

CONSEIL D'ETAT**Assemblée générale****Séance du jeudi 2 avril 2026****N^{os} 410703 et 410704****M. THIERS,
Mme MERLOZ,
rapporteurs****EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS****AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

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

ET SUR UNE PROPOSITION DE LOI

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

1. Saisi par la présidente de l'Assemblée nationale le 10 mars 2026 en application de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi organique visant à transmettre au Parlement les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi (n° 2570) et de la proposition de loi visant à rendre publics les avis du Conseil d'Etat sur les projets et sur les propositions de loi, (n° 2569), déposées le 3 mars 2026 par M. Florent Boudié, le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.

Présentée sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, qui dispose que « [l]a présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique », la proposition de loi organique entend modifier la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Elle propose d'ajouter aux conditions de présentation prévues par ce texte l'obligation de transmettre l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur tous les projets de loi à la seule exception de ceux autorisant la ratification des traités et accords internationaux présentés au titre de l'article 53 de la Constitution, afin de ne pas interférer avec la conduite des relations internationales. Le Conseil d'Etat constate que ce faisant, la proposition de loi modifie substantiellement le régime de ces avis en inscrivant dans la loi organique, tout en l'étendant et en la rendant obligatoire, la pratique que les Gouvernements successifs ont suivie depuis 2015, qui ne concerne pas cependant aujourd'hui les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de ratification des ordonnances de l'article 38 de la Constitution et les projets de loi autorisant la ratification des traités et accords internationaux présentés au titre de l'article 53 de la Constitution.

2. La proposition de loi ordinaire entend modifier l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration afin d'exclure de la liste des documents non communicables les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi délibérés en Conseil des ministres. Pour les mêmes motifs que ceux évoqués au point 1, ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux avis rendus sur les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. La proposition entend également modifier l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 mentionnée au 1 ci-dessus aux fins de rendre public l'avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat, lorsqu'un tel avis est rendu sur la saisine du président d'une assemblée en application du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution.

3. Le Conseil d'Etat rend un avis commun sur ces deux textes qui sont intrinsèquement liés, la proposition de loi n'étant que le corollaire de la proposition de loi organique.

Sur les dispositions relatives aux avis rendus sur les projets de loi

4. Le Conseil d'Etat examine les dispositions des propositions de loi concernant les avis sur les projets de loi au regard du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, (décisions Conseil constitutionnel n° 2009-577 du 3 mars 2009, n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017), de l'article 20 de la Constitution aux termes duquel « [le] Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » ainsi que du premier alinéa de l'article 39 de la Constitution qui confère au Premier ministre le pouvoir d'initiative législative. Il examine également ces dispositions au regard du principe du secret des délibérations du Gouvernement qui, s'il est protégé par des dispositions de nature législative, doit cependant être pris en considération (CE, 30 mars 2016, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Association France Nature Environnement*, n° 383546, aux T.).

En ce qui concerne la constitutionnalité des dispositions proposées

5. Le Conseil d'Etat observe d'abord que, lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir constituant a écarté plusieurs amendements tendant à rendre obligatoire la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi, sans que soit invoquée alors la nature nécessairement constitutionnelle de telles dispositions. Le Conseil d'Etat constate que le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution renvoie à la loi organique la définition des conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat. Il estime que la circonstance que des amendements visant à imposer la transmission des avis du Conseil d'Etat 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.

6. Le Conseil d'Etat constate qu'en renvoyant, par le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, à la loi organique le soin de fixer les conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat, le Constituant a 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. Le Conseil d'Etat observe que les avis qu'il rend sur les projets de loi sont, par nature, susceptibles de contribuer à l'atteinte des mêmes objectifs, comme l'a d'ailleurs montré la pratique observée depuis 2015. Il souligne qu'il en va ainsi de 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'Etat vérifie l'existence et examine la teneur avant d'émettre son propre avis. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que les dispositions visant à ajouter l'avis du Conseil d'Etat 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.

7. La proposition de loi organique prévoit que la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi interviendra seulement au moment du dépôt de ces projets au Parlement, après qu'ils auront été délibérés en conseil des ministres conformément à l'article 39 de la Constitution. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne constituent donc pas une immixtion du législateur dans l'organisation du travail du Gouvernement ou son fonctionnement, pas plus qu'elles n'entravent l'initiative législative du Premier ministre qui s'exerce librement au vu de l'avis du Conseil d'Etat. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que la proposition de loi ne porte atteinte ni au principe de la séparation des pouvoirs, qui s'applique au Gouvernement, ni au premier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Il observe que le Gouvernement restant maître, jusqu'à ce qu'il dépose le projet de loi sur le bureau de l'une des assemblées parlementaires, des conséquences à tirer de l'avis que, conformément à la Constitution, il est tenu de recueillir, ces dispositions ne portent pas davantage atteinte à l'article 20 de la Constitution.

8. La proposition de loi organique vise à s'appliquer à tous les projets de loi, y compris les projets de révision constitutionnelle, qui font l'objet d'un avis du Conseil d'Etat en application de l'article 39 de la Constitution, ainsi que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, jusqu'à présent exclus de la publicité donnée par le Gouvernement, à la seule exception des projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux déposés en application de l'article 53 de la Constitution, cette dernière exception étant justifiée par la nécessité de préserver la conduite des relations internationales de la France. Observant en outre que les textes réglementaires, en particulier ceux intervenant dans le domaine législatif, ne sont pas concernés par ce nouveau dispositif fondé sur le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, pas plus, par voie de conséquence, que les avis rendus à la demande du Gouvernement en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat estime que la délimitation du champ des avis concernés ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

En ce qui concerne le secret des délibérations du Gouvernement

9. Le Conseil d'Etat rappelle que le secret des délibérations du Gouvernement, dont découle le caractère confidentiel des avis que le Conseil d'Etat 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.

10. Le Conseil d'Etat note que la proposition de loi prévoit que les avis qu'il rend sur les projets de loi sont transmis au Parlement et sont rendus publics après que le projet de loi a été délibéré en conseil des ministres et que le Gouvernement a décidé de le déposer sur le bureau de l'une des assemblées. Il considère dès lors que, compte tenu du moment où elle intervient et de l'intérêt que cette transmission présente pour l'information du Parlement, elle ne porte

au secret des délibérations du Gouvernement aucune atteinte susceptible de se heurter à un obstacle d'ordre constitutionnel. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la publicité des avis qu'il rend sur les projets ou propositions de loi, dès lors qu'elle n'impose pas la communication des travaux préparatoires à l'adoption de ses avis, ne porte pas non plus atteinte au secret de ses propres délibérations, principe essentiel à l'exercice de son office en toute indépendance.

En ce qui concerne le droit de communication des avis sur les projets de loi

11. Le Conseil d'Etat note qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique* ». Dès lors que les dispositions de la proposition de loi organique ont pour conséquence la publicité des avis rendus par le Conseil d'Etat 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 cité précédemment. Le Conseil d'Etat estime en conséquence qu'il n'est pas nécessaire, au I de l'article unique de la proposition de loi, de prévoir au 1° de l'article L. 311-5 du même code une exception au principe selon lequel les avis du Conseil d'Etat ne sont pas communicables. Les avis sur les projets de loi qui ne seraient pas déposés sur le bureau d'une assemblée demeureraient en effet exclus du champ des documents administratifs communicables conformément à l'article L. 311-5 dans sa rédaction actuelle.

Sur les dispositions relatives à la publicité des avis rendus sur les propositions de loi

12. Le Conseil d'Etat constate que les principes constitutionnels au regard desquels examine les dispositions relatives à la publicité des avis rendus sur les projets de loi ne trouvent pas à s'appliquer aux avis rendus sur des propositions de loi, le Parlement pouvant se prescrire à lui-même de nouvelles règles pour la présentation de ses propres initiatives législatives, pourvu qu'il respecte alors l'ensemble des dispositions constitutionnelles gouvernant ses attributions et son fonctionnement.

13. Le Parlement étant compétent pour fixer les règles de présentation des propositions de loi émanant de ses membres, le Conseil d'Etat observe que la proposition de loi rend obligatoire la publicité des avis rendus sur les propositions de loi et ce, au moment de leur inscription à l'ordre du jour de la séance plénière de l'assemblée concernée. Il constate que bien que cette disposition aurait pour conséquence de rompre avec la pratique selon laquelle, alors même qu'aucun texte ne le prévoit, la publicité de l'avis, communiqué par le président de l'assemblée à l'auteur de la proposition de loi, est conditionnée à l'accord de ce dernier, la proposition de loi ne se heurte sur ce point à aucune disposition constitutionnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 18).

14. Le Conseil d'Etat estime néanmoins que, pour éclairer pleinement les travaux parlementaires à un stade utile, et alors que le cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit la saisine du Conseil d'Etat avant l'examen d'une proposition de loi en commission, 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.

Sur l'entrée en vigueur des dispositions

15. Le Conseil d'Etat croit utile de souligner que les dispositions des propositions de loi ne valent que pour l'avenir et ne s'appliqueront donc qu'aux avis qu'il rendra sur les projets et propositions de loi dont il sera saisi à compter de l'entrée en vigueur des lois issues des propositions de loi faisant l'objet du présent avis.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 2 avril 2026.

SIGNÉ : Le président :

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'Etat,

Les rapporteurs :

Thiers Thiers, conseiller d'Etat,

Marie-Gabrielle Merloz, conseillère d'Etat,

Le secrétaire de séance :

Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'Etat.

**POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME :
La secrétaire de la section de l'administration**

Signé S. Margage

Solenne Margage