



Lutte contre l'inflation des normes applicables aux collectivités territoriales : les propositions de MM. Alain LAMBERT, ancien ministre, président (DVD) du conseil général de l'Orne et Jean-Claude BOULARD, maire (PS) du Mans

"Alléger le stock de normes et endiguer leur flux". Tel le mot d'ordre du rapport sur la lutte contre l'inflation normative de MM. Alain LAMBERT, ancien ministre, conseiller maître à la Cour des comptes, président (DVD) du conseil général de l'Orne et Jean-Claude BOULARD, maire (PS) du Mans, remis hier au Premier ministre, M. Jean-Marc AYRAULT. La lettre de mission qui leur avait été adressée par le Premier ministre dans le cadre de la modernisation de l'action publique (cf. CE du 19 décembre) leur confiait la tâche "d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales", de "proposer des outils et des méthodes pour évaluer ces normes", et "d'identifier les normes inutiles et inadaptées".

Rappelons (cf. CE du 21 novembre) que le Sénat a adopté à l'unanimité une proposition de loi présentée par M. Jean-Pierre SUEUR (PS, Loiret), président de la commission des Lois, et Mme Jacqueline GOURAULT (UDI-UC, Loir-et-Cher), présidente de la Délégation aux Collectivités territoriales, créant un Conseil national du contrôle des normes applicables aux collectivités locales. La Haute Assemblée a en outre adopté en décembre dernier une proposition de loi, présentée par M. Eric DOLIGE, sénateur (UMP) et président du conseil général du Loiret, sur la réduction des normes imposées aux collectivités territoriales (cf. CE du 13 décembre).

A Matignon, on souligne la "volonté forte" de M. AYRAULT de s'emparer de ce dossier et "de faire vite mais bien". Il s'agit donc de dépasser le stade du constat du trop plein de normes et du "frein à la croissance" qu'il constitue, en avançant vers des mesures concrètes, sans céder à la précipitation et en respectant le "temps d'expertise nécessaire". Selon un communiqué diffusé hier, le Premier

ministre annoncera plusieurs décisions "que le gouvernement mettra en œuvre pour alléger notre droit", lors du prochain comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), le 2 avril. La liste des normes dont il est proposé l'abrogation sera quant à elle "soumise à l'expertise des ministères concernés en vue de décisions dans les semaines à venir".

Interpréter, abroger, alléger, revisiter : quatre manières de diminuer le stock des 400 000 normes applicables aux collectivités territoriales

400 000 normes sont aujourd'hui applicables aux collectivités territoriales. Dans la première partie du rapport à laquelle s'est plus particulièrement consacré M. BOULARD, plusieurs méthodes sont envisagées pour "alléger le stock". Le maire du Mans propose tout d'abord de développer "l'interprétation des normes", car ce n'est pas seulement leur application qui pose problème "mais la tendance à leur application stricte et démocratique". Parmi les mesures préconisées pour atteindre cet objectif, figurent notamment la création auprès des préfets de département d'une instance de débat contradictoire sur l'interprétation des normes, la mise en place d'une nouvelle procédure sur l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France, ou encore le passage du contrôle de légalité au conseil en interprétation.

L'abrogation de normes "figurant sur le podium de l'absurdité" est également préconisée non sans humour par le rapport. "Une seule abrogation constituerait un véritable précédent, une grande première", souligne M. BOULARD. Sur la plus haute marche de ce podium on retrouve la norme "saucisses, œufs durs et nuggets" figurant à l'article L 230.5 du Code rural intégrant un décret et un arrêté du 30 septembre 2011, prescrivant la place à accorder à ces produits dans les restaurants scolaires.

Une adaptation ou un allègement doit par ailleurs être entrepris selon lui, notamment pour "les normes fondées, mais qui, appliquées avec excès, conduisent à des situations absurdes". Les normes d'encadrement pour les activités extra-scolaires, dans les crèches, mais aussi les règles d'accessibilité dans la construction de logements neufs ou en matière de fouilles sont évoquées sur ce point. La nécessité de "freiner les excès normatifs des fédérations sportives" est également mise en avant.

Revisiter les normes, en d'autres termes, pratiquer "leur réexamen régulier" peut également constituer un bon moyen de freiner leur accumulation, selon M. BOULARD. Celui-ci préconise donc de revisiter les lois, de prévoir une clause de revoyure normative, de rendre la commission consultative d'évolution des normes compétente pour examiner le stock et enfin de lancer un premier programme de réexamen.

Mieux gérer le flux de normes pour éviter la "surprolifération"

Alléger le stock de normes c'est bien, éviter que celui-ci ne se reconstitue, c'est encore mieux. La seconde partie du rapport traitée par M. LAMBERT est donc consacrée à la maîtrise du flux normatif, pour lutter contre la "surprolifération". Selon le rapport, il faut "révolutionner notre culture administrative et politique de la norme" et mettre en place "un choc de compétitivité sur notre droit". Ce travail de modernisation du droit doit notamment passer selon M. LAMBERT par l'instauration d'un principe de proportionnalité "pour éviter que des moyens excessifs ne soient adoptés pour atteindre un but explicite recherché", par la dépénalisation de l'application insuffisante des normes (en dehors du domaine touchant à la sécurité), ou encore par la sécurisation des normes à élaboration lente.

Parce que "la révolution culturelle de la production normative ne se fera pas en un éclair", M. LAMBERT souligne l'importance de "prévenir le retour de l'intempérance normative", qui "ruinerait" les efforts entrepris. Il invite donc à mettre en place des objectifs de révision du corpus juridique, à lier l'adoption d'une nouvelle norme à l'application d'une autre, ou encore à produire un état annuel du flux des normes.

Enfin pour "résister aux pressions externes en faveur d'une production normative toujours plus grande", le rapport souligne l'intérêt d'empêcher qu'une loi puisse porter le nom d'un élu ou d'un ministre, "afin de limiter les velléités de ceux qui souhaitent laisser leur trace nominative dans notre histoire juridique (ou notre histoire tout court). L'amélioration des études d'impact préalables et la stabilisation des normes dans le temps sont également mises en avant sur ce point.