

## **VIIIème Congrès de l'AFDC**

*16-17-18 juin 2011*

Contribution écrite – Atelier n°6 « Aspects institutionnels nationaux »

*Emmanuelle BORNER-KAYDEL*

*ATER au GERJC-ILF*

### Le Conseil économique, social et environnemental : à la recherche d'un nouveau souffle ?

Troisième assemblée constitutionnelle de notre République après l'Assemblée Nationale et le Sénat, le Conseil économique, social et depuis peu environnemental n'est malheureusement pas la plus connue. Il n'en demeure pas moins une institution active dont le rôle a été renforcé par la révision constitutionnelle de juillet 2008, témoignage de l'importance accordée par le constituant à ce Conseil. Si les modifications apportées ne semblent à première vue pas majeures, à y regarder de plus près il semblerait toutefois que l'impact escompté de cette évolution soit non négligeable. Les changements portent aussi bien sur la forme que sur le fond, et c'est ce dernier point qui peut attirer plus particulièrement l'attention. Il s'agit en effet principalement d'une part d'ouvrir la saisine du Conseil économique, social et environnemental (CESE) aux deux assemblées parlementaires pour les lois entrant dans la compétence du Conseil, d'autre part de mettre en place un droit de pétition pour les citoyens.

Ces modifications s'inscrivent dans le droit fil des préoccupations qui ont prédominé lors de la préparation de la révision constitutionnelle précitée, à savoir la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dont fait partie le CESE, mais traduisent également un souci majeur de ces dernières années : le désir d'améliorer la qualité de la loi. Déjà en 1991, le

Conseil d'Etat tirait la sonnette d'alarme<sup>1</sup>, dénonçant les effets de la « prolifération des normes » notamment sur l'Etat de droit, que cette inflation pourrait mettre en danger. Précédé par Pierre Mazeaud dans ses vœux au Président de la République de 2005, le Conseil d'Etat réitère quinze ans plus tard son inquiétude<sup>2</sup> face à la « complexité croissante des normes »<sup>3</sup>, laquelle « menace l'Etat de droit »<sup>4</sup>.

Permettre désormais aux parlementaires de consulter une institution compétente en matière économique avant l'adoption d'une loi dans cette matière donne à ces dernières une meilleure qualité en ce domaine. En outre, ouvrir la saisine d'une telle institution, économique mais aussi sociale, aux citoyens, semble être le signe d'une plus grande écoute de leurs besoins, et participera sans doute à mieux y répondre. Ces deux moyens devraient permettre d'avoir à la fois un avis plus éclairé et un regard extérieur sur les normes à adopter.

Cependant, il est légitime de se demander si ces réformes vont concrètement apporter plus de poids au Conseil économique, social et environnemental, et dans quelle mesure. Il convient dès lors de s'interroger sur l'impact de la révision constitutionnelle de 2008 concernant le Conseil. Pour cela, il est nécessaire dans un premier temps d'étudier cette institution, son histoire et son fonctionnement (I), pour mieux apprécier les perspectives de la réforme et tenter de dresser un bilan de sa portée concrète (II).

## I. L'évolution lente et progressive du Conseil économique, social et environnemental

Sans qualifier le Conseil économique et social de « méconnu », il est toutefois regrettable de constater que cet organe de l'Etat ne se situe pas au rang des institutions les plus mises en avant. Une analyse de cet acteur constitutionnel exige une meilleure connaissance de son rôle, de son travail, de ses missions... Il est intéressant de noter que ce Conseil trouvait déjà sa

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, De la sécurité juridique, rapport public de 1991

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, Sécurité juridique et complexité du droit, rapport public de 2006

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

place dans l'esprit des grands hommes politiques<sup>5</sup> du début de la V<sup>ème</sup> et même de la IV<sup>ème</sup> République. Un rappel de sa création et de son évolution semble s'imposer (A) avant d'approfondir l'étude du Conseil lui-même (B).

#### A. Les réticences et les déceptions des premières Républiques

L'idée d'une telle institution a été longue à s'imposer, et même après que toute méfiance et réticence aient disparu, le Conseil économique, social et environnemental tel qu'il fonctionne aujourd'hui a été et demeure le fruit d'une lente évolution. La lecture de l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen permet de comprendre pourquoi un tel Conseil n'a pas pu voir le jour plus tôt. Cet article dispose en effet que « le principe de toute souveraineté nationale réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Partant de là, la représentation des intérêts économiques et sociaux au sein d'une assemblée non élue<sup>6</sup> semblait peu appréciable et peu souhaitée. C'est petit à petit que s'est développée l'idée que la Nation pouvait également reposer sur des « groupements fondés sur la solidarité issue des intérêts économiques et du travail »<sup>7</sup>. La reconnaissance progressive de certaines libertés<sup>8</sup>, comme par exemple la liberté d'association, la liberté syndicale,... a conduit à intégrer les intérêts économiques et sociaux de la Nation dans l'organisation politique. Cela se concrétisa en 1925 avec la création du Conseil national économique, première structure du CESE actuel, permettant d'associer des acteurs économiques et sociaux dans le processus décisionnel politique. L'idée était alors d'apporter non plus seulement une représentation abstraite des citoyens<sup>9</sup>, mais surtout d'incorporer une participation au travail législatif de personnes compétentes dans les domaines d'intervention du Conseil.

Le Conseil national économique s'est vu attribué la mission « d'étudier les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de proposer l'adoption

---

<sup>5</sup> Sur ce point, voir notamment le Discours de Bayeux du 16 juin 1946 prononcé par De Gaulle, ainsi que les idées développées par Pierre Mendès-France dans son ouvrage « Pour une République moderne », 1955-1962

<sup>6</sup> DIARD (E.), Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, après engagement de la procédure accélérée, sur le projet de loi organique (N° 1891) relatif au Conseil économique, social et environnemental, 17 février 2010

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Reconnaissance législative à cette époque, c'est-à-dire dans la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle

<sup>9</sup> DIARD (E.), *op. cit.*

de ces solutions aux pouvoirs publics »<sup>10</sup>. Mais le gouvernement n'était pas tenu de suivre les recommandations du Conseil, seulement de l'informer sur la manière dont l'avis était (ou non) pris en compte.

En 1936 le Conseil national économique vit croître ses prérogatives, et cette date marque également le début d'une collaboration avec le Parlement. Dans la réalité cependant, le gouvernement se montrera plus enclin que les parlementaires à travailler avec le Conseil et à tenir compte de ses avis et propositions.

Avec l'avènement de la IV<sup>ème</sup> République, le Conseil va encore évoluer. Dans son *Discours de Bayeux*, le Général De Gaulle présenta ses idées d'une nouvelle chambre parlementaire<sup>11</sup>. Regrettant que les institutions de la République n'aient pu répondre aux nécessités nationales<sup>12</sup> lors de la Seconde Guerre mondiale, il préconisait entre autre un Sénat ayant comme rôle nouveau de représenter diverses catégories sociales. La IV<sup>ème</sup> République ne retint pas tout à fait les idées gaulliennes sur ce point, et seul l'article 25 de la Constitution de 1946 fit mention de ce qui était devenu plus simplement le Conseil économique. Le débat toutefois n'était plus le même et ne porta pas sur l'instauration de cette institution qui n'était de fait plus vraiment nouvelle, mais sur la place qu'il convenait de lui attribuer. Le projet de parlement monocaméral envisagé par de Gaulle ne fut pas retenu, et les attributions du Conseil économique restèrent celles de conseiller parlementaires et ministres sur les lois entrant dans sa compétence. Toutefois, la collaboration ne fut pas des plus fructueuses, et sur les trois-cent-quatre-vingt-dix-neuf avis rendus par le Conseil économique, seuls vingt-six furent demandés par le gouvernement et quarante-cinq par le Parlement<sup>13</sup>. Force fut de constater le peu de succès que connut ce Conseil économique, comme le dénonça Pierre Mendès-France dans ses écrits sur « La République moderne »<sup>14</sup>, avant d'avancer l'idée d'instaurer une troisième chambre parlementaire, à vocation économique et sociale<sup>15</sup>. Mais ce concept ne sera pas retenu, malgré les vœux de De Gaulle en 1958, au moment de la mise en

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> RENOUX (T-S), Quelle place pour le Conseil économique, social et environnemental ?, Petites affiches, 19 décembre 2008 n° 254, P. 114

<sup>12</sup> DE GAULLE (C.), Discours de Bayeux, 16 juin 1946

<sup>13</sup> DIARD (E.), *op.cit.*

<sup>14</sup> MENDES-France (P.), La République Moderne 1961-1962, *in*, Pour une République moderne 1955-1962, œuvres complètes tome IV, pp.758-759. Mendès-France écrit à propos du Conseil économique que « Ni les Assemblées ni les gouvernements ne lui ont jamais reconnu une autorité réelle, n'ont jamais accordé à ses avis la valeur qui aurait dû s'y attacher. Au Parlement, les débats économiques ont sans cesse été dominés ou tout au moins influencés par des préoccupations électorales et démagogiques ».

<sup>15</sup> RENOUX (T-S), *op.cit.*

place des institutions de la nouvelle République, d'adjoindre aux sénateurs des « représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays »<sup>16</sup>, comme il l'avait déjà préconisé une décennie plus tôt. Toutefois, afin de pallier ces manques d'efficacité, la Constitution de la V<sup>ème</sup> République est venue à nouveau modifier ce Conseil devenu économique mais aussi social.

## B. Le Conseil économique et social de la Cinquième République

Héritier des revendications des syndicats ouvriers de 1919, le Conseil économique et social de la V<sup>ème</sup> République bénéficie d'un réel statut constitutionnel, la Constitution lui réservant une place spéciale. Depuis 1958 cependant, aussi bien la composition que les règles de fonctionnement du Conseil ont fait l'objet de diverses modifications. Le Conseil est ainsi devenu une assemblée constitutionnelle, représentative et consultative<sup>17</sup>, indépendante des pouvoirs législatif et exécutif et placée auprès des pouvoirs publics. Dernièrement, le Conseil a bénéficié d'un élargissement de ses prérogatives à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008.

Cinq missions principales lui sont confiées<sup>18</sup>, la première restant sans surprise de conseiller le gouvernement et le Parlement. Le Conseil est invité à ce titre à participer à l'élaboration de la politique en matière économique, sociale et désormais environnementale. La deuxième mission consiste à rapprocher, grâce à sa composition, les différentes catégories socioprofessionnelles. Pour cela, le dialogue entre ces catégories est encouragé, car il apparaît que même si les idées peuvent différer au départ, par la suite elles se rencontrent pour répondre aux préoccupations de chacun au moyen de propositions concernant l'intérêt général. Il lui revient également de soutenir un autre dialogue, aux contours plus étendus puisqu'il s'agit de s'entretenir et de coopérer avec ses confrères européens et étrangers ainsi qu'avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales. Ensuite, il est prévu que le Conseil « contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère

---

<sup>16</sup> DE GAULLE (C.), Discours de Bayeux, 16 juin 1946

<sup>17</sup> Source : site du Conseil économique, social et environnemental [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

<sup>18</sup> Pour les missions qui vont être développées dans ce paragraphe, voir les lignes directrices sur le site du Conseil économique, social et environnemental [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

économique, social et environnemental »<sup>19</sup>. Enfin, le CESE participe à l'information des citoyens.

Composé de 233 membres désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives<sup>20</sup> pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, le Conseil fonctionne sur le modèle de l'Assemblée nationale et du Sénat en se réunissant tout au long de l'année. Il est dirigé par un Président, élu au scrutin secret par l'assemblée du CESE dont il conduit les travaux. Son mandat est de deux ans et demi, de même que celui des membres du Bureau. Le Bureau est convoqué et administré par le Président du Conseil économique, social et environnemental, qui en fixe l'ordre du jour. Ce Président, actuellement Jean-Paul Delevoye<sup>21</sup>, est assisté de deux Questeurs et d'un Secrétaire général.

Le Bureau, organe directeur du Conseil, est composé de dix-huit membres<sup>22</sup> et se réunit sur demande du Président ou bien de la moitié de ses membres. C'est au Bureau que le Gouvernement dépose ses demandes d'avis ou d'études, et c'est à lui qu'il revient de répartir entre les sections l'élaboration des rapports et des études. Il fixe également les points sur lesquels doivent porter les projets d'avis ainsi que les délais dans lesquels ils doivent être achevés.

Quant au Secrétaire général, il est nommé par le Gouvernement sur proposition du Bureau du CESE. Son rôle est principalement de participer aux délibérations du Bureau et d'organiser les travaux des sections.

Les assemblées du CESE sont de deux types : plénière ou de section. Pour ce qui est des assemblées plénières, elles se tiennent deux fois par mois, convoquées par le Président du Conseil et concernent l'ensemble des membres du Conseil. Y assistent et participent aux débats les ministres, informés des avis qui les concernent<sup>23</sup>. L'ordre du jour de ces assemblées est déterminé par le Bureau, et les avis, préparés et présentés par les sections, sont votés par les membres du Conseil.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, modifiée par l'ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962, par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, par la loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 et notamment son article 7, par la loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992 et notamment ses articles 14 et 23bis, par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 et notamment son article 7.1 par la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 par la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010.

<sup>21</sup> Depuis le 16 novembre 2010

<sup>22</sup> Le Bureau du CESE comprend notamment le Président, quatre Vice-présidents, deux questeurs et quatre secrétaires.

<sup>23</sup> Source : site du Conseil économique, social et environnemental [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Le Conseil économique, social et environnemental se réunit également en plus petits groupes constituant les formations de travail du Conseil, réparties en sections, délégations et commissions temporaires. Ces structures d'une petite trentaine de conseillers<sup>24</sup> ont pour mission de préparer les études et les projets d'avis, chaque formation intervenant dans le domaine de compétences qui lui aura été attribué par décret. Concernant plus particulièrement les délégations et commissions temporaires, elles ont pour but d'étudier les questions spécifiques ou bien dépassant les compétences d'une section.

Le CESE est découpé en neuf sections : la section des affaires sociales et de la santé<sup>25</sup>, celle du travail et de l'emploi<sup>26</sup>, la section de l'aménagement durable des territoires<sup>27</sup>, la section de l'économie et des finances<sup>28</sup>, celle des affaires européennes et internationales<sup>29</sup>, la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation<sup>30</sup>, la section de l'environnement<sup>31</sup>, celle de

---

<sup>24</sup> De 27 à 19 plus précisément

<sup>25</sup> La section des affaires sociales et de la santé est compétente dans les domaines de la démographie, de la famille, de la protection sociale, de la santé et des établissements de soins, de la prévention, de la perte d'autonomie, de la solidarité, de l'action sociale, de l'exclusion.

<sup>26</sup> La section du travail et de l'emploi est compétente dans les domaines des relations de travail, de la politique de l'emploi, de l'organisation, du contenu et de la qualité du travail, de la mobilité, des conditions de travail et des droits des travailleurs salariés et non salariés, de la formation professionnelle et tout au long de la vie.

<sup>27</sup> La section de l'aménagement durable des territoires est compétente dans les domaines de la décentralisation, du développement régional, de la planification et de l'organisation territoriales, du développement local et de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du logement, des équipements collectifs, des transports, des communications, du tourisme.

<sup>28</sup> La section de l'économie et des finances est compétente dans les domaines des politiques économiques et financières, du rapport annuel sur l'état de la France, de la répartition et de l'évolution du revenu national, de l'information économique et financière, des questions relatives à l'épargne et au crédit, au système bancaire et d'assurances, aux finances publiques et à la fiscalité.

<sup>29</sup> La section des affaires européennes et internationales est compétente dans les domaines de la coopération et de l'aide au développement, des questions bilatérales et multilatérales, des relations internationales, des questions migratoires des populations, des questions européennes et des relations avec les institutions internationales et de l'Union européenne, de la francophonie.

<sup>30</sup> La section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation est compétente dans les domaines de l'agriculture, du monde rural, de l'économie sociale agricole, de la pêche maritime et de l'aquaculture, des forêts et du bois, de la sécurité et de l'indépendance alimentaires, des industries agroalimentaires et des productions agricoles non alimentaires.

<sup>31</sup> La section de l'environnement est compétente dans les domaines de la protection et de la valorisation de l'environnement, du changement climatique, de la biodiversité, de la mer et des océans, de la transition énergétique, de la prévention, de la gestion et de la réparation des risques environnementaux, de la qualité de l'habitat.

l'éducation, de la culture et de la communication<sup>32</sup>, et enfin la section des activités économiques<sup>33</sup>.

Enfin, le Conseil regroupe également trois délégations : la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques urbaines, celle aux droits des femmes et à l'égalité et enfin la délégation à l'Outre-Mer.

Ainsi que ce tour d'horizon le montre, les domaines de compétence du CESE sont aussi nombreux que variés.

Faut-il en conclure que le Conseil économique, social et environnemental est une institution révolutionnaire qui a modifié le paysage politique de la République française ? Il ne semble pas que la réponse puisse être totalement négative ni totalement positive. Si le CESE a su trouver une place plus concrète que ses prédécesseurs, il n'en demeure pas moins que la révision constitutionnelle de 2008 a tenté de lui insuffler une nouvelle vie afin d'asseoir un peu plus son rôle parmi les acteurs législatifs, ce qui montre bien que ce rôle a besoin d'être soutenu et renforcé.

Il convient dès lors de se pencher sur les apports et les impacts de la réforme sur le CESE, en analysant les modifications apportées, les espoirs escomptés, et en dressant le bilan de la réalité de ces nouvelles mesures.

## II. La recherche d'un nouveau souffle pour le Conseil économique, social et environnemental

Parce que le Conseil économique et social s'essouffait, le constituant a cherché à lui (re ?) donner une plus juste place. Car il ne faut pas oublier l'intitulé de la réforme de 2008, qui explicite clairement ses vues, à savoir la « modernisation et le rééquilibrage des institutions ». Rééquilibrer, en donnant plus à certains et moins à d'autres. Moderniser, en

---

<sup>32</sup>La section de l'éducation, de la culture et de la communication est compétente dans les domaines de la formation initiale, de l'orientation et de l'insertion des jeunes, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la citoyenneté, de l'accès aux droits, de la société de l'information et de la diffusion des savoirs, des activités culturelles, sportives et de loisirs.

<sup>33</sup> La section des activités économiques est compétente dans les domaines des matières premières, des énergies, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services, de l'économie sociale, de la production et de la consommation, de la protection des consommateurs, de la recherche et du développement, de l'innovation technologique, de la compétitivité.



mettant en place des mesures plus actuelles. Est-ce à dire que désormais, le Conseil économique et social est devenu « à la mode » ? Ou bien qu'il jouit d'une notoriété et d'une importance communes à celle des chambres parlementaires ? Il n'est sans doute pas très rationnel ni juridique de s'aventurer jusque là. Mais il faut toutefois reconnaître que de réelles avancées ont été mises en place au bénéfice de l'assemblée constitutionnelle du Palais d'Iéna (A), cependant qu'il semble légitime de s'interroger sur la portée concrète de ces nouvelles mesures (B).

#### A. Le nouveau visage du Conseil économique, social et environnemental

Ne serait-ce qu'à regarder le nouveau nom du Conseil on constate que les modifications touchent la forme même de cette institution. Il est intéressant de noter que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dans sa version initiale, précise dans son article 33 que *les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental »*<sup>34</sup>. Il n'est pas dit que les mots sont « complétés », mais « remplacés ». Il y a donc bien un nouveau Conseil, ou du moins un Conseil au nouveau visage. Ce nouvel acteur constitutionnel intervient désormais non plus seulement en matière économique et sociale, mais également dans le domaine de l'environnement. La prise en compte du « Grenelle de l'environnement » et des mesures prises en ce sens est palpable. Mais si un domaine de compétence enrichit le Conseil, cela nécessite que ce dernier soit renforcé dans ses moyens et effectifs pour assurer au mieux cette nouvelle tâche. C'est ainsi que la révision de 2008 est venue modifier la composition du CESE, composition qui impacte son fonctionnement notamment dans sa mission de « représentation de la société civile et professionnelle »<sup>35</sup>. Si le nombre maximum de conseiller demeure inchangé (233)<sup>36</sup>, en revanche la répartition des sièges est modifiée, incluant désormais certaines catégories telles que les femmes, les étudiants, ou encore les associations œuvrant en faveur de la nature<sup>37</sup>. En effet, ces groupes ne figuraient pas au nombre des représentants sociétaux que comportait le CESE. Pour permettre une pleine concrétisation de cela, cette nouvelle organisation est

---

<sup>34</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République

<sup>35</sup> BAGHESTANI (L.), Petites affiches, 26 octobre 2010 n° 213, P. 5 et Petites affiches, 30 septembre 2009 n° 195, P. 6

<sup>36</sup> Article 71 de la Constitution de 1958 : « 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 » (nous soulignons).

<sup>37</sup> BAGHESTANI (L.), Petites affiches, 26 octobre 2010 n° 213, P. 5

assortie de mesures telles que l'instauration de règles de parité, la diminution de l'âge minimum requis pour être conseiller (passage de vingt-cinq à dix-huit ans), et l'interdiction d'un cumul de plus de deux mandats consécutifs<sup>38</sup>.

Ce n'est toutefois pas tant sur la forme que sur le fond que le CESE a été modernisé. La révision de 2008 ne s'est ainsi pas contentée de renouveler la représentativité du CESE, mais a également renforcé son accessibilité<sup>39</sup>. Ainsi, la saisine du CESE par le Gouvernement pour « tout problème de caractère économique, social et environnemental », est désormais pareillement accordée au Parlement, ainsi que l'indique le nouvel article 70 de la Constitution. Un texte qui permet un bond en avant en ouvrant la saisine aux parlementaires. Le législateur peut donc depuis peu faire étudier certaines propositions de loi par un organisme compétent en la matière, favorisant ainsi la pertinence des textes, l'adéquation entre le projet et les réelles nécessités de la société ou de l'environnement. Ces mesures semblent s'inscrire dans un objectif d'amélioration de la qualité de la loi, objectif souhaité par tous<sup>40</sup> et qui paraît être le défi de ces dernières années<sup>41</sup>. Dans le prolongement de cette idée, de nouveaux domaines d'intervention du CESE auprès du Gouvernement ont été instaurés, qui dispose désormais de la faculté de soumettre au Conseil les « projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques »<sup>42</sup>. Là encore est visible la volonté de renforcer les prérogatives du CESE en élargissant son domaine de compétence et ses possibilités d'action. En parallèle, l'analyse d'un plus grand nombre de normes aidera à en consolider la qualité. En outre, la possibilité ouverte au Parlement de saisir également le Conseil traduit concrètement la préoccupation de rééquilibrer les institutions de la Vème République<sup>43</sup>.

Autre point très important de la révision de 2008 : la mise en place d'un droit de pétition à l'initiative des citoyens. Le nouvel article 69 de la Constitution prévoit la saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition, que le Conseil va examiner avant

---

<sup>38</sup> Article 9 Loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental

<sup>39</sup> BAGHESTANI (L.), *op.cit.*

<sup>40</sup> Cf. *supra*.

<sup>41</sup> Voir l'abondante doctrine sur ce sujet, ainsi que les colloques traitant de cette question. Voir notamment M. Fatin-Rouge Stéfanini, L. Gay, J. Pini, (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Actes du colloque organisé par l'ILF-GERJC les 24 et 25 octobre 2008 à Aix-en-Provence, Bruylant, Bruxelles, 2010, 328p.

<sup>42</sup> Article 70 de la Constitution de 1958, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

<sup>43</sup> RENOUX (T-S), *op. cit.*

de faire « connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner »<sup>44</sup>. Cette pétition doit figurer dans un écrit rédigé en français, indiquer l'identité des 500 000 signataires requis, tous de nationalité française. Pour des raisons de simplification de la procédure, seul un mandataire unique présente la pétition au CESE ; le Bureau vérifiera le respect des critères de recevabilité de ladite pétition. Après avoir informé le mandataire de sa décision de valider ou non la requête, pour le cas où celle-ci est jugée conforme aux conditions exigées, le Bureau la transmet au Conseil qui dispose d'un délai d'un an pour se prononcer. Pour ce faire, il se réunit en assemblée plénière et étudie les questions soulevées par la pétition et décide des suites à donner dans une proposition adressée au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il semble à la lecture de l'article 5 de la loi organique du 28 juin 2010<sup>45</sup> que le Conseil bénéficie d'une marge de manœuvre assez large quant à l'appréciation du contenu de la pétition, puisqu'aucune précision spécifique ne vient encadrer sur ce point les pouvoirs du CESE.

Cette saisine populaire ouvre un peu plus grandes les portes de la démocratie en laissant le peuple se faire entendre, en l'associant à l'élaboration de la loi, lui permettant de s'exprimer en amont sur les points qu'il souhaiterait voir débattus et même pris en compte lors de l'examen d'un texte en matière économique, sociale et/ou environnementale. Une meilleure prise en compte des besoins de la société amènera une meilleure réponse de la part du législateur.

Ce nouveau Conseil économique, social et environnemental bénéficie d'un meilleur équilibre parmi les institutions de la République, et offre au Parlement et aux citoyens une collaboration que beaucoup espèrent fructueuse. Toutefois, il est permis de soulever quelques interrogations quant au succès concret de cette réforme s'agissant du CESE. Contribue-t-il réellement à une

---

<sup>44</sup> Article 69 de la Constitution de 1958, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

<sup>45</sup> Article 5 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, qui prévoit : « 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. »

meilleure qualité législative ? Dans un pays où le droit de pétition n'a jamais vraiment réussi à s'ancrer<sup>46</sup>, les citoyens vont-ils se saisir de cette nouvelle initiative qui leur est accordée ?

## B. Le bilan des premiers mois : entre espoir et scepticisme

Ce n'est qu'à force de temps que la concrétude de la réforme pourra s'apprécier pleinement, mais un premier bilan peut se dessiner à l'issue de l'année écoulée<sup>47</sup>. Il est sans doute encore trop tôt pour mesurer l'impact des nouvelles possibilités offertes au CESE sur la qualité des normes, car ce point nécessite un travail de grande ampleur et de longue haleine qu'à lui seul le Conseil économique, social et environnemental ne peut effectuer. La lutte contre l'inflation législative ne peut évidemment pas dépendre uniquement du Conseil, sur les seules épaules duquel ne peut reposer la solution à ce récurrent problème. Les saisines gouvernementales de 2011<sup>48</sup> ne sont pour le moment qu'au nombre de six<sup>49</sup>, tandis qu'on compte seize auto-saisines sur la même période. Il est à craindre que comme auparavant, le Gouvernement ne saisisse que peu souvent le CESE, sauf pour les cas où cela s'impose vraiment. En outre, pour le moment, aucune saisine parlementaire n'est mentionnée. Il se pourrait qu'en fin de compte, le Conseil économique, social et environnemental fasse lui-même le travail de se saisir sur des points importants, d'y réfléchir et de transmettre ses conclusions aux ministres concernés. Bien sûr il est normal que ce soit le Conseil qui ait le plus fréquemment recours à ses propres compétences, mais il peut apparaître décevant de constater que le législateur ne se soit pas engouffré dans la brèche qui lui était offerte. Faire examiner certaines propositions par le CESE pourrait permettre au Parlement de travailler plus vite sur les points économiques, sociaux et environnementaux, et serait un gage de « sécurité » sur le contenu des textes.

La saisine par voie de pétition devra elle aussi faire ses preuves. A ce jour, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, les citoyens n'ont utilisé cette possibilité qu'une seule fois, en avril

---

<sup>46</sup> RENOUX (T-S), *op. cit.*

<sup>47</sup> Si la révision constitutionnelle a eu lieu en juillet 2008, en revanche elle n'est entrée en vigueur concernant le CESE qu'en juin 2010, cf. la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>48</sup> Source : site du Conseil économique, social et environnemental [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

<sup>49</sup> Les projets d'avis portent sur la biodiversité, la protection sociale, la mobilité des jeunes, la compétitivité, les enjeux du G20 et la formation professionnelle. Déposés entre février et mai 2011, ils seront examinés entre juin et décembre 2011.

2011. Une pétition est en cours<sup>50</sup> depuis pour recueillir les 500 000 signatures requises, et le point qui sera soumis au CESE est une demande d'évaluation de la situation économique de la prise en charge des personnes atteintes d'autisme. La décision de saisir le CESE a été annoncée par un communiqué de presse le 1<sup>er</sup> avril 2011, et pour le moment la pétition est en attente de pouvoir être transmise au Conseil.

Cette réticence à recourir au droit de pétition n'a rien d'étonnant dans un pays où cette pratique n'est pas très populaire, contrairement aux systèmes anglo-saxons dans lesquels ce mécanisme est utilisé depuis le Moyen-âge<sup>51</sup>. Ce n'est qu'à partir de la Révolution qu'en France le droit de pétition a fait son apparition, dans le sens où il est entendu maintenant, c'est-à-dire comme « un appel aux pouvoirs publics et aux autorités constitutionnelles pour solliciter leur intervention dans des circonstances et pour un objet qu'on leur expose »<sup>52</sup>. Ce droit de pétition aura par la suite du mal à s'imposer, se développera peu à peu, pour décliner à partir de la III<sup>ème</sup> République. En effet, cette pratique a souffert d'un concurrent sérieux : le parlementarisme. Le Parlement bénéficiant de l'initiative des lois et du contrôle du Gouvernement, le recours à des « leviers d'actions » comme la pétition populaire ne lui était plus nécessaire<sup>53</sup>. Ce droit a tout de même été réintroduit officiellement petit à petit au cours de la V<sup>ème</sup> République<sup>54</sup>, avant d'être consacré constitutionnellement en 2003 et 2008<sup>55</sup>, mettant respectivement en place une technique de participation locale et la saisine du CESE par voie de pétition. Cette dernière mesure aurait d'ailleurs un double impact, celui de réhabiliter une pratique encore un peu mise à l'écart, mais aussi de remédier à un problème que connaissait l'ancien Conseil économique et social : celui de vivre à travers ses propres saisines<sup>56</sup>. Rééquilibrer les institutions, ce serait bien sûr donner plus de pouvoir au Parlement, et en ce sens un droit de saisine lui a été accordé, mais également de ne pas lui donner tous les pouvoirs, en répartissant les saisines entre le Gouvernement, le Parlement, et le peuple.

Reste à savoir si le peuple va se réconcilier avec cette pratique et en faire un usage régulier, ou si ce droit de pétition va tomber en désuétude avant même d'avoir pu refaire totalement

---

<sup>50</sup> La pétition est accessible sur ce site : <http://www.autistessansfrontieres.com/petition.php>

<sup>51</sup> PREUVOT (P.), Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique, *Juridictoria* n°4, 2010, p.75

<sup>52</sup> LECLERC (J.), Le droit de pétition, étude de droit public comparé, Thèse, Université de droit de Paris, Chatillon-sur-Seine, imprimerie Ernest Leclerc, 1913, p. 1

<sup>53</sup> PREUVOT (P.), *op.cit.* p.83

<sup>54</sup> Par exemple avec l'instauration du médiateur de la République en 1973 avec la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République, *JORF* du 4 janvier 1973,

<sup>55</sup> Avec la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003 et avec bien sûr la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, *JORF* du 24 juillet 2008

<sup>56</sup> PREUVOT (P.), *op.cit.* p.85

surface. De même, l'absence de saisine parlementaire laisse perplexe et peut faire craindre que cette nouveauté ne soit pas aussi utilisée qu'espéré. Ainsi, ce nouveau visage du Conseil économique, social et environnemental laisse entrevoir une consolidation de cette institution constitutionnelle et de ses rapports avec les pouvoirs exécutif et législatif, mais appelle également à la prudence et à la patience concernant la réalisation concrète de tous les effets escomptés de la réforme.

Le Conseil économique, social et depuis peu environnemental a connu une histoire riche en rebondissements, et s'est façonné petit à petit au cœur des institutions constitutionnelles de la République. Modifié récemment tant dans sa composition, et jusque dans son appellation même, que sur ses compétences et domaines d'intervention, le CESE peut désormais travailler davantage à l'amélioration de la qualité des textes législatifs entrant dans son domaine d'intervention. En outre, s'est ouverte une collaboration avec le Parlement, cependant que la participation du Gouvernement se trouve renforcée. Enfin, même les citoyens sont appelés à consulter le Conseil par voie de pétition, permettant ainsi de porter à la connaissance des conseillers, puis du législateurs, les attentes de la société sur divers points.

En revanche, pour le moment, parlementaires et citoyens semblent se montrer quelque peu frileux sur leurs nouveaux droits, et cela n'est pas sans soulever quelques inquiétudes quant à la concrétisation de la révision constitutionnelle de 2008 concernant le Conseil économique, social et environnemental.

Restant réservé sur ces points, il peut toutefois être reconnu un réel renforcement des prérogatives du CESE, et un élargissement de son champ de compétence et des qualités à présenter pour devenir conseiller (âge, sexe, profession...). De concrètes avancées, sur la voie desquelles il faut persévérer....