

Décision n° 2020-812 DC
du 14 janvier 2021

(Loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 16 décembre 2020, par le Premier ministre, sous le n° 2020-812 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 7 janvier 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement des articles 69 et 71 de la

Constitution. Elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de son article 46.

– Sur l'article 2 :

2. L'article 2 de cette loi organique modifie le dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 mentionnée ci-dessus, relatif aux attributions du Conseil économique, social et environnemental, pour lui permettre de consulter des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

3. L'article 2, qui ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, est conforme à la Constitution.

– Sur l'article 3 :

4. L'article 3 de la loi organique réécrit l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, relatif aux conditions de mise en œuvre de la saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition, afin de simplifier celles-ci.

5. Ainsi, notamment, le délai dont dispose le Conseil pour se prononcer sur les questions soulevées par une pétition et sur les suites à lui donner est réduit d'un an à six mois, le seuil de recevabilité des pétitions passe de 500 000 à 150 000 signataires, la condition d'âge pour y participer est abaissée de dix-huit à seize ans et il est institué un délai d'un an à compter du dépôt de la pétition pour le recueil des signatures.

6. Ces dispositions sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 4 :

7. L'article 4 de la loi organique insère au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958 des articles 4-2 et 4-3 relatifs à l'association du public aux travaux du Conseil économique, social et environnemental.

8. L'article 4-3 prévoit qu'une consultation du public peut être organisée à l'initiative du Conseil économique, social et environnemental ou sur la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, et qu'il peut être recouru à un tirage au sort pour en déterminer les participants. Il prévoit également 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.

9. En premier lieu, 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. Ainsi, d'une part, 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. D'autre part, 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.

10. En second lieu, 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* ».

11. Au regard de ces éléments, l'article 4-3, qui n'attribue pas une nouvelle compétence au Conseil économique, social et environnemental, est conforme à la Constitution.

12. Les autres dispositions de l'article 4 de la loi organique sont également conformes à la Constitution.

– Sur l'article 5 :

13. Le 2° de l'article 5 de la loi organique donne une nouvelle rédaction à l'article 6 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, relatif aux procédures d'adoption des avis du Conseil économique, social et environnemental.

14. Le deuxième alinéa de cet article 6 précise les conditions de mise en œuvre de la procédure d'avis simplifiée. À son initiative ou à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation, le bureau du Conseil décide du recours à cette procédure. La commission compétente émet alors dans un délai de trois semaines un projet

d'avis qui, trois jours après sa publication, est considéré comme un avis du Conseil.

15. D'une part, le projet d'avis préparé en commission doit être approuvé par le bureau au sein duquel, conformément à l'article 14 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 modifié par l'article 11 de la loi organique, chaque groupe dispose d'un représentant. D'autre part, le projet d'avis ne devient l'avis du Conseil que si le président ou au moins un tiers des membres du Conseil ne demandent pas qu'il soit examiné par l'assemblée plénière.

16. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution. Il en est de même des autres dispositions de l'article 5 de la loi organique.

– Sur certaines dispositions de l'article 6 :

17. L'article 6 de la loi organique crée au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958 un nouvel article 6-1, composé de deux alinéas. Le premier alinéa de l'article 6-1 prévoit que, lorsqu'il saisit le Conseil sur un projet de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental, le Gouvernement ne procède pas à certaines consultations prévues par des dispositions législatives ou réglementaires.

18. Cet alinéa, qui ne concerne que la dispense de consultation dont bénéficie le Gouvernement, ne relève ni des matières que le troisième alinéa de l'article 69 et l'article 71 de la Constitution ont placées dans le champ de la loi organique, ni d'aucune autre matière que la Constitution a placée dans ce champ. Par suite, il a valeur de loi ordinaire.

– Sur l'article 7 :

19. L'article 7 de la loi organique réécrit l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui porte sur la composition du Conseil économique, social et environnemental.

20. Son huitième alinéa ne fixe pas la composition du Conseil mais se borne à instituer un comité composé de membres de ce conseil et de divers représentants, chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil. Il ne relève donc d'aucune matière que la Constitution a placée dans le champ de la loi organique. Il a donc valeur de loi ordinaire.

21. Le reste de ces dispositions modifie les règles relatives à cette composition. Il supprime notamment la catégorie des personnalités qualifiées, réduit le nombre de membres de cette assemblée de deux cent trente-trois à cent soixante-quinze et procède à une nouvelle répartition des membres en quatre catégories au lieu de trois. Les dispositions des premier à septième et neuvième à onzième alinéas de l'article 7 de la loi organique sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 9 :

22. 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 Conseil économique, social et environnemental et à l'organisation de leurs travaux.

23. Le 2° de l'article 9 réécrit le deuxième alinéa de cet article 12 pour permettre à des personnes du public tirées au sort et à des représentants d'instances consultatives locales de participer aux travaux des commissions du Conseil avec « *voix consultative* ».

24. En premier lieu, les personnes ainsi appelées à participer aux travaux des commissions ne peuvent le faire que « *pour une mission déterminée* ».

25. En deuxième lieu, 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.

26. En dernier lieu, 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* ».

27. Il résulte de ce qui précède 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, sous la réserve énoncée au paragraphe 25, les articles 69 et 70 de la Constitution. Sous cette même réserve, le 2° de l'article 9 de la loi organique n'est pas contraire à la Constitution.

28. Le 3° de l'article 9 donne une nouvelle rédaction au dernier alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 29 décembre 1958. Cette nouvelle rédaction permet aux commissions d'entendre à leur initiative « *toute personne entrant dans leur champ de compétences* ». Les demandes d'audition formulées par ces dernières, que leurs destinataires peuvent décliner sans s'exposer à des sanctions, ne présentent toutefois pas de caractère obligatoire. Le 3° de l'article 9 est conforme à la Constitution.

29. Il en va de même des autres dispositions de l'article 9.

– Sur l'article 13 :

30. L'article 13 de la loi organique crée au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958 un article 10-1 relatif à la prévention et à la sanction des conflits d'intérêts.

. En ce qui concerne l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts et ses modalités de mise en œuvre :

31. Le premier alinéa du second paragraphe de l'article 10-1 soumet les membres du Conseil à une obligation de déclaration d'intérêts, qu'ils doivent adresser à un organe interne en charge de la déontologie et au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

32. Les catégories d'informations devant figurer dans la déclaration d'intérêts sont définies par un renvoi au paragraphe III de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 mentionnée ci-dessus. Il en résulte que la déclaration doit mentionner : les activités professionnelles donnant lieu ou ayant donné lieu à rémunération ou gratification et les activités de consultant dès lors que ces activités sont exercées à la date de la nomination ou l'ont été au cours des cinq dernières années ; les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ; les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ; les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ainsi que les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

33. Le législateur organique est compétent au titre de l'article 71 de la Constitution pour fixer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts pour les membres du Conseil économique, social et environnemental.

34. Aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée. Le dépôt de déclarations d'intérêts contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée porte atteinte au respect de la vie privée. Pour être conforme à la Constitution, cette atteinte doit être justifiée par un motif d'intérêt général et mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

35. En premier lieu, l'instauration d'une obligation de dépôt, auprès d'un organe en charge de la déontologie et d'une autorité administrative indépendante, d'une déclaration d'intérêts par les membres du Conseil économique, social et environnemental a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci. Elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général.

36. En second lieu, le législateur organique n'a pas autorisé la publication des déclarations d'intérêts établies par les membres du Conseil.

37. Ainsi, au regard des catégories de données à caractère personnel collectées, le droit au respect de la vie privée n'est pas méconnu.

. En ce qui concerne les pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à l'égard des membres du Conseil économique, social et environnemental :

38. Le cinquième alinéa du paragraphe II de l'article 10-1 créé par la loi organique applique aux membres du Conseil économique, social et environnemental différentes dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relatives aux pouvoirs de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. En particulier, il rend applicable le paragraphe I de l'article 10 de la loi du 11 octobre 2013, relatif au pouvoir de la Haute autorité d'adresser une injonction à une personne afin qu'elle fasse cesser une situation de conflit d'intérêts et à la possibilité de rendre publique cette injonction. L'article 10-1 renvoie aussi aux deux derniers alinéas du paragraphe II de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013, qui reconnaissent à la Haute autorité la possibilité de demander des explications ou des documents nécessaires à l'exercice de ses missions et de faire procéder à des vérifications portant sur le contenu des déclarations d'intérêts.

39. Le dernier alinéa du paragraphe II de l'article 10-1 prévoit que, lorsque la Haute autorité constate qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental ne respecte pas les obligations prévues par cet article, elle en informe le président de cette assemblée.

40. En prévoyant qu'une loi organique définit les règles relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental, l'article 71 de la Constitution a réservé au législateur organique la compétence pour définir les incompatibilités auxquelles peuvent être soumis les membres de cette assemblée et les conditions dans lesquelles leur mandat prend fin.

41. Ces dispositions ne font obstacle ni à ce que la loi organique soumette les membres du Conseil économique, social et environnemental à l'obligation de déclarer à une autorité administrative indépendante leurs intérêts publics et privés, ni à ce que cette autorité contrôle l'exactitude et la sincérité de ces déclarations, se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et porte les éventuels manquements à la connaissance du président du Conseil pour que, le cas échéant, celui-ci en tire des conséquences.

42. Toutefois, la référence au paragraphe I de l'article 10 de la loi du 11 octobre 2013 figurant au cinquième alinéa du paragraphe II de l'article 10-1 créé par l'article 13 de la loi déferée ne saurait, sans méconnaître l'article 71 précité, être interprétée comme habilitant la Haute autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi organique. La Haute autorité ne saurait davantage adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat au sein du Conseil. Sous ces réserves, les mots « *le I de l'article 10* » figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique ne méconnaissent pas l'article 71 de la Constitution.

43. Sous ces réserves, les mots précités, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, ne sont pas contraires à la Constitution. Les autres dispositions de l'article 13, qui ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle, ne lui sont pas non plus contraires.

44. Les autres dispositions de la loi organique sont conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

– sous les réserves énoncées au paragraphe 42, 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 n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental ;

– sous la réserve énoncée au paragraphe 25, 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.

Article 2. – N'ont pas le caractère 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 même loi organique.

Article 3. – Les autres dispositions de la loi organique, qui ont le caractère organique, sont conformes à la Constitution.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 14 janvier 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 14 janvier 2021.