



N^{os} 2795 et 2796

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mai 2026.

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

*visant à transmettre au Parlement les avis du Conseil d'État sur les projets
de loi*

ET SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets et propositions
de loi*

PAR M. FLORENT BOUDIÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE	9
<i>Article unique</i> (art. 8 <i>bis</i> [nouveau] et 11 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) : Transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de loi	9
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE	23
<i>Article unique</i> (art. L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et art. 4 <i>bis</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Publicité des avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi	23
COMPTE RENDU DES DÉBATS	29

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission consultative du Conseil d'État, l'une des deux attributions constitutionnelles confiées à l'institution du Palais Royal, implique, comme l'a rappelé le vice-président du Conseil d'État Didier-Roland Tabuteau à l'occasion du 150^{ème} anniversaire de la loi du 24 mai 1872 ⁽¹⁾, un **positionnement à la fois constructif et indépendant de l'institution**.

D'un côté, le rôle de conseiller nécessite **des relations de confiance avec le gouvernement** qui le saisit. En cela, le secret qui entourait les avis du Conseil d'État sur les projets de loi délibérés en conseil des ministres, avant que le président de la République François Hollande décide de les rendre publics en 2015, participait de la construction de cette relation de confiance.

De l'autre côté, le Conseil d'État **rend ses avis en toute indépendance**. Si l'indépendance de l'institution est aujourd'hui garantie par les textes, tant pour sa fonction juridictionnelle que consultative, **rendre publics ses avis sur les projets de loi est de nature à conforter cette indépendance**, dans un contexte où :

– d'une part, le Conseil d'État, de conseiller du Gouvernement, s'est **mué en « conseiller des pouvoirs publics »** depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ;

– d'autre part, l'Exécutif, en décidant depuis 2015 de rendre publics les avis sur les projets de loi leur a, de fait, confié un **rôle démocratique majeur** contribuant à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires, comme à éclairer nos citoyens sur la loi et son processus d'élaboration.

C'est en ayant à l'esprit la **singularité de la mission consultative du Conseil d'État et le nécessaire équilibre à conserver entre ces deux principes** qu'ont été élaborées les deux propositions de loi déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 mars 2026 : la proposition de loi organique (n° 2570) visant à transmettre au Parlement les avis du Conseil d'État sur les projets de loi et la proposition de loi ordinaire (n° 2569) visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi.

Bien que la pratique initiée par l'ancien Président de la République, M. François Hollande, n'ait connu **aucune interruption depuis 2015, elle demeure réversible**, dès lors qu'elle repose aujourd'hui sur une simple décision du

(1) « La loi du 24 mai 1872, 150 après », Colloque organisé le 30 mai 2022 par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, Discours de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État.

Gouvernement, comme en témoigne la formule utilisée lors de la publication des avis, selon laquelle « *le Gouvernement a décidé de rendre public l’avis du Conseil d’État sur [tel ou tel] projet de loi [...]* ».

Ainsi, la proposition de loi organique tend à ajouter aux conditions de présentation des projets de loi, en application du troisième alinéa de l’article 39 de la Constitution, l’obligation de transmettre au Parlement l’avis rendu par le Conseil d’État, à l’exception des projets mentionnés à l’article 53 de la Constitution, afin de ne pas interférer avec la conduite des relations internationales.

La proposition de loi ordinaire entend quant à elle tirer les conséquences de cette évolution dans le code des relations entre le public et l’administration (CRPA), s’agissant de la communicabilité de ces avis. Elle prévoit également la publication des avis rendus par le Conseil d’État sur les propositions de loi inscrites à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale ou du Sénat.

*
* *

Au regard de l’objet de ces deux textes, il paraissait naturel que puisse être mise en œuvre la procédure prévue au dernier alinéa de l’article 39 de la Constitution, par laquelle 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 de ses membres.

La présidente de l’Assemblée nationale a fait usage de cette prérogative en saisissant le Conseil d’État le 9 mars 2026 dont l’**avis, commun aux deux projets de textes, a été rendu en assemblée générale, le 2 avril dernier.**

Dans son avis, le Conseil d’État partage l’esprit qui a guidé la proposition de loi organique et considère que le troisième alinéa de l’article 39 de la Constitution, aux termes duquel « *la présentation des projets de loi déposés devant l’Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* », permet de conditionner la présentation de ces textes à la transmission de l’avis rendu par le Conseil d’État.

Particulièrement large, la notion de « présentation » ne se limite d’ailleurs pas à la seule mise à disposition d’une étude d’impact, elle permet à la loi organique de prévoir que les projets de loi sont précédés de l’exposé de leurs motifs ⁽¹⁾. Comme le relève le Conseil d’État dans son avis, le constituant de 2008 a entendu que « *soient mis à disposition du Parlement les éléments lui permettant de légiférer dans de meilleures conditions* », **ce que permettent indéniablement les avis rendus sur les projets de loi.**

(1) Article 7 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.

Il conclut – rejoignant ainsi votre rapporteur – en indiquant que « *les dispositions visant à ajouter l’avis du Conseil d’État à la liste des documents devant accompagner les projets de loi déposés sur les bureaux des assemblées relèvent du champ de la loi organique prise en application du troisième alinéa de l’article 39 [de la Constitution]* ».

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 13 mai 2026, la commission des Lois a adopté ces deux propositions de loi, modifiées par les amendements de votre rapporteur – rédactionnels ou visant à intégrer, dans la proposition de loi ordinaire, les deux recommandations formulées par le Conseil d’État :

– la coordination visant à modifier l’article L. 311-5 du CRPA, lequel pose le principe du caractère non communicable des avis du Conseil d’État, n’apparaît pas nécessaire : la proposition de loi organique ayant pour effet de rendre ces avis publics, ceux-ci n’entreraient plus dans le champ du droit à communication défini à l’article L. 311-2. **Votre commission a donc adopté l’amendement CL8 de votre rapporteur visant à la supprimer ;**

– s’agissant des propositions de loi, il convient de **garantir que l’avis du Conseil d’État soit rendu public avant l’examen du texte en commission**, y compris lorsque celui-ci n’est pas inscrit à l’ordre du jour de la séance publique, **tout en préservant la faculté pour l’auteur du texte de rendre cet avis public à un stade antérieur**. Tel est l’objet des amendements CL9 et CL10 de votre rapporteur, que votre commission a adoptés.

Votre rapporteur forme en conclusion le vœu que l’adoption de ces deux textes par la commission des Lois conduise le Gouvernement à les inscrire prochainement à l’ordre du jour de la séance publique, afin de **pérenniser dans notre droit une pratique qui, depuis plus de dix années de pratique, a démontré son utilité** tant pour la qualité du débat parlementaire que pour l’information de nos concitoyens.

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

Article unique

(art. 8 bis [nouveau] et 11 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)

Transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de loi

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi organique modifie la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution afin d'ajouter aux conditions de présentation des projets de loi l'obligation de transmettre l'avis rendu par le Conseil d'État sur l'ensemble des projets de loi, à l'exception de ceux présentés au titre de l'article 53 de la Constitution.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La seule modification du chapitre II « *Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution* » de la loi organique du 15 avril 2009 depuis son entrée en vigueur résulte de l'article 3 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, lequel a prévu que l'étude d'impact jointe aux projets de loi expose, s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

➤ **La position de la Commission**

La commission des Lois a adopté l'article unique modifié par un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE DIFFUSION DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, le **Conseil d'État est saisi pour avis de l'ensemble des projets de loi**, et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, **des propositions de loi sur lesquelles le saisissent les présidents des assemblées parlementaires**. Il est également saisi par le Gouvernement de tous

les projets d'ordonnances ⁽¹⁾, des principaux projets de décrets, dits « en Conseil d'État » ⁽²⁾, et peut être saisi, plus largement, de toute question portant sur des « *difficultés qui s'élèvent en matière administrative* » ⁽³⁾.

1. Des avis du Conseil d'État relevant du secret des délibérations du pouvoir exécutif

Si la tradition du secret qui entoure les avis du Conseil d'État est ancienne, **elle ne résulte pas tant de dispositions normatives que de la pratique**, dans une conception de sa fonction consultative selon laquelle le secret est « *la condition de la nécessaire sérénité [de ses] délibérations* » ⁽⁴⁾.

Cette tradition du secret a même connu une brève exception, sous la II^e République : l'article 55 de la loi du 3 mars 1849 organique du Conseil d'État prévoyait alors la transmission au Gouvernement ou à l'Assemblée nationale, en annexe aux projets de loi, des avis du Conseil d'État, ainsi qu'un principe de publicité de certains d'entre eux ⁽⁵⁾.

Sous la V^e République, il a fallu attendre la loi du 17 juillet 1978 n° 78-753 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal pour que soit **inscrit, dans la loi, le caractère secret des avis du Conseil d'État**.

Les avis du Conseil d'État n'était alors pas considérés comme des documents administratifs, l'article 1^{er} de la loi dans sa version initiale prévoyant que « *sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous [...] avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs* ». C'est l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 ⁽⁶⁾ qui a modifié leur statut, en en faisant des documents administratifs non communicables, au sens du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 – ceux-ci entrant, dès lors, dans le champ de la législation relative aux archives.

Ces dispositions sont désormais **codifiées à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)** : en application de son 1^o, les avis du Conseil d'état sur les projets de loi ne sont, en principe, pas communicables.

(1) Article 38 de la Constitution.

(2) Article L. 112-1 du code de justice administrative.

(3) Article L. 112-2 du même code.

(4) Renaud Denoix de Saint-Marc, *Préface in Jean Massot et Thierry-Xavier Girardot, Le Conseil d'État, 1999.*

(5) L'article 55 de la loi du 3 mars 1849 organique du Conseil d'État disposait ainsi que « les rapports, procès-verbaux et avis des sections ou du conseil d'État sont annexés aux projets de loi transmis au gouvernement ou à l'Assemblée nationale » et que « les avis sont rendus publics dans les cas spécifiés par le règlement ». Il est cependant à noter qu'à l'époque, les pouvoirs du Conseil d'État étaient plus larges : s'il émettait des avis sur les projets de loi, il pouvait également être chargé, par le Gouvernement, de rédiger directement des projets de loi.

(6) Ordonnance prise sur le fondement de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives.

Ils sont donc, de ce fait, exclus de l'obligation de publication en ligne ⁽¹⁾. Au titre de la législation sur les archives publiques, ils deviennent néanmoins communicables de plein droit au bout de 25 ans ⁽²⁾.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger que **ses avis – en l'espèce sur les projets de décrets –**, « *au vu desquels le Gouvernement adopte ses textes, sont couverts par le secret de ses délibérations* » ⁽³⁾, qui est le fondement de leur caractère confidentiel.

Ainsi que le rappelle le Conseil d'État dans son avis sur la présente proposition de loi organique ⁽⁴⁾, **le Conseil constitutionnel n'a quant à lui pas érigé au niveau constitutionnel un tel principe**. Si cette notion figure dans sa décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, il s'est alors borné à considérer qu'en accordant une protection particulière aux archives publiques émanant du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement, « *qui peuvent comporter des informations susceptibles de relever du secret des délibérations du pouvoir exécutif* », le législateur avait **poursuivi un objectif d'intérêt général**.

2. Des avis rendus publics depuis 2015, à l'initiative du Président de la République

Les divers avis du Conseil d'État rendus au Gouvernement relevant du secret de ses délibérations, **seul le Gouvernement, destinataire de ces avis, peut décider de les rendre publics**.

C'est ainsi que le Président de la République François Hollande, par une décision annoncée le 20 janvier 2015 à l'occasion des vœux aux Corps constitués et aux bureaux des assemblées, **a mis fin à la tradition du secret qui entourait les avis du Conseil d'État sur les projets de loi**, déclarant que « *son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais il éclairera aussi les débats parlementaires* ».

(1) Article L. 312-1-1 du CRPA.

(2) b du 1° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine ; ce délai était de 30 ans avant la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2009 relative aux archives.

(3) Conseil d'État, 30 mars 2016, n°383546.

(4) Voir le paragraphe 9 de l'avis : « Le Conseil d'État rappelle que le secret des délibérations du Gouvernement, dont découle le caractère confidentiel des avis que le Conseil d'État rend au Gouvernement, consacré par la jurisprudence contentieuse pour les projets de décret (CE, 30 mars 2016, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Association France Nature Environnement*, n° 383546, aux T.), n'a, quant à lui, pas été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle (décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017). Il est au nombre des secrets protégés par la loi et des exceptions, mentionnées au 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, justifiant le refus de communication d'un document administratif. Il n'en demeure pas moins important pour permettre au Gouvernement d'exercer ses prérogatives dans les meilleures conditions ».

À l'exception des lois financières ⁽¹⁾, des lois de ratification d'ordonnance et des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux ⁽²⁾, **les avis sur les projets de loi déposés sur le bureau des assemblées sont désormais rendus publics sur Légifrance**, puis sur le site du Conseil d'État à la date de leur transmission au Parlement, ainsi que sur le site des assemblées, qui reçoivent formellement cet avis, qui est joint au décret de dépôt du projet de loi.

Les projets d'ordonnances et les projets de décrets n'ont pas fait l'objet d'une mesure de publicité similaire, en l'absence de décision gouvernementale en ce sens.

Sur le plan pratique, le Conseil d'État a mis en place une **base de données Consiliaweb, accessible en ligne**, sur laquelle sont publiés, depuis 2015, les avis rendus depuis 1947 dont la publication a été autorisée ainsi que ceux pour lesquels le délai de 25 ans les rendant communicables est écoulé. **Le rapport public du Conseil d'État** présente également depuis 2011, en mode papier et numérique, une **synthèse des avis rendus** sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les principaux décrets.

Cette pratique, ininterrompue depuis 2015, est toutefois révoicable : **un futur Gouvernement pourrait aisément y mettre fin**, comme en témoigne d'ailleurs la formule employée par le Conseil d'État lors de la diffusion de ses avis, selon laquelle « *le Gouvernement a décidé de rendre public l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi [...]* ».

3. Diverses tentatives de consécration d'un principe de publicité des avis du Conseil d'État

La question de la communicabilité et de la publicité des avis rendus par le Conseil d'État n'est pas nouvelle.

a. Par diverses propositions de loi

Elle a déjà fait l'objet, sous la V^e République, du dépôt plusieurs propositions de loi :

– une proposition de loi n° 47 déposée à l'Assemblée nationale par MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud, enregistrée le 20 avril 1993, prévoyait de faire de la publicité des avis le principe et de la confidentialité l'exception ;

– une proposition de loi constitutionnelle n° 2499 a été déposée à l'Assemblée nationale le 19 janvier 2015 par M. Yannick Moreau, à la veille du

(1) Cette exception est justifiée, selon le guide de légistique du Gouvernement, dès lors que la Constitution et la loi organique prévoient des procédures d'adoption particulières des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

(2) Cette exception serait justifiée, selon le guide de légistique, afin d'éviter que les avis du Conseil d'État puissent, dans certains cas, interférer avec la conduite des relations internationales.

discours du Président de la République et en réponse à la fuite de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dit projet de loi « Macron », afin de transmettre au Parlement et au Gouvernement l'ensemble des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets et propositions de loi ;

– une proposition de loi constitutionnelle n° 338 a également été déposée au Sénat le 5 mars 2018 par M. Jean-Louis Masson, laquelle visait à rendre public les avis sur les projets de loi et les projets de textes réglementaires, sauf lorsque leur publication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à la défense nationale ;

– une proposition de loi constitutionnelle n° 242 visant à préciser la procédure d'examen des textes budgétaires, à renforcer la place du Parlement et à sécuriser le périmètre et la constitutionnalité des dispositions mises en œuvre par les ordonnances mentionnées aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, enregistrée à la Présidence du Sénat le 18 décembre 2025.

Si les trois premiers textes n'ont jamais été inscrits à l'ordre du jour, le dernier a été adopté par le Sénat le 26 février 2026. Le texte rend ainsi **obligatoire la transmission de l'avis du Conseil d'État au Parlement pour les seuls projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale**.

b. Par divers amendements parlementaires

Cette question a également été débattue au sein des assemblées parlementaires **à l'occasion de l'examen d'amendements visant à rendre publics les avis du Conseil d'État**. Ce fut par exemple le cas dans le cadre de l'examen, par le Sénat, de la proposition de loi organique n° 610 rectifiée, enregistrée à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2017, visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi. Le sénateur Jean-Pierre Gand avait alors retiré ses amendements à la suite de l'avis défavorable de la commission des Lois et du Gouvernement.

Cette question a également été débattue lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾ puis dans le cadre de l'examen parlementaire de la loi organique rendue nécessaire par la modification de l'article 39 de la Constitution relative aux conditions de présentation des projets de loi ⁽²⁾ (cf. *infra* ⁽³⁾).

(1) *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, n° 820, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.*

(2) *Loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

(3) *Voir le 3 du B du présent I du commentaire de l'article unique de la proposition de loi organique.*

*

* *

Il est enfin à noter que le comité Balladur de 2007 ⁽¹⁾ avait formulé une proposition n° 27 visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, en considérant d'ailleurs qu'une telle proposition relevait du domaine législatif.

B. LES CONDITIONS DE PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI

1. Un encadrement constitutionnel depuis la révision constitutionnelle de 2008

L'article 15 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a modifié l'article 39 de la Constitution afin d'y prévoir que la « **présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique** ». Cette formule est issue d'un amendement n° 112 de la commission des Lois du Sénat, adopté lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle en première lecture.

Selon son rapporteur Jean-Jacques Hyest, elle implique que « *la loi organique devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard, lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger in fine si le projet de loi répond à une véritable nécessité* ».

En cas de méconnaissance des règles prévues par cette loi organique, le quatrième alinéa de l'article 39 prévoit que **la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut s'opposer à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour**. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, **le Conseil constitutionnel peut être saisi** par le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre ; il dispose alors d'un délai de huit jours pour statuer.

(1) Rapport du comité Édouard Balladur du 29 octobre 2007, *Une V^e République plus démocratique - Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, annexe n° 3, proposition n° 27.

2. Une loi organique qui définit les conditions de présentation des projets de loi

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution détaille les conditions de présentation des projets de loi :

- ils doivent être précédés de l'exposé de leurs motifs ⁽¹⁾ ;
- ils doivent faire l'objet d'une étude d'impact jointe aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État, puis déposée sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ⁽²⁾.

a. Contenu des études d'impact

En application de l'article 8 de la loi n° 2009-403 du 15 avril 2009, les documents qui rendent compte de l'étude d'impact ont pour but de définir les objectifs poursuivis par le projet de loi, de recenser les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et d'exposer les motifs du recours à une nouvelle législation.

À cette fin, l'article 8 prévoit que ces documents 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 ;

(1) Article 7 de la loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

(2) Article 8 de la loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- 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 (CESE) ⁽¹⁾ ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, a globalement jugé ce **dispositif conforme à la Constitution, en formulant deux réserves d'interprétation** :

– d'une part, au regard du caractère très précis des huit rubriques initiales que le Gouvernement devait détailler « avec précision », le Conseil constitutionnel a estimé les prescriptions de ces rubriques ne sauraient être exigées « *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* », l'ensemble de ces rubriques n'étant pas forcément pertinentes pour tous les projets de loi ;

– d'autre part, suivant la jurisprudence qu'il avait établie dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Conseil constitutionnel a estimé que « *si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document constituant l'étude d'impact d'un projet de loi venait à être mis à la disposition de la première assemblée saisie de ce projet **après la date de dépôt de ce dernier*** », il **apprécierait le respect des dispositions de l'article 8 de la loi organique « au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation »**.

Le Conseil constitutionnel a en outre partiellement censuré les dispositions de l'article 8 de la loi organique sur deux points.

Le législateur organique, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois du Sénat Jean-Jacques Hyest ⁽²⁾, avait prévu, d'une part, que l'étude d'impact soit réalisée « *dès le début* » de l'élaboration du projet de loi, et, d'autre part, qu'elle devait contenir, outre la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, « *leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication* ». Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 9 avril 2009 précitée, a jugé ces dispositions contraires à la Constitution :

– s'agissant de leur réalisation dès le début de l'élaboration du projet de loi, il a jugé que « *le législateur ne pouvait demander au Gouvernement de justifier de*

(1) Cet ajout résulte de l'article 3 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

(2) Amendement n° 10 de M. Jean-Jacques Hyest, adopté en première lecture.

la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi », l'article 39 de la Constitution limitant à la compétence du législateur aux conditions de « **présentation** » des projets de loi « **déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat** » ;

— s'agissant des textes d'application, il a estimé qu'obliger le Gouvernement à transmettre les orientations principales et le calendrier de publication méconnaissait le principe de séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire.

b. Champ des projets de loi assujettis à l'obligation d'étude d'impact

L'article 11 de la loi organique précise que les règles de présentation fixées à l'article 8 ne sont **pas applicables aux projets de loi de finances (PLF), aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ainsi qu'aux projets de loi de programmation pluriannuelles des finances publiques** : les dispositions applicables à la présentation de ces textes sont prévues par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et, pour les PLFSS, par l'article LO. 111-1 du code de la sécurité sociale – le Conseil Constitutionnel ayant d'ailleurs estimé, dans sa décision du 9 avril 2009, que ces dispositions découlaient non de l'article 39 de la Constitution mais de ses articles 47 et 47-1 ⁽¹⁾.

Le même article 11 dispose qu'elles ne sont **pas applicables aux projets de révision constitutionnelle et aux projets de loi prorogeant des états de crise**.

L'article 11 définit par ailleurs les documents qui doivent accompagner le dépôt des projets de loi de ratification ou d'approbation d'un traité ou d'un accord international prévus à l'article 53 de la Constitution, ces dispositions se substituant à celles de l'article 8 de la loi organique. Ainsi, 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 ;
- 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.

Enfin, pour les projets de loi par lesquels le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de

(1) Ce faisant, la procédure d'opposition à l'inscription du texte à l'ordre du jour en cas de méconnaissance des règles prévues par la loi organique prise pour l'application de l'article 39 de la Constitution ne leur est applicable.

prendre des mesures par ordonnances, l'article 11 de la loi organique exclut des rubriques que doit contenir l'étude d'impact celles relatives à l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ⁽¹⁾, à l'évaluation des conséquences sur l'emploi public, aux suites données à l'avis du CESE ainsi qu'à la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

Ces dispositions spécifiques aux projets de loi d'habilitation ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 2009. Celui-ci a cependant formulé une réserve reprenant sa jurisprudence relative à la notion de « programme » au sens de l'article 38 de la Constitution : il a ainsi considéré que *« cette disposition ne saurait, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, être interprétée comme imposant au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation qu'il demande pour l'exécution de son programme »*.

Enfin, **le législateur organique avait envisagé, à l'article 11 de la loi organique, de préciser que les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées**, dès leur transmission au Conseil d'État, **d'une étude d'impact** composée des différentes rubriques énumérées à l'article 8.

Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 9 avril 2009, a censuré ces dispositions : estimant qu'elles imposaient au Gouvernement *« de déposer devant la première assemblée saisie, non l'étude d'impact des dispositions en cause, mais celle des ordonnances précédemment prises en vertu des articles 38 ou 74-1 de la Constitution »*, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en l'absence de fondement découlant de l'article 39 de la Constitution, elles méconnaissaient les dispositions respectives de ses articles 38 et 74-1.

c. Procédure d'opposition par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie

L'article 9 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précise que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un **délai de dix jours suivant le dépôt pour constater la méconnaissance des règles de présentation des projets de loi prévues par la loi organique**. Ce délai est toutefois suspendu, lorsque le Parlement n'est pas en session, jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

Si l'article 39 de la Constitution n'habilite pas formellement le législateur organique à préciser les conditions de la sanction du non-respect des règles relatives à la présentation des projets de loi, le Conseil constitutionnel n'a pour autant pas jugé l'article 9 de la loi organique contraire à la Constitution : le commentaire de la décision du 9 avril 2009 précitée précise ainsi *« que, dès lors que la loi organique était compétente pour déterminer les règles de présentation de l'étude d'impact, il*

(1) Ainsi que l'ensemble des éléments prévus au huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique.

était naturel qu'elle pût déterminer les conditions de la sanction de non-respect de ces règles » et que « la combinaison des articles 39 et 63 ⁽¹⁾ [de la Constitution] permettait, conformément à l'intention du constituant, de fixer un délai, même bref, pour saisir le Conseil constitutionnel à compter du dépôt du projet de loi ».

3. Sur l'étendue de l'habilitation conférée au législateur par le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution

Ainsi qu'il a été évoqué *supra*, l'Assemblée nationale et le Sénat ont, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, rejeté plusieurs amendements visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi. **Ces rejets ont cependant été fondés sur des considérations d'opportunité** ⁽²⁾, sans que ne soit évoquée la question de l'éventuelle nature constitutionnelle d'une telle proposition.

Dans son avis sur la présente proposition de loi organique, le Conseil d'État en déduit « que la circonstance que des amendements visant à imposer la transmission des avis du Conseil d'État aux assemblées parlementaires aient été rejetés au cours des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle **ne peut être regardée, à l'examen des débats parlementaires, comme traduisant la volonté de réserver au seul Constituant la possibilité de prévoir une telle transmission** ».

Au contraire, **la formule retenue par le constituant** (« les conditions de la présentation des projets de loi ») **est très large** : ces dispositions ne se limitent pas à la seule obligation de réalisation et de transmission d'une étude d'impact. C'est d'ailleurs ce qu'a estimé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 2009 précitée, en jugeant conforme à la Constitution le fait que la loi organique prise pour l'application de l'article 39 oblige les projets de loi à être « précédés de l'exposé de leurs motifs ». Le commentaire de la décision du Conseil indique d'ailleurs sur ce point que cette condition « répond à la volonté du constituant qui a entendu regrouper dans cette loi organique les conditions de la présentation des projets de loi », et non uniquement l'obligation de transmission d'une étude d'impact.

Tel est également l'analyse du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, sur le projet de révision

(1) L'article 63 de la Constitution renvoie à une loi organique le soin de déterminer « les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestation ».

(2) Ainsi, le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, avait craint, au cours de la troisième séance publique du mardi 27 mai 2008, que « si l'avis est systématiquement rendu public, il ne se trouve vidé de toute substance et que les recommandations ne se fassent dès lors à l'oral. Ainsi, en voulant instaurer une transparence qui n'a pas fondamentalement lieu d'être, puisque le Conseil d'État intervient comme conseil du Gouvernement, nous raterons l'objectif que nous poursuivons ». La garde des sceaux Rachida Dati avait quant à elle indiqué que « l'avis appartient à celui à qui il est rendu. Il faut donc laisser la liberté au destinataire de le rendre public ou non. Ainsi, chaque assemblée pourra rendre public l'avis du Conseil d'État quand elle le sollicitera. Le rapporteur a souligné avec raison qu'il valait mieux que le Gouvernement ne soit pas obligé de rendre publics ces avis car, si le Conseil d'État sait qu'ils le seront obligatoirement, il s'autocensurera ».

constitutionnelle et sur le projet de loi organique en découlant. En effet, dans son rapport sur le projet de loi organique ⁽¹⁾, il indiquait ainsi qu'à « *défaut d'une disposition explicite en ce sens, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi ne sera pas transmis au Parlement* » – soulignant implicitement qu'une telle disposition aurait pu figurer dans la loi organique.

Ainsi, selon une interprétation littérale du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, conditionner la présentation d'un projet de loi à la transmission de l'avis du Conseil d'État est une « condition de la présentation » de ce texte. Cette analyse est partagée par le Conseil d'État, qui dans son avis sur la présente proposition de loi :

– rappelle que le Constituant a ainsi « *entendu que soient mis à disposition du Parlement les éléments lui permettant de légiférer dans de meilleures conditions, notamment en améliorant son information sur la portée des dispositions qui lui sont soumises, et en contribuant ainsi à la sincérité et à la clarté des débats parlementaires tout en poursuivant l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » ;

– souligne que, par leur nature, « *les avis qu'il rend sur les projets de loi sont [...] susceptibles de contribuer à l'atteinte des mêmes objectifs, comme l'a d'ailleurs montré la pratique observée depuis 2015* », comme « *tout autre avis dont un texte prévoit qu'il doit être recueilli avant l'adoption d'un projet de loi, et dont le Conseil d'État vérifie l'existence et examine la teneur avant d'émettre son propre avis* ».

Le Conseil d'État rejoint ainsi votre rapporteur en concluant que « *les dispositions visant à **ajouter l'avis du Conseil d'État à la liste des documents devant accompagner les projets de loi** déposés sur les bureaux des assemblées relèvent du champ de la loi organique prise en application du troisième alinéa de l'article 39* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article unique de la proposition de loi organique modifie la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution afin :

– d'ajouter, par la création d'un nouvel article 8-1 de la loi organique, aux **conditions de présentation des projets de loi l'obligation de transmettre l'avis rendu par le Conseil d'État** sur tous les projets de loi ;

(1) Rapport n° 1375 fait par M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique n° 1314 relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 janvier 2009.

— de prévoir, à l'article 11 de la loi organique, une **exception à cette obligation pour les seuls projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution**, afin de ne pas interférer avec la conduite des relations internationales.

Le champ d'application de cette mesure serait ainsi plus large que la pratique depuis 2015, puisque **seraient également rendus publics les avis sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que sur les projets de loi de ratification des ordonnances de l'article 38 de la Constitution**.

En pratique, l'avis du Conseil d'État serait ensuite mis en ligne dans le dossier législatif du projet de loi, comme l'ensemble des documents constitutifs de l'étude d'impact.

A. L'APPLICATION AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES ET AUX PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

En ne précisant pas que le nouvel article 8-1 de la loi organique n'est pas applicable aux PLF et PLFSS, **l'article unique de la proposition de loi organique le rend, de fait, applicable à ces textes**.

Toutefois, au regard de la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 et de l'incompatibilité entre les délais d'examen des PLF et PLFSS prévus par les articles 47 et 47-1 de la Constitution, d'une part, et les délais de mise en œuvre de la procédure d'opposition à l'inscription à l'ordre du jour prévue au quatrième alinéa de son article 39, d'autre part, **cette procédure d'opposition pourrait difficilement être mise en œuvre en l'absence de transmission de l'avis du Conseil d'État sur les PLF et les PLFSS dès le dépôt de ces textes**.

B. L'APPLICATION AUX PROJETS DE LOI DE RATIFICATION DES ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

S'agissant des projets de loi de ratification d'ordonnances, et ainsi qu'il a été évoqué *supra*, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009, avait **censuré l'inclusion des projets de loi de ratification dans le champ de l'étude d'impact**. Il a en effet jugé que la loi organique imposait « *au Gouvernement de déposer devant la première assemblée saisie, non l'étude d'impact des dispositions en cause, mais celle des ordonnances précédemment prises en vertu des articles 38 ou 74-1 de la Constitution et entrées en vigueur dès leur publication* » et « *qu'une telle exigence, qui ne trouve pas son fondement dans l'article 39 de la Constitution, [méconnaissait] les prescriptions de ses articles 38 et 74-1* ».

Aux yeux de votre rapporteur, ce raisonnement ne peut cependant pas être appliqué à la présente proposition de loi organique : celle-ci n'a pas pour objet pas de transmettre l'avis du Conseil d'État sur les ordonnances mêmes, mais bien sur les projets de loi de ratification. Ceux-ci font en effet l'objet d'un avis du

Conseil d'État, que le Gouvernement ne rend que rarement public – sauf lorsque ces projets de loi de ratification contiennent aussi des dispositions ayant un autre objet.

Tel avait par exemple été le cas de l'avis du Conseil d'État n° 410064 du 15 octobre 2025 sur un projet de loi ratifiant l'ordonnance portant extension et adaptation des dispositions de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans certains territoires et collectivités d'Outre-mer. Ce projet ne contenait pas uniquement des dispositions visant à ratifier des ordonnances, mais, sur ces dernières, l'avis du Conseil l'avait conduit à estimer « *qu'un gouvernement démissionnaire, chargé de l'expédition des affaires courantes, [était] habilité à délibérer en conseil des ministres sur un projet de loi de ratification d'une ordonnance et à le déposer sur le bureau d'une des assemblées* » – démontrant l'intérêt d'une telle transmission au Parlement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Hormis un amendement rédactionnel CL4 de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté l'article unique de la proposition de loi sans y apporter de modification.

*

* *

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE

Article unique

(art. L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et art. 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Publicité des avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le **I de l'article unique de la proposition de loi ordinaire** entend tirer les conséquences de l'article unique de la proposition de loi organique en modifiant l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) afin de rendre communicable l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi délibérés en Conseil des ministres.

Le **II de l'article unique** modifie l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de rendre public l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La dernière modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, qui a modifié l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance pour étendre, à compter du 1^{er} juillet 2025, le champ des personnes concernées par les obligations relatives aux représentants d'intérêts aux personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger qui entrent en relation avec un parlementaire, avec un collaborateur parlementaire ou avec les agents des services des assemblées parlementaires.

➤ **La position de la Commission**

La commission des lois a adopté trois amendements de votre rapporteur visant à traduire dans la loi les recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis.

Elle a ainsi :

– supprimé le I de l'article unique, la coordination opérée dans le CRPA n'étant pas nécessaire *« dès lors que les dispositions de la proposition de loi organique ont pour conséquence la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi déposés sur le bureau de l'une des assemblées, ces avis n'entreraient plus dans le champ du droit à communication défini par l'article L. 311-2 »* ⁽¹⁾ du CRPA ;

– précisé que la publication de l'avis du Conseil d'État intervient *« au plus tard »* soit lors de l'inscription du texte à l'ordre du jour de la séance publique, soit lors de la convocation de la commission saisie au fond, y compris lorsque le texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour de la séance.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE PUBLICITÉ DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROJETS DE LOI

Le régime de publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi est exposé au A du I du commentaire de l'article unique de la proposition de loi organique.

B. LE RÉGIME DE PUBLICITÉ DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI

1. La procédure de saisine

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution prévoit que *« 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 »*. Ainsi, à la différence des projets de loi, **la saisine du Conseil d'État intervient postérieurement au dépôt et à la publication du texte.**

L'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires a précisé les modalités d'application de cette saisine :

– l'auteur de la proposition de loi dispose d'un **délai de cinq jours francs pour s'opposer à cet examen**, à compter de son information par le président de l'assemblée concernée ;

– l'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, **qui le communique à l'auteur de la proposition ;**

(1) Avis du Conseil d'État sur les présentes propositions de loi organique et ordinaire.

– cette procédure n’est pas applicable aux propositions de loi transmises au Conseil constitutionnel dans le cadre du référendum d’initiative partagée prévu à l’article 11 de la Constitution.

Le code de justice administrative encadre la procédure d’élaboration de l’avis : les propositions de loi sont soumises à l’examen de l’une des sections consultatives du Conseil d’État ou, en cas d’urgence constatée par le président de l’assemblée auteur de la saisine, à l’examen de la commission permanente, sur décision du vice-président du Conseil d’État⁽¹⁾. L’avis est ensuite rendu par l’assemblée générale, sauf dispense dans les cas et conditions prévues par le code de justice administrative⁽²⁾.

L’auteur de la proposition de loi est invité à participer aux travaux des sections puis de l’assemblée générale. Il peut produire devant le Conseil toutes observations, être entendu à sa demande par le rapporteur et participer, avec voix consultative, aux séances au cours desquelles l’avis du Conseil d’État est délibéré⁽³⁾.

2. Une procédure ponctuellement utilisée par les présidents de l’Assemblée nationale

Alors qu’initialement, les présidents de l’Assemblée nationale successifs réservaient la saisine du Conseil d’État à **certaines propositions de loi dont l’inscription à l’ordre du jour était certaine**, la présidente de l’Assemblée a, depuis 2022, légèrement assoupli cette pratique, en **l’élargissant aux propositions de loi ayant une chance sérieuse d’être examinées et à celles soulevant des questions juridiques nécessitant une expertise particulière**.

Ainsi, de la première saisine, le 28 août 2009, sur une proposition de loi n° 1890 de simplification et d’amélioration du droit de M. Jean-Luc Warsmann à la saisine sur les présentes propositions de loi organique et ordinaire, la présidence de l’Assemblée nationale a saisi à **38 reprises le Conseil d’État, ce qui correspond en moyenne à un peu plus de deux saisines par an**.

3. Le régime de publicité des avis sur les propositions de loi

En application de l’article 4 *bis* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, l’avis sur une proposition de loi n’est légalement transmis qu’au président de l’assemblée qui a réalisé la saisine, qui le communique à l’auteur du texte. Cependant, en pratique, **les présidents des deux assemblées ont progressivement fait le choix de rendre public cet avis, tout en consultant en amont l’auteur pour s’assurer de l’absence d’opposition de sa part**.

(1) Articles L. 123-1, R. 123-3-1 et R. 123-21 du code de justice administrative.

(2) Article L. 123-1 du même code.

(3) Article L. 123-2 du même code.

Le début de l'examen de la proposition de loi n° 1890 de simplification et d'amélioration du droit, objet de la première saisine par le président de l'Assemblée nationale, avait été relativement houleux sur la question du délai et des modalités de transmission aux commissaires de l'avis – **le choix avait alors été fait de faire figurer dans l'avant-projet de rapport des extraits, par article, des avis du Conseil d'État, sauf sur les articles pour lesquels l'auteur du texte proposait la suppression de l'article.**

Cette pratique s'est, avec quelques variantes, globalement poursuivie tout au long de la XIII^e législature pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour, à l'exception de l'avis rendu par le Conseil d'État le 28 janvier 2010 sur la proposition de loi n° 2055 de M. Guy Lefrand visant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation, qui a été **intégralement annexé au rapport.**

Les avis sur les deux premières propositions de loi ayant fait l'objet d'une saisine **au cours de la XIV^e législature** ⁽¹⁾ ont été **transmis dans leur intégralité aux membres** de la commission saisie au fond, **mais n'ont pas été rendus publics.**

C'est seulement à compter de la proposition de loi n° 2467 de M. André Chassaigne relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, dont l'avis a été rendu le **9 avril 2015, que tous les avis rendus sur des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ont fait l'objet d'une publicité intégrale**, la plupart du temps dans le dossier législatif consultable en ligne ou, plus ponctuellement, en annexe au rapport de la commission saisie au fond.

Enfin, depuis son avis d'octobre 2015 sur la proposition de loi n° 2931 de M. Alain Tourret portant réforme de la prescription en matière pénale, le Conseil d'État double cette publicité d'une mise en ligne sur son site internet, en faisant précéder l'avis de la mention : « *L'Assemblée nationale [ou "le Sénat"] a rendu public l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi...* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. S'AGISSANT DES PROJETS DE LOI

Le **I de l'article unique de la proposition de loi ordinaire** entend tirer les conséquences de l'article unique de la proposition de loi organique en modifiant l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration afin de supprimer, par coordination, le caractère non communicable de l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi délibérés en Conseil des ministres.

(1) Avis du 27 juin 2013 sur la proposition de loi n° 1037 de M. Bruno Le Roux visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel et avis du 23 janvier 2014 sur la proposition de loi n° 1546 de M. Christian Eckert relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence.

B. S'AGISSANT DES PROPOSITIONS DE LOI

Le **II de l'article unique** modifie l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de rendre public l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Les modalités de communication des avis sur les propositions de loi relèvent en effet de la loi ordinaire, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans une décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 sur une résolution tendant à modifier le règlement du Sénat, « *considérant que les modalités de communication de l'avis rendu par le Conseil d'État sur une proposition de loi sont, dans leur ensemble, au nombre des conditions que la loi doit fixer en vertu du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution* » et jugeant « *que, par suite, les dispositions de l'article 7 de la résolution, qui relèvent du domaine de la loi, sont contraires à la Constitution* ».

Par parallélisme – certes imparfait – avec la faculté dont disposera, de fait, le Gouvernement de ne pas rendre public l'avis du Conseil d'État sur un avant-projet de loi en ne le déposant pas, **l'avis sur les propositions de loi ne serait obligatoirement rendu public qu'en cas d'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat** – son auteur disposant, par ailleurs, de la faculté de le retirer.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Suivant l'avis formulé par le Conseil d'État, la commission des Lois a adopté :

– l'amendement CL8 de votre rapporteur, qui **supprime le I de l'article unique**. La coordination opérée dans le CRPA n'a en effet pas été jugée nécessaire par le Conseil d'État, analyse que partage votre rapporteur. En effet, « *dès lors que les dispositions de la proposition de loi organique ont pour conséquence la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi déposés sur le bureau de l'une des assemblées, ces avis n'entreraient plus dans le champ du droit à communication défini par l'article L. 311-2* » du CRPA ;

– l'amendement CL9 de votre rapporteur, qui précise que la publication de l'avis du Conseil d'État **intervient « au plus tard » lorsque son examen parlementaire est programmé**, permettant ainsi aux présidents des assemblées parlementaires, dans la continuité de la pratique actuelle, de rendre public l'avis, avec l'accord de l'auteur du texte, avant que son examen soit prévu ;

– l'amendement CL10 de votre rapporteur, qui rend obligatoire la publication de l'avis **lorsque le texte est inscrit à l'ordre du jour de la commission saisie au fond**. Les parlementaires disposeront ainsi de cet avis au plus tard soit lors de l'inscription du texte à l'ordre du jour de la séance publique, soit lors de la

convocation de la commission saisie au fond, y compris lorsque le texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour de la séance.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 13 mai 2026, la commission examine la proposition de loi visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi (n° 2569) et la proposition de loi organique visant à transmettre au Parlement les avis du Conseil d'État sur les projets de loi (n° 2570) (M. Florent Boudié, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/ejxx6z>

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Sur ces deux textes, la présidente de l'Assemblée nationale a saisi le Conseil d'État, dont l'avis a été rendu le 2 avril.

Les textes étant étroitement liés – l'un étant la conséquence de l'autre –, ils font l'objet d'une discussion générale commune.

M. Florent Boudié, rapporteur. La proposition de loi organique vise à ajouter aux conditions de présentation des projets de loi – qui comprennent la réalisation d'une étude d'impact et la présence d'un exposé des motifs – l'obligation de transmettre l'avis rendu par le Conseil d'État. Cette obligation s'appliquerait à tous les projets de loi, à l'exception des projets de ratification présentés au titre de l'article 53 de la Constitution, qui, par définition, relèvent de la conduite des relations internationales, car en la matière, l'intervention du législateur relève d'« une sorte de contreseing parlementaire », pour reprendre les mots de Guy Carcassonne et Marc Guillaume dans *La Constitution*.

La proposition de loi ordinaire entend tirer les conséquences du texte organique dans le code des relations entre le public et l'administration, car, aux termes de l'article L. 311-5 de ce dernier, les avis du Conseil d'État ne sont pas communicables. Mais je vous proposerai à ce sujet un amendement allant dans le sens de l'avis que le Conseil a rendu sur le texte le 2 avril.

Le 20 janvier 2015, le président de la République d'alors mettait fin à la tradition du secret entourant les avis du Conseil d'État sur les projets de loi. Depuis, ils sont rendus publics et, en pratique, joints au décret de dépôt du projet de loi au même titre que l'étude d'impact. Si jusqu'à présent cette pratique n'a connu aucune forme d'interruption, elle repose néanmoins sur le seul bon vouloir de l'exécutif. Il me semblait donc important de l'inscrire dans notre droit positif.

Depuis onze ans, la pratique a montré que la publicité des avis, loin de faire du Conseil d'État une sorte de troisième chambre, présentait en revanche deux intérêts majeurs.

Premièrement, à l'image de l'étude d'impact, elle améliore l'information des parlementaires, contribuant ainsi à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires, donc à l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, sans rien enlever à la capacité des représentants de la nation à délibérer souverainement.

Deuxièmement, elle éclaire nos concitoyens sur la loi et son processus d'élaboration, ce qui présente un intérêt démocratique.

Compte tenu de l'objet de ces deux textes, j'ai proposé à la présidente de l'Assemblée nationale, qui a accepté, d'en saisir le Conseil d'État au titre de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution. L'avis, rendu le 2 avril, figure bien sûr dans le dossier législatif consultable en ligne.

Je ne reviendrai pas sur chacun des points de cet avis ; en tout cas, le Conseil d'État partage l'esprit qui a guidé l'élaboration du texte organique. Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.* » Je vous propose d'ajouter à ces conditions la transmission de l'avis rendu par le Conseil d'État. Celui-ci relève dans son avis que « le Constituant », celui de 2008, « *a entendu que soient mis à disposition du Parlement les éléments lui permettant de légiférer dans les meilleures conditions* », ce que permettent indéniablement les avis du Conseil d'État.

Je note d'ailleurs qu'indépendamment de nos formations politiques et sensibilités respectives, lorsque la densité ou la qualité des études d'impact apparaît insuffisante ou que les propositions de loi ne font pas l'objet d'un avis du Conseil d'État faute de saisine par l'un des présidents des assemblées, cela est dénoncé à la tribune. Réciproquement, chaque fois qu'un avis est rendu, nous en faisons un des éléments du débat ; après quoi nous tranchons en fonction de nos orientations et projections politiques – c'est notre rôle.

Toutefois, si le gouvernement devait être en désaccord avec un avis du Conseil d'État, il resterait libre de ne pas déposer le projet de loi ; l'avis ne serait alors pas rendu public. De fait, le texte ne porte atteinte ni au principe de séparation des pouvoirs consacré à l'article 20 de la Constitution, ni au secret des délibérations du gouvernement – qui n'est d'ailleurs pas un principe à valeur constitutionnelle.

Dans le texte ordinaire, je vous proposerai d'intégrer les recommandations formulées par le Conseil d'État.

Initialement, je proposais de modifier l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel les avis du Conseil d'État ne sont pas communicables. Mais, considérant qu'à partir du moment où la publicité des avis serait obligatoire, ils échapperaient de fait au régime propre à la communicabilité, le Conseil a jugé cette coordination inutile sur le plan juridique.

D'autre part, s'agissant des propositions de loi, il convient de s'assurer que l'avis sera rendu public avant l'examen du texte en commission – y compris lorsqu'il n'est pas inscrit à l'ordre du jour de la séance publique –, tout en laissant à l'auteur du texte la faculté de le faire plus tôt. Actuellement, mon texte dispose que l'avis est rendu public lorsque la proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée concernée. Toutes les propositions de loi n'étant pas inscrites à l'avance à l'ordre du jour de la séance, je proposerai un amendement permettant que la publication de l'avis intervienne au plus tard lorsque le texte est inscrit à l'ordre du jour de la commission.

En conclusion, il ne s'agit que d'inscrire dans notre droit positif une pratique observée depuis 2015. L'expertise du Conseil d'État est d'intérêt public et, je crois, démocratique. Elle est désormais l'un des éléments essentiels des débats parlementaires : nous devons garantir la continuité d'une pratique qui a amélioré la qualité de nos débats et éclairé nos concitoyens.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thomas Ménagé (RN). Je tiens tout d'abord à dissiper une confusion : ce qui est en jeu, ce n'est pas la transparence mais l'État de droit. Or celui-ci n'est pas un slogan : c'est avant tout le respect du rôle de chacun. D'où cette question fondamentale : quelle est la place du Conseil d'État dans nos institutions ?

Avant d'être un juge, c'est, comme son nom l'indique, un conseiller. C'est même là sa première mission depuis Napoléon, et c'est écrit noir sur blanc à l'article 39 de la Constitution : le gouvernement consulte le Conseil d'État avant de présenter les projets de loi. Et il le fait pour avoir un avis, pas une décision juridictionnelle – encore moins une éventuelle censure.

Imaginez un rendez-vous avec votre avocat : il vous écoute, vous dit ce qu'il pense vraiment de votre situation, là où c'est solide, là où ça coince, et il vous propose éventuellement de changer des choses. Et ça marche parce qu'il vous parle franchement, parce qu'il sait que ce qu'il dit reste entre vous. Si demain ses mots ou la note juridique qu'il vous fournit sortaient automatiquement dans la presse, croyez-vous vraiment qu'il vous dirait tout sincèrement ? Bien sûr que non ! Il pèserait chaque mot, il édulcorerait, il calibrerait. Vous auriez un avocat très poli, mais pas forcément utile. Sans confidentialité, il n'y a pas de franchise, et sans franchise, il n'y a pas de conseil utile.

Avant de soumettre ce texte au débat, vous-même, monsieur le rapporteur, avez sans doute consulté vos collaborateurs et les administrateurs de l'Assemblée, ce qui a nourri votre réflexion et donné lieu à des projets d'amendement. Vous en avez retenu certains, qui seront débattus, et rejeté les autres librement, sans que nous le sachions. Il en va de même pour le Conseil d'État : il dit franchement, parfois durement, au gouvernement ce qu'il pense d'un projet de loi, et c'est précisément cette franchise et cette liberté de ton qui font la valeur du conseil.

Si nous adoptons ces deux textes, c'est cette liberté que nous tuons, car un avis rendu public automatiquement n'est plus un conseil : c'est une prise de position. Et, indirectement, le conseiller devient juge. Nous ne le souhaitons pas : même si la pratique en vigueur depuis dix ans est saine et que, dans la quasi-totalité des cas, il y a un intérêt à publier l'avis, le gouvernement doit se réserver la possibilité de ne pas le diffuser et de revoir sa copie sans que cela soit sur la place publique.

Plus important encore : nous ne voulons pas faire du Conseil d'État un contre-pouvoir, parce que ce n'est pas son rôle. C'est d'ailleurs ce que pensait le général de Gaulle : lisez la Constitution ; le Conseil d'État y figure, mais pour donner un avis, pas pour juger la loi, contrôler, censurer. Ses fonctions, sa composition et son existence même ne sont en réalité pas prévues par notre Constitution. Celle-ci mentionne en revanche le Conseil constitutionnel, qui est là pour juger la loi – c'est écrit –, la Cour des comptes, qui est là pour contrôler les finances publiques – c'est écrit aussi –, et l'autorité judiciaire, gardienne des libertés – là encore, c'est écrit. Chacun a un rôle précis, délimité et voulu par les constituants ; celui du Conseil d'État est de conseiller le gouvernement, et rien d'autre. Ces deux textes visent à lui confier un rôle qu'il n'a pas : en rendant tous ses avis publics automatiquement, on en fait un rouage politique, au risque, à terme, de décrédibiliser sa parole.

Respecter l'État de droit, ce n'est pas empiler les obligations de publicité, mais respecter ce que la Constitution a prévu : au Conseil constitutionnel de juger la loi, au Parlement de la faire, au gouvernement de gouverner et au Conseil d'État de conseiller. Toucher à cet équilibre, c'est parfois prendre le risque d'une dérive illibérale. Ne transformons pas un conseiller en contre-pouvoir, ne permettons pas une instrumentalisation politique de ses avis. Nous ne pouvons pas, par maladresse, défigurer une institution vieille de plus de deux siècles, estimable et qui fonctionne. Nous voterons contre ces deux textes.

Mme Caroline Yadan (EPR). Je salue l'initiative du président Boudié, dont les deux textes, étroitement liés, contribuent utilement à renforcer l'information du Parlement et la transparence de notre procédure législative.

En 2015, à l'initiative du président de la République de l'époque, François Hollande, il a été mis fin à une tradition ancienne de secret entourant les avis du Conseil d'État sur les projets de loi. Désormais, à quelques exceptions près, ces avis sont publiés.

Cependant, le régime actuel demeure imparfait et améliorable.

D'abord, cette pratique repose intégralement sur un usage politique qui, s'il n'a jamais été remis en cause jusqu'à présent, n'a jamais non plus été consacré effectivement dans la loi. Autrement dit, rien n'empêcherait un gouvernement de revenir sur cette pratique en refusant la publicité des avis du Conseil d'État sur les projets de loi, ce qui rétablirait une forme d'opacité dans la procédure d'élaboration de la loi.

Ensuite, le gouvernement conserve juridiquement la faculté de ne pas publier certains avis. C'est notamment le cas de ceux relatifs aux projets de loi de finances, aux projets de loi de ratification d'ordonnances et aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux.

Sur les projets de loi, l'objectif est simple : permettre au Parlement de disposer des mêmes éléments d'appréciation juridique que le gouvernement, afin d'exercer pleinement son rôle de législateur et sa mission de contrôle. Si l'article 39 de la Constitution fait du Conseil d'État le conseiller juridique du gouvernement, rien ne s'oppose à ce que le Parlement soit systématiquement destinataire de ses avis et puisse en tirer toutes les conséquences dans l'exercice de ses missions.

Les avis de la plus haute juridiction administrative constituent un outil précieux pour le travail parlementaire : ils éclairent la solidité juridique des textes, identifient les risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité et permettent d'améliorer en amont la rédaction et la qualité de la loi. Ils apportent des analyses essentielles non seulement aux parlementaires, mais également à l'ensemble de nos concitoyens. Il est donc légitime que ces documents soient publics.

Une exception doit naturellement demeurer : celle qui concerne les projets de loi autorisant la ratification de traités et accords internationaux, qui relèvent de l'article 53 de la Constitution. Elle se justifie pleinement par la nécessité de préserver la conduite des relations internationales de la France et de garantir la confidentialité indispensable à certaines relations diplomatiques.

La proposition de loi ordinaire comporte un second volet, tout aussi important, relatif aux propositions de loi, sur lesquelles le Conseil d'État est de plus en plus régulièrement saisi par les parlementaires par l'intermédiaire du président de leur assemblée. Là encore, l'objectif est une plus grande transparence au bénéfice du Parlement.

L'article 39 de la Constitution permet au président d'une assemblée de saisir le Conseil d'État avant l'examen d'une proposition de loi en commission, sauf si son auteur s'y oppose. Si, en pratique, il est devenu d'usage que ces avis soient rendus publics avant l'examen en commission avec l'accord de l'auteur du texte, la proposition de loi ordinaire vise à consolider cet usage dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Un amendement du rapporteur permettra d'ailleurs de mieux l'enraciner dans notre droit en rendant la publication de l'avis obligatoire dès lors que le texte est inscrit à l'ordre du jour de la commission saisie au fond, y compris lorsqu'il ne l'est pas encore à celui de la séance.

Ces deux textes traduisent une exigence démocratique simple : mieux informer le Parlement pour mieux légiférer. Mon groupe les soutiendra.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Le groupe La France insoumise est favorable à ces propositions de loi, car nous ne cessons de militer pour une plus grande transparence des institutions et du travail du gouvernement.

Le lien organique et fonctionnel entre le Conseil d'État et le gouvernement reste cependant problématique – nous le déplorons ; de ce fait, le Conseil d'État ne rend pas des avis pleinement indépendants et son interprétation ne doit pas être considérée comme une interprétation d'autorité. L'avantage que constitue la publication de ses avis est donc à minimiser. La proposition de loi et la proposition de loi organique sont des occasions manquées d'en discuter.

Sans remettre en cause le nécessaire conseil juridique aux pouvoirs publics, il nous paraît inacceptable que la juridiction qui se trouve au sommet de l'ordre juridictionnel administratif n'ait pas l'apparence de l'indépendance. Depuis sa création en 1799, et déjà dans ses origines médiévales, le Conseil d'État se distingue par une double mission : il est à la fois conseiller du gouvernement pour l'élaboration des normes et juge suprême de l'ordre administratif. Cette dualité structurelle, qui est une spécificité historique, peut soulever des questions quant aux principes d'impartialité et d'indépendance prévus par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme se fonde sur l'adage anglais selon lequel il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut encore qu'elle paraisse avoir été bien rendue ; autrement dit, il faut qu'elle s'extériorise. Si le premier ministre n'assure la présidence du Conseil d'État que de façon symbolique – dans les faits, elle est confiée au vice-président –, le lien organique entre ces institutions persiste, ce qui pose un problème d'indépendance et va à l'encontre de la théorie des apparences.

En outre, les conseillers d'État sont souvent très mobiles au sein de la haute administration, comme le confirme la nomination, le 6 mai, de Marc Guillaume, préfet de la région d'Île-de-France, à la vice-présidence de l'institution. Cette proximité entre la haute fonction publique et les conseillers d'État est problématique puisque ces derniers disposent d'un pouvoir juridictionnel. C'est d'autant plus vrai que le pouvoir de contrôle du juge administratif sur l'action gouvernementale s'est significativement renforcé en raison de l'expansion des lois sécuritaires, qui confèrent à l'administration un pouvoir coercitif considérable. La chercheuse Stéphanie Hennette-Vachez a par exemple montré que les recours contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance aboutissaient très rarement à des annulations, et que l'argument sécuritaire avancé par le ministère de l'intérieur n'était que très rarement mis en doute par le juge. Ses travaux démontrent aussi que le Conseil d'État renforce davantage le pouvoir de l'État qu'il ne garantit les libertés fondamentales.

Il est par conséquent nécessaire d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'institution par une séparation des pouvoirs affirmée et réelle. Les fonctions juridictionnelle et consultative du Conseil d'État doivent être clairement distinctes.

En l'état du droit, les avis du Conseil d'État sont rendus publics sur autorisation exclusive du gouvernement. Cette publicité est assez récente : elle date de 2015, année où François Hollande a mis fin au secret de principe de ces avis. En visant à rendre leur publication obligatoire, les textes que nous examinons inscrivent dans la loi une pratique bienvenue. L'exception prévue pour les avis relatifs aux projets de loi autorisant la ratification des traités et accords internationaux présentés au titre de l'article 53 de la Constitution soulève néanmoins des interrogations. L'exposé des motifs a beau arguer qu'il s'agit de ne pas interférer dans la conduite des relations internationales, nous voyons difficilement en quoi un avis sur un projet de loi de ratification pourrait avoir un tel impact.

Nous resterons vigilants et soucieux de renforcer l'étanchéité des fonctions consultative et juridictionnelle du Conseil d'État, sans nécessairement remettre en cause son unité organique. Aussi notre groupe défendra-t-il plusieurs amendements visant à octroyer aux présidents des groupes parlementaires un droit de saisine du Conseil d'État dans les mêmes conditions qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Marc Pena (SOC). Les propositions de loi que nous examinons touchent à un principe fondamental de notre vie démocratique, la transparence de l'action publique. L'évolution qu'elles tendent à permettre est nécessaire ; elle est même devenue indispensable. En effet, le gouvernement conserve juridiquement la faculté de ne pas publier des avis qu'il estime devoir garder confidentiels. Autrement dit, l'exécutif peut choisir ce qu'il montre au Parlement et aux citoyens, et ce qu'il préfère leur soustraire.

Or, dans une démocratie mature, la transparence ne doit jamais dépendre d'une simple faculté politique. Elle doit relever d'une garantie institutionnelle. Rendre publics les avis du Conseil d'État, c'est permettre au Parlement de légiférer en pleine connaissance de cause. C'est éclairer le débat démocratique. C'est aussi renforcer la qualité de la loi en donnant à chacun accès aux observations juridiques, constitutionnelles et techniques formulées par la plus haute juridiction administrative de notre pays. Comme l'écrivait Montesquieu : « *Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative, et de l'exécutrice.* » La publicité des avis du Conseil d'État participe précisément de cet équilibre démocratique entre les pouvoirs.

Nous devons regarder les choses avec lucidité : nous ne savons pas de quoi demain sera fait. Rien ne garantit qu'un futur gouvernement – je me tourne vers les personnes qui me font face – fera toujours le choix de la transparence et du respect des contre-pouvoirs. C'est précisément pour cela qu'il nous revient de consolider nos garanties démocratiques, non pas pour réagir à une situation présente, mais pour protéger durablement notre État de droit.

À cet effet, le groupe Socialistes et apparentés défendra un amendement visant à garantir la publicité des avis du Conseil d'État sur les projets et propositions de loi avant leur examen en commission. Le Conseil d'État lui-même a souligné dans

son avis sur les présentes propositions de loi : « [...] pour éclairer pleinement les travaux parlementaires à un stade utile, [...] le dispositif gagnerait en cohérence en imposant la publicité des avis avant cet examen en commission, en tout état de cause au plus tard lors de la convocation de cette dernière ». Et le Conseil d'État a raison. Si nous voulons éclairer le débat parlementaire, faisons-le dès le début des discussions, au moment où les parlementaires commencent réellement l'examen du texte.

L'État de droit n'est jamais définitivement acquis ; il doit être protégé, consolidé, défendu. Ce n'est pas affaiblir nos institutions que d'exiger davantage de transparence, c'est au contraire renforcer la confiance démocratique – nous en avons bien besoin – et asseoir durablement la solidité de notre République. Pour toutes ces raisons, les députés Socialistes et apparentés voteront en faveur des propositions de loi.

M. Philippe Gosselin (DR). Nous sommes quelques-uns ici, anciens parlementaires, à pouvoir témoigner qu'avant 2015, nous nous passions les meilleures feuilles de certains avis du Conseil d'État sous le manteau – et nous connaissions tous quelqu'un qui connaissait quelqu'un qui avait récupéré des avis... Je le dis sur le ton de la plaisanterie, mais il est vrai qu'à l'époque, l'absence de publicité des avis était source d'histoires, voire de fantasmes.

Les choses ont changé il y a un peu plus d'une dizaine d'années avec François Hollande. Les avis sont certes devenus plus transparents, mais le gouvernement conserve la faculté de s'opposer à la publication de certains d'entre eux. Cela reste donc une pratique, un usage, qu'il me paraît important de consacrer. Une exception est légitimement prévue pour les textes présentés au titre de l'article 53 de la Constitution, autorisant la ratification de traités et d'accords internationaux ; il y va du secret nécessaire à la diplomatie et de la non-immixtion dans ce qui peut être qualifié de domaine réservé de l'exécutif, en particulier du président de la République. Je suis favorable au maintien de cette exception.

Pour le reste, n'exagérons rien : les avis resteront consultatifs et leur publication, même obligatoire, ne devra pas entraîner une rigidité. Il restera toujours de la responsabilité du législateur de s'en écarter, pour des raisons tenant à l'intérêt général ou à des choix politiques, dans le respect, bien sûr, de l'État de droit et de la hiérarchie des normes, sous le contrôle du Conseil constitutionnel en cas de saisine.

En inscrivant cette transparence renforcée dans le droit, nous mettrons fin à une pratique fragile et réversible – l'incertitude juridique quant à l'accès à l'information pouvant occasionner des choix opportunistes.

Ce faisant, nous réarmerons le Parlement face au gouvernement en nous donnant les moyens d'un contrôle effectif : nous disposerons d'arguments sur la cohérence juridique des textes, les contentieux qu'ils risquent d'entraîner et leur éventuelle inapplicabilité. Nous lutterons, dans un combat institutionnel, pour un

rééquilibrage des rapports entre le gouvernement et le Parlement, dans l'intérêt de la démocratie.

Cette publicité obligatoire contribuera en outre à élever la qualité de la loi et à lutter contre l'instabilité normative. Elle permettra d'intégrer les analyses juridiques dans le débat parlementaire.

La saisine du Conseil d'État restera facultative pour les propositions de loi, soumise à la décision de la présidence de l'Assemblée. En cas de saisine, la publicité des avis aidera à mieux anticiper les risques constitutionnels, à réduire le contentieux législatif et à renforcer la lisibilité, l'efficacité et l'effectivité des normes. Ce seront autant de progrès utiles.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Les textes soumis à notre examen partent d'un constat simple : le régime de publicité des avis du Conseil d'État repose encore largement sur une tradition du secret héritée d'un autre âge, forgée dans un contexte napoléonien où l'administration devait conseiller le pouvoir dans l'ombre, loin du regard des citoyens et du Parlement. Cet héritage est devenu une anomalie démocratique. Dans une démocratie moderne, les citoyens comme les parlementaires doivent pouvoir connaître les analyses juridiques qui éclairent la fabrique de la loi. Ils doivent savoir quelles fragilités éventuelles ont été soulevées par le Conseil d'État avant l'examen d'un texte.

Le Rassemblement national nous dit que l'opacité serait gage de liberté de ton pour le Conseil d'État. Ce qui est gage de liberté, c'est plutôt l'indépendance des conseillers d'État et le respect des décisions de justice – sur ce sujet, nous pourrions légiférer, et le Rassemblement national faire preuve d'humilité.

Une avancée importante a certes eu lieu en 2015 lorsque le président de la République, François Hollande, a rompu avec cet archaïsme en instaurant une pratique nouvelle, la publicité des avis du Conseil d'État et leur transmission aux assemblées parlementaires. Mais cette avancée est fragile parce qu'elle ne repose sur rien d'autre qu'une déclaration présidentielle, une tradition de onze ans. Le gouvernement conserve le pouvoir discrétionnaire de publier ou non les avis. Demain, rien n'empêchera un autre gouvernement de revenir sur cette pratique de transparence. Nous en avons eu une démonstration concrète en 2023 lors des débats sur le projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale : le gouvernement avait refusé de communiquer l'avis du Conseil d'État – appelé « note » – au Sénat, malgré les demandes répétées de parlementaires qui considéraient, à juste titre, qu'il s'agissait d'un élément essentiel pour éclairer le débat démocratique. Ce n'est qu'après la promulgation de la loi que cet avis a été rendu public, diffusé par un député sur les réseaux sociaux. Voilà où nous en sommes : des parlementaires sont réduits à découvrir après coup, sur les réseaux sociaux, des analyses juridiques essentielles à l'examen d'un texte majeur.

Une intervention législative est nécessaire pour sécuriser la publicité de ces avis, clarifier son champ d'application et son contenu, et surtout empêcher qu'un

futur gouvernement ne revienne facilement sur cette exigence minimale de transparence démocratique. Nous soutiendrons donc les propositions de loi ; elles vont dans le sens d'une amélioration en renforçant l'information du Parlement, des citoyennes et des citoyens. Nous défendrons des amendements visant notamment à étendre le champ de cette obligation et à ouvrir plus largement aux groupes parlementaires la possibilité de saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi.

Au-delà de la communication des avis du Conseil d'État, la question qui se pose aujourd'hui, à un an de l'échéance présidentielle, est celle de la solidité de nos institutions face à une éventuelle dérive autoritaire. Sur ce terrain, monsieur le rapporteur, on entend peu les membres de votre groupe. Il y a pourtant tant à faire pour consolider notre État de droit : rôle du Parlement à renforcer ; contrôle de constitutionnalité des lois ; statut du parquet, qui demeure sous la dépendance de l'exécutif ; encadrement des gouvernements démissionnaires ; référendum présidentiel, qui est hors de contrôle ; limitation du recours aux ordonnances, sans même parler des pouvoirs exceptionnels confiés au chef d'État en période de crise.

Sur toutes ces questions essentielles, rien ou presque n'a été entrepris. Aucune majorité claire ne semble prête à défendre sérieusement nos institutions face à la menace illibérale qui progresse partout autour de nous, quand les exemples étrangers devraient nous servir d'avertissement. Tel est pourtant le véritable enjeu démocratique de notre temps. Je regrette profondément que nous ne parvenions pas à nous rassembler sur ce qui compte vraiment : la protection durable de l'État de droit. L'État de droit n'a rien d'un slogan et ne se résume pas à la Constitution ; il relève d'un mécanisme qui empêche l'arbitraire et la loi du plus fort. Que le Rassemblement national ne sache pas le définir n'est pas une surprise, mais que nous ne soyons pas plus nombreux à vouloir le renforcer est inquiétant.

M. Philippe Latombe (Dem). La fabrique de la loi requiert de l'exigence, de la clarté et, plus que jamais dans notre démocratie, de la transparence. La démocratie parlementaire n'est pas un exercice d'opacité, c'est un exercice de responsabilité ; et pour être responsable, la représentation nationale doit être pleinement éclairée. Les dispositions que nous examinons ne sont pas un simple ajustement technique ; elles relèvent de la maturité démocratique, de l'équilibre des pouvoirs et de la défense de l'État de droit – un enjeu fondamental pour notre groupe.

Historiquement, les avis du Conseil d'État étaient couverts par le secret des délibérations du pouvoir exécutif ; il a fallu attendre 2015 pour que ce voile se lève partiellement. Mais une tolérance n'est pas un droit : ce qui a été concédé par l'exécutif peut être révoqué demain. C'est pourquoi la publicité de ces avis est une nécessité absolue.

Pourquoi en avons-nous besoin ? Pour le comprendre, il suffit de regarder notre production législative. Depuis que la saisine du Conseil d'État a été ouverte aux présidents des assemblées, près d'une trentaine d'avis ont été rendus publics sur nos propositions de loi. Rien qu'au cours des derniers mois, le Conseil d'État a éclairé nos travaux sur la protection des mineurs face aux réseaux sociaux, la

constitution de monopoles dans les médias ou encore l'intelligence artificielle. Nous nous emparons des défis les plus complexes de notre époque, et pour cela, nous avons besoin d'une sécurité juridique.

C'est ici que l'enjeu de l'État de droit prend tout son sens. Comme le rappelle inlassablement le président de notre groupe, Marc Fesneau, l'État de droit n'est pas un obstacle mais une protection, un levier pour agir avec discernement et efficacité. Il n'est pas une contrainte tatillonne qui viendrait brider la volonté populaire, mais il nous prémunit contre l'arbitraire. Nous n'avons pas à légiférer contre les contre-pouvoirs. Nous devons nous appuyer sur eux pour sécuriser nos initiatives. Tel est leur rôle et tel est le nôtre en démocratie.

Cette sécurité juridique ne suffit pas si elle n'est pas assortie d'une véritable culture démocratique. C'est là qu'interviennent deux autres exigences fondamentales, le temps parlementaire et la culture du compromis.

Le temps, d'abord. Nous le savons tous, la loi a besoin de temps pour être bien faite. Avoir accès à l'expertise du Conseil d'État de manière publique et garantie, c'est redonner du sens au temps de la délibération en commission puis dans l'hémicycle. C'est assurer que notre énergie ne se disperse pas dans des fragilités constitutionnelles mais se concentre sur le fond des réformes.

La culture du compromis, ensuite. Dans une assemblée où les équilibres sont subtils, comment trouver des chemins partagés si nous ne disposons pas tous des mêmes éléments d'appréciation ? Rendre publics les avis du Conseil d'État, c'est garantir à chaque député, de la majorité comme des oppositions, l'accès aux mêmes armes juridiques que le gouvernement. C'est refuser l'asymétrie de l'information ; or c'est précisément sur le socle d'une information objective et partagée que l'on peut construire un véritable compromis républicain. C'est assumer qu'on agit en responsabilité, sans facilité, en disant le droit pour ne pas laisser de place à la démagogie, en étant pleinement éclairés sur l'impact de nos délibérations.

Nous avons été élus pour assumer nos décisions devant les Français et construire des solutions durables pour notre pays. Cette transparence accrue nous y aide. Parce que notre groupe croit profondément en un parlementarisme de résultats, éclairé, fondé sur le respect du temps démocratique et de la recherche du compromis, et parce que ces propositions de loi visent à doter notre Parlement d'une garantie inaliénable au service de l'État de droit, nous voterons avec conviction en leur faveur. J'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi sur un sujet connexe mais très proche, l'ouverture avancée des données judiciaires, en particulier des avis des rapporteurs publics, qu'il serait bon de remettre à l'ordre du jour.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Permettez-moi de m'exprimer au nom du groupe Horizons & indépendants.

En 2015, une avancée démocratique importante est intervenue dans la pratique de nos institutions : la publication des avis rendus par le Conseil d'État sur

les projets de loi délibérés en Conseil des ministres. Annoncée le 20 janvier 2015 par le président de la République, François Hollande, cette décision a ouvert une nouvelle page dans la transparence de la fabrique de la loi.

Cette ouverture constitue un gain démocratique à plusieurs titres. La mise à disposition des parlementaires, en amont de leurs travaux, d'une expertise juridique de haute qualité sur les textes qui leur sont soumis, constitue une avancée très concrète pour la qualité du débat parlementaire. Elle permet également à nos concitoyens d'accéder à la réflexion juridique qui précède l'élaboration de la loi, donc de mieux comprendre les choix du législateur. Elle contribue enfin à donner toute la visibilité qu'il mérite au travail remarquable du Conseil d'État.

Onze ans après son introduction, cette pratique s'est imposée dans le paysage institutionnel français. Elle n'en demeure pas moins un simple usage, fondé sur une décision orale et non sur un texte de loi. Le constat dressé par le rapporteur Florent Boudié mérite toute notre attention. En l'état du droit, le gouvernement conserve la faculté juridique de ne pas rendre publics certains avis du Conseil d'État. Plus encore, rien n'empêcherait un futur gouvernement de décider de ne plus en rendre aucun public. Une telle fragilité est incompatible avec l'enjeu démocratique que représente leur publication. Un retour en arrière constituerait un recul démocratique et un appauvrissement tant du débat parlementaire que de l'information due à nos concitoyens.

Le rôle du législateur est clair : il lui revient d'inscrire dans la loi les bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves afin d'en garantir la pérennité. Tel est l'objet de ces deux textes, qui visent à consacrer dans la loi ordinaire et organique, d'une part, l'obligation du gouvernement de rendre communicables les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi délibérés en Conseil des ministres et déposés sur le bureau de la première assemblée saisie, à l'exclusion de ceux visant à ratifier des traités afin de ne pas interférer avec la conduite des relations internationales ; d'autre part, la publication des avis rendus par le Conseil d'État sur les propositions de loi, lorsque celles-ci sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Brefs mais essentiels, ces textes apportent une nouvelle pierre à l'édifice de la qualité de notre production législative. Le groupe Horizons & indépendants votera en leur faveur et remercie le président de notre commission, Florent Boudié, pour son travail attentif et équilibré sur ce sujet d'intérêt démocratique.

M. Paul Molac (LIOT). Ces deux textes participent d'une logique de transparence et tendent à renforcer l'information des députés, des sénateurs et de nos concitoyens. Notre démocratie parlementaire a tout à y gagner. Notre groupe souscrit à l'objectif de pérenniser une pratique gouvernementale certes bien établie mais réversible, car rien n'empêcherait un futur gouvernement de se passer de cet usage – nous subodorons que ce serait une possibilité pour un groupe de cette assemblée. J'ajoute que croire que le Conseil d'État ne rendrait pas un avis franc parce qu'il serait public, c'est avoir peu d'estime pour les juges, qui, en général, disent ce qu'ils ont à dire, avec leur logique – qu'on peut parfois, d'ailleurs, leur reprocher. Pour

avoir lu un certain nombre d'avis du Conseil d'État, je trouve qu'ils disent les choses avec mesure, comme il est attendu de toute institution.

À plusieurs reprises, ces avis se sont révélés indispensables pour éclairer le débat, souligner les fragilités et les risques des propositions du gouvernement, améliorer l'élaboration de la loi et renforcer notre capacité à amender les textes.

Les deux propositions de loi visent à inscrire explicitement dans le droit que les avis du Conseil d'État sur les projets de loi seront obligatoirement transmis au Parlement, et par la même occasion rendus publics et accessibles pour nos concitoyens.

Notre groupe formulera seulement deux interrogations.

D'abord, l'exposé des motifs des textes ne mentionne pas les projets de loi financière et les projets de loi constitutionnelle. Faut-il comprendre que les avis du Conseil d'État à leur sujet seront eux aussi rendus publics et transmis au Parlement ?

Ensuite, les amendements du gouvernement ne sont pas non plus ciblés par les propositions de loi. Cette faille pourrait être exploitée. Un gouvernement pourrait être tenté de contourner l'esprit de ces textes : il ne saisirait le Conseil d'État que d'un projet de loi initial sans y intégrer les dispositions les plus sensibles, puis saisirait *a posteriori* le Conseil d'État sur des amendements, sans obligation de publicité ni de transparence. Or nous avons vu encore récemment des exemples d'amendements essentiels à un texte : lors de l'examen de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, le gouvernement est intervenu par amendement pour créer des quartiers de haute sécurité ou encore pour revoir le dispositif du dossier coffre. Les avis relatifs à ces amendements n'ont été rendus publics que grâce à la bonne volonté du garde des sceaux. Notre groupe appelle à intégrer explicitement les amendements gouvernementaux dans le dispositif de publicité. Au-delà de cette réserve, nous voterons en faveur des propositions de loi.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). Dans un pays où la suspicion et la défiance vis-à-vis des institutions et des élus vont grandissant, il est souhaitable d'aller vers plus de transparence. C'est ainsi que nous pourrions restaurer la confiance perdue et travailler dans de meilleures conditions.

Les textes que nous examinons font œuvre de clarté et tendent à régulariser une doctrine de l'exécutif appliquée depuis si longtemps que nous avons presque oublié qu'elle pourrait disparaître du jour au lendemain et que dans un an, à la faveur de l'élection présidentielle, le Parlement pourrait se retrouver dépourvu d'éléments indispensables à son travail. Les deux propositions de loi sont un gage de transparence et de meilleure qualité du travail parlementaire.

Il est indispensable que nous ayons connaissance des avis du Conseil d'État y compris sur les projets de loi de finances et les projets de loi autorisant la ratification d'accords internationaux.

Nous regrettons que soient laissées de côté la question de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État et les interrogations qui en découlent en matière d'indépendance et d'impartialité.

Cette réforme ne saurait constituer à elle seule un instrument de revalorisation du Parlement, comme nous avons pu l'entendre. Le Parlement continuera de disposer d'une mesure dont il bénéficie déjà, mais n'en sortira pas renforcé. Il a régulièrement été mis à mal ces dernières années, et il faudrait bien plus qu'une publicité obligatoire des avis du Conseil d'État pour que nous puissions jouer le rôle que nous méritons au sein de la République.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). La transparence est une valeur essentielle, nous ne le contestons pas. Que les citoyens puissent accéder aux avis du Conseil d'État sur les textes qui les gouvernent, c'est une exigence légitime dans une démocratie adulte. Mais la transparence n'est pas le seul enjeu de ces deux textes, et c'est sur l'enjeu qu'on ne nomme pas que le groupe UDR s'est arrêté. En effet, une question constitutionnelle plus profonde se cache derrière la publication de ces avis : quelle est leur nature et quel sera leur effet réel sur le travail du législateur ? Un avis du Conseil d'État, par définition, est consultatif. Il éclaire mais ne lie pas – la loi organique du 15 avril 2009, que la proposition de loi organique tend à modifier, n'y change rien. Qu'un avis soit transmis au Parlement ne lui confère aucune autorité normative supplémentaire ; sur ce point, le texte est clair et nous l'actons.

Mais, dans la pratique, nous savons tous ce qui se passe quand un avis négatif du Conseil d'État est rendu public avant même que l'Assemblée ait débattu : il devient une référence, structure le débat, est brandi comme un argument d'autorité par ceux qui veulent bloquer un texte ; il finit par peser sur le vote, non par sa force juridique mais par sa force rhétorique. C'est là que réside notre opposition de fond non à la transparence elle-même mais à la transformation, dans les faits, de l'avis du Conseil d'État en présélection juridictionnelle de la loi. Les propositions de loi ouvrent cette porte ; nous refusons catégoriquement de la franchir.

La même logique s'applique avec encore plus de force au prolongement naturel de cette démarche : rendre publics, demain, les avis du Conseil constitutionnel saisi en amont. Ce serait passer d'une transparence utile à une tutelle juridictionnelle sur le législateur. Soumettre l'approbation d'une loi à la validation préalable de cours suprêmes, c'est vider le Parlement de sa souveraineté. Nous n'attendons pas que cette étape soit franchie pour voter contre ces propositions de loi, qui rendent cette logique inévitable.

Le législateur est souverain dans son domaine. Il peut voter une loi que le Conseil d'État juge fragile juridiquement, et le Conseil constitutionnel tranche *a posteriori*. Tel est l'ordre qui fonde notre architecture constitutionnelle depuis 1958. Le groupe UDR n'y renoncera pas par un glissement progressif et politique. Derrière les mots de modernisation et de contre-pouvoir, il faut nommer les choses : sous couvert de transparence, ceux qui craignent de perdre leur pouvoir cherchent en réalité à museler la démocratie. Les propositions de loi ne comportent aucune

disposition garantissant que la publication des avis du Conseil d'État ne leur confèrera pas, dans les faits, une autorité de doctrine. Elles ne contiennent aucun garde-fou contre l'usage politique et rhétorique qui en sera inévitablement fait. Elles ouvrent une brèche dans la souveraineté du législateur sans même l'annoncer. Aussi le groupe UDR votera-t-il contre sans ambiguïté. La transparence, oui ; la tutelle des cours de justice sur le Parlement, c'est définitivement non.

M. Florent Boudié, rapporteur. Je suis très étonné par vos propos, madame Ricourt Vaginay, car ils sont non seulement excessifs – c'est votre droit – mais encore parfaitement contraires à ce qu'est l'institution du Conseil d'État.

En quoi consiste sa mission consultative ? En tant que conseiller du gouvernement, le Conseil d'État attire l'attention de ce dernier sur la cohérence juridique des projets de loi et leur conformité à un certain nombre de règles, en particulier à valeur constitutionnelle. Il accompagne le gouvernement dans l'écriture des projets de loi. L'article 39, alinéa 2, de la Constitution dispose que les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Dans notre droit, l'avis du Conseil d'État est donc obligatoire sur tous les projets de loi.

Mais au titre de sa mission consultative, le Conseil d'État rend un avis en toute indépendance. Il a en effet cette grande particularité d'être à la fois, pour des raisons historiques, le conseiller du gouvernement, et totalement indépendant dans la production de son avis. Je vous encourage d'ailleurs, chers collègues, à participer à ses travaux si vous en avez l'occasion, comme certains d'entre nous ont pu le faire, lorsque le président de l'Assemblée nationale, usant de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution, saisit le Conseil d'État sur une proposition de loi. Les parlementaires sont alors auditionnés par la section consultative saisie – plusieurs sections étant parfois réunies, comme cela a été le cas pour cette proposition de loi avec les sections de l'intérieur et de l'administration. Les échanges sont tout à fait courtois et techniques, le parlementaire indiquant quels sont ses objectifs politiques et quels choix juridiques il a faits pour les décliner et les développer. Dans ce cadre, le Conseil d'État intervient comme conseiller du Parlement et du parlementaire porteur d'une proposition de loi, mais l'avis rendu en assemblée générale, comme c'est obligatoire pour toutes les propositions de loi, l'est en toute indépendance. Il n'y a pas matière à fantasmer, madame la députée, sur une tutelle juridictionnelle, car il s'agit là d'une mission consultative, et donc séparée des fonctions juridictionnelles du Conseil d'État – je rappelle en effet que ce n'est aucunement sa section du contentieux qui est saisie pour rendre des avis sur les projets et propositions de loi. Vous avez mélangé ce qu'il faut strictement séparer : la mission juridictionnelle et la mission consultative. Je vois que vous hochez la tête, mais pas dans le bon sens, car vous avez totalement tort.

À l'issue de la déclaration dans laquelle le président de la République François Hollande annonçait, le 20 janvier 2015, la publicité à venir par usage des avis du Conseil d'État sur les projets de loi délibérés en Conseil des ministres, le président Sauvé a très bien indiqué, dans les semaines qui ont suivi, que la pratique

du Conseil d'État en matière d'élaboration de ces avis allait donc devoir être modifiée. En effet, avant l'obligation de publicité par usage des avis du Conseil d'État, celui-ci ne produisait pas d'avis littéraire – concrètement, il communiquait le projet de loi au gouvernement, le cas échéant sous une forme alternative ou corrigé de ses observations et accompagné, le cas échéant, d'une note très courte. La pratique introduite il y a onze ans n'est pas seulement un élément de transparence, de sincérité et de clarté de nos débats, ou d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, mais aussi une contrainte pour le Conseil d'État, qui a été mis dans l'obligation de formaliser ses avis et de les traduire en raisonnement littéraire, écrit et public, et donc d'assumer la responsabilité de sa position. Celle-ci ne nous inféode pas pour autant au Conseil d'État et affirmer que ce serait le cas est incompréhensible – pour ne pas dire autre chose. Je suis donc évidemment en désaccord avec celles et ceux qui s'opposent farouchement à ces deux propositions de loi.

Le texte propose toutefois que l'obligation de publicité ne s'applique pas aux projets d'ordonnances – je ne parle pas de l'habilitation à y recourir, mais bien des projets d'ordonnance visés à l'article 38, alinéa 2, de la Constitution –, ni aux projets de décrets pris en Conseil d'État, c'est-à-dire à tout ce qui relève d'une certaine façon du pouvoir réglementaire du gouvernement, ni aux avis demandés par le gouvernement sur toute question relevant d'une difficulté administrative conformément à l'article 112-2 du code de justice administrative.

Par exemple, lorsqu'un gouvernement saisit le Conseil d'État sur ce que nous appelons un amendement, il ne le saisit pas d'un amendement, mais d'une ou plusieurs questions, auxquelles le Conseil d'État répond. Après cet avis, le gouvernement est libre de traduire cet échange sous forme d'amendement – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'existe pas de procédure de saisine pour avis du Conseil d'État sur un amendement. Ainsi, ces questions ne seraient pas soumises à l'obligation de publicité que nous instaurons.

Enfin, si un gouvernement devait considérer que l'avis rendu par le Conseil d'État était contraire à ses propres orientations ou choix politiques, ou frontalement opposé à certaines propositions figurant dans un projet de loi, il pourrait décider souverainement ne pas délibérer de ce projet de loi et ne pas le déposer devant le bureau de l'une des assemblées, renonçant ainsi à la publicité de l'avis du Conseil d'État. C'est ce qui se fait très fréquemment, par exemple lorsqu'un gouvernement adresse au Conseil d'État une lettre rectificative parce qu'il a évolué dans l'écriture de son propre projet de loi en raison des échanges qu'il a eus avec le Conseil d'État ou du contexte politique. Le projet de loi initial n'existant plus, le nouveau projet de loi fait l'objet d'un nouvel avis du Conseil d'État, qui pourrait être publié.

Je vous invite donc à adopter ces deux propositions de loi.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

Article unique (art. 8 *bis* [nouveau] et 11 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) : Transmission au Parlement des avis du Conseil d'État sur les projets de loi

Amendements CL3 de Mme Léa Balage El Mariky et CL1 de M. Paul Molac (discussion commune)

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Mieux disant que celui de M. Molac, mon amendement CL5 vise à permettre non seulement la publicité des avis rendus sur le texte, mais aussi celle qui vise les avis complémentaires rectificatifs portant notamment sur des amendements du gouvernement.

M. Paul Molac (LIOT). Comme je l'ai déjà dit, certains amendements très importants auraient pu être intégrés directement dans le texte. J'apporterai à cet égard un bémol aux propos du rapporteur. Il arrive en effet qu'un avis du Conseil d'État sur des amendements du gouvernement soit rendu public, comme ce fut le cas par exemple le 27 novembre 2025 à la suite d'une censure du Conseil constitutionnel.

M. Florent Boudié, rapporteur. La mesure proposée serait contraire à l'article 44, alinéa 1, de la Constitution, qui affirme le droit d'amendement des membres du Parlement et du gouvernement, car elle pourrait sembler conditionner ce droit à l'obtention obligatoire d'un avis préalable du Conseil d'État. C'est d'ailleurs ce qu'il ressort de la décision du Conseil constitutionnel par laquelle il s'est prononcé sur la loi organique du 15 avril 2009, à propos des études d'impact des amendements.

Plus profondément, il n'existe pas de procédure de saisine pour avis des amendements. Donc, lorsque le gouvernement veut saisir le Conseil d'État de ce que nous appelons un amendement à venir, il le fait sur une autre base juridique : l'article 112-2 du code de justice administrative, qui lui permet de le faire pour toute difficulté administrative – c'est ce qui s'est passé pour la proposition de loi relative au narcotrafic. À l'issue de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les questions qu'il lui a posées, le gouvernement formalise son amendement et le dépose. Du reste, si nous devons adopter vos amendements, le gouvernement pourrait choisir de ne pas saisir le Conseil d'État au titre de l'article précité, pour contourner cette obligation. Il pourrait aussi, dans le même but, proposer à des parlementaires de déposer des amendements à sa place.

Mieux vaut donc en rester au texte constitutionnel, qui dispose, à l'article 39, alinéa 2, que « *les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État* ». C'est dans le cadre de cet article, dont l'alinéa 3 permet au législateur organique de fixer les conditions de présentation, que nous pouvons intervenir. C'est à la fois plus solide juridiquement et conforme au droit d'amendement prévu à l'article 44, alinéa 1 de la Constitution. Avis défavorable.

M. Thomas Ménagé (RN). Nous convenons, bien entendu, de l'utilité des avis et, dans la quasi-totalité des cas, de la nécessité de leur publication, qui nous permet d'être éclairés pour mieux légiférer. Une exception existe déjà pour les textes relevant de l'article 53 de la Constitution et je ne vois pas pourquoi le fait de permettre au gouvernement, dans certains cas très précis, de ne pas publier l'avis du Conseil d'État serait une dérive grave. Je comprends que vous souhaitiez protéger l'État de droit et nous partageons ce souhait, mais il existe un organe chargé de veiller à ce que tout soit réglo, carré, conforme à la Constitution : le Conseil constitutionnel. Vous avez d'ailleurs avoué indirectement, monsieur le rapporteur, que l'exécutif aurait toujours la possibilité, en cas d'avis négatif, de retirer le texte, et qu'il existe donc une forme de tutelle.

Vous l'avouez, en outre, au moment où, dans un certain nombre d'institutions – qu'il s'agisse de Mme Amélie de Montchalin, de M. Emmanuel Moulin ou de M. Marc Guillaume –, se manifeste une volonté de nommer des proches du président de la République ou d'Édouard Philippe et de politiser des organes destinés à nous éclairer et à formuler des avis techniques et juridiques. C'est là le vrai sujet. Je pense qu'il sera toujours possible de travailler à titre très dérogatoire – un gouvernement a parfois pu ne pas publier l'avis sans remettre en cause l'État de droit.

Je peux comprendre que vous soyez inquiets quand un candidat comme M. Retailleau dit que l'État de droit n'est ni sacré ni intangible – face à de telles dérives, nous le sommes aussi –, mais il y a le Conseil constitutionnel, qui sera là. Du reste, rassurez-vous : M. Retailleau est très loin d'être élu à la présidence de la République. Des garde-fous existent. Gardons son rôle de conseiller au Conseil d'État.

M. Philippe Gosselin (DR). Il y a quelque paradoxe, quand on n'est pas toujours très clair soi-même dans ses points de vue, à dénoncer la paille dans l'œil du voisin... Cette transparence est utile à la démocratie. À des centaines de reprises, avant 2015, nous avons cherché dans nos débats – en particulier en séance publique, mais aussi au sein de notre commission des Lois – des avis indiquant une éventuelle inconstitutionnalité qui auraient été rendus sur des textes anciens et majeurs posant problème. Notre système s'est amélioré, il permet désormais d'y voir plus clair et jusqu'à présent, sans que la procédure soit formalisée, il nous a permis d'avancer et parfois de prendre nos responsabilités. Certains textes ont ainsi été censurés à la suite de cette démarche, mais c'était notre responsabilité de parlementaires. On voit bien que ce qui se pratique depuis onze ans, par usage n'a en réalité causé aucune difficulté, bien au contraire.

Certains groupes voudraient-ils protéger une certaine opacité en cas de victoire de tel candidat ou telle candidate ? Je m'abstiendrai d'attaques *ad hominem* telles que celle qui vient de viser Bruno Retailleau, mais chacun comprendra qui est visé.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). L'amendement CL3, ne vise pas du tout à contraindre le droit d'amendement du gouvernement, mais simplement à préciser les conditions dans lesquelles les avis complémentaires peuvent être communiqués. Il n'est donc pas du tout contraire à l'article 44 de la Constitution. Je ne comprends pas votre argument.

M. Florent Boudié, rapporteur. Je vous ai répondu sur les amendements parce que c'est sans doute le point le plus délicat. Pour ce qui est des lettres rectificatives et des avis complémentaires, la question ne se pose en rien. L'avis du Conseil d'État sur les lettres rectificatives suit la procédure d'un projet de loi : il ne s'agit plus du projet de loi initial, mais d'un nouveau projet de loi, faisant l'objet d'un avis qui relèverait ainsi du régime de la publicité obligatoire. Pour ce qui concerne les lettres rectificatives, donc, votre amendement est sans effet, et peut-être même superfétatoire. Pour le dire poliment, il est satisfait.

Monsieur Ménagé, ne prenez pas pour vous-même ces deux propositions de loi, qui ne sont pas construites en fonction de votre groupe. Il ne s'agit pas pour moi – du moins pas encore – d'acter des éléments politiques qui n'existent pas à ce stade : j'attendrai les élections présidentielles et législatives. Je suis, en revanche, en désaccord sévère avec vous lorsque vous défendez l'arbitraire du gouvernement en matière de publicité des avis du Conseil d'État. Je vous laisse imaginer les fantasmes qui animeront le débat de notre assemblée lorsque le gouvernement, pour des raisons et selon des critères qu'il n'aura jamais définis, décidera arbitrairement de ne pas diffuser un avis. D'ailleurs, dans l'histoire de la V^e République, à l'époque où les avis du Conseil d'État étaient soumis au secret absolu, ils finissaient toujours par fuir, ce qui était, pour les gouvernements concernés, pire que la transparence et la publicité – je vous renvoie à ce propos à des événements survenus dans les années 1968-1969. L'arbitraire serait donc même contre-productif pour un gouvernement qui voudrait garder la main sur la publicité des avis. Vous y réfléchirez peut-être.

Deuxièmement, si un gouvernement devait un jour renoncer à la publicité des avis du Conseil d'État, ces avis ne seraient disponibles que vingt-cinq ans plus tard, selon le régime juridique applicable aux archives.

Je ne crois donc pas que l'on puisse plaider pour que des avis non publiés par le Conseil d'État deviennent un élément de polarisation politique absurde et de fantasme quant aux raisons qui auraient poussé le gouvernement, sans critères objectifs, à ne pas les rendre publics, ni pour que la publicité de ces avis soit renvoyée à vingt-cinq ans. Ce n'est pas utile pour les parlementaires responsables que nous sommes, qui doivent débattre souverainement, mais éclairés.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendements CL2 de Mme Léa Balage El Mariky et CL4 de M. Florent Boudié (discussion commune)

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). L'amendement CL2 vise à inclure dans le champ d'application de la proposition de loi les projets de loi autorisant la ratification et l'approbation des traités et accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution. Je connais déjà la réponse du rapporteur, mais si le Parlement a à connaître de ces accords, c'est bien parce qu'ils touchent à des sujets essentiels : droits, libertés, organisation des pouvoirs publics, finances publiques, engagements militaires ou dispositions législatives. Si le constituant a voulu soumettre ces accords au débat parlementaire, la publicité de l'avis du Conseil d'État sur ces questions est de nature à éclairer nos débats – ce point a été évoqué aussi par mes collègues du groupe La France insoumise. Cette publicité n'est d'ailleurs pas susceptible d'interférer avec une relation diplomatique ou à la stopper puisque, précisément, l'accord est déjà présenté au Parlement.

M. Florent Boudié, rapporteur. L'amendement CL4 est rédactionnel.

Quant à l'amendement de Mme Balage El Mariky, je rappelle que, sur les projets de loi de ratification relevant de l'article 53 de la Constitution, nous cherchons à être suffisamment éclairés sur les conditions de consentement entre partenaires internationaux, dont la France. À ce titre, l'équilibre est déjà atteint, notamment avec l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009, que nous modifions par cette loi organique en y ajoutant un article 8 *bis* sur la publicité des avis du Conseil d'État, puisque les projets de loi prévus à l'article 53 de la Constitution sont accompagnés de plusieurs documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que leurs effets sur l'ordre juridique français. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009 sur cette loi organique, n'a d'ailleurs accepté que les documents puissent notamment faire état des réserves ou déclarations interprétatives sur l'accord international qu'à la condition qu'il s'agisse des réserves exprimées par la France.

D'une part, donc, nous sommes déjà assez éclairés par le droit existant, à savoir l'article 11 de la loi organique concernée. D'autre part, si par exemple le Conseil d'État devait lui-même, dans un avis, émettre des réserves interprétatives qui ne seraient pas celles exprimées par la France nous serions en contrariété avec la Constitution, ce que le Conseil constitutionnel ne manquerait pas de censurer.

Par ailleurs, dans le cadre d'un consentement entre partenaires internationaux, notre droit d'amendement est limité pour les projets de loi de ratification. Nous ne pouvons pas, en effet, déposer des amendements dans les mêmes conditions que pour un autre texte de loi. Compte tenu donc des informations dont nous disposons déjà et du caractère très particulier des relations internationales, qui relèvent d'évidence du pouvoir exécutif, nous n'avons pas à rendre obligatoire la publication des avis du Conseil d'État. Je suis donc en désaccord avec Mme Balage El Mariky.

*La commission **rejette** l'amendement CL2 et **adopte** l'amendement CL4.*

*Elle **adopte** l'article unique **modifié**.*

Titre

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL5 de M. Florent Boudié, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.*

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons à l'examen des articles de la proposition de loi ordinaire.

Article unique (art. L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et art. 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : *Publicité des avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi*

Amendement CL8 de M. Florent Boudié

M. Florent Boudié, rapporteur. Je proposais, dans la proposition de loi ordinaire, des alinéas de coordination avec l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, qui rend non-communicables les avis du Conseil d'État. Or, par définition, si nous rendons obligatoire leur publication, ils sortiront du régime du droit à la communication et cette coordination devient ainsi, comme le relève le Conseil d'État dans son avis du 2 avril, tout à fait inutile.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CL4 de M. Paul Molac et CL5 de Mme Léa Balage El Mariky **tombent**.*

Amendements CL3 de M. Bérenger Cernon et CL7 de Mme Léa Balage El Mariky (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). La proposition de loi s'inscrit dans un mouvement de fond vers la transparence de l'action gouvernementale et le contrôle de celle-ci par les parlementaires. L'amendement CL3 propose d'aller jusqu'au bout de cette démarche en octroyant à l'opposition une nouvelle voie de contrôle législatif et légistique de l'action du gouvernement ou de la majorité gouvernementale. De fait, le Conseil d'État n'a jamais exprimé d'avis défavorable sur les politiques sécuritaires et liberticides des différents gouvernements depuis 2015, principalement depuis les états d'urgence successifs, et n'a censuré qu'un faible nombre de mesures prises sur ce fondement dans son rôle de juge. Le Parlement devrait disposer des moyens adéquats de contrôle par ses propres moyens.

De plus, la double casquette du Conseil d'État est un risque pour l'indépendance et l'impartialité de ses décisions et de ses avis. Nous souhaitons, sans nécessairement remettre en cause son unité organique, renforcer l'étanchéité de ses

fonctions consultative et juridictionnelle. La concentration de la saisine du Conseil d'État entre les mains des seuls présidents d'assemblée est difficilement justifiable et prive, en pratique, une grande partie des parlementaires d'un accès effectif à une expertise juridique essentielle à la qualité de la loi.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). L'amendement CL7, identique bien que rédigé différemment, vise également à permettre aux présidents de groupe parlementaire de saisir le Conseil d'État. Il s'agit là d'assurer la transparence et les contre-pouvoirs, mais aussi d'éclairer les débats parlementaires. En effet, que ce soit en commission ou en séance, face à des propositions de loi rocambolesques voire contraires à la Constitution, lorsque nous n'avons pour nous éclairer que l'analyse, si pertinente soit-elle, de la jurisprudence, il serait intéressant de disposer d'avis juridiques plus éclairés.

M. Florent Boudié, rapporteur. Ce que vous proposez est contraire à l'article 39, alinéa 5, de la Constitution, qui dispose que « *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* ». C'est une prérogative presque personnelle des présidents des assemblées et la loi ordinaire ne peut pas contrarier cette disposition.

Sur le fond, il est tout à fait loisible à l'Assemblée nationale d'organiser, par exemple dans son règlement, des modalités internes de saisine de sa présidente, qui resterait libre de saisir ou non le Conseil d'État, mais ce n'est pas ce que proposent vos amendements. Avis défavorable.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). J'invite donc M. le rapporteur à déposer une proposition de loi constitutionnelle pour modifier l'article 39. Dans la réalité, en effet, il s'agit d'un droit coutumier : par courrier, nous invitons Mme la présidente à saisir le Conseil d'État sur une proposition de loi, comme nous l'avons fait, pour notre part, fait à plusieurs reprises – sur la loi Sécurité globale, qui a ensuite été intégralement censurée par le Conseil constitutionnel ; sur la proposition de loi que nous avons déposée en 2020, dans le cadre de notre niche parlementaire, en vue de transposer la directive sur les lanceurs d'alerte, ainsi que sur notre proposition de loi visant à créer un véritable mécanisme de régulation carcérale, réclamé par la Défenseure des droits, par la CGLPL (Contrôleure générale des lieux de privation de liberté) et par le Conseil de l'Europe –, sans jamais recevoir aucune réponse de la présidente de l'Assemblée nationale, qui a toujours refusé de saisir le Conseil d'État lorsque les demandes venaient de nous. C'est l'inverse qui se produit lorsque les demandes émanent du groupe macroniste, comme cela a récemment été le cas avec la proposition de loi de Mme Yadan, pour laquelle la présidente a accédé à cette demande – et heureusement, du reste, car cela nous a permis d'être plus éclairés sur ce texte.

Je déplore que ce pouvoir soit personnel et discrétionnaire et que, sur le fond, notre proposition ne fasse pas l'unanimité, alors même que nous la limitons à une demande de président de groupe par session, ce qui ne me semble pas abusif.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendements CL9 et CL10 de M. Florent Boudié, amendement CL6 de M. Marc Pena (discussion commune)

M. Florent Boudié, rapporteur. Mes amendements CL9 et CL10 visent à apporter une clarification suggérée par le Conseil d'État. Leur rédaction me paraissant meilleure que celle de votre amendement CL6, quasi identique, je vous demande, monsieur Pena, de le retirer à leur bénéfice.

*L'amendement CL6 est **retiré**.*

*La commission **adopte** successivement les amendements CL9 et CL10.*

*Elle **adopte** l'article unique **modifié**.*

Après l'article unique

Amendement CL2 de M. Bérenger Cernon

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Avec cet amendement d'appel, les députés du groupe La France insoumise souhaitent ouvrir une nouvelle voie de saisine du Conseil d'État pour avis sur les propositions de loi. Le texte que nous examinons aujourd'hui cherche à confirmer juridiquement une pratique gouvernementale qui autorise presque systématiquement la publication des avis. Bien que ses avis sur les projets et propositions de loi alimentent en partie la procédure législative, notamment en apportant un éclairage juridique sur ces textes et sur leur conformité avec les normes supérieures, le Conseil d'État reste, fonctionnellement et organiquement, une autorité étroitement liée au gouvernement.

Nous ne remettons pas en cause le besoin d'un conseil attaché au gouvernement mais, en raison de la double casquette du Conseil d'État, ses avis sont parés de l'auréole de l'indépendance et de l'analyse juridique objective alors que la France est régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour le risque qui pèse sur l'indépendance et l'impartialité des décisions de cet organe. Nous souhaitons donc, sans nécessairement remettre en cause l'unité organique du Conseil d'État, renforcer l'étanchéité des fonctions consultative et juridictionnelle.

M. Florent Boudié. L'article 39, alinéa 5, de la Constitution remet entre les mains du législateur les modalités de définition de la saisine du Conseil d'État sur les propositions de loi. Demander au gouvernement d'en faire un rapport est hors-sujet, car c'est à nous de décider des conditions de saisine, à cette réserve près que cela relève du niveau constitutionnel, et non pas du niveau de la loi ordinaire, en tout cas pour ce qui concerne la compétence quasi personnelle attribuée aux présidents des assemblées.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). L'amendement est un amendement d'appel, car ce débat est important. Comme je viens de le dire, il y a eu récemment très peu de saisines du Conseil d'État par la présidente de notre assemblée : elles ont porté sur votre proposition, sur celle de Mme Yadan, sur celle relative à la restitution des restes humains et sur celle qui a donné lieu à un avis très intéressant sur l'ajout de la notion de non-consentement dans la définition pénale du viol.

Ce débat mérite d'être posé, car il n'est pas acceptable que la saisine du Conseil d'État reste un pouvoir discrétionnaire qui ne soit pas accessible à tous les groupes. Je le répète : depuis neuf ans, aucune de nos sollicitations n'a donné lieu à une saisine du Conseil d'État par Mme la présidente.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Je soutiens cet amendement d'appel, qui ouvre peut-être le début d'un commencement de discussion sur une mesure qui permettrait, sans avoir à modifier la Constitution – car cela supposerait une majorité difficile à obtenir dans l'année qui vient –, que la commission des Lois prenne l'initiative d'une interpellation directe de la présidence de l'Assemblée nationale afin qu'un plus grand nombre de propositions de loi fassent l'objet d'un avis du Conseil d'État. De fait, notre commission des Lois traite de sujets importants qui touchent à nos libertés fondamentales, aux libertés publiques, individuelles et collectives, ainsi qu'à des questions très techniques pour lesquelles l'avis du Conseil d'État nous permettrait de légiférer de manière éclairée.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **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 (n° 2570) visant à transmettre au Parlement les avis du Conseil d'État sur les projets de loi et la proposition de loi (n° 2569) visant à rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets et sur les propositions de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*