

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 14PA03850

M. BRILLAULT

M. Frydman
Président

M. Diémert
Rapporteur

M. Romnicianu
Rapporteur public

Audience du 20 mai 2016
Lecture du 6 juin 2016

01-01-05-01-02
17-02-
52-04-03
54-08-01-01-02
R

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris
(Formation plénière)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Philippe Brillault a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la délibération, en date du 26 février 2013, par laquelle le bureau du Conseil économique, social et environnemental a déclaré irrecevable la pétition qu'il avait déposée le 15 février 2013, en sa qualité de mandataire unique des pétitionnaires, tendant, en application de l'article 69 de la Constitution et de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental, à ce que ce Conseil donne son avis sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

Par un jugement n° 1305796-6 du 30 juin 2014, le Tribunal administratif de Paris a, d'une part, annulé la délibération du bureau du Conseil économique, social et environnemental en date du 26 février 2013, d'autre part, rejeté les conclusions de M. Brillault tendant à ce qu'il soit ordonné au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer recevable la pétition en cause et, enfin, mis à la charge du Conseil économique, social et environnemental le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 1^{er} septembre 2014 et 22 octobre 2015, M. Philippe Brillault, représenté par la SCP d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation Delaporte, Briard et Trichet, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1305796-6 du 30 juin 2014 du Tribunal administratif de Paris en tant que, par son article 3, il a rejeté ses conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer recevable la pétition déposée le 15 février 2013 ;

2°) d'enjoindre au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer cette pétition recevable ;

3°) de mettre à la charge du Conseil économique, social et environnemental la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est insuffisamment motivé en ce qu'il ne justifie pas le refus de prononcer l'injonction sollicitée ;

- il est entaché d'une erreur de fait, dès lors que le contenu du projet de loi existe toujours, nonobstant la promulgation de la loi qui en est issue postérieurement au dépôt de la pétition ;

- il est entaché d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui ouvrent le champ matériel des pétitions prévues à l'article 69 de la Constitution à toute « question » à caractère économique, social ou environnemental, quelle que soit la forme que revêt la question en cause, et y compris celle d'un projet de loi ; la procédure consultative suivie devant le Conseil économique, social et environnemental n'étant pas liée à la procédure législative parlementaire, le tribunal administratif ne pouvait se fonder sur la circonstance que la loi qui faisait l'objet de la pétition avait été promulguée pour refuser d'enjoindre au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer cette pétition recevable.

Par des mémoires enregistrés les 26 janvier et 24 décembre 2015, le Conseil économique, social et environnemental, représenté par son président en exercice, agissant en application d'une décision du bureau du Conseil en date du 23 septembre 2014, ayant pour avocat la SCP d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation Lyon-Caen et Thiriez, demande à la Cour :

1°) de rejeter la requête d'appel de M. Brillault ;

2°) par la voie de l'appel incident :

- d'annuler le jugement n° 1305796-6 du 30 juin 2014 en tant qu'il a annulé la délibération du 26 février 2013 par laquelle le bureau du Conseil économique, social et environnemental a déclaré irrecevable la pétition déposée par M. Brillault en qualité de mandataire unique des signataires de celle-ci ;

- de rejeter la requête présentée par M. Brillault devant le Tribunal administratif de Paris ;

3°) de mettre à la charge de M. Brillault la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- son appel incident est recevable ;

- le jugement attaqué est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il a admis la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la demande de M. Brillault, alors que la saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition prévue au dernier alinéa de l'article 69 de la Constitution s'insère dans le cadre des relations entre les pouvoirs publics constitutionnels ; le jugement n'est d'ailleurs pas suffisamment motivé sur ce point ;

- le jugement attaqué est également erroné en droit en ce qu'il a admis que la saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition puisse porter sur un projet de loi, même en cours d'examen par le Parlement ; en effet, la Constitution et la loi organique, éclairées sur ce point par leurs travaux préparatoires et un avis du Conseil d'État, ne peuvent être interprétées que comme réservant la consultation du Conseil économique, social et environnemental sur de tels textes au Premier ministre, la voie de la saisine par pétition n'étant ouverte, comme d'ailleurs celle de la saisine parlementaire, qu'en vue de l'examen d'une « question », même si cette dernière peut être connexe à celle traitée par un projet de loi ;

- à titre subsidiaire, les autres moyens et arguments développés par le requérant ne peuvent qu'être écartés ; le jugement est suffisamment motivé s'agissant du rejet des conclusions à fin d'injonction ; la promulgation de la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe a mis un terme au processus d'élaboration du texte visé par la pétition et a privé celle-ci de son objet.

Par une intervention présentée le 25 août 2015, le Premier ministre demande qu'il soit fait droit aux conclusions à fin d'appel incident du Conseil économique, social et environnemental.

Il soutient que :

- la délibération litigieuse, qui s'inscrit dans le cadre de l'exercice des attributions que la Constitution confère au Conseil économique, social et environnemental, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; en outre, elle ne constitue pas un acte administratif faisant grief ;

- l'article 69 de la Constitution s'oppose à ce que le Conseil économique, social et environnemental soit saisi d'une pétition tendant à ce qu'il émette un avis sur un projet de loi.

Le 3 février 2016, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision de la Cour était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que les conclusions à fin d'appel incident présentées par le président du Conseil économique, social et environnemental sont susceptibles d'être rejetées, sauf à ce que le Premier ministre les régularise en se les appropriant, dès lors, d'une part, que le Conseil économique, social et environnemental est dépourvu de la personnalité morale et ne tient d'aucun texte exprès la possibilité de présenter des conclusions devant le juge administratif et, d'autre part, qu'en vertu du premier alinéa de l'article R. 811-10 du code de justice administrative, il appartient

aux seuls ministres intéressés, sauf dispositions contraires, de présenter devant la cour administrative d'appel les mémoires et observations produits au nom de l'État.

Le Conseil économique, social et environnemental a présenté, le 8 février 2016, des observations en réponse à la communication faite aux parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. Il fait valoir que son statut constitutionnel lui confère la capacité de présenter lui-même des conclusions devant le juge administratif.

Le Premier ministre a présenté, le 31 mars 2016, des observations en réponse à la communication faite aux parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. Il fait valoir les mêmes arguments que ceux exposés par le Conseil économique, social et environnemental.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son titre XI ;
- l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental ;
- le décret du Président de la République du 7 janvier 2013 portant approbation du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Diémert, président,
- les conclusions de M. Romnicianu, rapporteur public ;
- les observations de Me Beauthier, pour M. Brillault, et de Me Thiriez, pour le Conseil économique, social et environnemental.

Une note en délibéré a été présentée, le 23 mai 2016, pour M. Brillault.

1. Considérant que, le 15 février 2013, M. Philippe Brillault, agissant en sa qualité de mandataire unique des signataires d'une pétition demandant au Conseil économique, social et environnemental d'émettre un avis « sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe et son contenu », a déposé celle-ci auprès des services de ce Conseil ; que, par une délibération en date du 26 février 2013, le bureau du Conseil économique, social et environnemental, après avoir constaté que les conditions de forme requises pour le dépôt d'une pétition étaient réunies, a déclaré cette pétition irrecevable au motif que le Premier ministre est seul compétent pour saisir ce Conseil d'une demande d'avis sur un projet de loi et que celui-ci ne saurait donc être saisi à cette fin par voie de pétition ; que, par le jugement n° 1305796-6 du 30 juin 2014, le Tribunal administratif de Paris, statuant sur un recours pour excès de pouvoir formé par M. Brillault contre cette délibération, en a prononcé l'annulation ; qu'il a toutefois rejeté les conclusions du requérant tendant à ce qu'il soit

ordonné au bureau du Conseil économique, social et environnemental de déclarer recevable la pétition en cause ; que M. Brillault relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté ses conclusions à fin d'injonction ; que le président du Conseil économique, social et environnemental demande, par la voie de l'appel incident, l'annulation de ce même jugement en tant qu'il a annulé la délibération litigieuse ;

Sur l'intervention du Premier ministre :

2. Considérant que le Premier ministre a intérêt à ce qu'il soit fait droit à l'appel incident du Conseil économique, social et environnemental ; qu'ainsi son intervention est recevable ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 69 de la Constitution, tel que révisé par l'article 33 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.* » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} 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. (...)* » ; que l'article 4-1 de la même ordonnance, résultant de l'article 5 de la même loi organique, 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'en vertu du sixième alinéa de l'article 5 du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental, le bureau de celui-ci statue sur la recevabilité des pétitions au regard de leur objet et des conditions de forme fixées par les dispositions organiques précitées ; qu'il peut, dans ce cadre, entendre le mandataire unique, ainsi que, éventuellement, des pétitionnaires, et attribue les pétitions recevables aux formations de travail concernées ;

4. Considérant qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des actes qui se rattachent à l'exercice par le Conseil économique, social et environnemental des missions qui lui sont confiées par la Constitution et les lois organiques prises sur son fondement ; qu'il en va ainsi de la délibération par laquelle le bureau de ce Conseil se prononce sur la recevabilité d'une pétition présentée en application des dispositions précitées du troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution et de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil économique, social et environnemental ;

5. Considérant que, dès lors, il y a lieu pour la Cour, comme le demande le Conseil économique, social et environnemental, d'annuler le jugement du 30 juin 2014 par lequel le Tribunal administratif de Paris s'est reconnu compétent pour connaître de la demande de M. Brillault et, statuant par voie d'évocation, de rejeter cette demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ; que, pour le même motif, les conclusions d'appel présentées par M. Brillault devant la Cour doivent également être rejetées ;

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

6. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du Conseil économique, social et environnemental, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. Brillault demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions du Conseil économique, social et environnemental présentées sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Premier ministre est admise.

Article 2 : Le jugement n° 1305796-6 du 30 juin 2014 du Tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 3 : La demande présentée par M. Brillault devant le Tribunal administratif de Paris et ses conclusions présentées devant la Cour sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions du Conseil économique, social et environnemental présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. Philippe Brillault, au président du Conseil économique, social et environnemental et au Premier ministre.

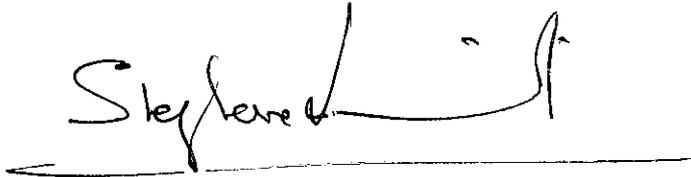
Délibéré après l'audience du 20 mai 2016, à laquelle siégeaient :

- M. Frydman, conseiller d'État, président de la Cour,
- M. Bouleau, premier vice-président,

- Mme Driencourt, M. Krulic, M. Formery, M. Lapouzade, M. Even, Mme Pellissier, Mme Fuchs-Taugourdeau, M. Jardin, Mme Brotons, présidents de chambre,
- M. Polizzi et M. Diémert, présidents.

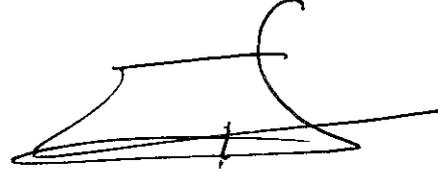
Lu en audience publique, le 6 juin 2016.

Le rapporteur,



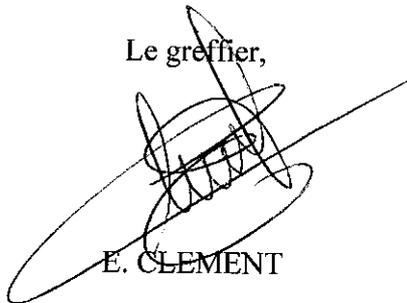
S. DIÉMERT

Le président,



P. FRYDMAN

Le greffier,



E. CLEMENT

La République mande et ordonne au Premier ministre en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.