

Commentaire de la décision n° 2009-586 DC – 30 juillet 2009

Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

La loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été adoptée par le Conseil des ministres le 3 juin 2009, par l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2009 et par le Sénat le 20 juillet 2009. Le 21 juillet 2009, le Premier ministre l'a transmise au Conseil constitutionnel conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Si cette loi, qui comprend un article unique, ne résulte pas directement de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 comme la plupart des lois organiques examinées cette année par le Conseil constitutionnel¹, elle en est une conséquence indirecte.

I.- Les dispositions de la loi organique dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République² avait proposé, d'une part, de « reconnaître au Conseil économique et social un pouvoir consultatif en matière environnementale » et, d'autre part, de « moderniser la composition » de cette institution. La première proposition impliquait une modification de la Constitution, la seconde une adaptation de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social³.

Le projet de loi constitutionnelle déposé à la suite de ces propositions étendait la consultation facultative du Conseil économique et social à « toutes questions relatives à l'environnement » (article 70 de la Constitution) et instituait la possibilité de le saisir par voie de pétition (article 69 de la Constitution), tandis que son exposé des motifs renvoyait à la loi organique une « vaste réforme de la composition du Conseil ». Ces propositions ont été adoptées par le constituant qui, par ailleurs, a complété la dénomination du « Conseil économique et social » par l'épithète « environnemental », a ouvert au Parlement, et non plus seulement au Gouvernement, la possibilité de consulter le Conseil sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental (article 70), a élargi le champ de sa saisine obligatoire aux projets de loi de programmation à caractère environnemental (article 70) et, enfin, a limité le nombre de ses membres à deux cent trente-trois (article 71), soit le nombre fixé par l'ordonnance du 29 décembre 1958 précitée.

¹ Décisions n°s 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution* ; 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », *Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République*, 29 octobre 2007.

³ Modifiée par l'ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962 et les lois organiques n°s 84-499 du 27 juin 1984, 90-1001 du 7 novembre 1990, 92-730 du 30 juillet 1992, 99-209 du 19 mars 1999, 2000-294 du 5 avril 2000, 2004-192 du 27 février 2004 et 2007-223 du 21 février 2007.

Ainsi, au-delà de la volonté exprimée dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, la conjonction de l'élargissement du champ de compétences du CESE et du plafonnement de ses effectifs appelle une modification de sa composition qui, en application de l'article 71 de la Constitution, est fixée par une loi organique. Une loi organique sera, en tout état de cause et aux termes de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴, nécessaire pour qu'entrent en vigueur les nouvelles dispositions de l'article 69 de la Constitution.

Dans l'attente de ces modifications, le législateur organique a décidé de proroger le mandat des membres actuels du CESE, mandat qui aurait dû s'achever en septembre 2009 en application de l'article 9 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 précitée, qui fixe à cinq ans la durée de ce mandat, celui des membres actuels du Conseil économique et social ayant débuté le 7 septembre 2004.

Le législateur organique a d'ailleurs lié le terme de cette prorogation à l'adoption de cette loi organique, puisqu'il a précisé, dans l'article unique de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, que la durée du mandat des membres du CESE était prorogée « *jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la promulgation de la loi organique modifiant la composition du conseil pour l'application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008* » précitée « *et, au plus tard, jusqu'au 30 septembre 2010* ».

La loi organique examinée se distingue ainsi de celles examinées dans le passé par le Conseil constitutionnel qui modifiaient légèrement la composition ou le fonctionnement du Conseil économique et social⁵.

II.- La décision du Conseil constitutionnel

En application de l'article 7 de l'ordonnance organique, la composition actuelle du CESE comprend soixante-neuf représentants des salariés, soixante-douze représentants des entreprises, trois représentants des professions libérales, dix représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles, cinq représentants des coopératives non agricoles, quatre représentants de la mutualité non agricole, dix-sept représentants des activités sociales, onze représentants de l'outre-mer, deux représentants de Français établis hors de France et quarante personnalités qualifiées.

Cet article 7 de l'ordonnance organique renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de « *préciser la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social* ». Tel est l'objet du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984, qui énonce pour les dix catégories de membres du CESE les modalités de leur désignation.

Avant de modifier cette composition, le législateur organique pouvait-il proroger le mandat des membres actuels du CESE ?

La question de la prorogation exceptionnelle et transitoire de mandats a déjà été abordée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel.

Cette jurisprudence est, pour les mandats électifs, désormais ancienne, abondante et constante⁶. D'une part, au regard des exigences constitutionnelles, seul un intérêt général peut justifier, à titre

⁴ En application du I de l'article 46 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁵ Décisions n° 84-171 DC du 18 juin 1984, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social*, cons. 1 et 2 ; n° 90-279 DC du 7 novembre 1990, *Loi organique relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social*, cons. 1 et 2 ; n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 19 et 20.

⁶ Décisions n°s 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant le mode d'élection de l'assemblée territoriale et du conseil du gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 9 ; 90-280 DC du 6 décembre 1990, *Loi organisant la concomitance des renouvellements de conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 9 et 10 ;

exceptionnel et transitoire, une cessation anticipée ou une prolongation de mandats électifs en cours. D'autre part, le Conseil rappelle qu'en cette matière, il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement et qu'il n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

À cette jurisprudence relative à la durée des mandats électifs, il convient d'ajouter celle portant sur la durée de mandats non électifs. Le Conseil a admis la fin, décidée par la loi, de tels mandats à l'occasion de la suppression de la Haute autorité de la communication audiovisuelle et de son remplacement par la Commission nationale de la communication et des libertés⁷.

Selon la même logique, dans sa décision n° 2009-585 DC du 30 juillet 2009, le Conseil constitutionnel a constaté que la prorogation maximale d'un an et de deux mois du mandat des membres du CESE revêtait « *un caractère exceptionnel et transitoire* » et n'était donc pas contraire à la Constitution. Il reste maintenant à adopter, dans le délai imparti, la loi organique nécessaire à l'application des articles 69 et 71 de la Constitution.

96-372 DC du 6 février 1996, *Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*, cons. 1, 3 et 4 ; 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, cons. 4 et 5 ; 2005-529 DC du 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat*, cons. 2, 3 et 5 à 7 ; 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. 14 à 16.

⁷ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 3 à 5.