

**Commentaire de la décision n° 2010-608 DC – 24 juin 2010**

**Loi organique relative  
au Conseil économique, social et environnemental**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 27 mai 2010, en application des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) adoptée définitivement le 27 mai 2010.

Cette loi organique fait suite à la modification du titre XI de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elle a principalement pour objet :

- de permettre l’application de la saisine du CESE par voie de pétition ;
- de préciser la consultation du CESE par le Parlement « *sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* » ;
- de modifier la composition du CESE pour l’adapter à ses nouvelles attributions consultatives dans le champ environnemental.

Par ailleurs, elle reprend diverses propositions issues du rapport de M. Dominique-Jean Chertier, intitulé *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*.

Le Conseil constitutionnel a validé la quasi-totalité des dispositions de cette loi organique. Sur les vingt et un articles adoptés, il n’en a déclaré qu’un contraire à la Constitution, relatif au dépôt d’un rapport devant le Parlement. Sa décision est divisée en cinq parties.

**I. – Procédure d’adoption de la loi organique**

Le Conseil constitutionnel a constaté qu’avaient été respectées les conditions fixées par les trois premiers alinéas de l’article 46 de la Constitution et notamment l’exigence d’un délai de quinze jours, applicable lorsque la

procédure accélérée a été engagée, entre le dépôt du projet de loi organique devant la première assemblée saisie et sa discussion en séance publique.

## **II. – Délimitation du contrôle**

Le Conseil constitutionnel n'a pas réexaminé la conformité à la Constitution de l'incompatibilité entre le mandat de sénateur et la qualité de membre du CESE, expressément introduite par l'article 8 de la loi organique à l'article 7-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. En effet, cette incompatibilité résultait déjà de la combinaison de cet article 7-1 avec les articles L.O. 139 et L.O. 297 du code électoral. D'une part, l'article 7-1, qui ne mentionnait que l'incompatibilité avec le mandat de député prévue par l'article L.O. 139, avait été déclaré conforme à la Constitution par la décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, tandis que l'article L.O. 297, qui étend aux sénateurs les incompatibilités applicables aux députés, avait été déclaré conforme par la décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985.

Le Conseil constitutionnel a ainsi confirmé une jurisprudence bien établie<sup>1</sup>, selon laquelle il n'y a pas lieu pour lui de statuer deux fois sur une même disposition en l'absence de changement de circonstances<sup>2</sup>. Rappelons que, s'agissant des lois organiques, celles-ci sont, depuis mars 1959, obligatoirement soumises au Conseil constitutionnel, pour l'ensemble de leurs dispositions, en application de l'article 61 de la Constitution. Il s'ensuit qu'une déclaration de constitutionnalité d'une loi organique dans le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel suffit à donner un brevet de constitutionnalité à l'ensemble des dispositions de cette loi organique sans qu'il soit nécessaire, comme pour les lois ordinaires, que chaque disposition soit mentionnée dans les motifs de la décision.

## **III. – Dispositions relevant de l'article 69 de la Constitution : droit de pétition**

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté cet alinéa à l'article 69 de la Constitution : « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner* ».

---

<sup>1</sup> Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 2.

<sup>2</sup> Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. 4.

L'article 5 de la loi organique organise ce droit de pétition. Il fixe des conditions très souples et exige notamment que la pétition :

- porte sur une question à caractère économique, social ou environnemental ;
- soit rédigée en français ;
- soit signée par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France ;
- soit déclarée recevable par le bureau du CESE ;
- fasse l'objet d'un avis en assemblée plénière dans le délai d'un an à compter de la déclaration de recevabilité ;
- que cet avis soit adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, et publié au *Journal officiel*.

Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution.

#### **IV. – Dispositions relevant de l'article 71 de la Constitution : fonctionnement et composition du CESE**

L'article 71 de la Constitution, complété par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose désormais : « *La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.* »

Trois séries d'articles ont été adoptés en application de cet article 71.

Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 6 modifient ou remplacent des articles du titre I<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 relatif aux missions et attributions du CESE.

Les articles 7 et 9 à 13 de la loi organique modifient le titre II relatif à sa composition et à son organisation.

Les articles 14 à 19 modifient le titre III relatif à son fonctionnement.

#### **A. – Dispositions relatives à la mission et aux attributions du CESE**

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'ensemble des dispositions actualisant la mission du CESE ainsi que les cas dans lesquels sa saisine est obligatoire, sous peine de censure par le Conseil constitutionnel<sup>3</sup>, ou facultative.

On peut noter que, même s'il n'a pas motivé de façon expresse sa décision sur ces points, le Conseil constitutionnel a validé :

– l'auto-saisine du CESE qui n'est pas prévue par la Constitution mais qui permet au CESE d'appeler de sa propre initiative l'attention du Gouvernement mais aussi du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires ; on peut penser que le Conseil constitutionnel a pris en compte, alors que l'auto-saisine constitue la majeure partie de l'activité du CESE, le fait que le constituant du 23 juillet 2008 n'avait pas entendu la supprimer ;

– la contribution du CESE à « *l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental* », compétence également non prévue par la Constitution mais qui, d'une part, n'est pas sans lien avec les missions du Conseil et, d'autre part, n'empiète pas sur la compétence fixée à l'article 24 de la Constitution selon lequel le Parlement « *évalue les politiques publiques* », ni sur celle définie à l'article 47-2 qui dispose que la Cour des comptes « *assiste le Parlement et le Gouvernement... dans l'évaluation des politiques publiques* » ;

– la saisine des sections du CESE aux fins d'études, étant précisé que cette procédure simplifiée ne peut être déclenchée qu'à la demande de celui qui sollicite le CESE, que ce soit le Gouvernement ou une assemblée parlementaire, et que le président du CESE ou dix de ses membres peuvent s'y opposer.

## **B. – Dispositions relatives à l'organisation et à la composition du CESE**

Ces dispositions ont toutes été validées, à l'exception de l'article 10.

Parmi les dispositions validées de la loi organique figuraient en particulier :

– l'article 7 qui modifie la composition du CESE pour que celui-ci comprenne dorénavant des personnes au titre de la protection de la nature et de l'environnement et fasse une place plus importante aux femmes comme le permet, depuis la révision du 23 juillet 2008, le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes duquel : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* » ;

---

<sup>3</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, cons. 14.

– l'article 9 qui limite à deux le nombre maximal de mandats successifs qui pourront être exercés par les membres du CESE et complète les dispositions relatives à leur remplacement en cas de vacance ;

– l'article 12 qui prévoit que des « *personnalités associées... peuvent... être appelées à apporter leur expertise aux sections* », ces personnalités étant seulement associées aux travaux des sections et non à ceux du CESE dont le nombre maximal de membres est fixé à 233 par l'article 71 de la Constitution.

En revanche, a été déclaré contraire à la Constitution l'article 10 qui prévoyait qu'à l'issue d'une période de quatre ans puis tous les dix ans, le Gouvernement remettrait au Parlement, après avis du CESE, un rapport relatif à l'actualisation de sa composition et que ce rapport serait débattu devant le Parlement. D'une part, cet article méconnaissait le champ de compétence du CESE défini par les articles 69 et 70 de la Constitution. D'autre part, il portait atteinte aux modalités de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires telles que déterminées par l'article 48 de la Constitution<sup>4</sup>.

### **C. – Autres dispositions relatives au fonctionnement du CESE**

Les articles 14 à 19 ne soulevaient pas de difficultés particulières, notamment son article 19 qui modifie les dispositions relatives au budget du CESE, figurant à l'article 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, pour les adapter à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, en application de laquelle les crédits du CESE sont désormais inscrits, avec ceux des juridictions administratives et financières, dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

### **V. – Dispositions relevant de l'article 39 de la Constitution : études d'impact**

Prise sur le fondement principal des articles 69 et 71 de la Constitution, la loi organique relative au CESE a également modifié l'article 8 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, puisque son article 3 rajoute un item à la liste de ceux composant une étude d'impact jointe à un projet de loi, afin de préciser que l'étude d'impact doit exposer « *s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental* ».

---

<sup>4</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 100.

Rappelons qu'aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution :

*« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.*

*« 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. »*

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette modification conforme à la Constitution en l'assortissant des mêmes réserves qu'il avait émises dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 :

*« 15. Considérant, en premier lieu, 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 ;*

*« 17. Considérant, en dernier lieu, 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. »*