

Le Gouvernement de l'urgence

Par Alain LAMBERT

ancien ministre
Président du CNEN



La naissance du CNEN, une volonté du Parlement

C'est à l'initiative du législateur lui-même qu'a été institué par la loi le Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN). Il exerçait ainsi ses prérogatives constitutionnelles qui lui attribuent le soin de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

Les travaux préparatoires la loi précisent l'enjeu consistant à changer de « *culture normative* », comme l'a vivement recommandé le Conseil d'Etat, et à mettre en place des dispositifs responsabilisants pour les pouvoirs publics dans le but de rationaliser la production des normes et faciliter leur application.

Une réponse déjà, il y a 10 ans, à l'inquiétude des élus locaux

Le rapport du Sénat, en date du 23 janvier 2013, faisait déjà état de l'inquiétude des élus locaux devant « *l'amoncellement* » des normes réglementaires qu'ils doivent appliquer quotidiennement¹. Précisant que l'édiction de règles répond à un besoin de sécurité technique et juridique, mais que la surproduction normative était à

¹ Voir. Sénat, *Proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales*, Rapport n°282, par M. Alain RICHARD (sénateur), 2013.

l'origine des réelles difficultés en raison de la complexité des procédures et des coûts importants pour les budgets locaux. Il était déjà souligné que l'extrême précision des textes était vécue, par les élus locaux, comme un excès de défiance à leur égard, « *une présomption d'incapacité à remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé* »².

Une volonté d'endiguer l'envahissement normatif

C'est pourquoi le rapport précisait comme indispensable de doter notre Pays d'outils destinés à alléger le fardeau normatif. Et qu'il revenait au Parlement d'affirmer son pouvoir de lieu premier d'édition des règles pour inverser réellement et concrètement la tendance à la complexification.

L'institution du CNEN exprimait donc la volonté du Parlement d'imposer un cadre de préparation de textes, prévenant les excès d'encadrement normatif pesant sur les collectivités territoriales. Il était ainsi « *donné à l'Etat tout entier les instruments pour répondre, au-delà des tendances politiques, à la demande des élus locaux d'endiguer l'envahissement normatif auquel ils font face quotidiennement* »³. Cette nouvelle institution (le CNEN) « *dont l'autorité et la représentativité seraient incontestables* »⁴ aurait donc la mission principale de « *renforcer le contrôle et l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales* »⁵.

Une procédure d'urgence devant rester raisonnable

La question des saisines en urgence était déjà pendante puisque le rapporteur, Alain Richard, avait envisagé qu'un représentant du Premier Ministre doive assister à la seconde délibération au cours de laquelle serait présenté le nouveau projet de texte réglementaire. L'objectif étant de responsabiliser les services du Premier ministre « *dont l'expérience démontre qu'ils ignorent parfois les difficultés rencontrées sur un projet réglementaire et les mesures prises par les ministères concernés pour y répondre* »⁶. En contrepartie, il était rétabli « *une procédure d'extrême urgence de soixante-douze heures afin que, dans des cas exceptionnels dûment motivés, le*

² Ibid., p.7.

³ Ibid., p.8.

⁴ Ibid., p.20.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., p.25.

*Premier ministre puisse demander un avis du Conseil national dans un délai contraint »*⁷. Il était enfin précisé que le « *Conseil national ne devait pas être perçu par le Gouvernement comme un outil destiné à ralentir son action politique »*⁸. La commission sénatoriale estimant que le recours à cette procédure (d'urgence) devrait « *demeurer exceptionnel »* et, que les gouvernements en fonction depuis le début d'activité de la CCEN semblaient « *montrer qu'ils ont résisté à la facilité d'abuser des procédures d'urgence »*⁹

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Une dérive d'utilisation de l'urgence pour éviter l'examen approfondi des textes

Entre novembre et décembre 2022, 80 textes ont été soumis à l'examen du Conseil. Soit un rythme d'un à deux textes par jour ! L'appel à la sobriété normative lancé par la Première ministre, lors de la première séance du Conseil d'État du 7 septembre 2022, a-t-il été réellement entendu ?¹⁰.

Sur les 33 saisines en novembre et 47 en décembre, 30 sont intervenues en urgence, dont 5 en extrême urgence, sans que cette urgence ait été considérée comme justifiée par le Conseil.

Est-ce raisonnable ? En la circonstance, le gouvernement a-t-il montré qu'il « *résistait à la facilité d'abuser des procédures d'urgence »*, selon l'expression du rapporteur du Sénat.

L'urgence qui dévoile une absence de stratégie normative

Agir dans l'urgence, pour des textes qui n'en relèvent manifestement pas, révèle une absence criante de gouvernance réglementaire des gouvernements, comme le constatait déjà l'OCDE dans ses rapports de 2004 et 2010. Depuis ces dates, on peut craindre que la situation ne se soit pas améliorée, mais qu'elle se soit malheureusement encore dégradée. Ce ne sont pourtant pas les alertes qui ont manqué : le Conseil d'Etat, dans ses études annuelles à trois reprises, le Conseil Constitutionnel, les deux chambres du Parlements, les associations nationales d'élus,

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p.27.

⁹ Ibid.

¹⁰ Voir. Lexisnexis, *Propos liminaires : vers la sobriété normative après l'ivresse*, Chronique des délibérations de juillet à octobre 2022.

les collectivités territoriales. Tous à longueurs d'études, de travaux, de colloques, de déclarations ont manifesté leur inquiétude face à la dégradation de notre droit. Rien n'y fait. Les seules réponses consistent dans un renvoi de balle entre acteurs. Cela étant, la réalité concrète et quotidienne ne peut exonérer le gouvernement de sa première et principale responsabilité. S'agissant du CNEN, c'est lui qui le saisit, c'est lui qui utilise l'urgence et c'est lui qui s'abandonne à une course de vitesse en fin d'année pour publier des textes et améliorer des indicateurs de quantité totalement indifférents à la qualité du droit. Selon notre Constitution, c'est le Parlement qui contrôle le Gouvernement. C'est donc à lui d'agir. Et pourquoi pas engager une étude sur la stratégie de gouvernance réglementaire, afin d'y voir enfin plus clair.

Conclusion

Trop souvent, les problèmes récurrents sont réputés insolubles. Tout simplement parce qu'on les laisse submerger notre quotidien. Pourtant, il suffit parfois d'une volonté soudaine de réaliser comment on en arrive à produire des effets négatifs dans un domaine susceptible d'en produire des positifs. C'est le cas de la stratégie normative. Au Parlement d'exprimer fermement sa volonté de changer cette funeste orientation.