

N° 120

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2014

PROPOSITION DE LOI

simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Marie BOCKEL et Rémy POINTEREAU,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 17 octobre 2013 portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN) est issue d'une proposition de loi sénatoriale témoignant de l'intérêt que le Sénat porte au desserrement de l'étau normatif qui bride sévèrement l'action des collectivités territoriales.

Le conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, instance indépendante, a ainsi été substitué avec des pouvoirs sensiblement accrus à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), jusqu'alors investie de la mission d'examiner les textes réglementaires créant de nouvelles normes applicables aux collectivités et instituée au sein du Comité des finances locales par l'article 97 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007.

Une des raisons majeures de l'adoption de la loi du 17 octobre 2013 a été la volonté du Parlement de rendre possible la révision progressive des quelque 400 000 normes en vigueur.

Il est prévu en particulier, à cet effet, que le conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics peut être saisi d'une demande d'évaluation des normes en vigueur par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut aussi se saisir de sa propre initiative. Dans ce cadre, il revient au conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'examiner les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités et d'évaluer leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. Dans son avis d'évaluation, il peut proposer des mesures d'adaptation, des modalités de simplification, voire l'abrogation de normes devenues obsolètes.

La saisine du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par les collectivités territoriales, dont la loi renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des conditions de mise en œuvre, est un élément essentiel de ce dispositif. La « maladie de la norme » qui affecte en profondeur l'État et ses administrations est en effet le produit d'une culture juridique ancrée de longue date, dont le traitement implique l'engagement direct des collectivités territoriales.

Or le décret n° 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi du 17 octobre 2013 illustre de façon emblématique le processus d'amplification et de paralysie de la norme par les dispositions d'application d'une loi.

Alors que la loi du 17 octobre 2013 prévoyait que les collectivités territoriales pourraient saisir le conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'une demande de révision portant sur le stock en vigueur sans soumettre cette prérogative à des exigences particulières, le décret d'application fixe des conditions qui sont autant d'obstacles à sa concrétisation.

C'est ainsi que l'article R. 1213-29 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 3 du décret n° 2014-446 du 30 avril 2014, exige :

- que la demande d'évaluation d'une norme réglementaire en vigueur soit présentée par au moins cent maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale, ou dix présidents de conseil général, ou deux présidents de conseil régional. L'exigence irréaliste et non prévue par la loi d'une démarche concertée de cent maires rend tout à fait improbable le fonctionnement effectif de cette modalité de saisine du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;

- que la demande d'évaluation comprenne une fiche d'impact présentant entre autres éléments « ses motifs précisément étayés », ce qui revient à faire peser sur les collectivités – qui pourront être des communes petites ou de taille moyenne dépourvues de tout moyen d'expertiser les normes – une obligation de pré-instruction du dossier coûteuse à satisfaire, non prévue par la loi.

La présente proposition de loi écarte ces deux obstacles en modifiant la rédaction des deux premiers alinéas du V de l'article L. 1212-2 du code

général des collectivités territoriales. La possibilité de saisir le conseil national appartiendra de plein droit à toute collectivité territoriale agissant seule ou de façon concertée.

La mention de mesures d'application à prendre par décret est supprimée afin de prévenir le risque d'un nouveau resserrement par ce biais des conditions de mise en œuvre de la loi. Pour autant, au stade de l'instruction des demandes, des filtres pourront éventuellement être mis en œuvre par le conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics pour vérifier la recevabilité des demandes et rationaliser ses méthodes de travail.

Par ailleurs, la présente proposition de loi tend à étendre les possibilités de mise en œuvre effectives des compétences du conseil national en matière de réduction du stock en confiant, tout d'abord aux parlementaires, qui sont les premiers intéressés à l'efficacité de la loi qu'ils votent, mais aussi aux associations d'élus locaux et aux propres membres du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics le droit de saisir celui-ci sur le stock de normes. Cette dernière modalité de saisine devrait être substituée à la disposition du texte en vigueur octroyant au conseil national un pouvoir d'auto-saisine dont le décret du 30 avril 2014 organise l'exercice dans des conditions restrictives.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① Les deux premiers alinéas du V de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :
- ② « V. – Le conseil national examine les demandes d'évaluation des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui lui sont transmises par le Gouvernement, les membres et les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les associations d'élus locaux.
- ③ « Il examine les demandes d'évaluation de ces normes présentées par un ou plusieurs de ses membres représentant les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »