

*Pour citer cet article :*

B.-L. COMBRADE, « Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution », *LPA*, 27 août 2014, n° 171, p. 6.

## **Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution**

*Il aura fallu attendre cinq ans après l'introduction dans la Constitution de la voie de recours ouverte à l'article 39 alinéa 4 pour assister à sa première mise en œuvre. L'occasion en a été donnée par le dépôt du premier volet du projet de loi de réforme territoriale, qui a conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur le respect des conditions de présentation des projets de loi <sup>(1)</sup>.*

L'article 39, alinéa 4 de la Constitution a été introduit lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il s'agissait alors, selon Jean-Luc Warsmann, de l'« un des amendements les plus importants » que l'Assemblée nationale ait à examiner dans le cadre de cette révision <sup>(2)</sup>. Cet article crée un mécanisme novateur de contrôle du respect des règles de présentation des projets de loi, qui ont été fixées par la loi organique du 15 avril 2009 <sup>(3)</sup>.

En vertu de cette dernière, les projets de loi <sup>(4)</sup> présentés devant le Parlement doivent être précédés d'un exposé des motifs et accompagnés d'une étude d'impact. L'étude doit rendre compte, notamment, de la nécessité de légiférer <sup>(5)</sup>, mais aussi des incidences attendues du projet dans les domaines juridique <sup>(6)</sup>, économique, financier, social et environnemental <sup>(7)</sup>.

L'article 39, alinéa 4 de la Constitution habilite la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi à refuser son inscription à l'ordre du jour s'il ne respecte pas les conditions précitées. Le dispositif prévoit, en outre, qu'en cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement concernant la satisfaction de ces conditions, le Conseil constitutionnel peut être saisi.

Le 26 juin 2014, le dépôt du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a conduit à la première application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution. La Conférence des présidents du Sénat a en effet constaté, ce jour-là, que la présentation du projet de loi ne respectait pas les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 du fait de l'insuffisance de son étude d'impact. Le projet a, par conséquent, été retiré de l'ordre du jour.

Le Premier ministre, en désaccord avec la décision de la Conférence des présidents, a immédiatement saisi le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur le respect de la loi organique. Ce dernier a rendu sa décision <sup>(8)</sup> le 1<sup>er</sup> juillet 2014, par laquelle il donne raison au Gouvernement en estimant que le projet de loi a bien été présenté dans le respect des conditions fixées par la loi organique. Le projet a, par conséquent, été réinscrit à l'ordre du jour.

Il se sera donc passé cinq ans avant que l'on assiste à la première mise en œuvre de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution. Est-ce à dire que, du 1<sup>er</sup> septembre 2009 <sup>(9)</sup> au 1<sup>er</sup> juillet 2014, le

Gouvernement n'a jamais déposé devant le Parlement des projets de loi dont la présentation ne répondait pas aux exigences de la loi organique du 15 avril 2009 ?

La réponse est évidemment négative. L'absence de mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 39, alinéa 4 ne saurait s'expliquer par le respect constant de la loi organique, mais par les obstacles qui jalonnent cette voie de recours. À cet égard, il y a tout lieu de penser que la première application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution ne favorisera pas un changement de pratique de la part du Gouvernement, qui devrait continuer à déposer des projets de loi accompagnés d'études d'impact de qualité inégale. C'est, en effet, à la suite d'un concours de circonstances dont il n'est pas certain qu'il se reproduise fréquemment <sup>(10)</sup> que le Conseil constitutionnel a pu être saisi dans le cadre de cette voie de recours **(I)**. Par ailleurs, l'excessive prudence dont il a fait preuve lors de son contrôle de la présentation du projet de loi laisse présager que seule une carence d'une particulière gravité pourrait le conduire à confirmer le refus d'inscription à l'ordre du jour d'un projet **(II)**.

## **I. Une voie de recours étroite**

La création d'une nouvelle voie de recours devant le Conseil constitutionnel avait été préconisée par des rapports qui ont précédé la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le rapport *Balladur I* recommandait, par exemple, de faire de la présentation d'une étude d'impact répondant à des conditions fixées dans une loi organique « 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 60 députés ou de 60 sénateurs », le respect de ces exigences <sup>(11)</sup>. Le dispositif apparaissait audacieux, et aurait sans doute permis d'exercer « une pression très forte dans le sens d'une véritable transformation du processus normatif » <sup>(12)</sup>. Face au désaccord exprimé par le président de la République à l'égard d'un tel dispositif <sup>(13)</sup>, le constituant a établi un mécanisme plus fermé qui rend beaucoup plus difficile la saisine du Conseil constitutionnel. Ainsi que l'ont rappelé les juges de la rue de Montpensier dans la décision du 1<sup>er</sup> juillet 2014, leur saisine est subordonnée au respect de trois conditions cumulatives qui ont, en l'espèce, été remplies. La Conférence des présidents du Sénat a, en effet, été convoquée dans le délai prévu **(A)**. Elle a estimé, à la majorité de ses membres, que les conditions fixées par la loi organique n'avaient pas été respectées **(B)**. La désinscription du projet de loi à l'ordre du jour qui s'en est suivie a provoqué la saisine du Conseil constitutionnel par le Premier ministre **(C)**.

### **A. 1<sup>re</sup> condition : la réunion de la Conférence des présidents dans le délai de dix jours**

Aux termes de l'article 9, alinéa 1 de la loi organique du 15 avril 2009, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie ne dispose que de dix jours pour s'opposer à l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour à compter de son dépôt par le Gouvernement <sup>(14)</sup>. Ce délai avait été qualifié de « particulièrement contraignant » par le président de l'Assemblée nationale de l'époque <sup>(15)</sup>. Dans ce délai, il faut en effet que des parlementaires aient eu le temps d'apprécier le respect des conditions de présentation du projet de loi, en particulier l'obligation d'étude d'impact. Dans l'hypothèse où ils estimeraient que ces conditions sont méconnues, la demande de convocation doit être présentée par un président de groupe à l'Assemblée nationale <sup>(16)</sup>, ou par « deux groupes au moins pour un ordre du jour déterminé » au Sénat <sup>(17)</sup>.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a relevé que le délai de dix jours avait bien été respecté <sup>(18)</sup>. Le projet de loi de délimitation des régions a, en effet, été déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin. Le 26 juin, le groupe UMP <sup>(19)</sup>, appuyé par le groupe CRC <sup>(20)</sup> et le RDSE <sup>(21)</sup>, a demandé en urgence la convocation de la Conférence des présidents, et obtenu qu'elle se réunisse le jour même pour se prononcer sur le respect d'une des conditions de présentation du projet de loi, à savoir la présentation d'une étude d'impact répondant aux exigences fixées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

Auparavant, cette condition temporelle avait déjà tenu en échec des tentatives de mise en œuvre de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution. En témoigne la contestation, par le groupe SRC <sup>(22)</sup> à l'Assemblée nationale, de la qualité de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (déposé le 31 mars 2010) lors de son examen en commission. La Conférence des présidents ne s'étant pas réunie pendant 15 jours, le SRC aurait été privé de la possibilité de lui demander de refuser l'inscription de ce projet à l'ordre du jour au motif que son étude d'impact était insuffisante <sup>(23)</sup>.

Afin que le Conseil constitutionnel puisse être saisi, il importait également que la Conférence des présidents considère que les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 n'étaient pas respectées, provoquant ainsi un refus d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour. Cette majorité a, de façon inédite, été obtenue.

## **B. 2<sup>e</sup> condition : le refus de la Conférence des présidents d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour**

Ce n'était pas la première fois que la Conférence des présidents d'une assemblée se réunissait afin de se prononcer sur la suffisance de l'étude d'impact accompagnant un projet de loi. Jusqu'à présent, cependant, la réunion n'avait jamais abouti à un refus d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour. À la suite du dépôt du projet de loi de réforme des retraites sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010, par exemple, l'opposition était bien parvenue à soulever le problème de l'insuffisance de l'étude d'impact au cours d'une réunion de la Conférence des présidents dans le délai de dix jours <sup>(24)</sup>. La conformité du document à l'article 8 de la loi organique avait bien été questionnée <sup>(25)</sup>, mais le Gouvernement était parvenu, *in fine*, à convaincre sa majorité d'inscrire le texte à l'ordre du jour <sup>(26)</sup>. La Conférence des présidents, par sa composition, reproduit en effet la configuration politique de l'assemblée dont elle est l'émanation par un système de pondération des voix <sup>(27)</sup>. Les décisions y étant prises à la majorité, la distribution d'une étude d'impact conforme à l'article 8 de la loi organique reste une « obligation que la majorité parlementaire et le Gouvernement s'imposent à eux-mêmes » <sup>(28)</sup>. Le plus souvent, le phénomène majoritaire s'exprime en Conférence des présidents avec la même vigueur qu'au sein de l'hémicycle et le Gouvernement est assuré d'obtenir l'inscription de son texte à l'ordre du jour.

En l'espèce, si la Conférence des présidents a finalement décidé de retirer de l'ordre du jour le projet de délimitation des régions, c'est à la suite d'une alliance éphémère entre l'UMP, le CRC et le RDSE, qui a permis de dégager une majorité en ce sens. Le Conseil constitutionnel relève, dans sa décision, que le 26 juin 2014, la Conférence des présidents du Sénat « a constaté la méconnaissance des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 » <sup>(29)</sup>. À l'avenir, de telles alliances de circonstance afin d'empêcher l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour pour cause de présentation non conforme à la loi organique du 15 avril 2009 devraient rester exceptionnelles. Le projet de loi de délimitation des territoires avait pour spécificité, en effet, de cristalliser le mécontentement au sein du Sénat, sans doute davantage pour son contenu que

pour ses conditions de présentation. Il y a tout lieu de penser, par ailleurs, que si l'article 39, alinéa 2 de la Constitution ne l'y avait pas contraint <sup>(30)</sup>, le Gouvernement se serait abstenu de déposer le projet en premier lieu devant le Sénat, afin d'éviter tout risque de mise en œuvre de l'article 39, alinéa 4 <sup>(31)</sup>.

Afin que la saisine soit recevable devant le Conseil constitutionnel, elle devait, enfin, être exercée par l'une des deux autorités visées à l'article 39, alinéa 4 de la Constitution. Dans cette affaire, c'est le Premier ministre qui a saisi les juges de la rue de Montpensier afin qu'ils se prononcent sur le litige opposant la Conférence des présidents du Sénat au Gouvernement.

### **C. 3<sup>e</sup> condition : la saisine du Conseil constitutionnel par une autorité habilitée**

« En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement », énonce l'article 39, alinéa 4, « le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel ». À la suite du retrait de l'ordre du jour du projet de loi relatif à la délimitation des régions par la Conférence des présidents du Sénat, le Premier ministre a fait usage de cette faculté. Ce choix s'explique par les spécificités du cas d'espèce.

D'une part, le projet de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, il devait impérativement être examiné en première lecture par le Sénat <sup>(32)</sup>. Si le projet de loi n'avait pas eu un tel objet, le Premier ministre aurait alors eu la possibilité de contrer le *veto* opposé par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie en déposant le projet de loi devant l'autre assemblée <sup>(33)</sup>. D'autre part, l'exécutif s'était, en l'espèce, fixé un calendrier particulièrement contraignant, prévoyant l'adoption en première lecture du projet au Sénat et à l'Assemblée nationale avant la fin de la session extraordinaire de l'été, et son adoption définitive avant la fin de l'année <sup>(34)</sup>. Dans d'autres circonstances, le Premier ministre aurait pu prendre acte du refus exprimé par la Conférence des présidents en demandant au ministre porteur du projet de loi de prendre le temps de revoir ses conditions de présentation, en particulier le contenu de son étude d'impact. Il aurait, ensuite, déposé une nouvelle fois le projet de loi devant l'assemblée.

En définitive, la première mise en œuvre de la voie de recours ouverte à l'article 39, alinéa 4 de la Constitution résulte pour une large part d'un concours de circonstances, qui ne saurait occulter la rigueur des conditions présidant à son usage. Au-delà de ces contraintes procédurales, la nature du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel rend improbable la perspective d'une décision concluant à la non-conformité de la présentation d'un projet de loi aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

## **II. Un contrôle timoré**

Le 26 juin 2014, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre du projet de loi de délimitation des régions qui, selon la Conférence des présidents du Sénat, ne respectait pas les règles de présentation fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Les juges de la rue de Montpensier ont rendu leur décision dans le respect du délai de huit jours prévu à l'article 39, alinéa 4, après avoir reçu les observations des groupes UMP et RDSE le 27 juin 2014 et celles du Gouvernement le 3 juin, auxquelles il fait référence dans les visas.

Cette première saisine a été l'occasion, pour le Conseil constitutionnel, de préciser les modalités du contrôle qu'il exerce dans le cadre de cette voie de recours. Il y avait tout lieu de penser qu'il ferait preuve de retenue dans l'exercice de celui-ci <sup>(35)</sup>. À l'occasion de sa saisine sur la loi

organique précisant les règles de présentation du projet de loi, il avait, en effet, introduit davantage de souplesse dans les exigences fixées à l'article 8 par le biais de réserves d'interprétation. Il avait estimé, en particulier, que les rubriques de l'étude d'impact prévues par cet article ne devaient être renseignées que dans la mesure où elles trouvaient « effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause » <sup>(36)</sup>, mais aussi qu'il apprécierait un retard dans la production de l'étude d'impact d'un projet au regard « des exigences de la continuité de la vie de la Nation » <sup>(37)</sup>.

La décision « FNR » a confirmé ces prédictions. Le Conseil constitutionnel a, en effet, exercé un contrôle des conditions de présentation du projet de loi qu'il est permis de qualifier de restreint. Il a, d'abord, délimité le champ de son contrôle en refusant d'apprécier la constitutionnalité du projet de loi **(A)**. Il s'est ensuite assuré de l'existence des documents prévus par la loi organique du 15 avril 2009 **(B)**. Il a, enfin, exercé un contrôle *a minima* du contenu de l'étude d'impact au regard des exigences fixées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 **(C)**.

### **A. L'absence de contrôle de la constitutionnalité du contenu du projet de loi**

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel a délimité le contrôle qu'il opère dans le cadre de cette voie de recours préalable en précisant qu'il ne peut statuer que « sur la seule question de savoir si ladite présentation du projet de loi a bien respecté les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 » <sup>(38)</sup>. Cette précision préalable semblait être adressée au premier chef aux sénateurs du groupe RDSE qui, dans leurs observations, avaient invoqué le non-respect du « principe à valeur constitutionnelle de sécurité juridique » <sup>(39)</sup>. Ils estimaient, en effet, que la présentation d'une étude d'impact ne respectant pas certaines exigences fixées par la loi organique pouvait entraîner, par une sorte d'effet ricochet, la non-conformité du projet de loi à une règle ou un principe de valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ce type d'analyse en refusant d'étendre le champ d'application du contrôle qu'il exerce dans le cadre de l'article 39, alinéa 4. Il ne se prononce pas, a-t-il souligné, « sur la conformité des dispositions contenues dans ce projet à d'autres règles constitutionnelles » <sup>(40)</sup>. Et le Conseil constitutionnel de renvoyer, pour une appréciation globale de la conformité d'un texte à la norme fondamentale, « aux articles 61 et 61-1 de la Constitution ». La voie de recours ouverte à l'article 39, alinéa 4 ne sert donc nullement à purger un projet de loi de ses éventuelles inconstitutionnalités avant son examen au Parlement <sup>(41)</sup>.

Si le Conseil constitutionnel a exclu toute confrontation du contenu du projet de loi à la Constitution, il a vérifié, en revanche, que celui-ci était accompagné des documents visés par la loi organique du 15 avril 2009.

### **B. Le contrôle incomplet de la présence des documents exigés par la loi organique**

Aux termes de l'article 39, alinéa 2 de la Constitution, « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ». Ces conditions ont été précisées par les articles 7 et 8 de la loi organique du 15 avril 2009 <sup>(42)</sup>. Le Gouvernement est tenu, en vertu de ses dispositions, d'accompagner ses projets de loi d'un exposé des motifs et d'une étude d'impact.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a d'abord relevé la présence de l'exposé des motifs, en précisant qu'il est « destiné à présenter les principales caractéristiques et à mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption » <sup>(43)</sup>. Dans sa décision relative à la loi organique du 15 avril 2009, il avait déjà souligné son attachement à ce document en relevant que l'inscription dans cette loi de l'obligation de faire précéder chaque projet de loi d'un exposé des motifs consacrait une tradition républicaine <sup>(44)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a constaté, ensuite, que le projet de loi était bien accompagné d'une étude d'impact. En relevant que celle-ci avait été mise à la disposition du Sénat dès la date du dépôt du projet <sup>(45)</sup>, il s'est assuré du respect de l'obligation fixée à l'article 8, alinéa 1 de la loi organique du 15 avril 2009, selon laquelle « les documents rendant compte de cette étude d'impact (...) sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent » <sup>(46)</sup>. La décision ne rend pas compte, en revanche, d'une appréciation du respect de l'autre exigence contenue à l'article 8, alinéa 1, prévoyant que l'étude d'impact doit accompagner le projet de loi dès sa transmission au Conseil d'État. On sait, pourtant, l'importance qu'attache ce dernier à la présence de cette étude lors de l'examen des projets de loi <sup>(47)</sup>.

Le contrôle du respect des règles « formelles » n'a donc pas été exhaustif, tandis que l'examen de la substance de l'étude d'impact a, quant à lui, été exercé avec la plus grande retenue.

### **C. Le contrôle minimal du contenu de l'étude d'impact**

Dans le sixième considérant de sa décision, le Conseil constitutionnel a contrôlé le contenu de l'étude d'impact afin d'apprécier sa conformité aux exigences fixées à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Cette démarche n'était pas inédite puisqu'il avait déjà eu l'occasion de procéder à un tel contrôle dans le cadre de l'article 61 <sup>(48)</sup>. La méthode retenue pour l'exercice de celui-ci n'a jamais été précisée <sup>(49)</sup>, mais tout porte à penser qu'il s'agit d'un contrôle restreint <sup>(50)</sup>. Dans le cadre de l'article 39, alinéa 4 il a pris la peine de présenter sa méthode de contrôle, mais il n'est pas certain que l'intensité de celui-ci diffère fondamentalement.

Compte tenu du délai extrêmement restreint dans lequel il doit statuer et des faibles ressources dont il dispose <sup>(51)</sup>, le Conseil constitutionnel n'a pas, comme il fallait s'y attendre, apprécié la pertinence des informations fournies par le Gouvernement dans l'étude d'impact. Il s'est borné à vérifier que le document contenait effectivement des développements en rapport avec les rubriques imposées par l'article 8 de la loi organique. La démarche qu'il a retenue n'est pas, cependant, sans soulever quelques interrogations.

D'abord, le Conseil constitutionnel semble avoir apprécié la conformité de l'étude d'impact par rapport à des exigences qui n'existent pas. Il a ainsi relevé que, « conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique », l'étude d'impact comprenait « des développements relatifs à la liste des options possibles », qu'elle exposait « les raisons des choix opérés par le Gouvernement » et en présentait « les conséquences prévisibles » <sup>(52)</sup>. Or si l'article 8, alinéa 2 de la loi organique prévoit bien un recensement des « options possibles » <sup>(53)</sup> et un exposé des « motifs du recours à une nouvelle législation » <sup>(54)</sup>, il n'impose pas d'exposer leurs conséquences prévisibles. Le Conseil constitutionnel a donc enrichi — involontairement ? — les exigences fixées à l'article 8, alinéa 2 de la loi organique.

Ensuite, le Conseil constitutionnel n'a confronté l'étude d'impact qu'aux « autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique » qui trouvaient effectivement à s'appliquer « compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause » <sup>(55)</sup>, dans le sens de la réserve d'interprétation qu'il avait émise lors du contrôle de la loi organique <sup>(56)</sup>. Cette réserve d'interprétation avait cependant laissé en suspens la question de savoir comment l'objet du projet de loi devait être déterminé. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a apprécié cet objet à partir des « objectifs poursuivis par le projet de loi » qui doivent être définis dans l'étude d'impact en vertu de l'article 8, alinéa 2 de la loi organique. C'est la raison pour laquelle il a considéré que l'étude d'impact du projet de loi de délimitation des territoires n'avait pas à évaluer les conséquences de la réforme sur le nombre d'emplois publics <sup>(57)</sup>, le Gouvernement n'ayant pas mentionné la modification de ce nombre parmi les objectifs poursuivis par le projet de loi. Le raisonnement est empreint de réalisme en ce qu'il évite d'imposer au Gouvernement la présentation d'études d'impact démesurées. Il revient cependant à dire que c'est le Gouvernement qui détermine lui-même les exigences auxquelles il s'astreint lors de la rédaction de ces études. Rien ne l'empêche, en effet, d'omettre sciemment de fixer un objectif afin de ne pas avoir à évaluer ses conséquences dans l'étude d'impact.

Enfin, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé que l'étude d'impact avait omis de respecter plusieurs exigences de l'article 8 de la loi organique qui sont applicables quel que soit l'objet du projet de loi. Il n'a ainsi fait aucune mention du non-respect de l'obligation de présenter « avec précision (...) la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires à la mise en œuvre du projet » <sup>(58)</sup>. Quant à l'obligation de rendre compte des « consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État » <sup>(59)</sup>, il a considéré de façon évasive qu'il n'était « pas établi » que le projet de loi ait « été soumis à des consultations dans des conditions qui auraient dû être exposées dans l'étude d'impact » <sup>(60)</sup>. Or en l'espèce, il était avéré que de telles consultations avaient bien eu lieu <sup>(61)</sup>.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel des conditions de présentation d'un projet de loi et, en particulier, du contenu de l'étude d'impact, s'avère ainsi empreint de la plus grande retenue. La décision rendue sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions confirme que, compte tenu des exigences procédurales strictes qui président à sa mise en œuvre et de l'excessive prudence du Conseil constitutionnel, l'article 39, alinéa 4 de la Constitution ne constitue pas un instrument efficace de gel du processus législatif en cas de manquement aux conditions de présentation des projets de loi. Il faut donc appeler de ses vœux un approfondissement du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel pour que, une fois les obstacles procéduraux franchis, la voie de recours ouverte à l'article 39, alinéa 4 de la Constitution acquière une réelle portée.

Bertrand-Léo COMBRADE  
Attaché temporaire d'enseignement et de recherche  
École de droit de la Sorbonne  
Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

1 (1) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral : JO 3 juill. 2014, p. 11023, texte n° 100.

2 (2) Ass. nat., 27 mai 2008, Compte-rendu intégral : JO 28 mai 2008, p. 2579.

3 (3) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution : JO 16 avr. 2009, p. 6528. Cette loi organique a été adoptée par renvoi de l'article 39, alinéa 3, qui prévoit que «la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique».

4 (4) À l'exception des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de programmation visés au XXI<sup>e</sup> alinéa de l'article 34 de la Constitution et des projets de loi prorogeant des états de crise. Les projets de loi d'habilitation à légiférer par ordonnance et les projets de loi de ratification d'un traité sont soumis à un régime d'étude d'impact allégé. Les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la Sécurité sociale sont soumis, selon les cas, à un régime d'étude d'impact allégé ou à une procédure d'évaluation relevant de leur propre loi organique. L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

5 (5) L. org., 15 avr. 2009, art. 8, al. 2 : Les documents rendant compte de l'étude d'impact «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».

6 (6) L'étude d'impact doit exposer «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» (art. 8, al. 4), «l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi» (art. 8, al. 5), «les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées» (art. 8, al. 6), «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» (art. 8, al. 7), et enfin «la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires» (art. 8, al. 11).

7 (7) L'étude d'impact doit exposer «avec précision (...) 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» (art. 8, al. 8) ainsi que «l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public» (art. 8, al. 9).

8 (8) Il s'agit bien d'une décision et non d'un avis. L'article 26-1, alinéa 2 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, auquel renvoie l'article 12 de la loi organique de 2009, dispose en effet que «la décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre».

9 (9) La loi organique du 15 avril 2009 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009.

10 (10) À l'exception notable du projet portant nouvelle organisation territoriale de la République complétant le projet de loi de délimitation des régions, qui pourrait connaître le même sort lorsqu'il sera déposé devant le Sénat.

11 (11) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, dit «Rapport Balladur I», Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, 2007, p. 38.



12 (12) Premier ministre, secrétariat général du Gouvernement, Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État : LDF janv. 2007, p. 21. [http://www.lexisnexis.fr/pdf/DO/rapport\\_premier\\_ministre.pdf](http://www.lexisnexis.fr/pdf/DO/rapport_premier_ministre.pdf).

13 (13) Lettre de mission du président de la République adressée au Premier ministre le 12 novembre 2007, 19 nov. 2009, p. 3.

14 (14) L'article 9, alinéa 2 de loi organique ajoute que, «lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante». L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

15 (15) V. C. Goasguen et J. Mallot, Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, n° 2094, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2009, p. 41.

16 (16) Règl. Ass. nat., art. 47, al. 2.

17 (17) Règl. Sénat, art. 29, al. 2.

18 (18) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 1.

19 (19) Union pour un mouvement populaire.

20 (20) Communiste, républicain et citoyen.

21 (21) Rassemblement démocratique et social européen.

22 (22) Socialiste, républicain et citoyen.

23 (23) Ass. nat., n° 2814, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2400) relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, T. Mariani, p. 99, intervention de S. Mazetier. Selon le Gouvernement, cependant, la Conférence des présidents aurait bien été réunie dans le délai de dix jours. V. obs. du Gouvernement sur le recours dirigé contre la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : JO 17 juin 2011, p. 10339. Saisi dans le cadre de l'article 61, le Conseil constitutionnel a considéré «que le grief tiré de l'absence de réunion de la Conférence des présidents permettant de contester l'étude d'impact manque en fait». V. déc. n° 2011-631 DC, 9 juin 2011, loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : JO 17 juin 2011, p. 10306.

24 (24) Ass. nat., Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites, 23 juill. 2010 ; D. Jacquat, p. 109 ; D. Chamussy, Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien, Jus Politicum, 2011, n° 6, p. 3.

25 (25) J. Maïa, «Intervention orale», in L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique, colloque organisé par l'université Paris Ouest Nanterre La Défense au Cercle France Amériques, 19 nov. 2010 (non publié).

26 (26) Ass. nat., JO 26 janv. 2011, session ordinaire de 2010-2011, 104<sup>e</sup> séance, compte-rendu intégral, 1<sup>re</sup> séance, 25 janv. 2011, p. 476 et s.

27 (27) Règl. Sénat, art. 29, al. 7 et règl. Ass. nat., art. 47, al. 3.

28 (28) J. Sirinelli, «La justiciabilité des études d'impact des projets de loi» : RDP 20 oct. 2010, n° 5, p. 1373.

29 (29) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 1.

30 (30) Cette disposition prévoit, en effet, que «les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat».

31 (31) Pour rappel, seule la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut refuser d'inscrire un projet de loi à l'ordre du jour. V. Const., art. 39, al. 3, op. cit.

32 (32) V. Const., art. 39, al. 2, op. cit.

33 (33) O. Dord, «Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement» : RFDC 2009/1, n° 77, p. 111. À condition, cependant, que le président de la première assemblée n'ait pas déjà saisi le Conseil constitutionnel. V. X. Vandendriessche, «L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution» : LPA 19 déc. 2008, p. 63.

34 (34) Dépêche AFP, citée par Le courrier des maires et des élus locaux, 27 juin 2014. <http://www.courrierdesmaires.fr/37268/retard-pour-la-reforme-territoriale-au-senat/>.

35 (35) V. dans ce sens, Premier ministre, secrétariat général du Gouvernement, Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public de 2006 du Conseil d'État : LDF, janv. 2007, p. 23, [http://www.lexisnexis.fr/pdf/DO/rapport\\_premier\\_ministre.pdf](http://www.lexisnexis.fr/pdf/DO/rapport_premier_ministre.pdf).

36 (36) Déc. n° 2009-579 DC, 9 avr. 2009 ; loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39, et 34 de la Constitution : JO 16 avr. 2009 p. 6530, cons. 15.

37 (37) Op. cit., cons. 17.

38 (38) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 3.

39 (39) Observations des sénateurs membres du groupe du RDSE du Sénat à l'attention des M<sup>mes</sup> et MM. les membres du Conseil constitutionnel sur le non-respect de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403, 15 avr. 2009, p. 1.

40 (40) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 3.

41 (41) Ormis celles tenant au non-respect de l'article 39, alinéa 3 de la Constitution.

42 (42) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

43 (43) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 5.

44 (44) Déc. n° 2009-579 DC, op. cit., cons. 15.

45 (45) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 6.

46 (46) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

47 (47) J.-M. Sauvé, «Le rôle du Conseil d'État dans la mise en œuvre des études d'impact», discours prononcé le 29 novembre 2010 lors de la conférence «L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique», organisée par l'université Paris Ouest Nanterre, 19 nov. 2010, p. 2. <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact.html> ; B.-L. Combrade, «L'influence des études d'impact sur la rédaction des avis du Conseil d'État en matière de projets de loi», in B. Mathieu et M. Verpeaux (ss dir.), *L'examen de la constitutionnalité des lois par le Conseil d'État*, Dalloz, 2011, p. 108 et s.

48 (48) Déc. n° 2013-667 DC, 16 mai 2013, loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : JO 18 mai 2013, p. 8258, cons. 4 ; déc. n° 2013-669 DC, 17 mai 2013, loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe : JO 18 mai 2013, p. 8281, cons. 4 ; déc. n° 2013-683 DC, 16 janv. 2014, loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites : JO 21 janv. 2014, p. 1066, cons. 6 ; déc. n° 2013-687 DC, 23 janv. 2014, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : JO 28 janv. 2014, p. 1622, cons. 48.

49 (49) À chaque reprise, le Conseil constitutionnel a rejeté les moyens tenant à l'insuffisance de l'étude d'impact en se bornant à considérer qu'au regard du «contenu» de celle-ci, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 devait être écarté. Op. cit.

50 (50) Les moyens tenant à la non-conformité des études d'impact aux exigences fixées par la loi organique du 15 avril 2009 n'ont jamais été accueillis, et ce en dépit de la qualité inégale de certaines d'entre elles. Le Conseil constitutionnel intervient, il est vrai, bien tardivement pour s'assurer du respect d'une obligation pesant en amont de la procédure législative.

51 (51) V. dans ce sens, les interrogations de la doctrine concernant les capacités d'expertise du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de l'étude d'impact. P. Mbongo, *La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi, un mirage légistique*, Dalloz, 2009, p. 109 ; J. Sirinelli, «La justiciabilité des études d'impact des projets de loi» : RDP 20 oct. 2010, n° 5, p. 1369 ; S. Caudal, «Études d'impact législatives et études d'impact environnementales : éléments de comparaison», in M. Philip-Gay (ss dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, Lextenso Éditions, 2012, p. 35.

52 (52) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 6.

53 (53) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

54 (54) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, op. cit.

55 (55) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 6.

56 (56) Déc. n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, op. cit., cons. 15.

57 (57) Cf. l'exigence fixée à l'article 8, alinéa 9 de la loi organique du 15 avril 2009, op. cit.

58 (58) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, art. 8, al. 11, op. cit.

59 (59) L. org. n° 2009-403, 15 avr. 2009, art. 8, al. 10, op. cit.

60 (60) Déc. n° 2014-12 FNR, 1<sup>er</sup> juill. 2014, op. cit., cons. 6.

61 (61) V. par exemple, D. Revault d'Allonnes, «Réforme territoriale : François Hollande reçoit les différents partis» : Le Monde 14 mai 2014.