

Décision n° 2015-256 L du 21 juillet 2015

(Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 juin 2015, par le Premier ministre en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il déclare qu'ont un caractère réglementaire des dispositions législatives relatives à treize organismes, dont un certain nombre de commissions administratives ayant un rôle purement consultatif. La demande a ensuite fait l'objet d'une rectification en date du 29 juin 2015.

Dans sa décision n° 2015-256 L du 21 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a fait pleinement droit à cette demande dans dix cas (I et II). En revanche, pour deux organismes qui assurent l'information du public en matière environnementale, le Conseil n'a déclassé que les dispositions relatives à la composition de ces organismes et non celles relatives au principe de leur existence et à leur mission d'information (III). Enfin, dans le cas de la commission instituée par le sixième alinéa de l'article L. 253 *bis* du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, le Conseil a considéré que les dispositions dont le déclassement était demandé avaient pleinement valeur législative (IV).

I. – Les organismes ayant un rôle exclusivement consultatif qui ne mettent en cause aucun principe ou règle placé par la Constitution dans le domaine de la loi

Pour la suppression des organismes tels que ceux visés par la demande de déclassement, et qui ne font pas partie de la catégorie des autorités administratives indépendantes, il convient de retenir les mêmes règles de compétence que pour leur création : si le législateur est seul compétent pour créer un organisme, il est seul compétent pour le supprimer.

Cette compétence ne dépend pas de la composition de l'organisme visé. Ainsi, ce n'est pas parce que celui-ci comprend des membres du Parlement que seul le législateur sera compétent pour le créer ou le supprimer¹.

¹ Décision n° 2008-212 L du 18 septembre 2008, *Nature juridique de dispositions de la loi n° 82-155 du 11 février 1982 de nationalisation et du code monétaire et financier*. À la suite de cette décision, le haut conseil du secteur public et le haut conseil du secteur financier public et semi-public qui comprenaient des parlementaires ont été supprimés par décret.

Cette compétence dépend en revanche étroitement des missions qui sont confiées à l'organisme, qu'il s'intitule autorité, comité, commission, conseil, haut conseil, observatoire.

Ceux qui sont dotés de simples compétences consultatives peuvent voir modifiés leur composition, leur appellation, leur mode de fonctionnement, leur rattachement à une autorité et être supprimés par voie réglementaire, qu'ils aient été créés par la loi ou le règlement. Toutefois, s'ils ont été créés par la loi, ils ne pourront être supprimés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré que les dispositions dont il est saisi en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution ont le caractère réglementaire.

Mais c'est au législateur d'intervenir dès lors que les avis que ces organismes rendent constituent des garanties dans des domaines touchant aux règles ou aux principes fondamentaux que la Constitution a rangés dans le domaine de la loi.

Pour ne citer que ses décisions les plus récentes, le Conseil a ainsi jugé dans ses décisions n° 2013-237 L du 21 mars 2013², n° 2013-239 L du 18 avril 2013³ et n° 2013-241 L du 5 novembre 2013⁴ que des dispositions relatives à divers organismes avaient un caractère réglementaire.

Faisant application de cette jurisprudence bien établie, le Conseil a, dans sa décision n° 2015-256 L commentée, déclaré qu'avaient le caractère réglementaire les dispositions qui instituent :

– **le comité consultatif des jeux** (paragraphe III de l'article 3 et mots « au comité consultatif des jeux » figurant au II de l'article 28 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne), qui est chargé de centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux, d'assurer la cohérence de la régulation et d'émettre des avis (cons. 1) ;

– **le comité de convergence des normes comptables publiques et privées** (paragraphe VII de l'article 136 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002), qui est chargé d'émettre des recommandations pour développer la convergence de ces normes (cons. 2) ;

² Décision n° 2013-237 L du 21 mars 2013, *Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes ou commissions*.

³ Décision n° 2013-239 L du 18 avril 2013, *Nature juridique de dispositions relatives à un conseil et divers comités*.

⁴ Décision n° 2013-241 L du 5 novembre 2013, *Nature juridique de dispositions relatives à des conseils consultatifs*.

– **le groupe national de suivi des projets d’infrastructures majeurs et d’évaluation des actions engagées** (paragraphe II de l’article 17 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement), qui est chargé du suivi et de l’évaluation de projets d’infrastructure. Le Conseil constitutionnel a relevé qu’en pratique la disposition dont le déclassement est demandé ne produit plus d’effet de droit dès lors qu’elle prévoit expressément que le groupe susmentionné est « *mis en place jusqu’en 2013* » « *à titre expérimental* » (cons. 4) ;

– **la commission consultative des communications électroniques** (art. L. 33-4 du code des postes et des communications électroniques) qui peut notamment être consultée sur des questions relatives au « *domaine des réseaux et des services radioélectriques ainsi que (...) des autres réseaux et services* » (cons. 5) ;

– **le comité national de santé publique** (art. L. 1413-1 du code de la santé publique), qui est un organe consultatif de coordination et d’études en matière de santé, de sécurité sanitaire et de prévention (cons. 7) ;

– **le conseil national de l’aide juridique** (art. 65 et 66 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique), qui est chargé de recueillir les informations, d’établir un rapport annuel et de formuler des propositions en matière d’aide juridictionnelle et d’accès au droit (cons. 25) ;

– **le conseil national des opérations funéraires** (art. L. 1241-1 du code général des collectivités territoriales et la référence à l’avis de ce conseil à l’art. L. 2223-20 du même code), qui est consulté sur des projets de textes relatifs à la législation et à la réglementation funéraire, peut adresser des propositions aux pouvoirs publics et donne son avis sur le règlement national des pompes funèbres et les obligations des régies et entreprises (cons. 16 à 18).

Dans ce dernier cas, le Conseil a considéré que, même si cet organisme figure au nombre des « *organismes nationaux compétents à l’égard des collectivités territoriales et de leurs groupements* » énumérés au livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales, au même titre que le comité des finances locales, que le conseil national d’évaluation des normes et que le conseil national de la formation des élus locaux, il n’était pas possible, compte tenu des attributions de ce conseil, d’appliquer sa jurisprudence relative aux organismes consultatifs mettant en cause les principes fondamentaux de la libre

administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources⁵.

II. – Les autres organismes qui ne mettent en cause aucun principe ou règle placé par la Constitution dans le domaine de la loi

Pour trois autres organismes dont le déclassement était demandé, même s'ils n'ont pas un rôle consultatif, le Conseil a considéré que, compte tenu des missions qui leur sont confiées, ils ne mettent en cause aucun principe ou règle placés par la Constitution dans le domaine de la loi :

– **la commission nationale du commerce équitable** (paragraphe III de l'article 60 de la loi du n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises), qui délivre un label de reconnaissance « commerce équitable » (cons. 3) ;

– **la commission du fonds national pour l'archéologie préventive** (certaines dispositions du quatrième alinéa de l'art. L. 524-14 du code du patrimoine), qui fixe les critères d'attribution des subventions du fonds (cons. 6) ;

– **la commission de prévention des accidents du travail des non-salariés agricoles** (second alinéa de l'art. L. 752-29 du code rural et de la pêche maritime), qui définit les mesures de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles qui doivent être réalisées lors de l'installation des jeunes agriculteurs (cons. 8).

III. – Les organismes assurant l'information du public en matière d'environnement

Deux organismes dont le déclassement était demandé posaient la question de l'étendue de la compétence du législateur :

– **la commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux** (art. 2 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbure liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique), qui a pour objet d'évaluer les risques environnementaux liés à ces techniques et d'émettre un avis public sur des expérimentations prévues par le législateur ;

⁵ Décision n° 99-184 L du 18 mars 1999, *Nature juridique des dispositions du huitième alinéa de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (Commission nationale du débat public)*.

– la commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs (paragraphe VI de l'art. L. 542-3 du code de l'environnement et paragraphe II de l'article 9 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs), qui évalue annuellement l'état des recherches et études relatives à la gestion de ces matières et déchets et rend public un rapport annuel.

Le fait que les avis et évaluations délivrés par ces deux commissions soient relatifs à des questions importantes pour la protection de l'environnement ne semblait pas suffire à considérer que sont en cause les « *principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement* » qui sont de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. En revanche, dans la mesure où ces avis et évaluations sont portés à la connaissance du public (et assurent ainsi un accès à des informations qui demeureraient autrement internes à l'administration), le Conseil a considéré qu'était en cause le droit à l'information garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

On sait que, depuis la décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il n'appartient qu'au législateur « *de préciser "les conditions et les limites" dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement* »⁶ garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'avait guère été saisi de demandes de déclassement relatives à des organismes assurant une information du public en matière environnementale. Dans sa décision n° 2008-211 L du 18 septembre 2008, il avait jugé, à propos du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, que la disposition fixant le nombre de représentants de chacune des catégories de membres de ce Haut Comité « *ne met en cause ni les principes fondamentaux "de la préservation de l'environnement" qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni le droit, dont les conditions et les limites sont définies par la loi en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, d'accéder aux informations relatives à l'environnement ou de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »⁷.

⁶ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 49.

⁷ Décision n° 2008-211 L du 18 septembre 2008, *Nature juridique d'une disposition de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire*, cons. 1.

Retenant un raisonnement similaire à celui de cette précédente demande de déclasserment, le Conseil a donc distingué, dans la demande, les dispositions portant sur la création des organismes et leurs missions d'évaluation et de délivrance d'informations au public en matière environnementale, qui relèvent du domaine de la loi (respectivement cons. 14 et cons. 20), et les dispositions relatives à la composition et aux modalités de fonctionnement des organismes, qu'il a déclassées (respectivement cons. 15 et cons. 21).

Par ailleurs, le paragraphe II de l'article 9 de la loi du 28 juin 2006, qui fixe la date avant laquelle la commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs était chargée d'établir son premier rapport (soit le 30 juin 2007), pouvait pour sa part être déclassé (cons. 22).

IV. – La commission d'experts prévue par le sixième alinéa de l'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

L'article L. 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre fixe les conditions selon lesquelles la qualité de combattant, qui permet l'attribution de la carte du combattant, peut être reconnue.

Aux termes des cinq premiers alinéas de l'article, ont vocation à cette qualité : *« Les militaires des armées françaises, / Les membres des forces supplétives françaises, / Les personnes civiles qui, en vertu des décisions des autorités françaises, ont participé aux opérations au sein d'unités françaises, / qui ont pris part à des actions de feu ou de combat au cours de ces opérations. »*

Le sixième alinéa de cet article institue une *« commission d'experts (...) chargée de déterminer les modalités selon lesquelles la qualité de combattant peut, en outre, être reconnue, par dérogation aux principes visés à l'alinéa précédent, aux personnes ayant pris part à cinq actions de feu ou de combat ou dont l'unité aura connu, pendant leur temps de présence, neuf actions de feu ou de combat »*.

Le Gouvernement affirmait que la commission prévue par cet alinéa *« se borne à donner un avis sur les demandes de reconnaissance de la qualité de combattant pour les cas où les critères légaux ne sont pas remplis. Cette commission n'a cependant pas de pouvoir de décision »*.

En réalité, la lettre même de l'alinéa est sans ambiguïté : la commission d'experts est, en vertu de la loi, compétente pour déterminer des modalités d'attribution de la qualité de combattant pour certaines personnes. Certes, c'est

ensuite l'administration qui décide de l'attribution de cette qualité, mais elle doit alors procéder en respectant les modalités fixées par cette commission d'experts.

Dans sa décision n° 68-8 FNR du 27 novembre 1968, le Conseil constitutionnel, saisi de la question du caractère législatif de deux propositions de loi, avait jugé *« que les deux propositions de loi soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont pour objet de "reconnaître la qualité de combattant aux militaires et anciens militaires ayant pris part aux combats en Algérie de 1954 à 1962, au Maroc de 1953 à 1956 ou en Tunisie de 1951 à 1955" ; que les personnes visées éventuellement par ces propositions se sont trouvées placées dans la situation dont il s'agit en vertu de dispositions impératives imposées aux citoyens au titre des obligations de la Défense nationale ; qu'ainsi ces propositions touchent directement aux règles visées dans la disposition précitée ; qu'elles ressortissent, dès lors, au domaine de la loi »*⁸.

Ainsi, la reconnaissance de la qualité de « combattant » relève de l'article 34 dès lors qu'il s'agit d'une contrepartie aux *« sujétions imposées par la Défense nationale »*. Cette décision s'inscrivait dans la suite d'une logique dégagée par le Conseil d'État par un arrêt du 29 janvier 1965⁹, lequel indiquait qu'au nombre des règles relatives aux sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens, règles ressortissant au domaine législatif en application de l'article 34 de la Constitution, *« figurent notamment celles qui ont pour objet d'assurer aux citoyens victimes de dommages corporels dus à des faits de guerre et assimilés, ainsi qu'à leurs ayants-cause, une réparation, par l'Etat, des conséquences dommageables de telles sujétions ; que, plus précisément, il n'appartient qu'au législateur, en vertu de la disposition précitée de l'article 34, de déterminer les catégories de prestations que comporte cette réparation et de fixer pour chacune d'elles, les conditions à remplir par leurs bénéficiaires »*.

Au regard de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé que les conditions d'octroi de la carte du combattant sont de nature législative et que relèvent donc bien de la loi les dispositions dont le déclassement est demandé dans la mesure où, d'une part, elles déterminent de telles conditions et, d'autre part, les personnes visées par ces dispositions se sont trouvées placées dans la situation dont il s'agit en vertu des dispositions imposées au titre des obligations de la Défense nationale (cons. 11).

⁸ Décision n° 68-8 FNR du 27 novembre 1968, *Propositions de loi de M. Courrière et de M. Brousse tendant à la reconnaissance de la qualité de combattant à certains militaires et anciens militaires ayant pris part aux combats en Algérie, au Maroc et en Tunisie.*

⁹ CE, Ass., *Association républicaine des Anciens combattants et Victimes de guerre et Sieur Lesage*, n° 55022 et n° 55023 Rec. p. 58.