

ASSEMBLÉE NATIONALE

25 novembre 2013

JOINDRE LES AVIS RENDUS PAR LE CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES
NORMES AUX PROJETS DE LOI RELATIFS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À
LEURS GROUPEMENTS - (N° 1405)

Adopté

AMENDEMENT

N° CL1

présenté par
M. Urvoas et M. Dussopt, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'article unique :

« I.- La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, est ainsi modifiée :

« 1° Après le deuxième alinéa de l'article 8 est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ces documents comprennent les avis recueillis en application d'une disposition de nature constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus. »

« 2° À la première phrase du deuxième alinéa de l'article 11, les mots : « visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa » sont remplacés par les mots : « mentionnés au deuxième à neuvième alinéas, ainsi qu'aux onzième et douzième alinéas »

« II.- Au 10° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, au 8° de l'article 51 et au 4° de l'article 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le nombre : « dix » est remplacé par le nombre : « douze ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement propose de prendre en compte le souhait exprimé par le Sénat au sein de la présente proposition de loi organique, à savoir que les avis du conseil national d'évaluation des normes sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, tout en étendant le champ et en précisant la portée du présent texte.

Une extension du champ de la proposition de loi organique

La formulation proposée permet ainsi de prévoir l'adjonction aux études d'impact de l'ensemble des avis rendus sur le projet de loi, lorsque la consultation est faite en application d'une prescription légale, organique ou constitutionnelle. Cela inclut ainsi les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes, mais également celui de l'ensemble des instances dont la consultation est prévue par la loi.

En outre, ce choix obligerait l'ensemble des instances saisies à émettre un avis rédigé et argumenté à l'attention du législateur, qui est le véritable sens de ces avis.

En revanche, cette rédaction laisserait en l'état l'alinéa prévoyant que l'étude d'impact fait mention des consultations informelles menées par le Gouvernement, n'ayant pas vocation à déboucher sur un document écrit de la part des personnes ou instances consultées.

Une précision de la portée de la proposition de loi organique

La rédaction proposée prévoit explicitement que les avis de ces instances ont vocation à être annexés aux documents rendant compte de l'étude d'impact « *lorsque ces avis ont été rendus* ».

Il convient en effet de prendre en compte la possibilité pour l'instance concernée d'avoir été saisie et de n'avoir pas été en mesure de rendre un avis pour des raisons diverses. Ainsi, le V de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que si le CNEN n'a pas rendu sa décision dans les délais qui lui sont impartis, son avis est réputé favorable et ne peut matériellement pas être joint à l'étude d'impact.

Mais cette rédaction permet aussi de lever toute ambiguïté sur la portée de cette inclusion : elle oblige ainsi le gouvernement à communiquer l'avis rendu, mais elle ne lui enjoint pas de procéder à une consultation, même prévue par la loi, lorsque cela ne correspond pas à la mise en œuvre d'une obligation constitutionnelle ou organique.

En conséquence, un éventuel recours au Conseil constitutionnel, effectué sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, pourrait conduire ce dernier à considérer que l'étude d'impact a méconnu les prescriptions organiques, destinées à garantir les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires, en omettant d'inclure un avis qui a été effectivement rendu ; cependant, un tel recours ne saurait en soi contraindre le Gouvernement à procéder à une consultation même prévue par une disposition légale ne trouvant pas son fondement dans le texte constitutionnel.

Des coordinations relatives aux catégories de textes disposant d'un régime particulier

Le 2° du I et le II de la rédaction proposée procèdent à des coordinations visant à rendre applicables l'obligation d'y joindre les avis éventuellement recueillis, mais aussi les éventuelles suites données à l'avis du CESE :

- aux projets de loi demandant une habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnances,
- aux dispositions non exclusives des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, n'ayant pas trait aux équilibres budgétaires mais introduisant ou modifiant des dispositions législatives à caractère financier.