Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel.

Précisions récentes et doutes persistants sur la recevabilité du grief.

Marine Methivier

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/6285>

DOI: 10.4000/revdh.6285

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Marine Methivier, « Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel. », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 31 March 2019, connection on 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/6285> ; DOI : 10.4000/revdh.6285

This text was automatically generated on 19 April 2019.

Tous droits réservés

Droit des parlementaires à la contestation des études d'impact devant le Conseil constitutionnel.

Précisions récentes et doutes persistants sur la recevabilité du grief.

Marine Methivier

- 1 Si les discussions portant sur le projet de loi d'orientation des mobilités (PLOM) ont débuté en commission le 6 mars et se poursuivent en séance publique depuis le 19 mars 2019, la régularité de l'étude d'impact accompagnant ledit projet a, elle, d'ores et déjà suscité des interrogations. Ces dernières portent tant sur le respect d'exigences matérielles, comme en témoignent les insuffisances du document pointées par le Conseil d'État¹ et les sénateurs², que sur les conditions de son élaboration³ *i.e.* le recours à un prestataire privé afin « d'appuyer » les services ministériels « dans la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact »⁴.
- 2 Si sur ce point précis le Conseil d'État a fait preuve d'un mutisme assourdissant, les sénateurs et sénatrices se sont timidement (et tardivement) saisis de la question, sans fournir de vue commune. Ainsi, le rapporteur de la commission saisie au fond au Sénat a partagé ses doutes sur le « bien-fondé de la démarche »⁵, la présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, E. Assassi, a déploré « le recours à une société privée pour la rédaction de l'étude d'impact » lors de l'examen du rapport de la commission saisie au fond⁶ et fait part de « l'inquiétude » que suscitait une telle délégation lors du débat de la question préalable⁷ tandis que P. Chaize considère, lui, que la délégation de la rédaction de l'étude d'impact à un prestataire privé n'est pas contraire à la Constitution⁸.
- 3 La question de la régularité de cette étude d'impact, restée pour l'heure sans réponse, renouvelle l'intérêt du rôle des parlementaires dans le déclenchement du contrôle juridictionnel exercé par le Conseil constitutionnel sur ces documents. Elle illustre surtout la nécessité de rappeler les modalités et les limites du déclenchement de ce contrôle juridictionnel – dont l'appropriation par les parlementaires paraît encore

perfectible alors même qu'ils en sont, plus que jamais compte tenu de la jurisprudence récente⁹, les principaux acteurs.

- 4 Il s'agit, notamment, d'analyser les modalités d'exercice du droit au recours des parlementaires devant le Conseil constitutionnel afin de faire valoir, en dernier ressort, les droits leur permettant d'exercer les missions rattachées à la fonction parlementaire – telle que redéfinie par la révision constitutionnelle de 2008 à l'article 24 de la Constitution. En effet, si l'obligation d'étude d'impact, telle qu'appréhendée lors de la réforme, représente une modalité supplémentaire d'encadrement de l'initiative législative gouvernementale, elle s'impose également comme une modalité de renforcement de l'information des parlementaires. Dans ce cadre, il apparaît que si les parlementaires sont les 1^{ers} destinataires de ces documents, et bénéficient à cet égard d'un intérêt à agir, leur capacité à contester la régularité des études d'impact, élément déterminant de la constitutionnalité de la loi, s'avère limitée.
- 5 Le Conseil constitutionnel peut apprécier la régularité de l'étude d'impact d'un projet de loi à deux moments de la procédure législative : en amont de l'adoption de la loi, dans le cadre de l'intervention prévue à l'article 39 al. 4 de la Constitution¹⁰ ou en aval de cette adoption, dans le cadre du contrôle *a priori*. L'intervention du Conseil constitutionnel en amont de la procédure parlementaire aurait été bienvenue pour trancher la question de la régularité de l'étude d'impact du PLOM, elle est toutefois aujourd'hui hypothéquée.
- 6 En effet, dans ce cadre, si juge de la régularité de l'étude d'impact il est effectivement, le Conseil constitutionnel est loin de l'être exclusivement : son intervention est strictement conditionnée à la mise en œuvre préalable d'un contrôle parlementaire. Il n'intervient qu'en appel de la décision prise, par la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie, dans un délai de dix jours à compter du dépôt du projet de loi et uniquement si deux conditions sont réunies. D'une part, le sens de la décision de la Conférence des présidents doit avoir provoqué un désaccord entre cette dernière et le gouvernement. Ce désaccord ne peut raisonnablement résulter que d'une décision expresse de la Conférence des présidents refusant l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi *i.e.* une décision d'irrecevabilité du projet de loi en séance publique. D'autre part, le recours devant le Conseil constitutionnel ne peut être introduit que par deux autorités : le président de ladite assemblée ou le Premier ministre, qui ne sont volontairement pas enserrés dans un délai pour ce faire¹¹. Dans l'hypothèse d'un désaccord, la saisine résultera vraisemblablement du Premier ministre : une saisine par le président de ladite assemblée représenterait un désaveu de la décision d'irrecevabilité prise par un « organe directeur »¹², à composition et mode d'expression majoritaires, de la chambre par laquelle il a été élu. Il convient néanmoins d'envisager les hypothèses où, face à une décision d'irrecevabilité, le gouvernement retire le projet loi dont l'irrégularité de l'étude d'impact a motivé la décision de la Conférence des présidents ou conclut un règlement amiable tendant à reprendre le document afin de prétendre à une inscription postérieure à l'ordre du jour. Dans ces situations, la saisine par le président de la 1^{ère} assemblée saisie serait envisageable dans l'hypothèse où, en période de « cohabitation parlementaire »¹³ et en raison des règles de priorité d'examen, le projet de loi aurait été déposé en 1^{ère} lecture devant la chambre contre-majoritaire. Elle traduirait la volonté de faire statuer le Conseil constitutionnel sur la régularité de l'étude d'impact voire, le cas échéant, constituerait une réponse à une tentative de contournement du contrôle juridictionnel par le gouvernement. Reste que la recevabilité de cette saisine est incertaine : elle dépendra de l'interprétation que retiendra le Conseil constitutionnel de ce que constitue « un

désaccord sur la décision d'irrecevabilité » et de la mise en balance des conséquences de cette interprétation sur le droit de saisine constitutionnellement reconnu au président de l'assemblée concernée.

- 7 En l'espèce, faute pour les sénateurs d'avoir évoqué la question en Conférence des présidents dans un délai de dix jours à compter du dépôt initial dudit projet de loi ou de celui de la lettre rectificative permettant de rouvrir le délai de contestation¹⁴, le Conseil constitutionnel n'a pas été conduit à statuer sur la régularité de ladite étude d'impact dans ce cadre. Il est à noter que si dans les dix jours suivants le dépôt initial du projet de loi aucune réunion de la Conférence des Présidents n'était prévue, aucune demande conjointe à deux présidents de groupe et tendant à sa convocation aux fins de statuer sur la recevabilité du projet de loi n'a été formulée¹⁵. De plus, si une Conférence des Présidents s'est tenue le jour même du dépôt du texte rectifié, la question de la régularité de l'étude d'impact n'y a pas été soulevée.
- 8 Un contrôle de la régularité de l'étude d'impact du PLOM par le Conseil constitutionnel ne peut désormais s'envisager que dans le cadre du contrôle *a priori*. Cependant, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence concernant la recevabilité d'un tel grief dans ce cadre, le contrôle de l'insuffisance de l'étude d'impact à la demande des parlementaires est également hypothéqué (I) et celui des conditions de son élaboration reste encore incertain (II).

I/ - Le strict conditionnement de la recevabilité du grief tiré de l'insuffisance des études d'impact

- 9 Jusqu'en 2015, dès lors qu'il était saisi du grief tiré de l'insuffisance d'une étude d'impact, le juge constitutionnel s'est reconnu compétent pour statuer, que la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie ait été appelée, ou non, à se prononcer sur la question¹⁶ ou, qu'appelée à statuer, elle se prononce en faveur de la recevabilité du projet de loi¹⁷. Il a ensuite restreint sa compétence en la matière à l'exigence d'un « préalable parlementaire » : il ne se reconnaît désormais compétent pour contrôler la suffisance de l'étude d'impact que si cette irrégularité a été régulièrement « évoquée » en Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée, qu'il soit saisi par les parlementaires de cette 1^{ère} assemblée¹⁸ ou par ceux de la 2^{nde} assemblée¹⁹.

A/ - Les conséquences de la consécration du préalable parlementaire sur la compétence du juge constitutionnel

- 10 Il résulte de la consécration du « préalable parlementaire » que le Conseil constitutionnel exerce également dans ce cadre un contrôle juridictionnel du contrôle parlementaire de la suffisance de l'étude d'impact. Il intervient cette fois, sur saisine de l'opposition, en appel de la décision de recevabilité de la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie, faisant suite à une 1^{ère} contestation de l'insuffisance de l'étude d'impact. Il découle de l'articulation des décisions rendues²⁰ que le caractère expresse ou tacite de la décision de recevabilité n'emporte pas de conséquences.
- 11 Ainsi, afin de déterminer sa compétence, le Conseil constitutionnel est conduit à répondre à plusieurs interrogations : une réunion était-elle prévue dans le délai imparti ? Dans l'affirmative, la question de l'irrégularité de l'étude d'impact y a-t-elle été évoquée ?

En l'absence de telle réunion, une demande de convocation de la Conférence des présidents a-t-elle été régulièrement formulée ? Dans l'affirmative, a-t-elle été satisfaite ? En l'absence de satisfaction d'une telle demande, le juge devrait vraisemblablement se reconnaître compétent. Ce faisant, il permettrait aux parlementaires de faire valoir le droit à la contestation de la régularité des études d'impact qui leur est reconnu²¹ ainsi que, *in fine*, leur droit à l'information (découlant de l'obligation d'évaluation *ex ante* des projets de loi). S'agissant de la nature de la contestation, le Conseil constitutionnel a pris le soin de n'exiger qu'une « évocation » de l'irrégularité des études d'impact adaptant ainsi les exigences argumentatives à la brièveté du délai de mise en œuvre du contrôle parlementaire. Il convient toutefois ici de préciser qu'une contestation en opportunité politique portant davantage sur le projet de loi que sur la suffisance de l'étude d'impact pourrait ne pas être qualifiée « d'évocation » et donc conduire le Conseil constitutionnel à se déclarer incompétent.

- 12 Si au terme de cette analyse, il se reconnaît compétent, il appréciera la régularité interne de la décision de recevabilité du projet de loi *i.e.* son bien-fondé c.à.d. encore la suffisance de l'étude d'impact au regard des exigences matérielles déterminées par la loi organique visée par l'article 39 al. 3 de la Constitution.
- 13 Il résulte de ces 1^{ères} observations que, dans le cadre du contrôle obligatoire d'une loi organique d'origine gouvernementale, dès lors que l'insuffisance de l'étude d'impact a été préalablement et régulièrement contestée, le Conseil constitutionnel devrait se voir dans l'obligation de statuer sur la question – indépendamment de l'existence d'observations des parlementaires allant en ce sens et accompagnant la transmission du texte par le Premier ministre.

B/ - Les conséquences de la consécration du préalable parlementaire sur la portée des droits des parlementaires

- 14 Via la reconnaissance initiale de sa compétence pour contrôler la suffisance des études d'impact en aval de l'adoption de la loi, le Conseil constitutionnel a cherché à atténuer les conséquences des contraintes politiques et juridiques pesant sur l'exercice du contrôle parlementaire, et notamment l'absence de procédure de contrôle systématique et effectif de la suffisance des études d'impact au moment du dépôt du projet de loi au sein des assemblées.
- 15 En effet, pour l'heure et en dépit des réflexions qui ont été menées par les chambres, aucune procédure de contrôle systématique de la suffisance – et plus largement de la régularité – des études d'impact au moment du dépôt du projet de loi n'est prévue à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Si la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie bénéficie du monopole de la sanction, elle ne centralise pas le contrôle. Bien au contraire, une large marge d'inaction résulte de l'absence d'obligation qui lui est faite de statuer expressément sur la régularité de l'étude d'impact. À défaut d'existence de contrôleur exclusif, il est possible d'identifier un foisonnement de contrôleurs potentiels.
- 16 L'appréciation de la suffisance des études d'impact peut ainsi être exercée, par exemple, par les membres des groupes politiques ou ceux des commissions qui peuvent s'exprimer en Conférence des présidents *via* leur président respectif. Autrement dit, tout parlementaire peut-être acteur du contrôle de la suffisance de l'étude d'impact, voire de sa contestation devant la Conférence des présidents à condition de trouver un « relai

autorisé » pour ce faire. Néanmoins, en matière de contestation de la suffisance des études d'impact devant la Conférence des présidents, les dispositions réglementaires donnent à voir la différence de situation dans laquelle les groupes parlementaires des deux assemblées se trouvent. Alors même que la capacité des sénateurs de contester l'étude d'impact d'un projet de loi dont ils seraient saisis en 1^{er} lieu est amoindrie par l'absence de garantie réglementaire du principe de réunion hebdomadaire de la Conférence des présidents – contrairement à la situation à l'Assemblée nationale –, les modalités de la convocation de la Conférence des présidents au Sénat sont plus exigeantes. En effet, alors qu'un président de groupe peut, de façon autonome, solliciter la réunion de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale²², l'article 29 al. 2 du *Règlement du Sénat* impose, ou à tout le moins suppose, une alliance d'au moins deux groupes politiques.

- 17 Par ailleurs, l'effectivité du contrôle parlementaire des études d'impact des projets de loi soulève également des interrogations. Tout d'abord, le délai de dix jours laissé à la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie pour statuer sur la régularité de l'étude d'impact, délai dont la brièveté n'a pu qu'être soulignée, apparaît d'autant moins propice à un contrôle effectif qu'il n'est pas systématique et qu'une réunion de la Conférence des présidents n'est pas nécessairement prévue dans ce délai. Dans cette hypothèse, s'ajoute l'étape de demande de convocation de l'organe – qui doit donc, au Sénat, être précédée de négociations politiques. De plus, la prise de décision par la Conférence des présidents suscite également des interrogations concernant l'effectivité du contrôle parlementaire. En effet, dès lors que la composition et les conditions de vote reproduisent les rapports de force politique au sein des chambres, l'influence du phénomène majoritaire y est considérable – hors l'hypothèse évoquée *supra* de « cohabitation parlementaire »²³. Ainsi, compte tenu de la charge politique non négligeable d'une décision d'irrecevabilité d'un projet de loi en séance publique, il est fort peu probable qu'elle soit prise, et ce même dans l'hypothèse d'un étiolement de la solidité du phénomène majoritaire²⁴ – comme cela a été le cas sous la XIV^e législature. Les difficultés d'expression des minorités parlementaires se manifestent également dans la contestation du résultat du contrôle parlementaire : aucun « recours en appel » contre la décision de recevabilité n'est prévu devant le Conseil constitutionnel en amont de l'adoption de la loi.
- 18 Ainsi, si le mécanisme de contrôle parlementaire de la suffisance des études d'impact devait théoriquement conduire à une revalorisation d'un des aspects de la fonction parlementaire – conformément à l'objectif porté par la réforme de 2008 – les modalités retenues conduisent à ce que cette revalorisation concerne davantage la majorité – spécifiquement celle de la 1^{ère} assemblée saisie²⁵. Dès lors, la reconnaissance initiale de la recevabilité du grief par le Conseil constitutionnel permettait aux minorités parlementaires de la 1^{ère} assemblée comme aux parlementaires de la 2^{nde} assemblée saisie d'œuvrer – autant que faire se peut – à l'effectivité du mécanisme d'évaluation *ex ante*.
- 19 La consécration et les modalités d'application de la règle du préalable parlementaire s'analysent comme une autolimitation non négligeable du Conseil constitutionnel et conduisent à ce que les possibilités de contestation par les parlementaires de la suffisance des études d'impact en aval de l'adoption de la loi soient considérablement restreintes.
- 20 Cette autolimitation peut de prime abord s'appréhender comme une incitation, désormais traditionnelle²⁶, faite aux assemblées de mettre en œuvre des procédures de contrôle effectif et systématique au moment du dépôt des projets de loi. Cependant, cette réalité –

qui pourrait manifester la volonté du Conseil constitutionnel de revaloriser une forme de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale – ne saurait suffire à expliquer une telle autolimitation, tardive au demeurant. Si tel avait été le cas le juge aurait véritablement fait peser la contrainte de la mise en œuvre d'un tel contrôle en reconnaissant temporairement sa compétence afin de suppléer la carence du Parlement, conformément à sa politique jurisprudentielle relative à l'application de la règle du préalable parlementaire²⁷.

- 21 Cette « esquive »²⁸ du contrôle *via* la consécration du préalable parlementaire manifeste donc peut-être surtout la réticence du Conseil constitutionnel à exercer un contrôle qui lui est pour le moins difficile à mettre en œuvre tant du point de vue matériel qu'institutionnel.
- 22 Si la règle du préalable parlementaire semble *de plano* être source de revalorisation du contrôle parlementaire, elle conduit en réalité à ce que l'atténuation des contraintes pesant sur le contrôle parlementaire au moment du dépôt du projet de loi soit aujourd'hui très partielle.
- 23 D'une part, elle revalorise surtout les prérogatives des parlementaires de la 1^{ère} assemblée saisie – spécifiquement ceux de la majorité – et renforce ainsi l'exclusion des parlementaires de la 2^{nde} assemblée saisie²⁹. En effet, l'application de cette règle conduit à ce que leur unique possibilité de contestation de la décision de recevabilité du projet de loi soit conditionnée par l'existence d'une contestation préalable qu'ils ne peuvent donc formuler, bien qu'ils soient destinataires des outils d'informations que constituent les études d'impact³⁰. Il convient de relever que, compte tenu de la répartition des dépôts des projets évoquée *supra*, les parlementaires le plus fréquemment exclus sont les sénateurs.
- 24 D'autre part, cette jurisprudence s'avère, en réalité, particulièrement rigoureuse pour la revalorisation de la portée du contrôle parlementaire des études d'impact. En effet, la seule contestation régulière de la recevabilité du projet de loi au stade parlementaire, ouvrant donc la possibilité d'une contestation juridictionnelle de la décision de recevabilité, ne peut se déployer que dans le délai de dix jours à compter du dépôt du projet de loi. Autrement dit, toute contestation en cours de discussion – même juridiquement argumentée et fondée – de la recevabilité du projet de loi en raison de l'irrégularité de l'étude d'impact ne saurait constituer un préalable³¹. En conséquence, l'articulation de la consécration jurisprudentielle de la règle du préalable parlementaire avec le délai de dix jours – fruit du pragmatisme du législateur organique validé par le Conseil constitutionnel en dépit des interrogations que suscitent ses conséquences sur la portée même du dispositif de contrôle – conduit à devoir quelque peu relativiser l'affirmation d'une revalorisation du Parlement par le Conseil constitutionnel dans le contrôle des études d'impact.
- 25 Ainsi, loin d'atténuer la rigueur des mécanismes de rationalisation du parlementarisme, la règle du préalable parlementaire aboutit au renforcement du caractère inégalitaire du bicaméralisme³² et des conséquences du fait majoritaire en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Dès lors, elle s'avère pour l'heure être davantage source de limitation du rééquilibrage des pouvoirs entre gouvernement et Parlement et plus précisément entre majorité et minorités.
- 26 Malgré ces limites, la jurisprudence relative à la recevabilité du grief tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact des projets de loi confirme et renforce le rôle déterminant des parlementaires dans le déclenchement du contrôle juridictionnel en la matière :

l'intervention juridictionnelle en amont comme en aval de l'adoption de la loi est strictement conditionnée par la mobilisation des parlementaires de la 1^{ère} assemblée saisie au moment du dépôt du projet de loi... indépendamment de l'échec de cette contestation préalable.

- 27 Si en l'espèce, le contrôle juridictionnel de la suffisance de l'étude d'impact est hypothéqué, celui des aspects formels et procéduraux semble encore incertain

II/ - Les incertitudes de la recevabilité d'une contestation reposant sur une irrégularité externe de l'étude d'impact

- 28 Le mutisme du Conseil d'État sur le recours à un prestataire privé pour « appuyer » les services ministériels « dans la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact » du PLOM a conduit à ce que les précisions du Conseil constitutionnel sur les conditions d'élaboration de l'étude d'impact soient attendues³³. Si elles semblent effectivement bienvenues, la jurisprudence évoquée *supra* conduit à s'interroger sur la recevabilité d'un grief tiré de l'irrégularité externe de l'étude d'impact.

A/ - Un contrôle de la régularité externe des études d'impact déjà mis en œuvre

- 29 Le Conseil constitutionnel a déjà été conduit à statuer sur la régularité des aspects formels et procéduraux des études d'impact entre 2010 et 2015.
- 30 En effet, la 1^{ère} décision rendue dans le cadre du contrôle *a priori* relative au contrôle de la réalisation de l'obligation d'étude d'impact répondait au grief tiré de la méconnaissance des règles formelles imposées par l'article 8 de la loi organique susvisée. Ainsi invité à interpréter ces exigences formelles, le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit au grief soulevé par les députés requérants et a considéré que l'article 8 de la loi organique susvisée pouvait être interprété comme autorisant que des projets de loi ayant un objet analogue puissent être accompagnés par une étude d'impact commune³⁴.
- 31 De même, la dernière décision rendue avant la consécration jurisprudentielle de la règle du préalable parlementaire a conduit le juge constitutionnel à interpréter certains aspects des exigences procédurales entourant l'élaboration et la présentation des études d'impact. En effet, s'il était saisi par les députés requérants du grief tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, l'essentiel de l'argumentation portait sur l'incomplétude du document au moment de sa transmission au Conseil d'État. Face à cette contestation, le Conseil constitutionnel a considéré que « le caractère éventuellement incomplet de l'étude d'impact dans l'état antérieur à son dépôt sur le bureau de la 1^{ère} assemblée saisie est sans incidence sur le respect des exigences de l'article 8 »³⁵. Si cette interprétation témoigne d'un pragmatisme certain – confirmé par le commentaire de l'institution accompagnant la décision³⁶ – et tend à donner toute sa portée à l'avis du Conseil d'État, il reste qu'il s'agit d'une interprétation *contra legem* de l'article 8 al. 1^{er} de la loi organique susvisée, venant encore affaiblir les contraintes procédurales entourant l'étude d'impact.

B/ - Pertinence, enjeux et conséquences de l'application ou de l'inapplication de la règle du préalable parlementaire au contrôle de la régularité externe des études d'impact

- 32 La recevabilité d'une éventuelle contestation des conditions d'élaboration de l'étude d'impact du PLOM suscite néanmoins aujourd'hui des interrogations. En effet, la règle du préalable parlementaire a été consacrée puis appliquée uniquement dans le cadre de la contestation de l'insuffisance de l'étude d'impact dès lors que, depuis lors, aucun grief tiré de son irrégularité externe n'a été soulevé devant le Conseil constitutionnel. Le juge pourrait ainsi avoir à trancher entre : appliquer le même régime de recevabilité à l'ensemble des griefs tirés de la méconnaissance des règles relatives aux études d'impact ou reconnaître un régime de recevabilité différencié selon les composantes du régime juridique des études d'impact contestées.
- 33 La 1^{ère} hypothèse, celle où le Conseil constitutionnel s'oppose à la recevabilité du grief tiré de l'irrégularité externe d'une étude d'impact au motif que la Conférence des présidents de la 1^{ère} assemblée saisie n'a pas statué sur la question, apparaît la plus probable.
- 34 Tout d'abord, la solution semble en cohérence avec la motivation des décisions de principe et d'application qui font référence aux « règles relatives aux études d'impact » sans distinction reposant sur la nature de ces exigences. De plus, une telle solution permettrait de garantir une unité de traitement dans la recevabilité des griefs tirés de la méconnaissance des éléments de régularité externe et interne des études d'impact, dont le fondement normatif est identique.
- 35 L'application de l'exigence d'une contestation préalable devant l'organe parlementaire peut également trouver des explications plus pragmatiques. Il semble plus aisé d'argumenter, dans le délai imparti, l'irrégularité de l'étude d'impact au motif que les exigences formelles et procédurales n'ont pas été respectées plutôt que l'insuffisance du document. Néanmoins, pareille solution ne prendrait en considération que l'aspect temporel des contraintes pesant sur le contrôle parlementaire évoquées *supra*.
- 36 En l'espèce, une telle solution conduirait le Conseil constitutionnel à rejeter tout grief relatif à la régularité externe de l'étude d'impact et notamment celui concernant les conditions d'élaboration du document, réduisant ainsi un peu plus son rôle dans l'effectivité du mécanisme d'évaluation *ex ante*, comme celui d'une partie des parlementaires. Il convient enfin de noter qu'une telle solution lui permettrait de ne pas avoir à statuer sur la question de la régularité du recours à un prestataire privé pour « appuyer » les services ministériels « dans la rédaction de l'exposé des motifs et de l'étude d'impact », question qui semble suffisamment délicate pour avoir été relayée par le quotidien *Le Monde*³⁷ sans avoir été, pour l'heure, tranchée par les organes ayant eu à en connaître, en dépit des interrogations soulevées.
- 37 Si la 2nde hypothèse, celle d'un régime de recevabilité différencié selon les composantes du régime juridique des études d'impact contestées, semble à première vue juridiquement moins cohérente, elle ne saurait être tout à fait exclue.
- 38 Tout d'abord, le commentaire de la décision consacrant la règle du préalable parlementaire – certes rendue à propos de l'insuffisance du document – insiste sur le fait que cette « nouvelle jurisprudence » s'appliquera aux griefs relatifs « au contenu d'une étude d'impact »³⁸. Ainsi, le choix d'une différence de traitement dans la

recevabilité des griefs selon la nature des exigences concernées conduirait à conférer une portée aux précisions interprétatives délivrées au sein d'un outil de communication. Par ailleurs, l'hypothèse de la recevabilité du grief tiré d'une irrégularité externe peut également trouver des justifications plus pragmatiques. La mise en œuvre d'un contrôle du respect des règles de régularité externe des études d'impact apparaît moins délicate que celle du contrôle du contenu des évaluations, rendant dès lors moins nécessaire son « esquive »³⁹. Enfin, en garantissant à l'ensemble des parlementaires une « large » contestabilité des exigences de régularité externe des études d'impact une telle solution permettrait d'atténuer la rigueur des choix normatifs et jurisprudentiels retenus concernant les modalités du contrôle évoquées *supra*. En l'espèce, toute contestation des conditions d'élaboration de l'étude d'impact serait donc recevable, indépendamment de l'absence de contestation préalable en Conférence des présidents du Sénat.

- 39 Au-delà, dans l'hypothèse où le grief ne serait pas invoqué en cas de saisine, la possibilité d'un soulevé d'office de l'irrégularité externe de l'étude d'impact resterait entière et son opportunité considérable : les contours de la régularité juridique des études d'impact, élément déterminant de la constitutionnalité de la procédure législative, seraient précisés. Cependant, dans pareille hypothèse, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des études d'impact et des conséquences qu'aurait une éventuelle censure⁴⁰, il est fort peu probable que le contrôle exercé conduise à un renforcement des exigences entourant les études d'impact.

NOTES

1. CE, *Avis sur un projet de loi d'orientation des mobilités*, 15 novembre 2018, n° 395539, p. 3.
2. HURÉ B., *Rapport d'information n° 350 fait au nom de la commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi d'orientation des mobilités*, Sénat, 2019, p. 26-27 et 41 et MANDELLI D., *Rapport n° 368 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi d'orientation des mobilités*, Sénat, 2019, p. 18, 170, 211-213 et 375.
3. SUEUR J.-P., *Rapport n° 317 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, 2018, p. 15 et COMBRADE B.-L., « Faut-il s'inquiéter de l'externalisation de l'évaluation législative ? », *AJDA*, 2018, n° 43, p. 2417.
4. Ces conditions de présentation des projets de loi sont déterminées par les articles 7 et 8 de la loi organique du 15 avril 2009 sur renvoi de l'article 39 al. 3 de la Constitution
5. MANDELLI D., *Rapport n° 368 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi d'orientation des mobilités*, *op. cit.*, p. 18.
6. *Ibid.*, p. 442
7. V. le compte-rendu de la séance du 19 mars 2019, disponible en ligne.
8. *Ibid.*
9. V. Cons. const., décis. n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* et déjà Cons. const., décis. n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*.

10. Article constitutionnel précisé par l'article 9 de la loi organique susvisée et par les articles 47 et 47-1 du *Règlement de l'Assemblée nationale* et 29 du *Règlement du Sénat*.
11. WARSMANN J.-L., *Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Assemblée nationale, 2009, p. 107.
12. GICQUEL J. et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 2018, p. 777.
13. MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2015, p. 6 et 155.
14. Le projet de loi initialement déposé en 1^{ère} lecture au Sénat le 26 novembre 2018 a été complété par une lettre rectificative déposée le 20 février 2019.
- Il s'agit de l'unique hypothèse de réouverture du délai de contestation de la recevabilité du projet de loi pour méconnaissance des règles entourant sa présentation. V. WARSMANN J.-L., *Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, *op. cit.*, p. 106.
15. Comme l'aurait permis l'article 29 al. 2 du *Règlement du Sénat*.
16. Cons. const., décis. n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* et n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*.
17. Cons. const., décis. n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014, *Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*.
18. Cons. const., décis. n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte* et n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*.
19. Cons. const., décis. n° 2017-752 DC, *op. cit.* et Cons. const., décis. n° 2018-770 DC, *op. cit.*
20. V. Cons. const., décis. n° 2013-683 DC du 16 janvier 2014, *op. cit.* et n° 2015-718 DC, *op. cit.*
21. Ce droit à la contestation de la régularité des études d'impact découle du mécanisme de contrôle parlementaire visé par la Constitution et des modalités de sa mise en œuvre : toute demande de réunion de la Conférence des présidents aux fins de statuer sur la régularité de l'étude d'impact est « de droit » i.e. le Président de l'assemblée concernée ne peut s'y opposer. V. AVRIL P., J. GICQUEL, et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 5^e éd., LGDJ, 2014, p. 146.
22. V. l'article 47 al. 2 du *Règlement de l'Assemblée Nationale*.
23. MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 6 et 155.
24. KERLÉO J.-F., « Le fait majoritaire, chronique d'une mort annoncée ? », *Jus Politicum*, 2017, n° 18, p. 348-353.
25. C.à.d. l'Assemblée nationale pour 2/3 des projets de loi depuis la XIII^e législature.
26. KERLÉO J.-F., « Le préalable parlementaire, ou l'art de l'esquive selon le Conseil constitutionnel », *Politeia*, 2015, n° 27, p. 76.
27. V. s'agissant de l'application de cette règle en matière d'irrecevabilité financière des amendements : Cons. const., décis. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 13.
28. KERLÉO J.-F., « Le préalable parlementaire, ou l'art de l'esquive selon le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 69-79.
29. COMBRADÉ B.-L., *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2017, p. 115.
30. Sur ce point, v. également DEROSIER J.-P., « L'impact toujours plus faible des études d'impact », *Constitutions*, 2018, p. 379-381.
31. À titre d'exemple, les critiques relatives à la régularité de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi d'orientation des mobilités formulés par le rapporteur de la commission sénatoriale saisie au fond ne pourront être qualifiés de « préalable », v. MANDELLI D., *Rapport n° 368 fait au*

nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi d'orientation des mobilités, *op. cit.*, p. 18, 170, 211-213 et 375.

32. DEROSIER J.-P., « L'impact toujours plus faible des études d'impact », *op. cit.*, p. 381.

33. COMBRADE B.-L., « Faut-il s'inquiéter de l'externalisation de l'évaluation législative ? », *op. cit.*

34. V. Cons. const., décis. n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*.

35. V. Cons. const., décis. n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

36. V. le commentaire accompagnant la décision, disponible en ligne : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2015715dc/2015715dc_ccc.pdf, p. 3.

37. *Le Monde*, 28 novembre 2018, disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/11/29/quand-le-gouvernement-sous-traite-a-des-avocats-l-expose-des-motifs-de-la-loi-des-mobilites_5390274_3224.html.

38. V. le commentaire accompagnant la décision, disponible en ligne : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2015715dc/2015715dc_ccc.pdf, p. 6.

39. KERLÉO J.-F., « Le préalable parlementaire, ou l'art de l'esquive selon le Conseil constitutionnel », *op. cit.*

40. Une irrégularité externe de l'étude d'impact ne pourrait conduire qu'à la censure de l'intégralité de la loi pour vice de procédure et non pas à la censure de la disposition dont la partie de l'étude d'impact s'y rapportant aurait été considérée comme insuffisante.

ABSTRACTS

Les interrogations relatives à la régularité de l'étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités sont toujours en suspens et rendent bienvenue l'intervention du Conseil constitutionnel. Dans ce cadre, il semble nécessaire de rappeler les modalités et les limites du déclenchement du contrôle juridictionnel des études d'impact ainsi que les incertitudes qui l'entourent encore. Cet angle procédural permet de mettre en évidence une ambivalence : bien que le rôle des parlementaires dans le déclenchement du contrôle juridictionnel des études d'impact soit plus que jamais déterminant, leur capacité à agir en ce sens, afin de faire valoir leurs droits et contribuer ainsi à l'effectivité du mécanisme d'évaluation *ex ante*, apparaît limitée.

AUTHOR

MARINE METHIVIER

Doctorante en droit public, UMR DICE, ILF-GERJC, Aix-Marseille Université. Attachée temporaire d'enseignement et de recherche en droit public, Université Paris Nanterre