

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, tendant à joindre les avis rendus par le conseil nationale d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements (n° 1405) (M. Olivier Dussopt, rapporteur) 2

Mardi

26 novembre 2013

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 14 heures 30.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine, sur le rapport de M. Olivier Dussopt, la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, tendant à 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).

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Le texte dont nous sommes saisis constitue le pendant organique de la proposition de loi portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, que nous avons examinée en septembre. Cette loi a été promulguée le 17 octobre 2013.

Un constat est partagé par tous : si l'édiction de règles répond à un besoin essentiel de sécurité technique et juridique, la surproduction normative est à l'origine de réelles difficultés pour les collectivités territoriales chargées de les appliquer, en raison de la complexité des procédures et des coûts importants qu'elles représentent. Ce constat, qui n'est malheureusement pas nouveau, a encore été mis en exergue par le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative composée de M. Alain Lambert et de M. Jean-Claude Boulard. Pour ces derniers, la lutte contre la malfaçon normative passe par une limitation du « flux » comme par un réexamen généralisé du stock des normes applicables dans notre pays.

Mardi dernier, le Premier ministre a d'ailleurs annoncé la nomination d'un médiateur des normes, chargé d'aplanir les difficultés qu'une collectivité est susceptible de rencontrer dans la mise en œuvre de dispositions réglementaires, soit en raison de circonstances locales de fait ou de droit, soit au regard de la charge financière manifestement excessive que ces dispositions pourraient emporter au regard de ses ressources.

C'est donc en poursuivant le même objectif que Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des Lois du Sénat, ont élaboré la proposition de loi que nous avons adoptée à l'unanimité en septembre.

Nous avons cependant pris conscience, au cours de son examen, que la disposition prévoyant l'obligation d'annexer l'avis du CNEN aux documents rendant compte de l'étude d'impact – dont les projets de loi font l'objet depuis la réforme constitutionnelle de 2008 – relevait du domaine de la loi organique et ne pouvait être adoptée dans le cadre d'une simple proposition de loi.

En effet, le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose désormais que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* », en l'occurrence la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Les sénateurs auteurs de la proposition de loi initiale ont donc pris l'initiative de déposer la présente proposition de loi organique, afin d'« élever au niveau organique » l'obligation de communication au Parlement des avis rendus, le cas échéant, par le CNEN sur

l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Cette proposition sénatoriale va dans le bon sens : les textes législatifs, mais aussi la Constitution, ont en effet prévu, dans de nombreux cas, l'obligation pour le Gouvernement de consulter des instances représentatives au moment où il élabore un projet de loi. Cependant, l'esprit qui présidait à l'établissement de ces procédures a souvent été, si ce n'est détourné, du moins oublié, dans la mesure où les avis rendus par les instances consultées ne sont souvent pas communiqués aux assemblées parlementaires. Il convient donc de retrouver cet esprit afin que le législateur soit informé des véritables enjeux posés par les projets de loi qui lui sont soumis. La proposition de loi de nos collègues sénateurs en offre l'occasion.

Aussi votre rapporteur, de concert avec le président de la commission des Lois, vous propose-t-il de joindre à l'étude d'impact non seulement les avis du CNEN, mais l'ensemble des avis recueillis sur un projet de loi en application d'une norme légale, organique ou constitutionnelle. En effet, comme le déploraient dès 2009 dans leur rapport d'information nos collègues Claude Goasguen et Jean Mallot, « la simple énumération de ces consultations ne présente par elle-même aucune valeur ajoutée pour les parlementaires ».

Il convient cependant de mesurer la portée exacte du présent texte : la Constitution permet au législateur organique de fixer des règles de présentation des projets de loi, mais pas de s'immiscer dans l'élaboration de ceux-ci. En conséquence, l'adoption de cette proposition de loi organique ne saurait conduire à faire d'une consultation prescrite par la loi, ne découlant pas d'une exigence constitutionnelle ou organique, une nouvelle formalité essentielle dont le non-respect serait à même de vicier la procédure législative. Ce texte complète l'obligation d'information du Parlement : il ne limite en rien le pouvoir d'initiative en matière législative reconnu constitutionnellement au Gouvernement.

Ainsi, l'adoption de ces amendements permettra de donner satisfaction au Sénat, tout en faisant, de manière plus générale, œuvre utile pour améliorer l'information du Parlement.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

Article unique (art. 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution) : *Insertion des avis rendus par le 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 établissements publics.*

La Commission examine l'amendement CLI de son président et du rapporteur.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. La loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les documents rendant compte de l'étude d'impact dont les projets de loi font l'objet exposent avec précision « les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État », mais elle n'impose pas que les avis rendus sur ces projets de loi soient joints à ces documents. Notre amendement précise qu'ils doivent l'être, mais seulement dans la mesure où ils ont été pris par le Gouvernement. L'obligation de les joindre ne peut en effet être interprétée comme imposant au Gouvernement une obligation de consultation en dehors des cas prévus par la Constitution et des lois organiques qui en découlent.

La rédaction proposée pour l'article unique comble ainsi une carence tout en répondant à la préoccupation exprimée par les sénateurs.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

L'article unique est ainsi rédigé.

Titre

La Commission est saisie de l'amendement CL2 de son président et du rapporteur.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il convient de modifier le titre de la proposition de loi pour tenir compte de la nouvelle rédaction adoptée pour l'article unique.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

La Commission adopte à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi organique modifiée.

*

* *

La séance est levée à 14 heures 45



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Jacques Bompard, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Paul Molac, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Jacques Urvoas

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Édouard Fritch, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg