturellement de ces deux champs que sont la sécurité nationale et la protection des droits et libertés protégés par la Constitution.

Le CNEN propose, de manière très pratique, de créer, en plus de celui prévu par l'article 37, alinéa 2, de la Constitution (mais qui est peu utilisé par le gouvernement), un nouveau mécanisme de consultation du Conseil constitutionnel, permettant à ce dernier d'émettre un avis sur le caractère législatif d'une disposition dans un délai raisonnable. Par ailleurs, il est proposé par le CNEN une simplification du décret du 8 avril 2020 qui exige, pour une dérogation, « un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales »¹² en supprimant cette seconde exigence. Le CNEN suggère encore la mise en place de guides de bonnes pratiques en lieu et place de certaines réglementations parfois inapplicables sur l'ensemble du territoire car inutilement détaillées.

Au niveau décentralisé, d'une part, un certain pouvoir d'interprétation pourrait être laissé aux autorités décentralisées, d'autre part, une application plus fréquente du principe de liberté contractuelle permettrait d'assouplir les modalités d'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences respectives « et, le cas échéant, d'alléger le droit en vigueur »¹³.

Fiabiliser le calcul des transferts de charges État-collectivités territoriales

Cinquième axe – L'axe V est de « fiabiliser le calcul des transferts de charges État-collectivités territoriales ». Le CNEN constate

(10) *Ibid.*, p. 21.

(11) Décr. n° 2020-412 du 8 avr. 2020.

(12) Décr. n° 2020-412 du 8 avr. 2020, art. 2.

(13) CNEN, Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, 17 févr. 2021, p. 26.

que les outils existants, malgré plusieurs réformes, « ne sont pas suffisants pour mesurer de manière fiable les impacts financiers générés par les projets de texte, législatifs ou réglementaires, qui s'imposent aux collectivités territoriales et sont susceptibles d'obérer leurs marges de manœuvre financière »¹⁴. Sur le plan juridique, l'évaluation *ex ante* des normes présente des faiblesses, les études n'étant pas systématisées (faute de temps souvent). Sur le plan technique, la qualité de l'évaluation dépend de données de base fiables, or si l'évaluation est correcte avant transfert, « les conséquences à moyen et long terme des transferts de charges peuvent plus difficilement être évaluées dans la mesure où les normes prévoient rarement le développement d'outils de suivi des compétences décentralisées »¹⁵.

Révision des études d'impact – Déplorant régulièrement le caractère lacunaire des fiches et études d'impact qui lui sont transmises, et en reconnaissant que l'une des difficultés résulte de l'absence très régulière de chiffrage des impacts induits par les projets de texte pour les collectivités territoriales, le CNEN considère que la forme actuelle des études d'impact ne permet pas véritablement d'apprécier les impacts financiers globaux induits par les projets de loi, que ce soit pour les collectivités territoriales, les entreprises ou les particuliers. Parmi les réformes possibles, les évaluations résultant de ces études pourraient déterminer plus clairement les modalités retenues pour le calcul des transferts de charge de l'État vers les collectivités territoriales (proposition n° 14) et le CNEN préconise de faire de l'expérimentation l'un des principes d'intervention dans le champ d'exercice des collectivités territoriales afin de mieux adapter les textes aux réalités locales (proposition n° 15). Enfin, compte tenu des difficultés précitées de l'évaluation *ex ante*, le CNEN recommande la conduite d'évaluations *ex post*, ce type d'évaluation pouvant être limité, compte tenu de son coût, aux projets de texte ayant des impacts techniques et financiers

substantiels pour les collectivités territoriales, des collectivités pouvant devenir des « collectivités test » pour fiabiliser l'évaluation du dispositif.

Développer une logique «toutes APU» en matière de finances publiques

Sixième axe – L'axe VI, enfin, entend « développer une logique "toutes APU" en matière de finances publiques dans un esprit de transparence ». Le point de départ est le constat de l'absence de consolidation des comptes publics de toutes les administrations publiques (APU), « ce qui contribue à l'opacité des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier en cas de transfert de charges » (p. 31). D'où la nécessité d'améliorer la lisibilité des comptes publics, ce qui permettrait, s'agissant des finances locales, de « clarifier l'état de l'autonomie financière des collectivités ». D'où les propositions 17, 18 et 19.

Ce rapport diffère des très nombreux rapports adoptés depuis des décennies sur les collectivités territoriales par l'analyse rigoureuse faite de la situation, le caractère très précis, parfois technique, des propositions qui sont faites. Il faut souhaiter que le législateur renforce le rôle du CNEN, son utilité étant bien plus grande que celle d'organismes sur l'intérêt desquels on peut s'interroger.

(14) *Ibid.*, p. 27.

(15) *Ibid.*, p. 27.

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DU CNEN

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 1 – Renforcer l'information du Parlement 2 – Renforcer la portée des avis du CNEN 3 – Faciliter la saisine du CNEN par le Parlement 4 – Associer plus étroitement les commissions permanentes des assemblées parlementaires aux travaux du CNEN 5 – Conclure ou actualiser les partenariats entre les deux assemblées parlementaires 6 – Préciser au niveau constitutionnel et organique le contenu du principe de libre administration 7 – Compléter le chapitre I^{er} relatif au principe de libre administration du code général des collectivités territoriales 8 – Supprimer les doublons administratifs entre l'État et les collectivités territoriales dans une logique « prescripteur-payeur » 9 – Réinventer les rapports contractuels entre l'État et les collectivités territoriales en développant la contractualisation sur les politiques publiques 10 – Faire évoluer la méthode d'élaboration des projets de texte applicables aux collectivités territoriales 11 – Faire évoluer la méthode de transposition des directives européennes | <ul style="list-style-type: none"> 12 – Création d'un réseau de simplification 13 – Développer le principe de différenciation territoriale au niveau local 14 – Améliorer la qualité des études et des fiches d'impact 15 – Privilégier autant que possible les expérimentations pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales 16 – Développer les études <i>ex post</i> pour les projets de texte ayant un impact substantiel pour les collectivités territoriales, en prévoyant au stade de l'élaboration du projet de texte, les modalités de son évaluation 17 – Renforcer l'articulation entre le programme européen de stabilité et la loi de programmation des finances publiques 18 – Convertir pour des raisons de transparence en euros les ratios de PIB 19 – Suggérer l'organisation d'un débat sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales devant le Parlement... |
|---|---|