

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

22 juin 2018

---

DÉMOCRATIE PLUS REPRÉSENTATIVE, RESPONSABLE ET EFFICACE - (N° 911)

Non soutenu

**AMENDEMENT**

N° CL709

présenté par  
M. Clément et Mme Krimi

-----

**ARTICLE ADDITIONNEL****APRÈS L'ARTICLE 2, insérer l'article suivant:**

L'article 39 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une proposition de loi ne peut être inscrite à l'ordre du jour qu'après avoir fait l'objet, avant son examen en commission, d'un avis du Conseil d'État, saisi par le président de l'assemblée concernée. La loi précise les conditions d'application du présent article. »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cette proposition consiste à associer davantage le Conseil d'État au processus d'élaboration des lois en étendant le principe de sa consultation préalable pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'une des chambres ainsi que pour les amendements présentés par le Gouvernement et, dans certains cas seulement, par les parlementaires.

À ce jour, le Conseil d'État est chargé par le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution de rendre un avis sur les projets de loi avant qu'ils ne soient délibérés en conseil des ministres et, a fortiori, déposés sur le Bureau de l'une des assemblées.

Il peut aussi, depuis la révision constitutionnelle de 2008, être invité par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat à rendre un avis sur une proposition de loi avant son examen en commission, sauf si son auteur s'y oppose. Cette seconde possibilité figure au dernier alinéa du même article de la Constitution. La procédure est précisée par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009.

Cette proposition, qui comprend deux volets, vise à faire en sorte qu'un plus grand nombre de textes débattus au Parlement soient soumis, au préalable, à l'examen du Conseil d'État et que cet avis constitue un enrichissement du débat parlementaire.

D'une part, le recours à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 39, aujourd'hui facultatif, pourrait être systématisé dès lors que les propositions de loi seraient inscrites à l'ordre du jour de

---

l'une des assemblées (mais il demeurerait facultatif pour les autres propositions de loi). Cette procédure, utilisée à 22 reprises depuis sa création (15 fois à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et 7 fois à l'initiative du président du Sénat), a fait ses preuves.

L'analyse et les recommandations du Conseil d'État, formulées dans un avis rendu en assemblée générale, confèrent incontestablement aux propositions de loi qui lui sont soumises une « validité » juridique renforcée en même temps qu'elles constituent une aide précieuse pour les rapporteurs dans la perspective de l'examen des textes. Certains amendements trouvent d'ailleurs leur origine dans les remarques et suggestions contenues dans les avis.

Cette évolution pourrait prendre la forme d'un complément à l'article 39 de la Constitution et d'une modification de la loi du 15 juin 2009. En pratique, elle représenterait une charge nouvelle pour le Conseil d'État, la part des propositions de loi dans le total des textes adoptés ayant considérablement augmenté au cours des années récentes.

D'autre part, la consultation préalable du Conseil d'État pourrait aussi devenir obligatoire pour les amendements du Gouvernement de telle sorte que celui-ci ne serait plus en mesure d'amender, parfois dans une large mesure, les projets de loi qu'il dépose sans que le Conseil d'État soit consulté préalablement. À titre d'illustration, le Gouvernement avait déposé, à l'occasion de la première lecture du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, 26 amendements au Sénat et 19 à l'Assemblée.

Cette consultation pourrait aussi être autorisée, dans certaines conditions, pour les amendements des parlementaires, sans être rendue obligatoire. Ce dispositif n'est certes pas susceptible d'être mis en œuvre pour l'ensemble des amendements déposés, pour des raisons tenant soit à leur importance quantitative, soit à la liberté que conservent, bien évidemment, les députés de ne pas souhaiter recourir à cet avis. Il pourrait ainsi y être recouru pour un nombre limité d'amendements sur chaque texte. Ce droit serait ouvert à tous les groupes, de la majorité comme de l'opposition, le cas échéant par le biais d'un droit de tirage, dans des conditions là aussi définies par la loi organique.

La consultation du Conseil d'État sur les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire nécessiterait l'introduction d'une disposition nouvelle dans la Constitution, sans doute à l'article 44 relatif au droit d'amendement, ainsi que la modification de la loi organique – pour les premiers – et de la loi ordinaire – pour les seconds. Cette nouvelle procédure impliquerait aussi la modification des règlements des assemblées.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-Président du Conseil d'État, a indiqué être ouvert à ces évolutions au cours de son audition du 8 novembre 2017 par le groupe de travail portant sur le contrôle et l'évaluation.