



Commentaire

Décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021

Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental

Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2020.

En application des dispositions des articles 46 et 61 (1^{er} alinéa) de la Constitution, la loi organique a été transmise par le Premier ministre au Conseil constitutionnel le 16 décembre 2020.

Cette loi organique a été prise sur le fondement des articles 69 et 71 de la Constitution, qui renvoient à la loi organique la détermination de la composition du CESE, de ses règles de fonctionnement et des modalités selon lesquelles il peut être saisi par voie de pétition.

Par sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021 relative à cette loi, le Conseil constitutionnel a déclassé, comme ne relevant pas de la loi organique, le premier alinéa de l'article 6-1 et le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, dans leur rédaction résultant respectivement des articles 6 et 7 de la loi organique examinée. La première disposition dispense le Gouvernement de certaines consultations obligatoires, prévues par la loi ordinaire ou le règlement, sur les projets de loi dont il avait préalablement saisi le CESE. Dans la mesure où cette dispense porte sur des obligations de nature législative ou réglementaire, elle ne relève pas de la loi organique. La seconde disposition porte sur la procédure selon laquelle une future réforme législative de la composition du CESE pourrait être conçue. Elle n'intéressait donc pas le fonctionnement du CESE lui-même.

En outre, il a, sous des réserves d'interprétation, jugé conformes à la Constitution, d'une part, les mots « *le I de l'article 10* » figurant à l'avant-dernier alinéa du paragraphe II de l'article 10-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi organique soumise au Conseil¹ et, d'autre part,

¹ Cette réserve reprend en substance celle déjà formulée, à propos des attributions de contrôle et d'injonction de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dans la décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, cons. 62.

les deuxième à cinquième alinéas de l'article 12 de la même ordonnance, dans sa rédaction résultant de l'article 9 de la même loi organique.

Les autres dispositions de la loi organique ont été déclarées conformes à la Constitution.

Le présent commentaire porte uniquement sur les articles 4 et 9 de la loi organique.

I. – Consultation du public par le CESE (article 4)

A. – Présentation des dispositions

* L'article 4 de la loi organique est relatif aux conditions de l'association du public à l'exercice des missions du CESE. Cette association peut prendre la forme soit d'une consultation du public, soit d'une participation directe aux travaux d'une « *commission* » (terme remplaçant celui de « *section* ») du CESE, et peut justifier l'organisation d'un tirage au sort pour la sélection des participants.

Bien que l'association du public à l'exercice des missions du CESE ne soit pas, en pratique, nouvelle², sa consécration par la loi organique constitue l'une des mesures les plus emblématiques de la réforme adoptée. L'exposé des motifs du projet de loi organique présente ainsi les consultations du public comme « *un nouveau moyen d'action* » attribué au CESE pour l'accomplissement de sa fonction de conseil³ et souligne que la participation directe des citoyens à ses travaux s'inscrit dans « *l'ambition de cette réforme* » de faire de cette assemblée « *le forum de la société civile* »⁴.

L'étude d'impact insiste quant à elle sur la genèse de cette réforme en rappelant que la meilleure association des citoyens à la prise de décision, notamment par l'intermédiaire du CESE, a fait l'objet de nombreuses contributions à l'occasion du « *Grand débat national* »⁵.

² Le CESE procède déjà à des consultations du public par le biais d'une plateforme de consultation en ligne et a également, à deux reprises, organisé des tirages au sort pour constituer des panels de citoyens plus directement associés à l'élaboration des avis, notamment par la participation aux travaux de la section temporaire compétente (voir notamment sur ce point l'étude d'impact, p. 21).

³ Exposé des motifs du projet de loi organique n° 3184 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) relatif au Conseil économique, social et environnemental, p. 5.

⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁵ Étude d'impact, p. 5, 21 et 23.

Ainsi, la réforme envisagée poursuit un double objectif : *« d'une part, institutionnaliser la participation citoyenne au sein d'une assemblée consultative de rang constitutionnel et, d'autre part, renforcer cette dernière alors même qu'elle rencontre des difficultés à assurer pleinement sa mission de conseil auprès des pouvoirs publics »*⁶.

* Les dispositions de l'article 4 de la loi organique énoncent d'abord, au sein d'un article 4-2 nouvellement inséré dans l'ordonnance du 29 décembre 1958, des principes communs auxquels doivent être soumises tant les consultations du public que les participations du public aux travaux des commissions.

En vertu de cet article 4-2, les modalités de l'association du public *« doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité »*. Il est également prévu que la définition du périmètre du public *« assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation »*.

S'inspirant des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, relatif à l'association du public aux décisions de l'administration⁷, l'article 4-2 prévoit en outre que le CESE met à la disposition du public associé *« une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur les modalités de celles-ci »*, lui accorde *« un délai raisonnable pour y prendre part »* et veille *« à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics »*.

* L'article 4 de la loi organique définit, ensuite, les modalités de mise en œuvre des consultations du public en créant à cet effet, au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958, un article 4-3. Il y est prévu qu'une consultation peut être organisée à l'initiative du CESE ou sur la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, et qu'elle peut justifier de recourir à un tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation.

Dans cette dernière hypothèse, des garanties spécifiques sont prévues puisque le CESE *« nomme un ou plusieurs garants tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité chargés de veiller au respect des garanties mentionnées à*

⁶ Rapport n° 3301 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de M. Erwan Balanant, fait au nom de la commission des lois, déposé le 9 septembre 2020, p. 27.

⁷ Cet article, évoqué par le rapport n° 3301 précité de M. Erwan Balanant (p. 29), précise en effet que l'administration qui souhaite *« associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte [...] rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics »*.

l'article 4-2 ». Il est également précisé que la procédure de tirage au sort doit assurer « *une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer* » et garantir « *la parité entre les femmes et les hommes* ».

Enfin, l'article 4-3 nouveau prévoit que les résultats des consultations sont publiés et transmis au Premier ministre ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

B. – Examen de la constitutionnalité

Dans la décision commentée, après avoir rappelé les principales caractéristiques de la procédure de consultation du public prévue à l'article 4-3, le Conseil constitutionnel a d'abord constaté qu'« *il ressort des termes mêmes de ces dispositions qu'une consultation du public ne peut être organisée par le Conseil économique, social et environnemental que pour l'exercice de ses missions* » (paragr. 9).

L'organisation d'une consultation du public est ainsi définie comme une modalité d'exercice des missions du CESE.

Il en résulte qu'« *une telle consultation ne peut intervenir qu'afin d'éclairer le Conseil dans le cadre de ses attributions consultatives prévues aux articles 69 et 70 de la Constitution et précisées aux articles 2, 3 et 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958* » (même paragr.). Il en résulte également que « *le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, auxquels est reconnue la possibilité de demander au Conseil économique, social et environnemental de recourir à la consultation du public, ne peuvent exercer une telle faculté qu'en complément d'une demande d'avis qu'ils ont eux-mêmes formée, sur le fondement des articles 69 ou 70 de la Constitution* » (même paragr.).

En effet, dès lors que l'organisation d'une consultation du public ne constitue pas une compétence nouvelle attribuée à cette assemblée mais un outil à sa disposition pour l'exercice de ses missions, elle ne peut être décidée qu'à l'initiative du CESE lui-même, dans le cadre de l'autonomie qui lui est reconnue pour l'organisation de ses travaux, ou de l'autorité qui l'a saisi de la demande d'avis. En outre, la consultation du public ne peut être une fin en soi, elle n'est qu'un moyen au service de l'élaboration d'un avis.

Le Conseil constitutionnel a ensuite pris en compte les garanties prévues par le législateur organique pour encadrer l'association du public à l'exercice des missions

du CESE en soulignant que « *l'article 4-2 précise que les modalités de l'association du public à l'exercice des missions du Conseil économique, social et environnemental "doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité" et que la définition du périmètre du public doit assurer "une représentativité appropriée à l'objet de la consultation" »* (paragr. 10).

Il en a conclu que « *l'article 4-3, qui n'attribue pas une nouvelle compétence au Conseil économique, social et environnemental, est conforme à la Constitution »* (paragr. 11).

II. – Participation de personnes tirées au sort et de représentants d'instances consultatives locales aux travaux des commissions du CESE et auditions par ces commissions (article 9)

A. – Présentation des dispositions

* L'article 9 de la loi organique procède à diverses modifications de l'article 12 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 relatif à la composition des formations de travail du CESE et à l'organisation de leurs travaux.

Le 2° de cet article 9 a pour objet, en particulier, de remplacer le deuxième alinéa de l'article 12, relatif à l'association de personnalités désignées par le Gouvernement aux travaux des sections, par quatre nouveaux alinéas permettant à « *des personnes tirées au sort selon des modalités respectant l'article 4-2 »* et à « *des représentants des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupement »*⁸ de participer aux travaux des commissions du CESE, avec voix consultative et pour une mission déterminée.

Les nouvelles dispositions de l'article 12 précisent que les modalités de désignation et de participation aux travaux des commissions de ces personnes doivent être définies par le règlement du CESE et que leur désignation et la durée de leurs missions doivent être rendues publiques.

Par ailleurs, le 3° de l'article 9 réécrit le dernier alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui permettait jusqu'alors l'audition de « *fonctionnaires qualifiés »*, afin d'élargir le champ des personnes que les commissions peuvent entendre à leur initiative à « *toute personne entrant dans leur champ de compétences »*. Cette évolution, introduite en première lecture par un amendement

⁸ C'est-à-dire, concrètement, des représentants des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, des conseils de quartier, des conseils citoyens, des conseils de développement, *etc.*

du rapporteur à l'Assemblée nationale, vise à « *compenser pour partie la perte d'expertise que pourra représenter la suppression de la catégorie des personnalités associées de la composition du CESE* »⁹. La loi organique supprime en outre la possibilité d'une telle audition à l'initiative du Gouvernement afin, « *en cohérence avec l'esprit* » de la réforme, de « *laisser une plus grande autonomie et capacité d'initiative au CESE* »¹⁰.

B. – Examen de la constitutionnalité

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord examiné la constitutionnalité du 2° de l'article 9, relatif à la possibilité nouvelle offerte aux commissions du CESE de faire participer à leurs travaux, avec voix consultative, des personnes tirées au sort ou des représentants des instances consultatives locales.

Dans le cadre de cet examen, il a pris en compte les conditions dans lesquelles une telle participation peut intervenir.

Il a relevé que « *les personnes ainsi appelées à participer aux travaux des commissions ne peuvent le faire que "pour une mission déterminée"* » (paragr. 24). Il résulte notamment de ce caractère « déterminé » qu'une personne ne peut participer que de manière ponctuelle aux travaux d'une commission.

Le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation s'agissant de l'importance quantitative de ces participants en soulignant que « *le nombre de ces personnes ne saurait, sans méconnaître les articles 69 et 70 de la Constitution relatifs aux attributions du Conseil, que constituer une part limitée du nombre des membres d'une commission, fixée de telle sorte qu'il n'en résulte pas un déséquilibre dans sa composition ou son fonctionnement* » (paragr. 25). Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le respect des exigences constitutionnelles relatives aux missions du CESE, qui doivent être exercées, de manière exclusive, par les membres de cette assemblée, implique que reste subsidiaire la part des personnes extérieures à cette institution au sein des participants aux travaux de ses commissions.

Par ailleurs, le Conseil a relevé qu'« *en application de l'article 4-2 de l'ordonnance, les modalités de désignation et de participation de ces personnes "doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité"* » (paragr. 26).

⁹ Exposé sommaire de l'amendement n° CL223 déposé le 8 septembre 2020.

¹⁰ *Ibidem*.

Sous la réserve précédemment énoncée, le Conseil constitutionnel a jugé « *que, compte tenu des missions conférées au Conseil économique, social et environnemental, lesquelles n'ont qu'une nature consultative, le fait d'avoir permis à des personnalités extérieures à ce Conseil de participer avec voix consultative aux travaux des commissions ne méconnaît pas [...] les articles 69 et 70 de la Constitution* » (paragr. 27).

Cette conclusion met en évidence le caractère circonstancié de l'appréciation à laquelle s'est livrée le Conseil constitutionnel en prenant en compte, dans sa décision de validation, les attributions spécifiques du CESE et, en particulier, leur nature uniquement consultative.

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite prononcé sur le 3° de l'article 9 de la loi organique qui permet aux commissions du CESE d'entendre à leur initiative toute personne entrant dans leur champ de compétences.

Sur ce point, la décision commentée relève que le législateur organique n'a pas assorti cette possibilité nouvelle d'un dispositif sanctionnant les éventuels refus de déférer à une demande d'audition émanant d'une commission du CESE. Elle souligne en effet que « *Les demandes d'audition formulées par ces dernières, que leurs destinataires peuvent décliner sans s'exposer à des sanctions, ne présentent [...] pas de caractère obligatoire* » (paragr. 28).

Le Conseil constitutionnel a dès lors jugé conformes à la Constitution le 3° de l'article 9 de la loi organique, ainsi que les autres dispositions de ce même article.