



N° 1579

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2013

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 1405),  
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,*

PAR M. OLIVIER DUSSOPT  
Député

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 828 (2012-2013), 19, 20 et T.A. 4 (2013-2014).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS À LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LES ÉTUDES D'IMPACT, ÉLÉMENT ESSENTIEL D'UN TRAVAIL LÉGISLATIF RAISONNÉ</b> .....	11
A. L'OBLIGATION DE JOINDRE AUX PROJETS DE LOI DES « DOCUMENTS RENDANT COMPTE D'UNE ÉTUDE D'IMPACT » .....	11
1. L'étude d'impact, évaluation de la pertinence et de l'opportunité de légiférer .....	11
2. La nécessité d'une information complète du Parlement sur la « stratégie normative » poursuivie par les projets de loi .....	14
3. L'exigence constitutionnelle introduite en 2008 de joindre une étude d'impact aux projets de loi .....	15
4. Le contenu de cette exigence constitutionnelle détaillé par le législateur organique .....	16
<b>II. UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE POUR INCORPORER LES AVIS DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES AU SEIN DES ÉTUDES D'IMPACT</b> .....	18
A. LA MISE EN PLACE D'UN CONSEIL NATIONAL DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PAR LA LOI N° 2013-921 DU 17 OCTOBRE 2013 .....	18
1. Une instance consultative renouvelée pour lutter contre l'inflation normative .....	18
2. Les prérogatives du conseil national d'évaluation des normes en matière de consultation sur les projets de normes .....	20
B. LA SUPPRESSION AU SEIN DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE DE L'INSERTION DES AVIS DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES AU SEIN DES DOCUMENTS FAISANT ÉTAT DE L'ÉTUDE D'IMPACT .....	21
C. UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À REPRENDRE L'ESPRIT DE CETTE DISPOSITION .....	22

D. UNE NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT .....	23
E. UN RENVOI QUI NE SAURAIT DONNER UN CARACTÈRE ORGANIQUE ET CONTRAIGNANT À LA SAISINE DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES .....	24
1. L'absence de caractère organique, au sens de l'article 39 de la Constitution, à l'obligation de consultation du CNEN .....	25
2. Un contrôle limité du contenu de l'étude d'impact en application de l'article 61 de la Constitution .....	27
<b>III. L'EXTENSION PAR LA COMMISSION DES LOIS DU CHAMP DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI À L'ENSEMBLE DES AVIS RECUEILLIS EN APPLICATION D'UNE NORME LÉGISLATIVE, ORGANIQUE OU CONSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>28</b>
A. DE NOMBREUSES CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LE LÉGISLATEUR OU LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE.....	28
B. UNE PROCÉDURE DESTINÉE À ÉCLAIRER LE LÉGISLATEUR DONT LE FORMALISME A FAIT PERDRE SON SENS .....	29
C. UNE RÉÉCRITURE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, AFIN D'ÉTENDRE LE CHAMP ET D'EN PRÉCISER LA PORTÉE .....	29
1. Une extension du champ de la proposition de loi organique .....	29
2. Une précision de la portée de la proposition de loi organique.....	30
3. Des coordinations relatives aux catégories de textes disposant d'un régime particulier .....	31
<b>CONTRIBUTION DE M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>33</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>37</b>
<i>Article unique</i> (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.....	37
<i>Titre</i> .....	38
<b>ANNEXE : CONSULTATIONS PRÉALABLES SUR LES PROJETS DE LOI .....</b>	<b>39</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>51</b>

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS À LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

Au cours de sa réunion du mardi 26 novembre 2013, la commission des Lois a adopté à l'unanimité la proposition de loi organique adoptée par le Sénat, 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, en y apportant les modifications suivantes :

– à l'initiative de son président et de son rapporteur, elle a adopté un amendement de réécriture globale de l'article unique de la proposition de loi organique, afin d'étendre l'obligation de joindre aux documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée sur un projet de loi, au-delà des avis du conseil national d'évaluation des normes, à l'ensemble des avis rendus avant la saisine du Conseil d'État par les instances saisies en application d'une disposition constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus par les instances consultées ;

– en conséquence, sur proposition des mêmes auteurs, elle a modifié le titre de la présente proposition de loi tendant désormais « à joindre à l'étude d'impact les avis rendus sur un projet de loi ».



MESDAMES, MESSIEURS,

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 et que le Sénat a adopté conforme en seconde lecture. Cette loi a été promulguée le 17 octobre 2013.

Il n'est nul besoin de rappeler le constat qui a été fait à l'occasion de l'examen de ce texte, constat 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. Le 19 novembre 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.

Cependant, à l'occasion de cet examen, nous avons dû constater que la disposition qui prévoyait l'obligation d'annexer aux documents rendant compte de

l'étude d'impact – qui depuis la réforme constitutionnelle de 2008 <sup>(1)</sup> doivent accompagner les projets de loi afin de permettre au Parlement d'évaluer l'opportunité, le bien fondé et les conséquences du texte déposé par le Gouvernement – relevait du domaine de la loi organique et ne pouvait être adoptée dans le cadre du présent texte.

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.

Cela suppose que l'on puisse saisir l'opportunité offerte par nos collègues sénateurs concernant les avis du conseil national d'évaluation des normes pour conforter le dispositif fixant la liste et la teneur des documents rendant compte de l'étude d'impact accompagnant les projets de loi.

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* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) En application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, modifiant notamment l'article 39 de la Constitution.

(2) Rapport d'information n° 2094 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, 19 novembre 2009.



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.

La présente proposition de loi organique complète l’obligation d’information du Parlement : elle ne limite en rien le pouvoir d’initiative en matière législative reconnu constitutionnellement au Gouvernement.



## I. LES ÉTUDES D'IMPACT, ÉLÉMENT ESSENTIEL D'UN TRAVAIL LÉGISLATIF RAISONNÉ

### A. L'OBLIGATION DE JOINDRE AUX PROJETS DE LOI DES « DOCUMENTS RENDANT COMPTE D'UNE ÉTUDE D'IMPACT »

#### 1. L'étude d'impact, évaluation de la pertinence et de l'opportunité de légiférer

La notion d'étude d'impact a, dans un premier temps, été utilisée par le législateur pour désigner des études dans le domaine environnemental. Ainsi, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit, à son article 2, qu'une étude d'impact doit être effectuée avant la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier <sup>(1)</sup>

L'utilisation du terme pour désigner les documents explicatifs susceptibles d'accompagner les projets de loi et les projets de décret date d'une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

Dans une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, l'avantage attendu d'une telle expérimentation était exposé de manière explicite : « *les exposés des motifs des projets de loi et les rapports de présentation des décrets se bornent le plus souvent à un résumé des objectifs généraux poursuivis et à une paraphrase plus ou moins développée des dispositions contenues dans le corps du texte. Document distinct annexé à l'exposé des motifs ou au rapport de présentation, l'étude d'impact doit, elle, comporter une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte.* »

La méthode de l'étude d'impact préalable avait ensuite été généralisée, par une circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État. Comme le précisait cette circulaire, « *l'objet de l'étude d'impact est d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique* ». L'étude d'impact, par conséquent, est avant tout un outil d'aide à la décision publique. Si la phase législative est concernée au premier chef, les phases antérieures peuvent également gagner à être éclairées par un travail de ce type.

---

(1) Le législateur avait renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer le contenu de l'étude d'impact, les conditions de publicité de l'étude d'impact et la liste des ouvrages exonérés de cette obligation.

Le champ d'application des études d'impact des projets de loi, tel qu'il était prévu par la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 précitée, était limité. En étaient exonérés les projets de loi d'habilitation, « *du fait de leur teneur spécifique* », et les projets de loi portant ratification d'ordonnances dès lors qu'ils ne modifiaient pas les dispositions de l'ordonnance, dans la mesure où le projet d'ordonnance doit faire l'objet d'une étude d'impact. Cette circulaire n'envisageait, par ailleurs, les études d'impact sur les projets de ratification des accords internationaux ou de transposition des actes communautaires que comme une simple possibilité.

Dans le rapport de mars 2004 du groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre sur la qualité de la réglementation, il était proposé de limiter l'obligation d'effectuer une analyse d'impact aux projets répondant à certains critères :

— les projets dont l'enjeu financier est supérieur à 50 millions d'euros, ou dont les destinataires finaux directs sont d'un nombre supérieur à un million ou qui ont un impact significatif sur un secteur économique ou social ou une profession déterminés ;

— les projets qui, bien que ne répondant pas à l'un de ces critères, pourraient être utilement soumis à analyse parce qu'ils concernent « *un domaine où une réflexion plus générale sur l'impact de la réglementation est opportun* » ou « *un domaine réglementaire caractérisé par des modifications fréquentes* »<sup>(1)</sup>.

Après six ans de mise en œuvre du dispositif de l'étude d'impact, le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation présidé par M. Dieudonné Mandelkern avait déjà permis de constater, en avril 2002, que, si les études d'impact étaient en règle générale effectuées, leur contenu était « *de densité et de qualité inégale et souvent insuffisant pour éclairer utilement la décision, ou la remettre en cause* » et que la réalisation tardive des études, souvent après l'arbitrage, empêchait que ces études soient un élément significatif du processus de décision<sup>(2)</sup>.

Afin de remédier à ces imperfections, le rapport Mandelkern proposait une révision d'ensemble du cadre de l'étude d'impact :

— en fixant « *un cadre temporel qui laisse sa place au temps nécessaire à l'étude d'impact ainsi qu'aux autres étapes et notamment à la procédure d'arbitrage* » ;

— en procédant au préalable à une réunion de programmation et de méthode, pour définir un calendrier prévisionnel, pour prévoir une répartition des

---

(1) Rapport du groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, Pour une meilleure qualité de la réglementation, mars 2004, p. 20.

(2) Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, avril 2002, p. 27.

tâches comportant notamment la désignation d'un responsable en charge de l'étude, et pour préciser l'articulation des différentes étapes ;

— en privilégiant dans l'étude d'impact la question du coût de la réglementation envisagée ainsi que celle des conditions de la mise en œuvre effective des nouvelles normes par les administrations concernées ;

— en améliorant la gestion des études d'impact, par la diffusion d'un guide méthodologique et par la création de centres de ressources et d'appui, à partir des compétences existantes et tout particulièrement des inspections générales et des corps de contrôle, ainsi que par un effort de formation des agents publics à la mesure de l'impact de la réglementation.

Par la suite, et notamment afin de prendre en compte certaines des recommandations du rapport Mandelkern, la procédure mise en place en 1998 a été suspendue à compter de septembre 2003 par une nouvelle circulaire du Premier ministre<sup>(1)</sup>, qui a prévu de lui substituer un dispositif beaucoup plus souple. Cette circulaire du 26 août 2003 a en effet confié à une réunion de programmation, placée sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement et d'un membre du cabinet du Premier ministre, le soin d'apprécier, sur chaque projet de texte, compte tenu de la nature et de la portée du dispositif envisagé, s'il convenait de lancer une étude d'impact et selon quelles modalités elle serait réalisée. Cette circulaire a également prévu qu'il puisse être fait appel « à un réseau de personnes ressources, choisies au sein des corps d'inspection ainsi que parmi les différentes administrations », le secrétariat général du Gouvernement ayant la charge de constituer et d'animer ce réseau.

Cette démarche a été reprise par une circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 qui a remplacé le moratoire sur les normes applicables aux collectivités mis en place par une circulaire du 6 juillet 2010<sup>(2)</sup>, qui s'est révélé peu efficace, par un « gel de la réglementation ». À compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, pour toute nouvelle norme, une norme ancienne devra être supprimée ou allégée.

Par ce texte, le Premier ministre a également proposé d'améliorer l'évaluation par l'administration de l'impact juridique et financier des projets de textes réglementaires qu'elle élabore. La démarche d'évaluation préalable concernera désormais « l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises ainsi qu'au public (particuliers, associations) ». En outre, l'administration devra être attentive à ce que les projets de textes ne créent pas des normes plus exigeantes en « surtransposant » les directives européennes. Tout choix qui conduira à la situation inverse devra être « expressément justifié et

---

(1) Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation (Journal officiel du 29 août 2003).

(2) Dont la portée a été renforcée par le circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, qui confie au commissaire à la simplification le soin d'en assurer la mise en œuvre.

*validé* ». Enfin, le pouvoir réglementaire devra respecter un « principe de proportionnalité » en s'efforçant de « *laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre, ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières* ».

En termes d'information, les études d'impact devront dorénavant être « *rendues publiques au moment de la publication du texte* ».

Enfin, le coût des normes sera rendu public tous les six mois. Un premier bilan en sera fait au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En outre, certains exemples étrangers tendent à manifester l'intérêt que peut représenter une procédure d'évaluation préalable approfondie.

Dans le cadre de son *Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation*, la Commission européenne a décidé, en mai 2002, de mettre en place une méthode d'analyse d'impact intégrée, ainsi définie dans la communication de la Commission : « *L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents. [...] La nouvelle méthode d'analyse d'impact intègre dans un seul instrument toutes les analyses sectorielles concernant les incidences directes et indirectes d'une mesure proposée, ce qui rompt avec la situation actuelle caractérisée par plusieurs analyses sectorielles partielles.* »<sup>(1)</sup>

Au Royaume-Uni, l'étude d'impact analyse pour sa part les différentes options possibles ainsi que les coûts et les gains espérés de la législation proposée, en détail et de manière chiffrée. Depuis avril 2008, afin de garantir une plus grande transparence et une plus grande publicité, un site Internet a été créé, afin de permettre à tous d'accéder à l'*Impact Assessment Library* (bibliothèque des études d'impact).

## **2. La nécessité d'une information complète du Parlement sur la « stratégie normative » poursuivie par les projets de loi**

Comme le soulignait le Conseil d'État dans son *Rapport public* de 2006, « *il est [...] aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de recourir à un instrument juridique de rang plus élevé dans la hiérarchie des normes que la circulaire et tendant à fixer quelques obligations de procédure, en particulier à subordonner le dépôt d'un projet de loi devant les assemblées à ce qu'il soit assorti d'une évaluation préalable de l'impact de la réforme* ». Il ajoutait que « *ces règles pourraient figurer dans une loi organique, prise sur le fondement*

---

(1) Commission des communautés européennes, Communication de la Commission sur l'analyse d'impact (COM 2002/276), 5 juin 2002.

*d'un alinéa ajouté à l'article 39 de la Constitution en vue d'organiser la procédure d'élaboration et de dépôt des projets de loi devant le Parlement »<sup>(1)</sup>.*

Le Conseil d'État suggérait alors que l'étude d'impact puisse, notamment, présenter les raisons du choix d'une stratégie normative plutôt que d'une autre, les conséquences du projet de texte sur le secteur concerné, les conditions d'insertion de ce projet dans l'ordre juridique. Puis, il faisait l'hypothèse que cette évaluation préalable formalisée puisse, comme dans plusieurs pays, former « *un élément de la régularité de la procédure* »<sup>(2)</sup>.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par M. Édouard Balladur, a repris cette proposition en déplorant que « *les défauts qui entachent la loi ne peuvent être imputés au seul Parlement. La plupart des textes adoptés par les assemblées sont d'origine gouvernementale et bien des amendements défendus en séance publique par des membres du Parlement auxquels il est fréquemment fait reproche de dénaturer la loi ou d'en augmenter le volume sont, en fait "inspirés" par le Gouvernement. Le phénomène est trop connu pour qu'on s'y attarde davantage.* » Il a ainsi suggéré que « *l'existence de ces études d'impact soit une condition de la recevabilité d'un projet de loi au Parlement, à charge pour le Conseil constitutionnel de vérifier, juste après le dépôt du texte et à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, que ce document satisfait aux exigences qu'une loi organique pourrait prévoir [...]. Si la décision du Conseil constitutionnel statuant dans un délai de huit jours, emportait constatation du défaut d'étude préalable au sens de ces dispositions, le projet de loi serait réputé non déposé et le Gouvernement devrait régulariser la présentation de son texte.* »<sup>(3)</sup>.

### **3. L'exigence constitutionnelle introduite en 2008 de joindre une étude d'impact aux projets de loi**

Aussi dans le cadre de l'examen, en 2008, du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, qui traduisait beaucoup des préconisations du comité présidé par M. Édouard Balladur, fut introduite une disposition permettant d'atteindre cet objectif.

Un amendement inséré à l'initiative du président et rapporteur de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, a ainsi prévu que les projets de loi sont « *élaborés* » dans des conditions fixées par une loi organique. Ces textes ne pourraient être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont

---

(1) Conseil d'État, « *Sécurité juridique et complexité du droit* », in Rapport public 2006, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 57, 2006, p. 313.

(2) Ibid., p. 314.

(3) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par M. Édouard Balladur, Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, p. 38.

méconnues. L'objectif visé par les auteurs de ces amendements était, comme l'a rappelé M. Jean-Luc Warsmann lors des débats, « *de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le "rapport qualité-prix" de chacune des solutions, législatives et non législatives, sera ainsi connu.* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi en conséquence, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République a complété l'article 39 de la Constitution par trois alinéas ainsi rédigés :

*« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.*

*« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.*

*« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »*

#### **4. Le contenu de cette exigence constitutionnelle détaillé par le législateur organique**

En application de cet article, le législateur organique a été amené, par le chapitre II 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, à préciser ses conditions.

L'article 7 dispose que tout projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs.

L'article 8 ajoute que tout projet de loi doit faire l'objet d'une étude d'impact. Les « *documents rendant compte de cette étude d'impact* » sont amenés à accompagner le projet de loi à partir de sa transmission au Conseil d'État, en application de l'article 39 de la Constitution, et à être déposés en même temps que le projet de loi sur le bureau de l'une des deux assemblées.

Ces documents doivent permettre d'examiner le caractère opportun de la législation envisagée, en définissant les objectifs poursuivis, en examinant les

---

(1) *Rapport de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> république, présenté M. Jean-Luc Warsmann, 15 mai 2008.*



solutions pouvant être mises en œuvre sans intervention de règles de droit nouvelles et les motifs du recours à une nouvelle norme législative.

Les débats parlementaires ont permis d'enrichir considérablement les éléments constitutifs de cette étude d'impact, qui doit détailler « *avec précision* » :

– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration ;

– l'impact du projet de loi sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, et notamment les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités situées outre-mer, régie par le principe de spécialité législative ou le principe d'adaptabilité des règles législatives ;

– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

– depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental « *s'il y a lieu* » ;

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Enfin, l'article 9 prévoit que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle un projet de loi a été déposé en premier lieu dispose d'un délai de dix jours pour se prononcer sur le fait de savoir si les prescriptions du chapitre II de la loi organique ont bien été respectées. En application de l'article 39 de la Constitution, le projet de loi ne pourra pas être inscrit à l'ordre du jour si la conférence des présidents conclut que les dispositions de la loi organique ont été méconnues. Cependant, dans un tel cas, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui dispose alors d'un délai de huit jours pour statuer, en application de l'article 39 de la

Constitution. Depuis la promulgation de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, ces dispositions n'ont pas trouvé à être mises en œuvre.

À l'occasion de son contrôle *a priori* sur ce texte, le Conseil constitutionnel a apporté deux précisions et censuré une disposition <sup>(1)</sup> :

– en prévoyant une exigence de pertinence des rubriques énumérées : par une réserve d'interprétation, il a précisé que *« l'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions de ces alinéas ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause »* ;

– en jugeant contraire à la Constitution *« en tant qu'il comporte injonction au Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de la compétence exclusive qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution »* ;

– en introduisant une obligation de prise en compte des circonstances du dépôt du projet de loi : il a ainsi estimé que s'il venait à être saisi en application de l'article 8, *« le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation »*.

## **II. UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE POUR INCORPORER LES AVIS DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES AU SEIN DES ÉTUDES D'IMPACT**

### **A. LA MISE EN PLACE D'UN CONSEIL NATIONAL DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS PAR LA LOI N° 2013-921 DU 17 OCTOBRE 2013**

#### **1. Une instance consultative renouvelée pour lutter contre l'inflation normative**

À l'issue des états généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat les 4 et 5 octobre 2012, qui ont mis en exergue le poids des normes dans l'activité quotidienne des collectivités territoriales, 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 déposé le 12 novembre 2012 une proposition de loi *« portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales »*.

---

(1) *Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009*, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Dans sa version initiale, elle proposait de substituer à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), mise en place par la loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, une nouvelle instance à la composition et aux prérogatives renouvelées, qui bénéficierait d'un champ de compétences plus large et de capacités d'actions renforcées par rapport à la CCEN. Outre le flux de normes, elle serait également compétente sur le stock de normes, grâce à une capacité d'auto-saisine dont ne bénéficie pas actuellement la CCEN.

L'esprit de ce texte n'était pas de balayer les progrès significatifs qui ont été réalisés ces dernières années, notamment grâce au commissaire à la simplification, à la commission consultative d'évaluation des normes et à la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) : tous trois ont contribué, par le dialogue et la concertation, à une réelle évolution des méthodes de travail des administrations centrales. Au contraire, ce texte offre à ces organes des compétences et des moyens renforcés pour étendre leur action, notamment en ouvrant la faculté de leur confier un réexamen intelligent des quelque 400 000 normes qui sont applicables aux collectivités territoriales françaises, selon l'association des maires de France.

Profondément modifiée par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, M. Alain Richard, cette proposition de loi a été adoptée en première lecture par le Sénat à l'unanimité le 28 janvier 2013.

C'est bien en reconnaissant le bien-fondé de cette démarche qu'en juillet dernier, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, votre rapporteur avait proposé à l'Assemblée nationale d'adopter au sein de ce véhicule législatif les avancées votées par le Sénat. Le choix d'une telle insertion permettait de faire du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, proposé par le Sénat, une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires que la commission des Lois a entendu instituer comme lieu privilégié de la concertation entre État et collectivités territoriales, tout en conservant l'essentiel des mécanismes institutionnels et de la composition retenue par le Sénat.

Cependant, le sujet de la maîtrise de la production normative nécessitait bien un examen spécifique plus approfondi.

Aussi l'Assemblée nationale a été saisie de la proposition de loi adoptée par le Sénat au cours de la seconde session extraordinaire de septembre 2013 <sup>(1)</sup>. Après avoir été modifiée en 1<sup>ère</sup> lecture par l'Assemblée nationale le 19 septembre 2013, cette proposition de loi a été adoptée sans modification en 2<sup>e</sup> lecture par le Sénat le 7 octobre 2013, puis promulguée afin d'aboutir à la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes

---

(1) Cf. rapport (n° 1350) fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi (n° 658), adoptée par le Sénat, portant création d'un conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, par M. Olivier Dussopt, 11 septembre 2013.

applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, publiée au *Journal officiel* du 18 octobre 2013.

## **2. Les prérogatives du conseil national d'évaluation des normes en matière de consultation sur les projets de normes**

Dans le cadre de ce texte, outre la possibilité d'être saisi ou de se saisir de l'évaluation de normes réglementaires en vigueur, le CNEN disposera d'un champ de compétence plus large en matière de projets de normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Le nouvel organisme sera désormais obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires ainsi que des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

À la demande du Gouvernement, il émettra un avis sur les projets d'actes de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités. En revanche, toutes les normes justifiées par la protection de la sûreté nationale demeureront exclues du champ de compétence du CCEN.

La loi étend les autorités pouvant saisir le CNEN. Ainsi, les présidents des deux assemblées pourraient saisir cette instance pour l'examen d'une proposition de loi déposée par un de leurs membres, sauf si son auteur s'y oppose.

En conséquence, en matière réglementaire, cette consultation deviendrait une formalité essentielle : si elle est omise, il s'agirait d'une irrégularité qui pourrait entraîner l'annulation du texte par le juge administratif. S'agissant d'un projet de loi, au contraire, une loi simple édictant une obligation de consultation n'entraîne pas d'effet impératif. Si le Gouvernement omet la consultation du CNEN, la mise en discussion de ce projet de loi puis son adoption par le Parlement effacent l'irrégularité du défaut de consultation : la loi nouvelle est censée avoir implicitement écarté l'obligation consultative fixée par un texte antérieur de même niveau. C'est également à ce constat qu'aboutissait le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Alain Richard <sup>(1)</sup>.

Le CNEN dispose d'un délai de six semaines, reconductible une fois, contre cinq semaines pour la CCEN, à compter de la transmission d'un projet de texte réglementaire ou d'une demande d'avis, pour rendre son avis. Deux procédures d'urgence sont prévues permettant, à la demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire, de réduire ce délai à deux semaines, voire à soixante-douze heures par décision motivée du Premier ministre.

S'il n'a pas rendu sa décision dans ces délais, son avis sera réputé favorable.

---

(1) *Rapport n° 282 (2012-2013) de M. Alain Richard fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 23 janvier 2013, p. 21.*

En cas d'avis défavorable du CNEN sur un projet de texte réglementaire, le Gouvernement disposerait d'un délai de six semaines pour présenter un nouveau projet, en tenant compte des observations émises.

Les avis du CNEN rendus sur les projets de textes réglementaires et les projets de loi seront rendus publics selon les modalités qu'elle déterminera.

## **B. LA SUPPRESSION AU SEIN DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE DE L'INSERTION DES AVIS DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES AU SEIN DES DOCUMENTS FAISANT ÉTAT DE L'ÉTUDE D'IMPACT**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi initiale relative au CNEN, comme le dispositif adopté par le Sénat, prévoyait notamment que les avis du conseil national d'évaluation des normes « *sont annexés à l'étude d'impact de ces projets* ».

Comme l'avait relevé le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, « *cette précaution, pour prévaloir sur le risque d'un "effacement" de la consultation omise par la simple adoption du projet, doit être énoncée par une disposition organique comme celle qui, en application de la réforme constitutionnelle du 27 juillet 2008, a instauré l'étude d'impact obligatoire [...], soumet[tant] donc au débat de la commission, et à l'appréciation des auteurs de la proposition de loi, la suggestion d'une disposition « consolidatrice » qui placerait au niveau d'une proposition de loi organique l'obligation d'insérer dans l'étude d'impact l'avis* » rendu par le CNEN sur un projet de loi <sup>(1)</sup>.

À l'occasion de l'examen de cette proposition de Lois par la commission des Lois le 11 septembre 2013, votre rapporteur a fait observer que « *si cette dernière mesure a pour objectif de "compléter les évaluations présentées et de permettre au Parlement de disposer des informations nécessaires pour assurer plus efficacement ses missions législatives et de contrôle", elle se heurte à la rédaction du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, qui prévoit depuis la révision constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République que les conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat relèvent du domaine de la loi organique* » et donc proposé à la Commission de supprimer cette disposition <sup>(2)</sup>.

---

(1) Rapport n° 282 (2012-2013) de M. Alain Richard fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 23 janvier 2013, p. 21.

(2) Le rapport précité ajoutait cependant que « L'article 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 prévoit ainsi que les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact qui détaille notamment « les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ». Aussi la suppression au sein de la présente proposition de loi de cette mention ne mettra pas fin à l'obligation de mentionner au sein de l'étude d'impact le résultat de la consultation du CNEN. »

### C. UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À REPRENDRE L'ESPRIT DE CETTE DISPOSITION

Les auteurs de la proposition de loi initiale, Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, ont alors 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, quand il y a lieu, par le conseil national d'évaluation des normes.

Le dispositif initial de la présente proposition de loi organique prévoyait ainsi de créer au sein 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 un nouvel article 8 *bis* prévoyant que les avis du 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 seraient « déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ».

Cette rédaction prévoyait de la sorte une nouvelle obligation aux règles organiques de présentation des projets de loi, distincte de celle de présenter les documents faisant état de l'étude d'impact prévus par l'article 8 de la loi organique précitée.

Au cours de son examen par la commission des Lois du Sénat le 2 octobre 2013, son rapporteur M. Alain Richard a cependant estimé que cette rédaction laissait une ambiguïté sur la nécessité ou non que ces avis soient joints à l'étude d'impact de l'avant-projet de loi au moment de sa soumission au Conseil d'État : « *Toutefois, la rédaction proposée soulève des difficultés constitutionnelles, dans la mesure où elle paraît soustraire l'avis du CNEN à la règle posée par le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, qui dispose que le Conseil d'État doit disposer de l'ensemble des avis rendus sur un projet de loi lors de son examen. En effet, en prévoyant que les avis rendus par le Conseil national seraient "déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent", la proposition semble déconnecter les avis du CNEN de l'étude d'impact prévue à l'article 8 de la loi organique précitée du 15 avril 2009* »<sup>(1)</sup>.

Or le Conseil constitutionnel a été amené à juger que « *l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'État lors de sa consultation* »<sup>(2)</sup> : sur ce fondement, le Conseil impose que les avis rendus par les organes de la Polynésie française sur les projets de loi qui comportent des dispositions relative à l'organisation

---

(1) Rapport n° 19 (2013-2014) de M. Alain Richard fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 2 octobre 2013, p. 9.

(2) Décisions n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques et n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

particulière de cette collectivité d'outre-mer doivent être rendus, de façon expresse ou implicite, avant l'avis du Conseil d'État<sup>(1)</sup>. De la même manière, il a censuré une disposition de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative au pilotage et à la gouvernance des finances publiques au motif qu'il prévoyait que l'avis du Haut Conseil des finances publiques pouvait être transmis au Parlement après le dépôt du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale sans que le Conseil d'État ait pu en disposer pour l'avis qu'il doit rendre sur le projet de loi.

En conséquence, le rapporteur a proposé un amendement de rédaction globale de l'article unique de la présente proposition de loi organique, qui prévoit dorénavant que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *incluent, le cas échéant, l'avis rendu par le conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales* ».

#### **D. UNE NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT**

En application du VII de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, les avis rendus par le CNEN « *sont rendus publics* » : à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois avait supprimé l'exigence de publication au *Journal officiel* et ses contraintes au profit d'une publicité pouvant être assurée par tout moyen, notamment grâce à la mise en place d'un site Internet.

Cependant, l'insertion de ces avis au sein des études d'impact des projets de loi constituerait un complément utile destiné à renforcer l'information du Parlement dans le cadre de l'exercice de sa mission législative.

Aujourd'hui, si la présentation du contenu des études d'impact par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit explicitement les « *consultations qui ont été menées* » ainsi que les éventuelles « *suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* », votre rapporteur constate que dans les faits, les études d'impact se contentent généralement d'énumérer les personnes ou organismes consultés, en indiquant la date de la consultation formelle, sans préciser le sens de leurs observations ainsi que les avis rendus, lorsque l'organisme consulté a formulé ses observations dans un document.

Ainsi à titre d'exemple, l'étude d'impact jointe au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 495) déposé le 10 avril 2013 sur le bureau du Sénat indique que plusieurs

---

(1) *Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004*, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

cycles de concertations préalables ont eu lieu entre le Gouvernement et les associations représentatives des collectivités territoriales ; elle détaille que le conseil supérieur de la Cour des comptes, le conseil supérieur des chambres régionales des comptes, le conseil général du Rhône, le conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le conseil supérieur de la fonction publique de l'État ont été consultés, et la base légale en application de laquelle ces consultations ont été menées <sup>(1)</sup>, mais elle ne donne aucune indication sur le sens des avis ainsi recueillis.

Cette situation avait déjà été déplorée en 2009 par le rapport d'information de MM. Claude Goasguen et Jean Mallot sur les critères de contrôle des études d'impact <sup>(2)</sup>, qui notait que « *la référence aux consultations menées avant la saisine du Conseil d'État (alinéa 10) ne doit pas être interprétée comme imposant de faire état de tous les contacts, même informels, qui ont pu avoir lieu. En revanche doivent être mentionnées les consultations obligatoires et non obligatoires dès lors qu'elles sont suffisamment formalisées. Devrait également être précisé le sens des avis rendus, y compris lorsqu'ils étaient critiques... et en quoi ces consultations ont contribué au projet de loi. La simple énumération de ces consultations ne présente par elle-même aucune valeur ajoutée pour les parlementaires.* ».

Il apparaît ainsi peu satisfaisant que le législateur, le législateur organique voir le constituant prévoient des obligations de consultation sur les avant-projets de loi qui ne débouchent que les seules mentions de l'accomplissement formel de ces procédures, sans que la teneur de ces avis, qui sont la raison d'être, soit communiquée aux assemblées au moment où elles sont amenées à examiner ce texte.

La communication des avis du CNEN, destinés à éclairer le législateur ou le pouvoir réglementaire sur les contraintes qu'il peut faire peser sur les collectivités territoriales, apparaît ainsi comme une première étape vers une information complète du Parlement sur les conséquences potentielles de l'exercice de son pouvoir normatif dans ce domaine précis.

## **E. UN RENVOI QUI NE SAURAIT DONNER UN CARACTÈRE ORGANIQUE ET CONTRAIGNANT À LA SAISINE DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES**

Dans l'esprit des auteurs de la présente proposition de loi organique, ce texte pourrait avoir « *deux conséquences positives pour l'efficacité de la*

---

(1) Elle indique également que les assemblées délibérantes des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer n'ont pas été consultées car « les dispositions concernant l'outre-mer sont pour la plupart des mesures de coordination ou ayant pour objet de maintenir le droit en vigueur. Les mesures d'adaptation dans les DOM ou les mesures particulières aux ROM, relevant juridiquement de l'obligation de consulter, sont peu nombreuses ».

(2) Rapport d'information n° 2094 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques par MM. Claude Goasguen et Jean Mallot sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, 19 novembre 2009.



*consultation du Conseil national* »<sup>(1)</sup>, développées ainsi par le rapporteur de la commission des Lois du Sénat :

« – d'une part, comme le prévoit l'article 39 de la Constitution, la conférence des présidents de la première assemblée parlementaire saisie pourrait écarter l'inscription d'un projet à l'ordre du jour dont l'étude d'impact ne comprendrait pas l'avis du conseil ;

« – d'autre part, le défaut d'un avis requis par une disposition de niveau organique, relevant du "bloc constitutionnel" pourrait être sanctionné par le Conseil constitutionnel en cas de saisine fondée sur le non-respect de la procédure législative régulière. »

Cependant, les conséquences constitutionnelles de l'adoption de la présente proposition de loi apparaissent devoir être plus mesurées.

### **1. L'absence de caractère organique, au sens de l'article 39 de la Constitution, à l'obligation de consultation du CNEN**

En prévoyant l'insertion de l'avis du CNEN au sein des documents rendant compte de l'étude d'impact d'un projet de loi, le législateur organique permettrait ainsi à la conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau duquel ce projet de loi a été déposé :

– le cas échéant, de constater qu'un tel avis ne figure pas dans l'étude d'impact du projet de loi ;

– d'estimer que « *les règles fixées par la loi organique [ont été] méconnues* » ;

– et en conséquence, de s'opposer à l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour, en application de l'article 39 de la Constitution.

À la demande du président de cette assemblée ou du Gouvernement, le Conseil constitutionnel pourrait alors être amené à se pencher sur l'obligation applicable ou non au Gouvernement de joindre l'avis du CNEN.

Cependant, contrairement au souhait de ses auteurs, l'adoption du présent texte ne saurait permettre au Conseil constitutionnel d'imposer au Gouvernement de saisir pour avis le CNEN si le projet de loi relève de la création ou de la modification des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, comme le prévoit l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

---

(1) *Exposé des motifs de la présente proposition de loi organique.*

En effet, l'article 39 de la Constitution n'habilite le législateur organique qu'à fixer les conditions de *présentation* des projets de loi, comprises comme des exigences de présentation formelle.

Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2008 montrent que cette disposition a été introduite essentiellement pour pouvoir rendre obligatoire les études d'impact ; on observera en particulier que l'Assemblée nationale avait prévu en première lecture que la loi organique définirait les conditions dans lesquelles les projets de loi seraient « *élaborés* », ce qui aurait pu autoriser le législateur organique à introduire des conditions liées à des procédures de consultation préalable ; cependant, un amendement adopté en première lecture par le Sénat à l'initiative de sa commission des Lois a retenu que le législateur organique ne pourrait que définir la « *présentation* » des projets de loi, excluant toute faculté d'introduire d'autres procédures dans le cadre de l'élaboration des projets de loi que celle prévues par la Constitution.

**Les procédures consultatives obligatoires préalables au dépôt d'un projet de loi  
prévues par la Constitution**

Les dispositions en vigueur de la Constitution prévoient que tous les projets de loi déposés sur le bureau de l'une des assemblées doivent avoir fait l'objet des procédures obligatoires suivantes :

- examen pour avis par le Conseil d'État (article 39) ;
- délibération par le conseil des ministres (article 39).

Certains projets de loi font en outre l'objet des consultations obligatoires suivantes :

- consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental (article 70) ;
- consultation des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer sur les projets de loi comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence (article 74) ;
- consultation d'une commission indépendante sur les projets de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (article 25).

En outre, le législateur organique ne saurait renvoyer à une disposition législative – tel que l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 prévoyant la consultation du CNEN : le législateur organique doit exercer l'intégralité de sa compétence ; ainsi, le Conseil constitutionnel censure les dispositions d'une loi

organique qui renvoient à la loi ordinaire le soin de déterminer les conditions d'application d'une règle posée dans la loi organique <sup>(1)</sup>.

Aussi l'adoption de la présente proposition de loi organique ne pourrait aboutir à ce que le Parlement puisse contraindre le Gouvernement à saisir le CNEN, lorsqu'il estimerait que sa consultation préalable au dépôt d'un projet de loi aurait dû avoir lieu.

## **2. Un contrôle limité du contenu de l'étude d'impact en application de l'article 61 de la Constitution**

Dans l'esprit des auteurs de la présente proposition de loi organique, grâce à son éventuelle adoption, « *le défaut d'un avis requis par une disposition de niveau organique, relevant du "bloc constitutionnel", pourrait être sanctionné par le Conseil constitutionnel s'il était saisi d'une demande fondée sur le non-respect de la procédure législative régulière.* » <sup>(2)</sup>.

Selon cette interprétation, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel en application de l'article 61 de la Constitution s'opérerait sur deux terrains.

En premier lieu, le Conseil serait appelé à contrôler le contenu de l'étude d'impact afin de s'assurer que les prescriptions du chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009 ont bien été respectées. L'absence de l'avis effectivement rendu par le CNEN au sein de l'étude d'impact pourrait alors conduire à ce que le projet de loi soit considéré comme ayant été adopté selon une procédure inconstitutionnelle. Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur ce sujet. Ainsi saisi du grief selon lequel l'étude d'impact jointe au projet de loi n'avait pas permis d'éclairer suffisamment les parlementaires sur la portée du texte qui leur était soumis, il a examiné si la Conférence des présidents avait été saisie d'une demande tendant à constater que les prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009 avaient été méconnues et quel était le contenu de l'étude d'impact <sup>(3)</sup>. Par deux fois, il a rejeté ce grief.

En outre, en application de sa réserve d'interprétation sur la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, amené à examiner le cas où un projet de loi serait déposé sans être accompagné d'une étude d'impact satisfaisant en totalité ou en partie aux prescriptions de l'article 8, apprécierait le respect de ces dispositions au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation.

---

(1) *Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005*, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) *Exposé des motifs de la présente proposition de loi organique*.

(3) *Décisions n° 2013-667 DC du 16 mai 2013*, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral et n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

En second lieu, le Sénat semble considérer que le fait de mentionner l'avis du CNEN au sein de la loi organique du 15 avril 2009 pourrait conduire le Conseil constitutionnel sur un autre terrain, celui du non-respect, non pas des règles de présentation des projets de loi en application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, mais d'une autre prescription constitutionnelle ou organique aux contours moins nets.

Il apparaît que si le premier terrain est fondé, le second est tout à fait sujet à caution faute de disposition constitutionnelle explicite imposant que tout projet de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit soumis préalablement au CNEN.

### **III. L'EXTENSION PAR LA COMMISSION DES LOIS DU CHAMP DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI À L'ENSEMBLE DES AVIS RECUEILLIS EN APPLICATION D'UNE NORME LÉGISLATIVE, ORGANIQUE OU CONSTITUTIONNELLE**

#### **A. DE NOMBREUSES CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LE LÉGISLATEUR OU LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE**

L'examen de cette proposition de loi a mis en lumière l'existence, au sein de notre corpus juridique, de nombreux textes prévoyant une consultation obligatoire d'organismes ou de personnes publiques sur certains projets de loi les intéressant.

À titre d'exemple, les statuts des trois fonctions publiques prévoient que les conseils supérieurs de chaque fonction publique <sup>(1)</sup> et le conseil commun de la fonction publique <sup>(2)</sup> sont « *saisi[s] des projets de loi ou d'ordonnance* » relatifs à leur domaine de compétence.

Votre rapporteur n'a pas été en mesure de se voir fournir une liste exhaustive à jour de toutes les consultations obligatoires prévues par la loi organique ou la loi, chaque département ministériel semblant plutôt se satisfaire de son propre recensement. Le recensement non exhaustif auquel il a procédé, et qui est reproduit en annexe du présent rapport, identifie 65 instances devant être consultées par le Gouvernement sur les avant-projets de loi avant leur transmission au Conseil d'État.

À l'occasion de son examen, le Conseil d'État procède alors à un contrôle des consultations qui ont été effectuées.

---

(1) Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, article 13 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ; Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, article 11 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, article 11 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

(2) Régi par l'article 9 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, inséré par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

## **B. UNE PROCÉDURE DESTINÉE À ÉCLAIRER LE LÉGISLATEUR DONT LE FORMALISME A FAIT PERDRE SON SENS**

Dans le cadre des documents rendant compte des études d'impact, le Gouvernement a pris l'habitude de distinguer les concertations préalables, menées notamment avec les représentants des partenaires sociaux, et les consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi.

Dans ce cadre, sont énumérés les instances devant être consultées, les bases juridiques de cette consultation, ainsi que la date de la consultation quand le Gouvernement y a procédé.

Cependant, en s'attachant uniquement aux aspects formels de ces consultations, l'étude d'impact est – sur ce point – peu utile et ne répond pas à l'intention du législateur, qui n'est pas que ces instances soient informées du dépôt du projet de loi, mais qu'elles soient en mesure d'éclairer le législateur, en le faisant bénéficier de leur expertise ou de la représentativité de leur point de vue dans le domaine concerné.

## **C. UNE RÉÉCRITURE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, AFIN D'ÉTENDRE LE CHAMP ET D'EN PRÉCISER LA PORTÉE**

Aussi, à l'initiative du président Jean-Jacques Urvoas et de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement modifiant le dispositif de l'article unique de cette proposition de loi organique, prenant en compte le souhait exprimé par le Sénat tout en en étendant le champ et en précisant sa portée.

La rédaction adoptée par la commission des Lois insère au sein de l'article 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 un nouvel alinéa qui prévoit que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *comprennent les avis recueillis en application d'une disposition constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus* ».

### **1. Une extension du champ de la proposition de loi organique**

La formulation retenue permet ainsi de prévoir l'adjonction aux études d'impact de l'ensemble des avis rendus sur les avant-projets de loi avant leur transmission au Conseil d'État, lorsque la consultation est faite en application d'une prescription légale, organique ou constitutionnelle.

En application de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les documents rendant compte de l'étude d'impact doivent être joints au projet de loi lors de son examen par le Conseil d'État et exposer les consultations menées par le Gouvernement avant sa saisine. En conséquence, l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi ne saurait naturellement être considéré comme devant

être joint à une étude d'impact obligatoirement finalisée avant que le Conseil en soit saisi.

La rédaction adoptée par la commission des Lois permet d'inclure dans le champ de l'obligation de transmission les 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, mais également les observations de l'ensemble des instances dont la consultation est prévue par la loi.

En outre, ce choix obligera l'ensemble des instances saisies sur les avant-projets de loi à émettre un avis rédigé et argumenté à l'attention du législateur, qui est le véritable sens de ces avis.

En revanche, cette rédaction laissera 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.

## **2. Une précision de la portée de la proposition de loi organique**

En outre, la rédaction retenue par la commission des Lois 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<sup>(1)</sup>, 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.

---

(1) De six semaines sauf cas d'urgence, cf. I.

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

Le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, n° 1314, déposé par le Gouvernement le 10 décembre 2008 prévoyait que le dépôt de certaines catégories de projets de loi n'exigeait pas de travaux d'évaluation préalable, du fait de leurs règles particulières d'examen :

- les projets de révision constitutionnelle ;
- les projets de loi de programmation ;
- les projets de loi relatifs aux états de crise ;
- les projets de loi de ratification, pour lesquels « *la procédure n'a pas de signification ou n'est pas adaptée* »,
- les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, dont les règles de présentation obéissent à des règles particulières.

En outre un régime particulier dérogoire « *eu égard à leurs spécificités* » était prévu pour les projets de loi d'habilitation d'ordonnances visés à l'article 38 de la Constitution et projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution.

Au cours de l'examen de ce projet de loi organique, des amendements parlementaires ont progressivement rendus applicables à ces catégories de textes certains éléments rendant compte de l'étude d'impact devant être déposés par le Gouvernement. Ainsi, l'article 12 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 a prévu que les 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, devraient faire l'objet du dépôt des documents « *visés aux dix derniers alinéas de l'article 8* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Dans la version initiale de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403, ces alinéas prévoyaient que :

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

« Ils exposent avec précision :

« — l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

« — l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

« — les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

« — les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

De la même manière, les projets de loi demandant une habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnances, en application de l'article 38 de la Constitution, doivent être accompagnés « *des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8* ».

Cependant, l'insertion au sein de l'article 8 par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) d'un alinéa supplémentaire ajoutant à ces documents « *les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* » a bouleversé les renvois prévus.

Aussi le 2° du I et le II de l'article unique tel qu'adopté par la commission des Lois procèdent à des coordinations visant à rendre applicables à ces catégories de texte disposant d'un régime dérogatoire en matière d'étude d'impact l'obligation d'y joindre les avis éventuellement recueillis, mais aussi les éventuelles suites données à l'avis du CESE.

- 
- « — l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
  - « — l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
  - « — les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
  - « — la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires. »



**CONTRIBUTION DE M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER,  
CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI  
ORGANIQUE QUI SERAIT ISSUE DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE LA  
PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (NOMMÉ EN  
APPLICATION DE L'ARTICLE 145-7 DU RÈGLEMENT)**

Les élus locaux et à travers eux les citoyens – administrés – contribuables crient aujourd'hui à l'asphyxie et attendent que le législateur engage enfin une lutte efficace contre l'inflation normative pour la simplification du droit. Il s'agit là d'enjeux cruciaux, car les normes coûtent cher aux collectivités locales, aujourd'hui confrontées à un contexte financier de plus en plus tendu.

Le flot des critiques dénonçant les conséquences néfastes de la prolifération normative et de l'insécurité juridique qui en résulte ne cesse de s'amplifier.

Le constat est désormais unanimement partagé : le droit est bavard. Il est aussi instable, accentuant ainsi la paralysie des territoires et des acteurs locaux qui les animent. Jean-Louis Debré, Président du Conseil Constitutionnel, l'exprimait ainsi : « *on légifère trop, la loi est trop bavarde voire trop technique. Il faut stopper cette dérive* ».

La proposition de loi d'initiative sénatoriale présentée par Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur a été présentée comme un remède destiné à juguler la maladie de l'inflation des normes, en créant une institution chargée de contrôler l'ensemble des normes applicables ou susceptibles d'être appliquées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. **Cela sera-t-il suffisant pour faire tomber la fièvre ?**

**Car la question cruciale de la charge grandissante, irritante, exorbitante des normes que les élus locaux sont tenus d'appliquer est récurrente depuis une vingtaine d'années.** Le diagnostic posé par le Conseil d'État dans son rapport public de 1991 en mettait déjà en lumière les conséquences, tant en termes d'intelligibilité, de crédibilité et de sécurité juridique, que de coût pour les collectivités locales et les administrés chargés de les appliquer. Sa conclusion est restée fameuse : « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ».

Vingt ans après, le même constat a été dressé lors des États Généraux de la démocratie locale organisés en octobre 2012 au Sénat. **Est-ce à dire que rien n'a été fait, ni même tenté, pour apporter les réponses qui s'imposent ? Trois rapports ont récemment mis en lumière cette inflation normative pour les collectivités territoriales : le rapport Belot<sup>(1)</sup>, le rapport**

---

(1) *Sénat, Délégation aux collectivités territoriales, La maladie de la norme : rapport d'information n° 317 (2010-2011) de M. Claude Belot, 16 février 2011.*

Doligé <sup>(1)</sup> et **mon propre rapport** sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux <sup>(2)</sup>.

L'ensemble de ces travaux a clairement justifié la nécessité et l'urgence d'intervenir sur toute la chaîne de production des normes.

Quelques éléments chiffrés révèlent l'ampleur du mal. Notre arsenal normatif est aujourd'hui composé, dit-on, de quelque 8 000 lois et de 400 000 textes de nature réglementaire. Les collectivités locales sont les premières victimes de cette véritable logorrhée : à la fin de l'année 2011, elles ont engagé 2,34 milliards d'euros pour les seules mises aux normes imposées entre 2009 et 2011.

Il apparaît dès lors indispensable non seulement de réguler l'ensemble des flux de normes applicables aux collectivités territoriales, mais aussi de s'attaquer résolument au stock existant. C'est une tâche très lourde mais inévitable pour « desserrer » l'étau qui paralyse l'action des collectivités locales et pour améliorer les performances des politiques publiques dans les territoires.

Or, les prescripteurs de normes sont toujours plus nombreux. Ainsi, **l'État porte une responsabilité de premier plan** dans l'augmentation du nombre de textes. Cette inflation trouve à la fois sa source dans la mission du législateur que dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

Le parlement adopte chaque année de nouveaux textes dont la plupart ont sans doute leur justification. Mais ils font cependant peser sur les collectivités territoriales un fardeau toujours plus lourd de charges nouvelles, que les lois de simplification adoptées sous la précédente législature n'ont malheureusement que très partiellement compensées.

**D'autres producteurs de normes ont émergé récemment** : les institutions de l'Union européenne, bien entendu, mais aussi les organismes de droit privé investis d'un pouvoir réglementaire en vertu d'une délégation de service public, comme les fédérations sportives dont les règlements concernent aussi des personnes publiques. Peuvent être rattachées à cette catégorie les normes correspondant à de « bonnes pratiques », à l'instar de celles de l'Association française de normalisation (AFNOR), qui, sans être juridiquement contraignantes, s'imposent souvent en pratique aux collectivités.

**Plusieurs facteurs contribuent à aggraver cette tendance.** Nous sommes victimes d'un véritable « zèle normatif », lié à la croyance inconditionnelle dans les vertus de la norme et dans sa capacité à servir l'intérêt général, en un mot dans son infaillibilité. Cette dérive touche aussi bien les responsables politiques que les représentants d'intérêts particuliers, exerçant leur *lobbying* pour obtenir une loi emblématique, et que les médias, qui mettent

---

(1) *Éric Doligé*, La simplification des normes applicables aux collectivités locales – Rapport au président de la République, juin 2011.

(2) *Pierre Morel-A-L'Huissier, Etienne Blanc, Daniel Fasquelle et Yannick Favennec*, Rapport au président de la République sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux, mars 2012.

sous pression les responsables politiques pour les inciter à légiférer dans l'urgence.

Face à ce constat, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre au cours des dernières années : commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), moratoire instauré en 2011, nomination d'un commissaire à la simplification, études d'impact instituées par la révision constitutionnelle de 2008.

Il est aujourd'hui avéré que les solutions proposées contenaient en elles-mêmes leurs propres limites.

La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, issue de la proposition de loi d'origine sénatoriale visant à substituer à la CCEN un conseil national d'évaluation des normes, autorité de régulation dotée de moyens financiers et humains conséquents qui s'attachera au contrôle du flux et du stock de normes, constitue sans doute une avancée mais ne résout qu'une infime partie du problème. Il est fort à craindre qu'il ne soit finalement qu'un **pansement sur une jambe de bois**.

Il est en particulier permis de s'interroger sur son efficacité à long terme. En effet, si cette énième instance consultative se voit reconnaître un pouvoir général d'évaluation et de recommandation sur le flux et le stock des lois et règlements, elle ne contribue malheureusement pas à lutter efficacement contre les méfaits de la prolifération normative, contre la mauvaise habitude administrative française d'une culture du contrôle et non d'une culture de l'accompagnement, et pas davantage à alimenter le nécessaire débat sur le principe d'adaptabilité des normes.

Car c'est bien là le fond de la question et nous commettrions une grave erreur en réduisant la discussion sur la présente proposition de loi à la seule mise en place de mécanismes de régulation et de contrôle. L'enjeu dépasse largement cet aspect formel.

J'ai présenté en octobre 2012 <sup>(1)</sup> et en mars 2013 un dispositif tendant à intégrer dans le droit français un double principe de **proportionnalité** et de **subsidiarité**. Le gouvernement l'a écarté à deux reprises au motif de son inconstitutionnalité et l'a renvoyé aux futures lois de décentralisation.

Il doit être précisé ici que le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État m'avaient confirmé la possibilité de mettre en place des normes différenciées prenant en compte les spécificités de certaines collectivités et territoires, **mais dans un cadre légal précis et encadré comme je l'ai proposé**.

Il s'agit de faire confiance à l'intelligence des territoires, de leurs élus et de leurs acteurs, pour substituer aux normes réglementaires d'application

---

(1) Proposition de loi de M. Pierre Morel-A-L'Huissier et plusieurs de ses collègues portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural (n° 142 rectifié) déposée le 23 août 2012 et rapport fait au nom de la commission des Lois par Pierre Morel-A-L'Huissier (n° 206) déposé le 26 septembre 2012.

uniforme des mesures adaptées à la réalité et à la diversité des situations locales.

Ma proposition vise à instaurer deux régimes distincts de dérogation aux normes réglementaires prises par les administrations centrales pour l'application d'une loi, tout en s'appuyant sur des critères similaires. D'une part, en application de leurs prérogatives constitutionnelles et dans le cadre de l'exercice de leurs compétences légales les collectivités territoriales, mais aussi les autres personnes publiques, pourraient décider d'arrêter des mesures adaptées. D'autre part, les personnes privées pourraient quant à elles solliciter une dérogation auprès du préfet, après avis d'une commission multipartite de médiation.

Les principes juridiques d'adaptabilité et de subsidiarité doivent permettre la mise en œuvre différenciée des normes dans les territoires ruraux comme dans les espaces périurbains. Peut-on raisonnablement soutenir, dans le cadre d'une décentralisation arrivée à maturité, que les normes doivent être uniformément applicables dans la couronne de l'agglomération parisienne et dans une commune de Lozère ? Le discours d'ouverture ne doit être un paravent derrière lequel les facteurs de blocage continueraient insidieusement, à freiner toute initiative destinée à adapter les normes aux réalités territoriales.

**Les propositions actuelles ont certes le mérite de rappeler les enjeux de ce débat de fond. Mais elles ne font encore qu'effleurer les vrais problèmes.** Car il ne s'agit pas seulement d'évaluer les normes existantes. Il s'agit bien davantage de les adapter aux territoires selon un principe de proportionnalité, afin que les collectivités puissent enfin respirer, dans le respect de l'unité de la nation.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*Lors de sa séance du mardi 26 novembre 2013, la Commission procède à l'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 national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements (n° 1405).*

*Après l'exposé du rapporteur, la Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi organique.*

### *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.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, 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), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## ANNEXE : CONSULTATIONS PRÉALABLES SUR LES PROJETS DE LOI

La présente liste non exhaustive présente un certain nombre de consultations obligatoires prévues par les dispositions constitutionnelles, organiques et législatives, ainsi que celles prévues par des dispositions réglementaires, qui n’entreront pas dans le champ de la présente proposition de loi organique.

Votre rapporteur estime souhaitable qu’une liste à jour mentionnant les instances concernées, la base juridique de la consultation, le champ des projets devant faire l’objet d’une consultation obligatoire, ainsi que les éventuels délais laissés à l’instance, puisse être élaborée, mise en ligne et tenue à jour.

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LA CONSTITUTION</b>			
<b>Conseil d’État</b>	Obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement <sup>(1)</sup> .	Article 39 de la Constitution	
<b>Conseil économique, social et environnemental</b>	Saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d’ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis. Obligatoirement saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Peut être saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, des projets de loi, d’ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence.	Article 69 de la Constitution Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.	
<b>Commission indépendante prévue par l’article 25 de la Constitution</b>	Se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l’élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.	Article 25 de la Constitution	

(1) Les avis rendus par le Conseil d’État sur un projet de loi ne figurent pas dans les documents rendant compte de l’étude d’impact, en application du premier alinéa de l’article 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.

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Assemblée de la Polynésie française</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à la Polynésie française. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française.	Article 74 de la Constitution Article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Conseil territorial de Saint-Barthélemy</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à Saint-Barthélemy. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de Saint-Barthélemy.	Article 74 de la Constitution Article L.O. 6213-3 du code général des collectivités territoriales	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Conseil territorial de Saint-Martin</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à Saint-Martin. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de Saint-Martin.	Article 74 de la Constitution Article L.O. 6313-3 du code général des collectivités territoriales	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à Saint-Pierre-et-Miquelon. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Article 74 de la Constitution Article L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Conseil territorial de Wallis-et-Futuna</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à Wallis-et-Futuna. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de Wallis-et-Futuna.	Article 74 de la Constitution <i>Néant</i> (application des règles dégagées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans l'attente de l'intervention de dispositions organiques)	« délai raisonnable » que le Conseil d'État estime à un mois
<b>CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LA LOI ORGANIQUE</b>			
<b>Congrès de la Nouvelle-Calédonie</b>	Introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie. Autorisation de ratifier ou d'approuver des engagements internationaux intervenant dans les domaines de compétence de l'État et ayant vocation à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie.	Articles 89 et 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999	Un mois (15 jours en cas d'urgence)



INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Défenseur des droits</b>	Peut être consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence.	Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits	
<b>Haut conseil des finances publiques</b>	Est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Rend un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement en cas de dépôt d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.	Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012	Septembre de chaque année
<b>CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LA LOI</b>			
<b>Conseils régionaux des régions d'outre-mer</b>	Sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces régions.	Article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Conseil généraux des départements d'outre-mer</b>	Sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements.	Article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Assemblée de Guyane</b>	Est consultée sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de la collectivité territoriale de Guyane.	Article L. 7152-2 du code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>	Un mois (15 jours en cas d'urgence)
<b>Assemblée de Martinique</b>	Est consultée sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de la collectivité territoriale de Martinique.	Article L. 7252-2 du code général des collectivités territoriales <sup>(2)</sup>	Un mois (15 jours en cas d'urgence)

(1) Entre en vigueur à compter de la première réunion de l'assemblée de Guyane suivant sa première élection, prévue en mars 2015 (article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 modifiée).

(2) Entre en vigueur à compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique suivant sa première élection, prévue en mars 2015 (article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 modifiée).

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</b>	Est consultée sur les projets de loi ou de règlement relatifs aux services postaux. Est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques et participe à leur mise en œuvre.	Articles L. 5 et L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques	
<b>Agence française de lutte contre le dopage</b>	Est consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif à la lutte contre le dopage.	Article L. 232-5 du code du sport	
<b>Autorité de régulation des jeux en ligne</b>	Rend un avis sur tout projet de texte relatif au secteur des jeux en ligne soumis à agrément que lui transmet le Gouvernement. Elle peut proposer au Gouvernement les modifications législatives et réglementaires qui lui paraissent nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard.	Article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne	
<b>Conseil supérieur de l'audiovisuel</b>	Est consulté sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs au secteur de la communication	Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	
<b>Commission nationale de l'informatique et des libertés</b>	Est consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés. Propose au Gouvernement les mesures législatives de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques.	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés	
<b>Conseil national d'évaluation des normes</b>	Est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.	Article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales	
<b>Conseil national de l'aide juridique</b>	Consulté sur les projets de loi relatifs à l'aide juridictionnelle, à l'aide à l'accès au droit, et aux aides à l'intervention de l'avocat prévues par les dispositions de la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991.	Article 65 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 Article 133 du décret n° 1266 du 19 décembre 1991	
<b>Conseil national des opérations funéraires</b>	Consulté sur les projets de textes relatifs à la législation et à la réglementation funéraire.	Article L. 1241-1 du code général des collectivités territoriales	
<b>Conseil national de l'ordre des architectes</b>	Consulté par les pouvoirs publics sur toutes les questions intéressant la profession, notamment l'organisation de l'enseignement de l'architecture.	Article 25 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977	

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</b>	Est consulté sur la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion des formations supérieures dépendant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.	Article L. 232-1 du code de l'éducation	
<b>Conseil supérieur de l'éducation</b>	Est consulté et peut donner son avis sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé.	Article L. 231-1 du code de l'éducation	
<b>Conférence nationale des services d'incendie et de secours</b>	Est consultée sur les projets de loi relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours. Est consultée sur un projet de loi ayant des incidences sur les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ou du bataillon de marins-pompiers de Marseille.	Article 44 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004	
<b>Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</b>	Connaît de toute question relative au statut particulier du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.	Article L. 232-1 du code de la justice administrative	
<b>Conseils d'administration des caisses de sécurité sociale du régime général</b>	Sont saisis, pour avis et dans le cadre de leurs compétences respectives, de tout projet de mesure législative ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale.	Article L. 200-3 du code de la sécurité sociale	Le Gouvernement transmet au Parlement les avis rendus sur les projets de loi. Le Gouvernement fait connaître dans un délai d'un mois les suites qu'il réserve aux propositions. L'avis doit être notifié au ministre chargé de la sécurité sociale dans le délai de vingt et un jours à compter de la date de réception du projet de mesure législative. Toutefois, en cas d'urgence, dûment invoquée dans la lettre de saisine, ce délai est réduit à onze jours.

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Commission nationale de la négociation collective</b>	Chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective.	Article L. 2271-1 du code du travail	
<b>Conseil national de l'emploi</b>	Chargé d'émettre un avis : 1° Sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi.	Article L. 5112-1 du code du travail	
<b>Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie</b>	Émet un avis sur les projets de loi, en matière de formation professionnelle initiale et continue.	Article L. 6123-1 du code du travail	
<b>Conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie</b>	Chargé de rendre un avis motivé et public sur les projets de loi relatifs à l'assurance maladie.	Article L. 182-2 du code de la sécurité sociale	
<b>Haut conseil de santé publique</b>	Est consulté avant de fixer les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme, notamment en matière : - de prévention des maladies transmissibles ; - de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; - d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ; - d'exercice d'activités non soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ; - d'évacuation, de traitement, d'élimination et d'utilisation des eaux usées et des déchets ; - de lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique ; - de préparation, de distribution, de transport et de conservation des denrées alimentaires.	Article L. 1311-1 du code de la santé publique	
<b>Conseil de l'hospitalisation</b>	Les décisions relatives au financement des établissements de santé, à la détermination des objectifs de dépenses d'assurance maladie relatives aux frais d'hospitalisation, notamment celles portant sur les éléments mentionnés aux articles L. 162-22-3, L. 162-22-10 et L. 162-22-13, sont prises sur la recommandation de ce conseil.	Article L. 162-21-2 du code de la sécurité sociale	Lorsque la décision prise est différente de la recommandation du conseil, elle est motivée. En cas de carence du conseil, les ministres compétents l'informent de la décision prise et le conseil donne un avis sur la décision.

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière</b>	Saisi pour avis par le ministre chargé de l'économie de tout projet de loi et de toute proposition de règlement ou de directive communautaires avant son examen par le Conseil des Communautés européennes, traitant de questions relatives au secteur de l'assurance, au secteur bancaire et aux entreprises d'investissement, à l'exception des textes portant sur l'Autorité des marchés financiers ou entrant dans les compétences de celle-ci.	Article L. 614-2 du code monétaire et financier	Les projets, intervenant dans les mêmes domaines ne peuvent être adoptés qu'après l'avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières. Il ne peut être passé outre à un avis défavorable du comité sur ces projets qu'après que le ministre chargé de l'économie a demandé une deuxième délibération de ce comité.
<b>Autorité des marchés financiers</b>	Peut formuler des propositions de modifications des lois et règlements concernant l'information des porteurs d'instruments financiers et du public, les marchés d'instruments financiers et le statut des prestataires de services d'investissement.	Loi n° 2003-1109 du 1 <sup>er</sup> août 2003	
<b>Comité des normes comptables</b>	Est consulté sur tout projet de norme de comptabilité générale applicable à certaines personnes.	Article 136 de la loi de finances n° 2001-1275 du 28 décembre 2001	
<b>Autorité des normes comptables</b>	Donne un avis sur toute disposition législative ou réglementaire contenant des mesures de nature comptable applicables aux personnes mentionnées dans cet article, élaborée par les autorités nationales.	Article 1 <sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables	
<b>Conseil supérieur de la mutualité</b>	Saisi pour avis par le ministre chargé de la mutualité sur tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des mutuelles, des unions et des fédérations, ainsi que sur tout projet de règlement ou directive communautaire ayant le même objet avant son examen par le Conseil des Communautés européennes.	Article L. 411-1 du code de la mutualité	
<b>Conseil supérieur des chambres régionales des comptes</b>	Tout projet de modification du statut défini par le présent code est soumis pour avis au Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Ce conseil est également consulté sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales.	Article L. 212-16 du code des juridictions financières	

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Autorité de la concurrence</b>	Peut être consultée par les commissions parlementaires sur les propositions de loi ainsi que sur toute question concernant la concurrence. Donne son avis sur toute question de concurrence à la demande du Gouvernement.	Article L. 62-1 du code de commerce	
<b>Comité des finances locales</b>	Est consulté sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement à caractère financier concernant les collectivités locales.	Article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales	Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales sont présentés au gouvernement ainsi qu'aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.
<b>Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé</b>	Fournit au ministre chargé de la santé l'expertise qui lui est nécessaire en ce qui concerne les produits susvisés, notamment pour en permettre le bon usage ; elle participe à la préparation des textes législatifs et réglementaires.	Article L. 5311-2 du code de la santé publique	
<b>Agence française de sécurité sanitaire des aliments</b>	Fournit au Gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique qui lui sont nécessaires, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, et instruit, pour son compte et sous l'autorité du directeur général, les dossiers qu'il lui confie.	Article L. 1323-2 du code de la santé publique	
<b>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</b>	Est saisi : 1° Des projets de loi tendant à modifier les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; 2° Des projets de loi relatifs à la situation des agents civils de l'État, titulaires ou non ; 3° Des projets de loi, dérogeant aux lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 précitées, relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'État.	Article 2 du décret n° 82-450 du 28 mai 1982	
<b>Conseil supérieur de la fonction militaire</b>	Exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires.	Article L. 4124-1 du code de la défense	

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Conseil supérieur de la fonction publique territoriale</b>	Est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des projets d'ordonnance pris dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.	Article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Le ministre chargé des collectivités territoriales peut, en tant que de besoin, demander la réunion du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale dans un délai de dix jours.
<b>Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière</b>	Est saisi pour avis des projets de loi de portée générale relatifs à la situation des personnels des établissements mentionnés à l'article 2 et des projets de statuts particuliers des corps et emplois.	Article 12 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986	
<b>Conseil national de l'enseignement agricole</b>	Donne obligatoirement son avis sur tout avant-projet de loi concernant l'enseignement agricole.	Article L. 814-2 du code rural	
<b>Banque centrale européenne</b>	Est consultée par les autorités des États membres au sujet de projets de réglementation.	Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne Articles 109 L, paragraphe 2, et 109 F, paragraphe 6, du Traité instituant la Communauté européenne, et de l'article 1.1 de la décision du conseil 93/717/CE	
<b>Commission européenne</b>	Les États membres qui, en vertu de l'article 5 du traité, sont tenus de faciliter l'accomplissement de sa mission, doivent notifier leurs projets dans le domaine des réglementations techniques.	Loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne Directive du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (83/189/CEE)	
<b>CONSULTATIONS PRÉVUES PAR LE RÈGLEMENT</b>			
<b>Conseil d'administration d'un établissement public</b>	Est consulté sur tout projet de texte portant sur l'organisation et le fonctionnement du régime et de l'établissement.	Article 22 du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004	En cas d'urgence déclarée, l'avis est rendu dans un délai de dix jours ouvrés à compter de la saisine.

INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Commission supérieure de codification</b>	Elle a pour mission de : - recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires - adopter et transmettre au Gouvernement les projets de codes élaborés dans les conditions définies par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ainsi que les projets qui lui sont soumis tendant à la refonte de codes existants. Elle peut également être consultée sur les projets de textes modifiant des codes existants.	Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989	
<b>Comité national des pêches maritimes et des élevages marins</b>	Est consulté par le ministre chargé des pêches maritimes et des cultures marines sur toute mesure nationale ou communautaire concernant : a) La préservation et la gestion des ressources de pêche ; b) Les conditions d'exercice de la pêche professionnelle et des élevages marins, à l'exclusion des questions relatives à la réglementation du travail et à la fixation des salaires ; c) Le fonctionnement de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins.	Article 3 du décret n° 92-335 du 30 mars 1992	
<b>Comité technique permanent des barrages</b>	Est consulté sur les dispositions des projets de loi, relatifs à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle.	Article R. 213-77 du code de l'environnement	
<b>Conseil national de l'habitat</b>	Le ministre chargé du logement peut recueillir son avis sur toute question relative à la politique du logement.	Article R. 361-2 du code de la construction et de l'habitation	
<b>Conseil supérieur des administrations parisiennes</b>	Chaque section est également saisie de tout projet mentionné à l'article 34 relatif aux personnels qui relèvent de sa compétence.	Décret n° 94-415 du 24 mai 1994	
<b>Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies</b>	Donne son avis sur les questions qui relèvent du champ de ses compétences.	Décret n° 2009-64 du 16 janvier 2009	
<b>Conseil national du sport</b>	Est consulté, à la demande du ministre chargé des sports, sur tout projet de loi ou de texte réglementaire relatif aux activités physiques et sportives.	Article R. 142-2 du code des sports	



INSTANCE	CHAMP DE LA CONSULTATION OBLIGATOIRE	BASE JURIDIQUE	DÉLAIS ET OBSERVATIONS
<b>Conseil supérieur de la marine marchande</b>	Obligatoirement consulté sur les projets de loi relatifs à la marine marchande ou aux ports maritimes.	Décret n° 2002-647 du 29 avril 2002	Son avis est réputé donné, s'il ne s'est pas prononcé dans le délai d'un mois à compter de la date de réception du projet par le président
<b>Groupe interministériel permanent de la sécurité routière</b>	Examine les projets de lois relatifs à la sécurité routière.	Article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975	
<b>Mission interministérielle de l'eau</b>	Donne son avis sur tous les projets de lois, portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, élaborés par les différents ministères. Examine également les projets de textes relatifs à l'organisation des services déconcentrés de chaque ministère dans le domaine de l'eau ainsi que les projets d'instruction du ministre chargé de l'environnement relatifs à la coordination dans ce domaine.	Article R. 213-13 du code de l'environnement	
<b>Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels</b>	Est consulté sur : 2° Les projets de loi relatifs à la protection et à la promotion de la santé et de la sécurité au travail dans les établissements mentionnés aux articles L. 4111-1 et L. 4111-3.	Article R. 4641-2 du code du travail	
<b>Conseil supérieur de la prud'homie</b>	Est consulté sur les projets de loi relatifs : 1° A l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes ; 2° A l'élection, au statut et à la formation des conseillers prud'hommes ; 3° A la procédure suivie devant les conseils de prud'hommes.	Article R. 1431-3 du code du travail	
<b>Conseil national de la consommation</b>	Rend un avis sur les projets ou propositions de lois et règlements susceptibles d'avoir une incidence sur la consommation.	Article D. 511-3 du code de la consommation	



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<b>Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution</b>	<b>Proposition de loi organique 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</b>	<b>Proposition de loi organique tendant à joindre à l'étude d'impact les avis rendus sur un projet de loi</b>
	Article unique	Article unique
	Au premier alinéa de l'article 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, après la deuxième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée :	<i>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 :</i>
<i>Art. 8.</i> – Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.		<i>1° Après le deuxième alinéa de l'article 8 est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i>
	« Ces documents incluent, le cas échéant, l'avis rendu par le conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. »	<b>Alinéa supprimé</b>
Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.		<b>amendement CL1</b>
		<i>« Ces documents comprennent les avis recueillis en application d'une disposition de nature constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus. »</i>
		<b>amendement CL1</b>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

Ils exposent avec précision :

– l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

– l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

– les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées

– les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

– l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

– l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

– les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

– s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental

– la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

*Art. 11.* – L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de

**Dispositions en vigueur**

finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise.

Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent.

L'article 8 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

**Code de la sécurité sociale**

Art. L.O. 111-4. - . . . . .

10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article LO 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 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 ;

. . . . .

**Texte de la proposition de loi organique**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

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 »

**amendement CL1**

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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finance, le nombre : « dix » est remplacé par le nombre : « douze ».

**amendement CL1**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b></p>		
<p><i>Art. 51.</i> — . . . . .</p>		
<p>8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 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.</p>		
<p>. . . . .</p>		
<p><i>Art. 53.</i> — . . . . .</p>		
<p>4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 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.</p>		
<p>. . . . .</p>		