



Commentaire

Décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023

Présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 avril 2023.

Ce projet de loi n'a pas été inscrit à l'ordre du jour, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale réunie le 11 avril 2023 ayant considéré que l'étude d'impact qui lui est jointe méconnaissait les règles de présentation fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Le 12 avril 2023, la Première ministre, en désaccord avec ce constat, a saisi le Conseil constitutionnel dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, afin qu'il se prononce sur le respect de ces règles.

Dans sa décision n° 2023-13 FNR du 20 avril 2023, le Conseil constitutionnel a jugé que la présentation de ce projet de loi était conforme aux conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 précitée.

I. – Les exigences constitutionnelles et organiques relatives à la présentation des projets de loi

* Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹, dispose : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ».

Ces conditions de présentation sont fixées par la loi organique du 15 avril 2009 au sein de son chapitre II intitulé « *Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution* ».

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

- Aux termes de son article 7, « *les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs* ».

- Son article 8 fait obligation au Gouvernement d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact et en précise le contenu.

Il dispose ainsi que : « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.*

« *Ils 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 ;*

« *– 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 ;

« – la liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires ».

- L’article 9 de cette même loi organique fixe le délai dans lequel la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut constater que le projet de loi déposé devant elle méconnaît ces règles.

Il prévoit ainsi 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 que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues.*

« Lorsque le Parlement n’est pas en session, ce délai est suspendu jusqu’au dixième jour qui précède le début de la session suivante ».

* Le quatrième alinéa de l’article 39 de la Constitution dispose que : *« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l’ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l’assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ».*

Ainsi, lorsque la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les exigences organiques relatives à la présentation des projets de loi n’ont pas été respectées, le projet de loi en cause ne peut pas être inscrit à l’ordre du jour.

En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement sur un tel constat, le président de l’assemblée concernée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel, qui doit statuer dans un délai de huit jours.

II. – Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel en matière d’études d’impact

A. – Dans le cadre du contrôle *a priori* des lois sur le fondement de l’article 61 de la Constitution

* Dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel, saisi notamment des dispositions de l’article 8 de la loi organique précitée, les avait jugées conformes à la Constitution en prenant le soin de circonscrire en ces termes la portée des exigences en résultant pour le Gouvernement : *« Considérant (...) que l’élaboration d’études particulières répondant à chacune des*

prescriptions de ces alinéas ne saurait être exigée 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 »².

Ce faisant, le Conseil avait implicitement souligné l'importance de maintenir une certaine marge de manœuvre au Gouvernement dans la rédaction des études d'impact au regard de l'objet des projets de loi auxquelles elles se rapportent³.

Il avait également jugé 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, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation »⁴.*

* Depuis l'intervention de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a circonscrit le contrôle qu'il est susceptible d'opérer, dans le cadre du contrôle *a priori*, en matière d'études d'impact.

– Nonobstant l'institution au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution d'une procédure parlementaire spéciale ouverte à la première assemblée saisie pour contester l'insuffisance de l'étude d'impact, le Conseil constitutionnel avait initialement accepté d'examiner sur le fond, sans condition de « préalable parlementaire », le respect des exigences de l'article 8 la loi organique du 15 avril 2009 en définissant le contenu.

Ainsi, dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, le Conseil était saisi de critiques contre l'insuffisance de l'étude d'impact d'un projet de loi déposé sur le bureau du Sénat. Tout en relevant que la Conférence des présidents du Sénat n'avait été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues, il avait écarté, « *au regard du contenu de l'étude d'impact* », le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi

² Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 15.

³ Le Conseil avait par ailleurs censuré les dispositions du dernier alinéa de l'article 8 de la loi organique imposant que l'étude d'impact expose les « *orientations principales* » des textes d'application nécessaires « *et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires* » (*ibid.*, cons. 16). Comme le rappelle le commentaire aux Cahiers, le Parlement ne pouvait exiger du Gouvernement de telles précisions alors que la loi n'est pas encore votée. Une telle orientation méconnaissait ainsi la séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire.

⁴ *Ibidem*, cons. 17.

organique du 15 avril 2009, de même que celui tiré de l'atteinte aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires⁵.

– Par une décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, le Conseil a ensuite fait évoluer sa jurisprudence en refusant d'examiner un grief relatif au contenu d'une étude d'impact après avoir constaté que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'avait été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues⁶.

Il a réaffirmé cette condition d'un « préalable parlementaire » dans la décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, alors même que la contestation de l'étude d'impact était formulée en l'espèce devant lui par des députés⁷.

Il a retenu la même solution dans ses décisions n°s 2018-769 DC du 4 septembre 2018 et 2018-770 DC du 6 septembre 2018, écartant ainsi l'argumentation des sénateurs requérants qui soutenaient que la circonstance que l'insuffisance de l'étude d'impact n'avait pas été dénoncée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie ne pouvait leur être opposée, dans la mesure où il s'agissait de l'Assemblée nationale⁸.

Dans ces deux décisions, le Conseil constitutionnel a refusé d'opérer une appréciation différenciée selon l'origine du recours, quand bien même l'application de la règle jurisprudentielle du préalable parlementaire crée une dissymétrie entre la première assemblée saisie, seule à même de saisir le Conseil constitutionnel des défauts de l'étude d'impact sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, et l'autre assemblée. Il a, à cet égard, tenu compte de ce que la lettre même de l'article 39 de la Constitution accorde à la première assemblée saisie un rôle particulier dans le contrôle du contenu de l'étude d'impact, le Constituant ayant ainsi entendu faire en sorte de purger la question du respect par cette étude des exigences constitutionnelles et organiques avant même que ne s'engage le travail parlementaire sur le projet de loi.

⁵ Décision 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*, cons. 2 à 4.

⁶ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 2 à 4.

⁷ Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 75 : « Le projet de loi a été déposé le 14 juin 2017 sur le bureau du Sénat et la Conférence des présidents du Sénat n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit donc être écarté ».

⁸ Décisions n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 2 à 6, et n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, paragr. 4.

Très récemment, dans sa décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence en opposant l'exigence jurisprudentielle dite du préalable parlementaire aux députés qui critiquaient l'insuffisance de l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables⁹.

* Dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 portant sur la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques applicables aux betteraves sucrières¹⁰, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, pour la première fois depuis sa décision n° 2015-718 DC précitée, d'examiner au fond un grief tiré de la méconnaissance des exigences du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, la condition dite du préalable parlementaire étant en l'espèce satisfaite.

Pour autant, le Conseil n'a pas estimé devoir changer la nature du contrôle qu'il opère sur un tel grief lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

Les députés requérants reprochaient à l'étude d'impact, d'une part, de comporter des inexactitudes flagrantes dans l'estimation des conséquences du virus de la jaunisse de la betterave sur la perte de son rendement en sucre, sur la situation de la filière industrielle et sur la souveraineté alimentaire de la France. D'autre part, ils soutenaient que cette étude ne recensait pas les options alternatives à l'autorisation de l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes. Enfin, selon eux, elle n'exposait pas avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de l'utilisation de ces produits.

Après avoir constaté que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale avait bien été saisie d'une demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues et qu'elle avait estimé que tel n'était pas le cas, de sorte qu'« *il y a[vait] donc lieu pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur le grief tiré de ce que l'étude d'impact méconnaît l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009* », le Conseil a jugé que « *L'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déférée traitait de l'ensemble des questions énumérées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Au regard du contenu de cette étude, le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté* »¹¹.

⁹ Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, paragr. 5.

¹⁰ Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*.

¹¹ Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 précitée, paragr. 4 et 5.

B. – Dans le cadre de la voie spéciale de contrôle ouverte par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution

* Saisi une unique fois par le Premier ministre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014 relative à la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, précisé la nature et l'intensité de son contrôle.

– Le Conseil constitutionnel a tout d'abord vérifié si sa saisine avait été effectuée dans les conditions fixées par les règles organiques rappelées plus haut et, en particulier, si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie s'était prononcée dans le délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi. Il a ainsi relevé que *« le projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin 2014 ; que la Conférence des présidents du Sénat, réunie le 26 juin 2014, a, en application du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, constaté la méconnaissance des règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 ; qu'en désaccord avec ce constat, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur le respect de ces règles »*¹².

– Puis, le Conseil a précisé la nature de l'office qu'il tient du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, en jugeant que sa saisine sur ce fondement ne lui permet de *« statuer que sur la seule question de savoir si [la] présentation du projet de loi a respecté les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009 ; qu'il ne saurait donc se prononcer sur la conformité des dispositions contenues dans ce projet à d'autres règles constitutionnelles, conformité qui ne pourrait faire l'objet de son appréciation que s'il en était saisi dans les conditions prévues aux articles 61 et 61-1 de la Constitution »*¹³.

– Enfin, le Conseil constitutionnel, après avoir succinctement décrit l'objet du projet de loi, a en premier lieu vérifié que, *« conformément à ce que prévoit l'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009, ce projet de loi [était] précédé d'un exposé des motifs destiné à en présenter les principales caractéristiques et à mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption »*¹⁴.

En second lieu, suivant les termes mêmes de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, il a relevé *« que ce projet de loi est accompagné d'une étude d'impact qui a été mise à la disposition du Sénat dès la date de son dépôt ; que,*

¹² Décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, cons. 1.

¹³ *Ibid.*, cons. 3.

¹⁴ *Ibid.*, cons. 4 et 5.

d'une part, cette étude comprend, conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, des développements relatifs à différentes options possibles sur les délimitations des régions, les élections régionales et départementales et la durée des mandats des membres des conseils régionaux et des conseils départementaux ; qu'elle expose les raisons des choix opérés par le Gouvernement et en présente les conséquences prévisibles ; que, d'autre part, le contenu de cette étude d'impact répond à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause ; qu'il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi ; qu'il n'est en outre pas établi qu'il a été soumis à des consultations dans des conditions qui auraient dû être exposées dans l'étude d'impact »¹⁵.

Il en a déduit que les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 pour la présentation des projets de loi n'avaient pas été méconnues.

III. – L'application à l'espèce

* Comme il l'avait fait lorsqu'il a été saisi pour la première fois, en 2014, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a pris en considération les observations produites par le Gouvernement ainsi que celles produites par les présidents de deux groupes parlementaires.

Ces derniers reprochaient tout d'abord à l'étude d'impact du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense de ne pas satisfaire aux exigences du neuvième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2019, prescrivant que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *exposent avec précision [...] l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* ».

Ils dénonçaient également l'insuffisance de l'évaluation des conséquences financières de ce projet de loi ainsi que l'absence de toute mention relative aux programmes de coopération industrielle européenne de défense.

Enfin, l'un des deux présidents de groupe soutenait que l'étude d'impact ne contenait aucune évaluation des conséquences environnementales de certaines dispositions du projet de loi et faisait en outre valoir que, « *par effet de ricochet* »,

¹⁵ *Ibid.*, cons. 6.

l'insuffisance de cette étude portait atteinte au principe de sincérité budgétaire et à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé, dans le prolongement de sa décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014 précitée, la nature du contrôle qu'il exerce sur le fondement des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution. Mettant l'accent sur le délai qui lui est imparti par ces dispositions pour veiller au respect des exigences organiques relatives à la présentation des projets de loi, il a énoncé qu'il ne peut statuer « *que sur la seule question de savoir si la présentation du projet de loi a respecté les conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009, lesquelles imposent que le projet de loi soit précédé d'un exposé des motifs et comporte une étude d'impact analysant les conséquences de ses dispositions* » et ajouté qu'« *Il ne saurait donc se prononcer sur la conformité des dispositions contenues dans ce projet à d'autres règles constitutionnelles, laquelle ne pourrait faire l'objet de son appréciation que s'il en était saisi dans les conditions prévues aux articles 61 et 61-1 de la Constitution* » (paragr. 3).

Puis, après avoir décrit l'objet des dispositions contenues dans le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (paragr. 4), le Conseil constitutionnel s'est en premier lieu assuré que, conformément à l'article 7 de la loi organique du 15 avril 2009, ce projet de loi était bien précédé d'un exposé des motifs destiné à en présenter les principales caractéristiques et à mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption (paragr. 5).

En second lieu, le Conseil a constaté que « *ce projet de loi, qui comporte notamment des dispositions programmatiques, est accompagné d'une étude d'impact qui a été mise à la disposition de l'Assemblée nationale dès la date de son dépôt* » (paragr. 6).

Il a alors procédé à l'examen du contenu de cette étude d'impact.

D'une part, le Conseil a relevé que, « *conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, cette étude d'impact définit les objectifs poursuivis par le projet de loi, recense les options possibles et expose les raisons des choix opérés par le Gouvernement* » (paragr. 7).

D'autre part, dans le droit fil de sa jurisprudence, le Conseil a exercé son contrôle au regard des seules autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique précitée qui trouvaient effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause.

Il a constaté que le contenu de cette étude d'impact répond à ces autres prescriptions, tout en écartant les griefs formulés à cet égard par les présidents des deux groupes parlementaires qui avaient produit des observations.

Il a ainsi relevé que le projet de loi « *ne comporte pas de dispositions relatives aux programmes de coopération industrielle européenne de défense* », ce qui permettait d'écartier la critique tirée de ce que l'étude d'impact n'évoquait pas ces programmes. De plus, il a relevé en particulier que, « *conformément aux huitième et neuvième alinéas de ce même article 8, l'étude d'impact expose avec précision l'évaluation des conséquences environnementales des dispositions relatives au régime d'autorisation des études préalables à la pose ou à l'enlèvement de câbles et pipelines en mer ainsi que l'évaluation des conséquences sur l'emploi public des dispositions relatives aux ressources humaines du ministère de la défense* ». Il a en outre souligné que, « *S'agissant des dispositions du projet de loi qui se bornent à fixer des objectifs à l'action de l'État en matière de recrutement, l'étude d'impact expose, avec suffisamment de précision au regard de leur objet, l'évaluation de leurs conséquences sur l'emploi public ou de leurs conséquences économiques, financières et sociales* » (paragr. 8).

Il a déduit de tout ce qui précède que les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 pour la présentation des projets de loi n'ont pas, en l'espèce, été méconnues (paragr. 9). Ce faisant, il n'a en rien préjugé de la conformité à la Constitution du contenu des dispositions du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, une telle appréciation relevant du contrôle qu'il est susceptible d'opérer sur le fondement des articles 61 et 61-1 de la Constitution.