

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1305796/6

M. Philippe BRILLAULT

M. Rohmer
Rapporteur

Mme Baratin
Rapporteur public

Audience du 16 juin 2014
Lecture du 30 juin 2014

17-02
52-04-03
R

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris,

Formation de Section
(6^{ème} section)

Vu la requête, enregistrée le 25 avril 2013, présentée pour M. Philippe Brillault, par la SCP Delaporte, Briard et Trichet ; M. Brillault demande au tribunal :

1° - d'annuler la délibération du 26 février 2013 par laquelle le bureau du Conseil économique, social et environnemental a déclaré irrecevable la pétition déposée le 15 février 2013 dont il était le mandataire unique ;

2° - d'ordonner au président du Conseil économique, social et environnemental la production de la note jointe à la lettre qu'il a adressée au Premier ministre le 15 février 2013 et de la réponse que lui a apportée le Secrétariat général du Gouvernement ;

3° - d'enjoindre aux autorités compétentes du Conseil économique, social et environnemental de déclarer recevable ladite pétition ;

4° - de mettre à la charge du Conseil économique, social et environnemental une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

M. Brillault soutient que :

- la délibération est entachée d'un vice de forme, en l'absence des signatures du secrétaire général et du président du Conseil économique, social et environnemental ;

- le bureau du Conseil économique, social et environnemental a méconnu sa compétence en s'estimant lié par la position exprimée par le Premier ministre sur la recevabilité de la pétition en réponse à la demande d'avis formée par le président du conseil ;

- en consultant le Premier ministre, le président du conseil a entaché la délibération en litige d'un vice de procédure, dans la mesure où l'article 4-1 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 ne prévoit aucune consultation extérieure ;

- en consultant le Premier ministre, le président du conseil a porté au principe d'impartialité qui doit régir les délibérations du bureau ;

- le bureau du conseil a entaché sa délibération d'une erreur de droit en se fondant non sur le seul article 4-1 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, mais également sur l'article 2 du même texte ;

- le bureau du conseil a entaché sa délibération d'une erreur de droit en considérant que la saisine du Conseil économique, social et environnemental pour avis sur un projet de loi relevait exclusivement du Premier ministre et ne pouvait être autorisé par voie de pétition ;

- le bureau du conseil a entaché sa délibération d'une erreur de droit dès lors que la considération selon laquelle la saisine du Conseil économique, social et environnemental ne saurait avoir d'effet suspensif à l'égard d'une procédure législative en cours ne pouvait fonder la décision déclarant la pétition irrecevable ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2013, présenté par le Conseil économique, social et environnemental, qui conclut au rejet de la requête ;

Le défendeur soutient que :

- à titre principal, le juge administratif est incompétent pour juger de la légalité de la délibération en litige qui constitue un acte relatif aux relations entre des pouvoirs publics constitutionnels ;

- à titre subsidiaire, les moyens de la requête à fin d'annulation sont inopérants, car le bureau du Conseil économique, social et environnemental était en situation de compétence liée pour juger la pétition irrecevable dès lors que la Constitution et l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 font obstacle à ce que le conseil soit saisi d'une pétition portant sur un projet de loi en cours d'examen au Parlement ;

- à titre infiniment subsidiaire, les moyens de la requête à fin d'annulation ne sont pas fondés :

. les échanges menés par le conseil avec d'autres autorités avant la délibération en litige n'ont eu d'autre but que de recueillir des éléments d'information de nature à alimenter sa réflexion, et ne peuvent être analysés comme des consultations formelles ; en tout état de cause, l'existence de telles consultations serait sans incidence sur la légalité de l'acte ;

. aucun texte organisant le Conseil économique, social et environnemental ne prévoit que les délibérations du bureau doivent être signées par le président ou le secrétaire général ;

. le bureau du conseil ne s'est pas cru lié par la position exprimée par les services du Premier ministre ;

. le bureau n'a pas commis d'erreur de droit en estimant qu'il ne pouvait être saisi d'une pétition portant sur un projet de loi en cours d'examen au Parlement ;

. la mention, dans la délibération, de l'absence de caractère suspensif de la saisine du Conseil économique, social et environnemental à l'égard de la procédure parlementaire constituait un simple rappel et non un motif de la décision ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 octobre 2013, présenté pour M. Brillault, qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ;

Il soutient, en outre, que :

- le juge administratif est compétent pour juger de la légalité de la délibération en litige qui constitue non un acte relatif aux relations entre des pouvoirs publics constitutionnels mais un acte administratif faisant grief ;

- les moyens de la requête à fin d'annulation ne sont pas inopérants dès lors que le bureau du Conseil économique, social et environnemental était en situation de compétence liée pour déclarer la pétition recevable, celle-ci remplissant les conditions posées par l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 ;

- la prise de position du président du Conseil économique, social et environnemental sur la recevabilité de la pétition avant que le bureau du conseil ne statue n'a pas respecté l'indépendance de cet organe ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 20 juin 2014, présentée par le Conseil économique, social et environnemental ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ;

Vu la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe ;

Vu le règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental, approuvé par le décret du 7 janvier 2013 ;

Vu le code de justice administrative et, notamment, le 3° de son article R. 222-21 ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 juin 2014 :

- le rapport de M. Rohmer ;

- les conclusions de Mme Baratin, rapporteur public ;
- et les observations de Me Beauthier pour M. Brillault ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 69 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : « *Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis. / Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. / 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.* » ; que l'article 70 de la Constitution dispose que « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.* » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 : « *Le Conseil économique, social et environnemental est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative. / Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation. / Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires. / Il promeut une politique de dialogue et de coopération avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales et auprès de ses homologues européens et étrangers.* » ; que l'article 4-1 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, résultant de la loi organique du 28 juin 2010, dispose que : « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental. / La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Elle indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui. / La pétition est adressée par un mandataire unique au président du Conseil économique, social et environnemental. Le bureau statue sur sa recevabilité au regard des conditions fixées au présent article et informe le mandataire de sa décision. Dans un délai d'un an à compter de cette décision, le Conseil se prononce par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner. L'avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel.* » ; qu'aux termes de l'article 5 du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental, approuvé par le décret du 7 janvier 2013 : « *Le bureau] statue sur la recevabilité des pétitions au regard de leur objet et des conditions de forme fixées par l'article 4-1 de la loi organique. Il peut, dans ce cadre, entendre le mandataire unique et éventuellement des pétitionnaires. Il attribue les pétitions recevables à la (aux) formation(s) de travail concernée(s).* » ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le 15 février 2013, M. Philippe Brillault, en sa qualité de mandataire unique, a déposé auprès du Conseil économique, social et environnemental une pétition, sur le fondement de l'article 69 de la Constitution, par laquelle les pétitionnaires demandaient l'avis du conseil sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples du même sexe et sur son contenu ; que par une délibération du 26 février 2013, le bureau du

Conseil économique, social et environnemental a déclaré la pétition irrecevable, au motif que la saisine du conseil sur un projet de loi relevait exclusivement du Premier ministre et ne saurait être autorisée par voie de pétition citoyenne ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

3. Considérant que, s'il résulte des dispositions de la Constitution et de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 citées au point 1 que le Conseil économique, social et environnemental est au nombre des pouvoirs publics constitutionnels, la décision par laquelle le bureau désigné en son sein statue sur la recevabilité d'une pétition présentée sur le fondement de l'article 69 de la Constitution, qui concerne les conditions d'ouverture d'un droit accordé aux citoyens et non les relations du conseil avec d'autres pouvoirs publics constitutionnels, a le caractère d'une décision administrative ; que, par suite, la juridiction administrative est compétente pour connaître de la requête présentée par M. Brillault ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant que, s'il appartient au bureau du Conseil économique, social et environnemental, saisi d'une pétition présentée sur le fondement de l'article 69 de la Constitution, de vérifier que les conditions posées à l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 susvisée sont remplies et, notamment, que la pétition est relative à une question à caractère économique, social ou environnemental, il ne résulte d'aucune des dispositions citées au point 1, éclairées par les travaux parlementaires de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique du 28 juin 2010, que cette question ne puisse porter sur un projet de loi, y compris lorsque celui-ci est en cours d'examen par le Parlement et alors que ce mode de saisine ne constitue pas une procédure consultative sur des projets de loi et n'a pas d'incidence sur la procédure parlementaire ; que, par suite, la décision en litige est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'ordonner la production des pièces dont la communication est demandée par le requérant ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :
« *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* » ; qu'il appartient au juge, saisi sur le fondement des dispositions précitées, de statuer sur ces conclusions en tenant compte de la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision ;

6. Considérant que les personnes ayant signé la pétition déposée le 15 février 2013 demandaient au Conseil économique, social et environnemental son avis sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe et sur son contenu ; que la loi n° 2013-404 ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe, issue de ce projet de loi, a été adoptée par l'Assemblée Nationale et le Sénat et promulguée le 17 mai 2013 par le Président de la République ; que, dès lors, la pétition a perdu son objet à la date du présent jugement ; que, par suite, les conclusions de la requête tendant à ce qu'il soit enjoint au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer recevable cette pétition doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant qu'en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu de mettre à la charge du Conseil économique, social et environnemental une somme de 1 500 euros au titre des frais engagés par M. Brillault pour l'instance et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 26 février 2013 par laquelle le bureau du Conseil économique, social et environnemental a déclaré irrecevable la pétition déposée par M. Philippe Brillault en qualité de mandataire unique est annulée.

Article 2 : Le Conseil économique, social et environnemental versera à M. Brillault une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Philippe Brillault et au Conseil économique, social et environnemental.