

***La coproduction législative :  
une participation de la société civile dans l'élaboration de la loi***

**Lydia DJEFAFLIA**  
(Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CRDC)

**I) Une coproduction de la loi revendiquée**

- 1) Une participation originale de la société civile dans l'élaboration de la loi
- 2) Une participation décevante de la société civile dans l'élaboration de la loi

**II) Une coproduction de la loi envisageable**

- 1) Une coproduction de la loi en théorie possible
- 2) Une coproduction de loi en pratique possible

Le phénomène de crise de la loi s'accompagne de plusieurs correctifs destinés à combler certains manques. Ces correctifs se sont traduits ces dernières années par une revalorisation du rôle du Parlement, notamment à l'occasion de la révision constitutionnelle du 24 juillet 2008 ou de l'adoption, le 22 janvier 2014, de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de députés ou de sénateurs. Ils se sont également traduits par une volonté de modifier le processus classique de production de la loi en y intégrant de nouveaux acteurs.

La défiance grandissante à l'égard des pouvoirs publics, la remise en cause du dogme de la représentation politique ou encore la réapparition de la figure du citoyen sur la scène juridique invite, en effet, à appréhender de manière plurielle la confection de la loi. À l'idéalisme d'un droit monolithique, ne rendant plus compte de la réalité, lui succède donc un « *droit dialogique* »<sup>1</sup>, s'appuyant sur une multiplicité d'acteurs juridiques. Ce pluralisme se manifeste d'abord par le développement d'un droit supra-étatique. La globalisation ou encore l'influence grandissante des règles communautaires induisent, par exemple, de repenser le droit au-delà des frontières étatiques. Le concept de pluralisme ordonné, développé par Mireille Delmas-Marty, entend notamment réguler ces nouvelles sources de droit. Le pluralisme se manifeste ensuite par le développement d'un droit infra-étatique. Au sein même de l'Etat, la régulation juridique se segmente et de multiples foyers de droit apparaissent. Ces derniers s'illustrent, par exemple, par l'extension de responsabilités accordées aux autorités locales ou encore par la reconnaissance d'un pouvoir propre de réglementation aux autorités indépendantes.

La présente communication aura pour objet de s'intéresser à l'intégration d'un nouvel acteur, la société civile, dans le processus d'élaboration de la loi. Le concept de coproduction législative, initialement utilisé en 2008 pour exprimer une revalorisation du rôle de l'institution parlementaire dans le processus législatif, sera ici élargi aux relations qui se nouent désormais entre le Parlement et la société civile. Le rôle de la société civile dans le processus législatif sera analysé à travers un exemple précis, le Grenelle de l'environnement. Organisé durant l'été 2007 peu de temps après l'élection de Nicolas Sarkozy, cet événement présente la particularité d'avoir associé la « société civile » à l'élaboration de l'avant-projet de loi Grenelle 1 et illustre le souhait, à la fois de la société civile et de la société politique, d'une alliance dans la fabrication de la loi. Plus qu'une simple négociation, les lois Grenelle 1 et 2 ont alors été présentées comme une coproduction de la société civile et du Parlement. Il

---

<sup>1</sup> J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., 2<sup>ème</sup> éd., 2004, p.106.

conviendra ainsi d'observer la réalité du phénomène et d'en tirer des conséquences juridiques (I). Au-delà de l'étude factuelle de ce mécanisme original d'adoption de la loi Grenelle 1, nous nous interrogerons plus largement sur les possibilités constitutionnelles, qu'induisent l'exemple du Grenelle de l'environnement, d'une représentation parlementaire de la société civile à travers l'étude d'une institution méconnue mais au potentiel certain, le Conseil économique social et environnemental (II).

## **I) Une coproduction de la loi revendiquée**

L'organisation du Grenelle de l'environnement est initiée le 21 mai 2007. Ce mécanisme est présenté comme un contrat entre l'Etat, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations environnementales. L'ambition politique affichée est de confectionner une loi relative à la matière environnementale, produit d'une association de la société civile et du Parlement. Les acteurs associés à ce mécanisme sont identifiés sous le vocable « société civile ». Ce mécanisme présente la particularité d'associer les acteurs de la société civile à l'élaboration d'une loi, la loi Grenelle 1, et se propose ainsi de dépasser le stade de la simple négociation. Sous ces traits, le processus apparaît original et la méthode nouvelle (1). Cependant, la mise en œuvre du mécanisme se révèle rapidement décevante et met en lumière les difficultés et les questionnements que soulève cette vaste entreprise de participation de la société civile au sein de la procédure législative (2).

### ***1) Une participation originale de la société civile dans l'élaboration de la loi***

Le Grenelle de l'environnement permet une entrée de la société civile dans le processus législatif, par une participation de celle-ci à la préparation d'un projet de loi. La méthode utilisée s'appuie sur des règles nouvelles et non institutionnalisées. Le dispositif mis en place durant l'été 2009 est un dispositif ad hoc et se découpe en quatre phases.

La première phase est une phase de dialogue et d'élaboration de propositions au sein de groupes de travail. Elle s'étend du 15 juillet au 25 septembre 2007. Les six groupes de travail regroupent représentants de l'État, organisations syndicales et patronales, associations /ONG, collectivités territoriales et y associent des personnalités morales et chaque groupe est focalisé

sur un thème précis<sup>2</sup>. Ces groupes ont pour objectif de dégager des mesures en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable. En plus de ces six groupes, deux ateliers, traitant de sujets transversaux, viennent s'ajouter à cette liste<sup>3</sup>. Chaque groupe est composé de 40 membres, répartis en 5 collèges, les membres des deux ateliers étant issus des membres des six groupes de travail de base. Ces collèges ont pour vocation de représenter les acteurs du développement durable, que sont l'État, les collectivités locales, les associations, les entrepreneurs et les syndicats. Les groupes de travail sont présidés par des personnalités indépendantes qualifiées. Ils sont mandatés pour établir une liste de propositions. Selon les documents présentés par le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, sur un site crée pour l'occasion<sup>4</sup>, ces groupes de travail se sont réunis de quatre à sept fois en séances plénières ou en ateliers. À l'issue de cette première phase de travail, les six groupes ont abouti à des rapports accompagnés de notes de synthèses, le volume total des rapports ne représentant, à ce stade, pas moins de huit cent vingt-sept pages.

La deuxième phase du Grenelle est une phase de consultations de divers publics sur les différentes propositions. Elle se déroule à la fin du mois de septembre 2007, sous la forme de réunions interrégionales en métropole et en Outre-mer, d'une consultation du grand public ainsi que des acteurs locaux via Internet et d'une discussion sans vote à l'Assemblée nationale. Cette phase a été dénommée « phase de démocratie participative au Grenelle de l'environnement »<sup>5</sup>. Les réunions régionales, reproduisant le découpage et le programme des groupes de travail nationaux et aboutissant à une synthèse lors d'une séance plénière, ont rassemblé environ 15 000 personnes<sup>6</sup>. La consultation par internet, quant à elle, organisée du 28 septembre au 14 octobre par une société de service sous la direction du Service d'information du Gouvernement, a engendré trois cent mille connexions et recueilli près de quatorze-mille contributions, « chiffre assez impressionnant pour ce type d'opération »<sup>7</sup>. Pour finir, une discussion sans vote est organisée le 3 octobre 2007 à l'Assemblée nationale sur le

---

<sup>2</sup> Groupe n°1 : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie ; Groupe n°2 : Préserver la biodiversité et les ressources naturelles ; Groupe n°3 : Instaurer un environnement respectueux de la santé ; Groupe n°4 : Adopter des modes de production et de consommation durables ; Groupes n°5 : Construire une démocratie écologique ; Groupes n°6 : Promouvoir des modes de développement écologique favorable à la compétitivité et à l'emploi.

<sup>3</sup> Atelier sur les organismes génétiquement modifiés ; Atelier sur les déchets.

<sup>4</sup> [www.legrenelle-environnement.fr](http://www.legrenelle-environnement.fr)

<sup>5</sup> B. Laville, *Rapport sur la transparence des consultations régionales et du forum internet du Grenelle de l'environnement*, 19 octobre 2007, p.3.

<sup>6</sup> Soit 200 personnes à chaque atelier et 800 personnes à chaque séance plénière.

<sup>7</sup> D. Boy, « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », in *Le Grenelle de l'environnement, Regards sur l'actualité*, n°338, février 2008.

thème du Grenelle de l'environnement. Jean-Louis Borloo, ministre d'État à l'écologie à cette époque, y présente devant la chambre basse le processus du Grenelle. À la suite de ces discussions, cette deuxième phase s'achève par la saisine formelle de neuf organismes consultatifs<sup>8</sup>, afin de recueillir leur avis.

S'ouvre ensuite une phase de négociation entre l'Etat et les collèges, troisième phase du Grenelle de l'environnement. Organisée les 24, 25 et 26 octobre 2007, elle prend la forme de quatre tables rondes finales portant sur quatre thématiques précises<sup>9</sup>, chacune accompagnée de relevés de conclusion, tables autour desquelles sont présents les ministres concernés et les représentants des quatre collèges (les ONG, les salariés, les employeurs, les collectivités territoriales). À l'issue de ces quatre tables rondes finales est établie une liste de deux cent soixante-dix-sept mesures, présentée comme les « engagements du Grenelle de l'environnement ».

Pour finir, une quatrième phase, la phase de suivi des décisions prises en commun, non prévue par le dispositif initial, est ajoutée. Cette quatrième et dernière phase est créée à la suite d'une controverse déclenchée durant une des tables rondes. Un relevé de conclusion sur la gestion des OGM prévoyait « l'activation de la clause de sauvegarde sur le maïs Monsanto 810 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative aux biotechnologies »<sup>10</sup>. Le gouvernement ne souhaitait, toutefois, pas activer cette clause, permettant à un Etat, au nom de preuves scientifiques tangibles, de se soustraire à la législation européenne autorisant la culture d'un maïs génétiquement modifié, et entendait limiter l'interdiction de semer ce même maïs à la période hivernal. Cette position de l'État, véritable « casus belli », déclencha la colère des associations environnementales. « Quel est, en fin de compte, le statut juridique ou politique précis de ces relevés de compte, puisque, semble-t-il, l'un des partenaires – l'Etat - pouvait s'en affranchir après coup ? »<sup>11</sup>, clameront ces dernières. Ce questionnement des associations est révélateur des difficultés à venir de ce type de mécanisme qu'est le Grenelle de l'environnement. Jusqu'à quel point l'État est lié par les décisions prises en commun avec ses

---

<sup>8</sup> Conseil national de l'air, Conseil national du bruit, Conseil national des déchets, Conseil national de l'eau, Comité de prévention et de précaution, Conseil national de la protection de la nature, Conseil national des transports, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>9</sup> Lutter contre les changements climatiques ; Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets ; Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles, OGM ; Instaurer une démocratie écologique.

<sup>10</sup> D. Boy, « Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ? », *op.cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

partenaires de la société civile ? Cette phase de suivi, assimilable à une phase de « contrôle à postériori des décisions prises en commun »<sup>12</sup> s'avère ainsi être au cœur du dispositif. Elle se manifeste par la mise en place à la fin de l'année 2007 et au début l'année 2008 de trente-trois comités de pilotage qui ont pour rôle de traduire les programmes du Grenelle en mesures concrètes et chiffrées. Ces comités sont pilotés par un parlementaire ou une personnalité, assistés par un ou deux cadres de la fonction publique du ministère de l'écologie et autres ministères les plus concernés. Ils rendent leurs rapports au cours de l'année 2008. Une fois cette étape de préparation du projet de loi Grenelle 1 achevée, a commencé alors la procédure de vote au sein des assemblées parlementaires.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 11 juin 2008, le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement est voté officiellement par les deux chambres le 23 juillet 2009. Son adoption suit les règles de la procédure législative ordinaire. Renvoyé, tour à tour, dans chacune des assemblées, le projet de loi Grenelle 1 fait l'objet d'un examen approfondi par les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat. La procédure d'amendement, telle que réglementée par la Constitution<sup>13</sup> est grandement utilisée, si bien que, les chambres ne peuvent s'harmoniser sur un texte. Le recours à une commission mixte paritaire<sup>14</sup> est alors requis. Le 23 juillet 2009, les deux chambres adoptent finalement le texte de compromis, tel qu'élaboré par la commission mixte paritaire. La loi entre, alors, en vigueur le 3 août 2009 sous le nom de « loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ».

Ce schéma simplifié du processus décisionnel souligne le caractère traditionnel du vote de la loi Grenelle 1. Le recours à l'article 45 de la Constitution n'a rien, en effet, d'atypique. Par ailleurs, la densité des amendements, arme privilégiée de l'opposition, est un phénomène ordinaire dans le droit constitutionnel de la Ve République. Toutefois, formellement ordinaire, la procédure parlementaire d'adoption du projet de loi Grenelle 1, apparaît, d'un point de vue matériel, « troublée » par l'intervention de la société civile en amont du processus législatif. L'intervention de la société civile sur le temps de préparation de cette loi produit, en effet, un certain nombre de conséquences sur le travail parlementaire.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Article 44 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>14</sup> Article 45 alinéa 2 Constitution du 4 octobre 1958

L'intervention de la société civile dans le temps de préparation de la loi réajuste la perception du processus législatif. S'il est ordinairement réduit au moment du vote d'une loi par le Parlement, le silence constitutionnel sur la préparation des avant-projets de loi l'attestant, il s'illustre désormais par deux moments forts : la préparation et le vote de la loi. Ce réagencement serait alors de nature à repenser les liens qui unissent le projet de loi et la loi. Le projet de loi est un texte regroupant un ensemble de propositions qui auront vocation ou non à devenir normatives. À ce titre, le projet de loi Grenelle 1 tel qu'élaboré par le gouvernement et la société civile n'a pas vocation, dans son ensemble, à devenir loi. Cette affirmation, si elle apparaît au premier abord évidente, ne l'est pas pour autant. Il pourrait être, en effet, concevable que la société civile, mobilisée pendant plusieurs mois autour de la préparation du projet de loi, s'attende à ce que « son » texte ne soit, en aucune manière, dénaturé par le Parlement. En outre, le gouvernement semble, également, rejoindre cette position, Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie précisant notamment « qu'il importe de rester fidèle à ce qui s'est décidé à ce moment-là d'un commun accord en repoussant les tentations visant à traiter des questions annexes »<sup>15</sup>.

Il ressort de la méthode mise en œuvre par le Grenelle de l'environnement qu'une idée de coproduction législative est possible. En étant positionnée au stade de préparation du projet de loi Grenelle 1, la société civile apparaît alors élevée au rang de co-législateur. Toutefois, bien originale et prometteuse, la méthode utilisée s'est rapidement heurtée à certaines difficultés. La principale, notamment, est celle liée à la perception du lien unissant le projet de loi, préparé par la société civile et la loi, votée par le Parlement. Le positionnement des parlementaires sur ce point, attachés à leur pouvoir légitimement acquis, a conduit alors à rendre la méthode du Grenelle, si prometteuse initialement, quelque peu décevante.

## ***2) Une participation décevante de la société civile dans l'élaboration de la loi***

La loi Grenelle 1 aurait pu être un exemple de coproduction singulière entre la société civile et le Parlement. Toutefois, l'adoption de cette loi s'est heurtée aux réticences de la société politique. L'analyse minutieuse de la loi Grenelle 1, telle qu'adoptée en août 2009, révèle tout d'abord un décalage sensible entre les deux cent soixante-dix-sept mesures formant les engagements du Grenelle de l'environnement adoptée en octobre 2007 et le projet

---

<sup>15</sup> Compte rendu n°63, Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, 2 juillet 2008.

de loi Grenelle 1. Le 25 novembre 2007, soit un mois après les tables rondes finales ayant abouti aux deux cent soixante-dix-sept engagements du Grenelle, le gouvernement met en place les rouages nécessaires à l'élaboration du projet de loi Grenelle 1, le ministre de l'Écologie, Jean-Louis Borloo annonçant qu'il est prévu que « toutes les actions du Grenelle soient regroupées en plusieurs programmes d'action qui seront chacun suivis par un comité de pilotage »<sup>16</sup>. Le rôle de ces comités sera de traduire ces engagements en mesures concrètes. Ces chantiers seront pris en charge par des missions parlementaires, des groupes ad hoc, des groupes d'études et des comités opérationnels et dirigés par un parlementaire ou une personnalité, assistés par un ou deux cadres de la fonction publiques.

Toutefois, certaines craintes relatives à composition de ces comités surgissent. L'Alliance pour la planète, organisation rassemblant un grand nombre d'associations et d'ONG environnementales, déplore notamment que les comités opérationnels s'installent sans que les différents collèges n'y soient associés et demande « à ce que la démarche collective des premières phases du Grenelle continuent de prévaloir : c'est la garantie de la transparence et de l'efficacité »<sup>17</sup>. Yannick Jadot, porte parole de l'Alliance, considère, par exemple, qu'il « serait inconcevable que l'Etat et l'administration définissent seuls, ou avec quelques acteurs privilégiés, les modalités de mise en œuvre des décisions adoptées au Grenelle ». L'Alliance pour la planète décidera ainsi de suspendre sa participation au Grenelle, le 6 décembre 2007, tant que le Grenelle à cinq ne sera pas rétabli. Les réactions virulentes des acteurs de la société civile, dont celle de l'Alliance qui en est un bon exemple, démontrent que la crainte de voir les engagements dénaturés est forte, l'inquiétude d'un Grenelle réduit à un consensus d'apparence, parsemé de déclarations d'intention, est ainsi grandissante. Afin d'apaiser ces appréhensions, le ministre de l'Écologie spécifiera qu'un suivi des groupes opérationnels sera assuré toutes les six semaines avec les différents collèges du Grenelle. Ces comités de suivi seront donc de nature à apaiser les revendications multiples. Le 30 avril 2008, à l'occasion d'une réunion avec le comité de suivi, le projet de loi Grenelle 1 est présenté aux cinq collèges. Jean-Louis Borloo avouera la difficulté dans laquelle ce texte a été accouché : « Je me bats pied à pied et ligne à ligne pour que les engagements précis et chiffrés du Grenelle s'y retrouvent »<sup>18</sup>. Malgré cela, l'accueil des acteurs de la société civile est mitigé.

Si « le projet de loi d'orientation du Grenelle de l'environnement est globalement conforme aux engagements négociés en octobre 2007 », l'Alliance pour la planète s'inquiète toutefois

---

<sup>16</sup> www.actu-environnement.com, « Grenelle : Jean-Louis Borloo précise le calendrier », 25 novembre 2007.

<sup>17</sup> AFP, « Grenelle de l'environnement : c'est le « grand flou », jugent les ONG », *Libération*, 26 novembre 2007.

<sup>18</sup> G. DUPONT, « Jean-Louis Borloo espère « sanctuariser » dans la loi les engagements pris sur l'écologie », *Le Monde*, 30 avril 2008.



de « la révision à la baisse de certaines propositions de mesures, des objectifs de performances environnementales ou des moyens opérationnels par rapport aux engagements d'octobre 2007 »<sup>19</sup>. Il est à noter, en effet, que la quasi-totalité des engagements financiers sont supprimés du projet de loi, même ceux jugés assez consensuels, comme le soutien financier à la rénovation de l'habitat. Certains objectifs (l'agriculture biologique) sont également reportés dans le temps, le Grenelle prévoyant que la France devait avoir 6 % de surface agricole cultivée bio d'ici 2010, le projet ne mentionnant que l'horizon 2013.

En outre, la fondation Nicolas Hulot juge le projet de loi « insuffisant, timide et tardif »<sup>20</sup>. La fondation regrette notamment le retard pris et le renvoi de l'étude et de l'adoption de la loi en septembre 2008 (alors qu'elle était initialement prévue pour le printemps 2008). En dehors de ces questions de calendriers, la fondation souligne que ce texte « met en présence le plus important ensemble de réformes écologiques jamais envisagées en France », mais regrette que « certaines des mesures les plus importantes aient disparu, aient été affaiblies ou repoussées à plus tard ». En outre, l'association déplore aussi l'absence de mention relatant la démarche de codécision mise en marche au Grenelle et les mesures relatives à la sensibilisation et à la formation aux enjeux écologiques.

Ces quelques discours traduisent assez bien l'état d'esprit général dans lequel est adopté le projet de loi Grenelle 1. Les associations environnementales sont globalement satisfaites de ce projet, elles en soulignent néanmoins les failles. Toutefois, s'opposer à ce projet aurait constitué un véritable coup d'arrêt au Grenelle. De plus, l'acharnement avec lequel se bat le ministre de l'écologie est souligné par tous, et apaise ou du moins atténue les craintes de déroutes. Le consensus qui entourait les conclusions du Grenelle de l'environnement s'il n'est pas rompu, semble beaucoup moins solide et c'est dans ce contexte précis que le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Un décalage beaucoup plus tangible s'observe en outre entre le projet de loi et la loi Grenelle 1. L'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale en première lecture est marquée par un vote historique dépassant les clivages partisans traditionnels. La position d'abstention des Verts est toutefois à souligner, la députée Vert déclarant « (s) 'il y a des avancées (...), le texte ne respecte pas les engagements du Grenelle, ni l'ensemble des

---

<sup>19</sup> [www.grenellorama.fr](http://www.grenellorama.fr), « Projet de loi Grenelle : un texte plutôt conforme au Grenelle, mais qui revoit des mesures à la baisse et reste trop flou sur les moyens », 30 avril 2008.

<sup>20</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), « La Fondation Nicolas Hulot juge le projet de loi Grenelle timide et peu concret », 5 mai 2008

engagements européens »<sup>21</sup>. Le député Vert Yves Cochet dénonce par exemple l'adoption de l'amendement Ollier, qui vise à modifier la définition du seuil énergétique pour les constructions neuves, en le rendant deux fois plus élevé par rapport à ce qui avait été retenu par le Grenelle. Cet amendement pourrait « venir menacer toute la cohérence du Grenelle pour les Bâtiments »<sup>22</sup>.

En octobre 2009, le projet est adopté en première lecture au Sénat. Le scénario est toutefois un peu différent puisque le texte est adopté à la quasi-unanimité, avec pour seul abstentionniste, le PCF. Près de 260 amendements, sur 825 déposés, sont adoptés. Bien que voté à la quasi-unanimité, le projet de loi fait toutefois l'objet de critiques de la part des associations environnementales qui considère qu'il contient encore trop de zones de flou.

Le projet est renvoyé, le 10 février 2009, conformément à la procédure législative, à l'Assemblée nationale pour une deuxième lecture. Il est discuté en séance publique à partir du 10 juin 2009. De nouveaux amendements sont introduits. Parmi ceux-ci, nombreux ont pour objet de réintroduire des éléments supprimés par les sénateurs. La commission propose par exemple dans le domaine des autoroutes de modifier « le principe, inscrit par le Sénat, selon lequel l'intégralité du trafic de camions devra être basculé vers le rail et préfère que seul le transit de marchandises qui traverse le pays fasse l'objet d'une telle politique »<sup>23</sup> ou encore de donner la possibilité aux communes d'exonérer de taxe foncière les entreprises à forts besoins énergétiques qui s'installeraient à proximité d'un incinérateur afin de les inciter à valoriser l'énergie de récupération. Les associations environnementales s'inquiètent de la puissance des lobbies, et notamment du lobby de l'incinération qui, pour elles, pousse à faire croire que les déchets sont une ressource.

Le 19 juin 2009, le texte est adopté à nouveau à la quasi-unanimité<sup>24</sup>. 466 députés votent pour, 5 contre et 21 abstiennent, notamment à nouveaux les députés verts. Le parti écologiste, qui s'est abstenu tout le long du processus, en faveur ou contre le texte, adopte une position très critique à son encontre. « Le vote de la loi Grenelle 1 a tourné à la pantalonnade : abaissement drastique des normes pour la rénovation thermique, taxe poids lourds affaiblies, relance des centrales à charbon, dérogation appliquée aux fruits et légumes pour la réduction des

---

<sup>21</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), « Vote du Grenelle 1 : les députés Verts s'abstiennent », 22 octobre 2008.

<sup>22</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), « Grenelle : les industriels de l'isolation et les associations dénoncent un amendement Ollier », 6 octobre 2008.

<sup>23</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), « L'Assemblée nationale étudie à nouveau le projet de loi Grenelle 1 à compter d'aujourd'hui », 9 juin 2009.

<sup>24</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), « Grenelle 1 : le texte est adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale », 19 juin 2009.

pesticides (...)»<sup>25</sup>, s'insurgera notamment Djamila Sonzogni, porte-parole des Verts. Face à la prise de conscience du démantèlement progressif des engagements du Grenelle au cours des discussions, les associations environnementales, quant à elle, appelle à ce que les sénateurs adoptent au plus vite la loi Grenelle 1 afin que la loi Grenelle 2, devant porter les mesures véritablement concrètes, soit votée avant la fin de l'année 2009.

Modifié à nouveau en deuxième lecture par la haute chambre, le projet de loi est déposé le 2 juillet 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale au titre de l'article 45 de la Constitution. Le texte est envoyé à une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur la base des dispositions restant en discussion. Le rapporteur des commissions de chacune des deux chambres, Christian Jacob, pour l'Assemblée nationale et Bruni Sido, pour le Sénat, siège au sein de cette commission mixte paritaire et envoie dans chacune des chambres un rapport, le 22 juillet 2009, en vue d'une discussion en séance publique. Le 23 juillet 2009, l'Assemblée nationale et le Sénat adoptent le texte à la quasi-unanimité.

Le texte est paradoxalement à la fois ovationné par la société politique et la société civile mais aussi vivement critiqué. La société politique se réjouit d'avoir su dépasser les clivages partisans, certains acteurs du Grenelle reconnaissent en outre une prise de conscience croissante des enjeux environnementaux parmi les parlementaires. Toutefois, de nombreuses faiblesses sont mises en lumière<sup>26</sup>. Certaines thématiques sont oubliées ou à peine abordées alors qu'elles avaient été au cœur du processus du Grenelle (le nucléaire, les biocarburants<sup>27</sup>, les organismes génétiques modifiés). Yves Cochet considère que l'absence, dans le texte du Grenelle, de ces thématiques<sup>28</sup> rend le « jeu du Grenelle biaisé ». La multiplication d'amendements divers a conduit à « une lente décomposition progressive du Grenelle » et à une incohérence avec la logique écologique dans laquelle « certains ont voulu y défendre les agro-carburants, les pesticides, les incinérateurs, le chauffage électrique ». En outre, il a été décidé en cours d'adoption de la loi par le biais d'un amendement déposé par la majorité de l'époque, d'enrichir le comité de suivi d'une nouvelle partie, les chambres consulaires constituées des chambres de Commerce et d'Industrie, des chambres d'Agriculture et des chambres des Métiers et de l'Artisanat, alors que ces chambres étaient totalement absentes du processus du Grenelle de l'environnement.

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> P. Billet, « Première impression sur la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement », *JCP G et CT*, n°43, 2009.

<sup>27</sup> Article 21 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Loi Grenelle 1

<sup>28</sup> [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), Y. Cochet, « Que restera-t-il du Grenelle de l'environnement ? », 22 juin 2009.

Le choix d'une loi de programmation est aussi critiqué. Le professeur Billet<sup>29</sup> considère notamment que le propre d'un objectif est d'avoir un contenu, une temporalité et une échéance. Or, il constate que de nombreuses dispositions ne rassemblent pas ces critères. L'article 2 de la loi, par exemple, relatif au soutien de la France à la création d'un observatoire scientifique internationale de l'Arctique, ne mentionne aucun délai et de nombreuses dispositions ne font que satisfaire aux exigences communautaires, telles que celles intéressant le domaine de l'eau<sup>30</sup>.

Dans les faits, la loi Grenelle 1 ne fait pas l'unanimité. Le rejet du texte par le parti des Verts, parti dont le thème de prédilection est précisément l'écologie, laisse dubitatif. Cependant, la loi Grenelle 1 est une loi de programme et l'ensemble des mesures concrètes et pragmatiques ne s'y retrouve pas. Conscients de ce dernier élément, les acteurs de la société en appel à l'accélération du processus afin de mettre sur pied la loi Grenelle 2, cœur réel du Grenelle de l'environnement. Or, l'adoption de la loi Grenelle 2 confirmera le délitement progressif entre les engagements du Grenelle adopté en octobre 2007 et leur traduction dans la loi. Déposé sur le bureau du Sénat le 12 janvier 2009, le projet de loi grenelle 2 se voit appliquer la procédure d'urgence de l'article 45 de la Constitution, caractérisé par une seule lecture et des discussions restreintes. Déjà le choix de cette procédure laisse soucieux. « La procédure d'urgence répond-elle vraiment à l'urgence écologique ? », s'interroge à ce moment-là la Fondation Nature Environnement. Le député Vert Yves Cochet dénonce, quant à lui, « un déni de justice »<sup>31</sup>. Au delà de la procédure choisie, l'engouement qu'avait suscité le vote du projet de loi Grenelle 1 par le Sénat semble loin. Voté « sans enthousiasme »<sup>32</sup>, seule la majorité, parfois poussée par le jeu de la discipline partisane<sup>33</sup>, y est favorable. Le PS et le PCF (conformément, pour ce dernier, à sa position initiale) ont voté contre et dénonce des « des reculs sur tout par rapport aux engagements du Grenelle 1(...), des mesures timides et en trompe l'œil »<sup>34</sup>. Les sénateurs Verts et Le RDSE (composé majoritairement de radicaux de gauche) s'abstiennent, se conformant ainsi à leur position de principe. Le vote du projet de loi au sein de l'Assemblée nationale fait état du même constat<sup>35</sup>. Le texte est voté favorablement par les groupes UMP et Nouveau Centre alors que les groupes socialistes, radical et citoyen ainsi que la gauche démocrate et républicaine (GRD, PC et Verts) votent

---

<sup>29</sup> P. Billet, *op.cit.*

<sup>30</sup> Directive n°91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 sur le traitement des eaux urbaines résiduaires.

<sup>31</sup> Reuters, « L'Assemblée vote le Grenelle 2 », *Le Figaro*, 11 mai 2010.

<sup>32</sup> AFP, « Le Sénat vote sans enthousiasme le projet de loi Grenelle 2 » *Le Monde*, 8 octobre 2009

<sup>33</sup> Le Sénateur Alain Vasselle s'interroge notamment sur la capacité du pays à financer les mesures de ce texte

<sup>34</sup> AFP, « Le Sénat vote sans enthousiasme le projet de loi Grenelle 2 » *Le Monde*, *op. cit.*

<sup>35</sup> Reuters, « Assemblée adopte le Grenelle 2 », *Le Monde*, 15 mai 2010.

contre. À l'occasion de ce vote, le Parti des Verts se joint à l'opposition et sort de sa position d'abstention. Pour beaucoup, le projet de loi Grenelle 2 est un recul.

Le député socialiste Philippe Tourtelier qualifie le Grenelle 2 de « renoncement ». La CFDT regrette « que le Grenelle de l'environnement ait accouché d'une loi au deçà des engagements ». La secrétaire nationale des Verts, Cécile Duflot déplore qu'« un certain nombre de lobbies se sont emparés du débat et ont fait reculer les compromis ». Les thèmes des éoliennes<sup>36</sup> et des pesticides<sup>37</sup> en ont été notamment, pour certains, des illustrations. « Les renoncements nombreux du Grenelle 2 sur des points clés signent au moins une chose : l'habillage communicant dont se drapent président, ministres et soutiens à la pétrochimie n'aura pas permis de nous faire oublier que nous n'avons décidément pas changé d'époque. Nous sommes plus que jamais dans celle du cynisme et du mensonge »<sup>38</sup>. L'opposition constante entre économie et environnement, l'insuffisance de mesures financières vertes concrètes, le recul insidieux de la politique environnementale, l'influence regrettable de grands groupes de pression ne peuvent que conduire à dresser un bilan alarmant. L'enthousiasme de façade du ministre de l'écologie, pour qui le Grenelle de l'environnement « a été mené à bon port »<sup>39</sup>, contraste de plus en plus avec le désenchantement grandissant des associations environnementales et plus largement des acteurs de la société civile ayant été associé au processus du Grenelle.

Si la loi grenelle 1 et sa boîte à outils grenelle 2 font état d'avancée dans certains domaines, cette première expérience d'une alliance de la société civile et du Parlement dans la production d'une loi est décevante. Les difficultés matérielles relatives à l'organisation, à la temporalité etc., qui ont surgi au cours du processus était néanmoins prévisible, car propre, au final, au caractère ad hoc d'un tel événement. D'ailleurs, la mise en place d'une quatrième phase de suivi non prévue dans le dispositif initial, au sein duquel les acteurs des différents collèges du Grenelle sont réunis, en est une bonne illustration.

Toutefois, la société civile, telle que composée par l'Etat, apparaît plus critiquable. Les catégories assez hétéroclites qu'elle regroupe, telles que des groupes organisés (les organisations syndicales et patronales, les associations et organisations non gouvernementales), non organisés (les citoyens par le biais de la consultation internet) et plus

---

<sup>36</sup> Le durcissement des conditions d'installation des éoliennes, instauré par amendement, a fait l'objet de vives oppositions

<sup>37</sup> Un amendement insère à l'article 36 bis du projet de loi la possibilité de ne plus interdire l'usage d'un pesticide, uniquement sur des critères sanitaires ou environnementaux.

<sup>38</sup> F. Veillerette, « Grenelle 2 ou la victoire du parlementarisme sous influence ? », *Le Monde*, 17 mai 2010.

<sup>39</sup> AFP, « Pour Borloo, avec la loi Grenelle 2, "la dernière marche est franchie" », *Le Monde*, 11 mai 2010.

surprenant, les collectivités territoriales, semblent entretenir le « flou conceptuel »<sup>40</sup> qu'il y a derrière ce mot. Ce flou conduit à s'interroger sur la tentation du nouveau pouvoir en place à s'être abandonné, au printemps 2007, à l'emploi d'un « mot-vedette »<sup>41</sup>, plutôt qu'à une véritable réflexion sur ce qu'est la société civile.

Au delà de ces difficultés, la limite principale du processus du Grenelle semble pouvoir être résumée autour d'une seule interrogation, celle relative à la place du Parlement dans ce type de manifestation. La critique récurrente qui apparaît tout au long du processus du Grenelle de l'environnement s'attache à pointer du doigt l'inadéquation entre les lois Grenelle 1 et 2 telles que votées par le Parlement et les deux cent soixante-dix-sept engagements du Grenelle adoptés en octobre 2007. Cependant, si la position du Parlement est politiquement critiquable et rompt avec l'ambition politicienne affichée au printemps 2007, elle est juridiquement acceptable. Le Parlement se prévaut d'une légitimité électorale que n'a pas la société civile. Sur le fondement de quelle légitimité la société civile pourrait-elle alors concurrencer la légitimité électorale dont sont dotés les parlementaires ? Un élément de réponse pourrait être avancé à travers le concept de légitimité délibérative. Cette idée, théorisée par Jürgen Habermas, veut qu'une « norme n'est véritablement valide que si elle fait l'unanimité des personnes concernées, lesquelles doivent toutes pouvoir prendre part à la discussion<sup>42</sup> ». La légitimation démocratique reposerait alors sur « l'accord d'individus dotés de capacités de rationalité, placés dans un rapport d'intersubjectivité et désireux de parvenir au consensus par la discussion<sup>43</sup> ». La délibération par le fait qu'elle permette l'unanimité ou le consensus apparaît ainsi comme une source de légitimation, comme le « fondement légitime de l'obéissance aux règles »<sup>44</sup>. Toutefois, si le concept de légitimité délibératif vient légitimer la participation de la société civile au sein de la procédure législative au nom de l'idée d'une production plurielle de la loi, il s'articule surtout autour de la notion de consensus qui « à la différence du compromis suppose un accord sans réserve »<sup>45</sup>. Ce consensualisme, consécutif à l'idée même de délibération, est fondé sur l'idée selon laquelle la force du meilleur argument l'emporte sur les autres. Cette idée doit être toutefois nuancée par l'activisme de certains

---

<sup>40</sup> D. Loschak, La société civile : du concept au gadget, In *La société civile*, J. Chevallier, F. Rangeon, P. Dupire [et al.], Actes du colloque du 25 octobre 1985, organisé par le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), Presses universitaires de France, Coll. Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, 1986, p.44, l'auteur souligne que « le succès du mot ne saurait masquer son flou conceptuel ».

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>42</sup> J. Habermas, *Morale et Communication*, Paris, 1986, (1983), p.58.

<sup>43</sup> L. Blondiaux, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n°268, Décembre 2001.

<sup>44</sup> D. Rousseau, « la démocratie continue : on ne naît pas citoyen, on le devient ! », *Hommes & Libertés*, n°137, janv-fév-mars 2007, p.22.

<sup>45</sup> C. Bouchindhomme, *Le vocabulaire de Habermas*, Ellipses, 2002, p.33.

groupes de pression et certains lobbies selon la classification proposée par le professeur Mekki<sup>46</sup>, qui neutralise en quelque sorte la force du meilleur argument, comme l'attestent les critiques récurrentes<sup>47</sup> des acteurs de la société civile et de certains parlementaires durant le vote des lois Grenelle 1 et 2.

Au final, l'exemple du Grenelle de l'environnement met en lumière les vertus mais aussi, et surtout, les limites de la participation de la société civile dans le processus législative. Malgré cela, la société civile gagnerait à être rendu visible, la qualité et la technicité des contributions dans les débats, puis pour certaines, dans la loi en est la preuve. Or « pour un juriste la seule manière de rendre visible, c'est l'institution »<sup>48</sup>. Il conviendrait alors d'institutionnaliser le rôle de la société civile dans l'élaboration de la loi. Ce schéma est possible. Il apparaît même plus que jamais envisageable à travers le Conseil économique social et environnemental.

## **II) Une coproduction de la loi envisageable**

Le Conseil économique social et environnemental est une assemblée constitutionnelle consultative, régit par les dispositions du titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet organe, étrangement méconnu, a pour rôle essentiel de représenter, « dans une dimension nationale (...), une part essentielle des organisations de la société civile, en tant qu'il est composé de représentant de nombreuses catégories (...) relevant de la société civile : organisations syndicales et patronales, chambres consulaires, associations professionnelles, organismes représentatifs de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce et des professions libérales, représentants des coopératives et des mutuelles, des familles, du monde associatif et d'ONG de diverses catégories. Le Conseil constitue, (en somme), une institutionnalisation de la société civile »<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> M. Mekki, « L'influence normative des groupes d'intérêt : une force vive ou force subversive », *JCP G*, n°43, octobre 2009. Le professeur Mekki distingue les lobbies, définis comme « une organisation qui sert aux groupes de pression comme moyen d'action » et les groupes de pression « une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt », tous deux étant une espèces différentes de groupe d'intérêt, définis comme « celui qui a pour activité d'influer sur les pôles décisionnels qu'ils soient nature politique ou juridique ».

<sup>47</sup> [www.developpementdurable.com](http://www.developpementdurable.com) : Y. Cohignac, « Yves Cochet : le lobby électro-nucléaire est à l'Assemblée », 9 décembre 2009 ; D. Ridoret, « Le Grenelle, la cloche et les lobbies », *Le Monde*, 31 mai 2010.

<sup>48</sup> D. ROUSSEAU, Entretiens : « L'objet de la Constitution, ce n'est pas l'État, mais la société », *Critique*, n°780, 2012/5, p. 431.

<sup>49</sup> Rapport du Conseil économique et social, *De la représentation institutionnelle de la société civile*, Documentation française, juin 2012, p.14.

En tant que représentant de la société civile organisée, comment expliquer alors l'absence du Conseil économique social et environnemental lors du Grenelle de l'environnement ?

Un premier élément de réponse est à rechercher dans la perception à laquelle renvoyait l'institution. Souvent présenté comme un organe désuet et non représentatif, le choix d'une composition ad hoc contrastait vigoureusement avec la rigidité d'une composition établie par la loi et les critiques entourant cette institution, et surtout allait dans le sens de l'engagement politico-médiatique pris à l'égard de l'écologie pendant l'élection présidentielle.

Un deuxième élément de réponse, assurément moins politique, est à rechercher dans le champ de compétence du Conseil économique social et environnemental en 2007. En effet, s'il est aujourd'hui compétent pour « agir » en matière environnementale, cet élargissement n'a été effectué qu'à la suite de la révision constitutionnelle du 24 juillet 2008<sup>50</sup>. D'ailleurs, cette proposition avait été formulée par le Groupe V (« Construire une démocratie écologique ») réuni lors du Grenelle de l'environnement, puis reprise par le Comité Balladur<sup>51</sup>. En outre, qu'en bien même le champ de compétence de cet organe eut été élargi à l'environnement, on est enclin à croire que son champ d'action n'eut pas été suffisant, au regard de l'ambition politique affichée, consistant à ne pas simplement demander un avis à la société civile mais à la faire participer à l'élaboration de l'avant-projet de loi. La Constitution, effet, édictait en 2007 que « le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis »<sup>52</sup>. La Constitution de 1958 n'eut ainsi pas permis un tel processus. On peut d'ailleurs sur ce point souligner la frilosité du constituant qui face à l'élargissement du champ de compétence du conseil, n'a pas entendu modifier la forme de participation de la société civile au sein de cet organe. En effet, les débats parlementaires lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, voté de le 24 juillet 2008, ne font pas état de cette ambition. Il est à noter toutefois, que la question de la modernisation du Conseil économique et social est au cœur de la réforme constitutionnelle, « le renforcement de la démocratie social (apparaissant) comme un impératif pour surmonter les blocages de la société »<sup>53</sup>. Cette modernisation va se manifester notamment par l'ajout de l'adjectif « environnement » dans la dénomination du conseil, par la possibilité de saisir l'institution par voie de pétition, par une

---

<sup>50</sup> Article 32 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

<sup>51</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve république plus démocratique*, 29 octobre 2007, Proposition 65, p. 122.

<sup>52</sup> Article 69 de la Constitution du 4 octobre 1958 tel que modifié par la loi n°93-952 du 27 juillet 1993.

<sup>53</sup> J.-L. Warsmann, Rapport n°892 de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 15 mai 2008, p. 67



faculté offerte désormais aussi au Parlement de consulter le Conseil sur tout problème de caractère économique, social et environnemental. Cependant, aucun élément dans les rapports parlementaires<sup>54</sup> de l'Assemblée nationale et du Sénat n'avance l'idée de repenser la place du nouveau Conseil économique social et environnemental dans la procédure d'élaboration de la loi en l'élevant au rang d'assemblée parlementaire.

Malgré tout, cette dernière question mériterait qu'on s'y attarde. Le Conseil économique social environnemental n'est pas une institution qui est née avec la Ve république. Créée en 1925, elle est abolie sous le régime de Vichy, puis rétablie en 1947 et reconduite en 1958. Si le choix d'une assemblée consultative (puis d'une assemblée consultative constitutionnelle à partir de 1947) est celui qui a été opéré dans chacune des constitutions, la question d'une représentation parlementaire des intérêts socioprofessionnels réapparaît dans chaque débat constituant. Toutefois l'idée d'une chambre des intérêts socioprofessionnels a été repoussée à chaque fois, pour des raisons théoriques (1) et pratiques (2), qui nous semble aujourd'hui dépassables.

### ***1) Une coproduction de la loi en théorie possible***

Poser la question de la participation du Conseil économique social et environnemental au processus d'élaboration de la loi revenait pendant longtemps à poser la question de la représentation parlementaire des groupes socioprofessionnels. Cette question a notamment fait l'objet de longs développements au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>55</sup>. Il est à noter, toutefois, qu'il était préféré à l'expression « groupes socioprofessionnels » celle d'« intérêts socioprofessionnels », comme l'attestent les thèses écrites à cette époque. L'emploi de cette dernière conduit toutefois à créer une sorte de présomption de défiance tant l'idée de représentation des intérêts amène à celle d'une représentation des intérêts privés. Le Doyen Vedel dira, en outre, de cette expression, qu'elle « est mauvaise et en tout cas équivoque », et

---

<sup>54</sup> J.-L. Warsmann, Rapport n°892 de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 15 mai 2008, 626 p. ; J.-J. Hyst, Rapport n°387 de la commission des lois du Sénat, 11 juin 2008, 314 p. ; J.-L. Warsmann, Rapport n°1009 de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 2 juillet 2008, 240 p. ; J.-J. Hyst, Rapport n°463 de la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2008, 63 p.

<sup>55</sup> A. Labussière, *La représentation politique des intérêts professionnels*, Thèse de doctorat, Paris, 1901, 171 p. ; L. BOUVIER, *La représentation des intérêts professionnels dans les assemblées politiques*, Thèse de doctorat, Paris, 1914, 162 p. ; M. Prélot, *La représentation professionnelle dans la constitution de Weimar et le Conseil économique national*, éd. Spes, 1924, 181 p. ; S. Moyitch, *Le Parlement économique*, Thèse de doctorat, Paris, 1927, 146 p. ; M. P. Markovitch, *La doctrine sociale de Duguit. Ses idées sur le syndicalisme et la représentation professionnelle*, Thèse de doctorat, 1933, 293 p. ; O. Gohin, *L'assemblée parlementaire socio-professionnelle dans l'histoire française des idées politiques*, Mémoire Institut d'études politiques, Paris, 1976, 395 p.

qu'« à elle seule, elle est (la) meilleure critique que l'on puisse faire du système »<sup>56</sup>. Il lui préférera d'ailleurs l'expression de « représentation des groupes »<sup>57</sup>. Nous préférons ainsi parler, dans le cadre de cette communication, de représentation des groupes socioprofessionnels et si la différence, à ce niveau, ne se situe que sur un plan sémantique, elle emporte, nous semble-t-il, tout un lot de conséquences non négligeables quant à la perception de cette question en droit public français, tant le mot intérêt est porteur de sens et qu'il vient directement se heurter à la doctrine française traditionnelle.

L'intérêt général est la base de la théorie française de la représentation nationale. Celle-ci a pour but ultime de dégager au-dessus des intérêts particuliers, un intérêt général, et même plus encore, un intérêt commun : « la représentation nationale non seulement ne donne pas, mais encore ne veut pas donner une image fidèle de tous les intérêts du peuple ; elle ne retient que ses intérêts communs », intérêts qui « sont limités (...) à ce qui est nécessaire »<sup>58</sup>. Cette conception de l'intérêt public, ordinairement admise aujourd'hui, se retrouvait déjà dans les écrits de Sieyès<sup>59</sup> et Rousseau<sup>60</sup>.

Elle présente toutefois, pour le professeur Zoller, « les défauts de ses qualités dans la mesure où (le système français de la représentation nationale) étouffe les diversités en refusant tout ce qui viendrait briser l'unité de la représentation nationale »<sup>61</sup>. La question de la représentation des groupes socio-professionnels ne retrouverait alors directement en porte-à-faux avec le principe d'une République indivisible. Néanmoins, concède le professeur Zoller, « il ne signifie pas que les groupes, les communautés et les multiples intérêts qui forment la société française ne peuvent pas être représentés en tant que tels, mais qu'ils ne peuvent pas être représentés dans la représentation nationale, ce qui impliquerait qu'ils puissent participer à l'exercice de la souveraineté »<sup>62</sup>. C'est notamment le choix qui a été fait en 1925 par la

---

<sup>56</sup> G. VEDEL, « Conceptions sociales et organisation politique », in J. RIVERO, G. VEDEL, *Les problèmes économiques et sociaux et la constitution du 27 octobre 1946*, Librairie sociale et économique, 1946, p.10.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> É. ZOLLER, *Introduction au droit public*, 2ème éd., Dalloz, 2013, p.183.

<sup>59</sup> E. SIEYÈS, *Qu'est ce que le Tiers État ?*, PUF, coll. « Quadrige », p. 85 : « Il est impossible de concevoir une association légitime qui n'ait pas pour objet la sécurité commune, la liberté commune, enfin la chose publique ».

<sup>60</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, Garnier – Flammarion, 1966, p.63 : « si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. C'est ce qu'il y a de commun dans ces différents intérêts qui forme le lien social, et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée. ».

<sup>61</sup> É. ZOLLER, *Introduction au droit public*, *op. cit.*, p.192.

<sup>62</sup> *Ibid.*

création du Conseil national économique, et qui perdure jusqu'à aujourd'hui sous la dénomination de Conseil économique social et environnemental.

Ce raisonnement conduirait ainsi à rejeter, au regard de la conception française traditionnelle de la représentation nationale, toute forme de représentation parlementaire des groupes socioprofessionnels. Cette affirmation ne peut être approuvée, que si, et seulement si, on comprend au préalable que le postulat de départ de cette conception pose que les groupes socioprofessionnels ne peuvent exprimer que des intérêts privés, particuliers. Et c'est justement, sur ce point précis, que quelques réserves peuvent être exprimées.

Ces réserves l'ont été notamment dans les écrits de Léon Duguit. Défenseur ardent de l'idée d'une représentation professionnelle au Parlement, le doyen de Bordeaux considère que la nation ne se constitue pas seulement d'individus et de partis mais contient aussi « les groupements fondés sur la communauté des intérêts et des travaux, les groupements professionnels, en employant cette expression dans son sens le plus large »<sup>63</sup>. Ainsi aux critiques virulentes d'Esmein selon lesquelles la représentation professionnelle conduirait à « favoriser la lutte des intérêts et des forces, qui, par eux-mêmes, subissent déjà si difficilement le joug de la raison »<sup>64</sup>, Léon Duguit y répondra que cette forme de représentation est d'abord « plus à craindre avec la représentation exclusive de ma population » et qu'en outre, elle « n'est point une représentation des intérêts de petits groupes, mais vraiment une représentation des différentes forces industrielles, professionnelles (...) qui sont (...) des éléments de premier ordre dans la vie nationale »<sup>65</sup>.

Plus encore, cette conception duguiste de la représentation nationale, qui de prime abord semble à contre-courant de la doctrine française traditionnelle, n'est en rien « contradictoire avec le dogme de la souveraineté nationale » et en constitue même « la conséquence logique »<sup>66</sup>. La pensée de Duguit se justifie par une conception élargie de la nation qui ne se constitue pas seulement d'individus et de partis mais aussi de « groupements fondés sur la communauté des intérêts et des travaux, les groupements professionnels, en employant cette expression dans son sens le plus large »<sup>67</sup>.

Partant de là, afin d'assurer au Parlement une représentation de tous les éléments constitutifs de la nation, conformément à la doctrine de la souveraineté nationale, il apparaît nécessaire

---

<sup>63</sup> L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel. Théorie générale de l'État*, Tome 2, E. de Boccard, 1928, p. 753.

<sup>64</sup> A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, éd. Panthéon Assas, 2001, p.305

<sup>65</sup> L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 755.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 754.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 753.

d'y ajouter « une assemblée élue par les groupes professionnels »<sup>68</sup>. Ainsi, le professeur bordelais ne propose pas une relecture du dogme révolutionnaire, mais semble, au contraire, vouloir nous en donner une lecture réelle : « un parlement ne sera représentant du pays qu'à la condition de comprendre les deux éléments qui le constituent : l'élément individuel et l'élément collectif » et d'ajouter que « l'une et l'autre sont des représentations politiques puisqu'elles sont la mise en œuvre de forces, différentes sans doute, mais de forces qui sont les unes et les autres des forces gouvernantes. »<sup>69</sup>

La nation, ainsi constituée, rend alors nécessaire la représentation de l'élément collectif. Et à y regarder de plus près, Sieyès lui-même, dans un discours prononcé à la Convention au moment du vote de la Constitution de l'an III, semble estimer qu'une représentation exacte de la nation se doit aussi de représenter les forces sociales : « « Si l'on voulait instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement et la vie d'une société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme, et le jour viendra où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes »<sup>70</sup>.

En somme, l'inclusion d'une représentation des groupes au sein de la représentation nationale est, pour reprendre les propos du Doyen Vedel, « la conséquence d'une analyse réaliste de la structure sociale »<sup>71</sup>. Analyse de surcroît, qui dans la droite lignée de la pensée duguiste, est de nature à s'accommoder des formes de la démocratie représentative classique, conduisant ainsi à faire l'économie « d'une révolution au sens juridique du mot, c'est-à-dire d'une rupture de la continuité juridique »<sup>72</sup>.

La représentation parlementaire des groupes socioprofessionnels semble ainsi théoriquement possible. Si ces considérations théoriques gagnent du terrain dans la pensée française, comme l'illustrent les idées du Général De Gaulle et de Pierre Mendès-France, certaines considérations pratiques sont venues freiner l'ascension de ces idées. Si elles étaient

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 762.

<sup>70</sup> Abbé SIEYES, *Moniteur*, Réimpression, XXV, p. 294.

<sup>71</sup> G. VEDEL, « Conceptions sociales et organisation politique », *op. cit.*, p. 10.

<sup>72</sup> G. VEDEL, « Conceptions sociales et organisation politique », *op. cit.*, p.12.

justifiables, ces considérations sont aujourd'hui pour la plupart largement nuancées et peuvent être regardées sous le prisme nouveau de la société civile.

## 2) *Une coproduction de loi en pratique possible*

Au delà des considérations théoriques fortement ancrées dans la pensée française, le choix du rejet d'une représentation parlementaire des groupes socioprofessionnels se justifie notamment par l'association de l'idée de représentation parlementaire socioprofessionnelle à celle de corporatisme et de fascisme. Or « si cette liaison est purement accidentelle, non essentielle, elle suffit pour rendre a priori inacceptable à nombre d'esprits tout ce qui peut être participation de groupes économiques et sociaux à la vie proprement politique »<sup>73</sup>.

Le succès des Chambres économiques et sociales dans les régimes autoritaires ne doit pas suffire néanmoins « à condamner l'institution »<sup>74</sup>, dans la mesure où il n'existe pas, comme le pense Stéphane Pinon, une sorte « d'existentialisme juridique d'après lequel *la pratique d'une institution (son existence) permet d'en déduire son essence* ». L'exemple de la dissolution dans l'histoire constitutionnelle française le montre bien.

La peur d'un Etat corporatiste se mêle, en outre, à celle d'un Etat organique où l'individu n'aurait plus sa place. Cependant, l'idée d'une représentation des intérêts socioprofessionnels n'entend nullement se substituer à la représentation politique, mais bien de la compléter et c'est précisément dans cette mouvance que s'inscrit notre réflexion sur le nouveau rôle à attribuer au Conseil économique social et environnemental. Il est vrai qu'une contestation maximaliste<sup>75</sup> de la démocratie, ouvrant l'idée d'une substitution à la représentation politique, existe. Néanmoins, cette mouvance minoritaire et le plus souvent associé aux idées corporatistes ne doit pas neutraliser le développement d'une pensée minimaliste, plus mesurée et vertueuse, de la démocratie.

Le choix du rejet d'une représentation parlementaire des groupes socioprofessionnels s'est très souvent justifié également par l'idée selon laquelle les syndicats, les organisations, en somme tous les corps intermédiaires sont faibles en France, et cela en raison de sa tradition héritée de l'époque révolutionnaire. Or ne peut-on pas considérer que l'émergence d'institution représentant cet élément collectif de la nation serait de nature à redonner de la

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> S. PINON, « La représentation parlementaire des groupes sociaux et des intérêts professionnels : une perspective à oublier ? », in C.-M. HERRERA et S. PINON (dir.), *La démocratie : entre multiplication des droits et contres pouvoirs sociaux*, Paris, éd. Kimé, 2011, p. 116.

<sup>75</sup> O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, 2ème éd., LexisNexis, 2013, p. 1068.

vigueur aux corps intermédiaires de la société ? L'institutionnalisation des groupes sociaux aurait alors vocation à rendre ces corps sociaux forts, et relèverait en quelque sorte du fait normatif, tel qu'entendu par Gurvitch<sup>76</sup>.

La participation des groupes sociaux à l'élaboration de la loi est une idée qui gagne du terrain et qui ne s'aurait aujourd'hui se contenter de mécanisme ad hoc. La Grande conférence sociale pour l'emploi organisée en 2012 et 2013, sous l'égide du Président Hollande, au Palais d'Iéna, siège du Conseil économique social et environnemental, en est l'illustration. D'une part, le choix du lieu est révélateur d'une prise de conscience d'institutionnaliser ce type de processus. D'autre part, ces rendez-vous s'accompagnent de réflexions plus profondes pour encadrer ces mécanismes. Un projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale a, notamment, été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en mars 2013 et est en cours de discussion. Ce texte prévoit notamment de donner la possibilité aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives de négocier, si elles le souhaitent, sur toutes réformes intéressant les relations individuelles et collectives du travail, d'emploi ou de formation professionnelle, et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, sauf en cas d'urgence. Ce projet de révision constitutionnelle s'inscrit assurément dans les réflexions actuelles de constitutionnalisation du social. Il manque néanmoins d'ambition en ignorant une fois de plus le potentiel du Conseil économique social et environnemental, en tant que chambre de la société civile, étant entendu que les partenaires sociaux sont une catégorie de la société civile<sup>77</sup>.

La frilosité des pouvoirs en place devrait être au contraire encouragée par ce nouveau mot, ce « talisman », imprégné de charge positive, en rupture avec le vieux démon corporatiste. La société civile pourrait être alors « le « passeur » idéal d'une incrustation des intérêts dans les organes constitutionnels »<sup>78</sup>. En outre, l'évolution sémantique<sup>79</sup> que connaît le Conseil économique social et environnemental, le faisant passer de représentant des intérêts

---

<sup>76</sup> G. Gurvitch, *L'idée du droit social*, 1932, pp. 115 – 118 : « Il y a des communautés qui dans un seul et même acte, engendrent le droit et fondent leur existence sur lui, des communautés qui créent leur être en engendrant le droit qui leur sert de fondement. La communauté et le droit naissent et s'affirment ensemble, inséparables dans leur existence et dans leur validité. Ces communautés sont précisément des faits normatifs »

<sup>77</sup> Rapport du Conseil économique et social, *De la représentation institutionnelle de la société civile*, Documentation française, juin 2012, p. 4.

<sup>78</sup> S. Pinon, « La représentation parlementaire des groupes sociaux et des intérêts professionnels : une perspective à oublier ? », in C.-M. Herrera et S. Pinon (dir.), *La démocratie : entre multiplication des droits et contres pouvoirs sociaux*, Paris, éd. Kimé, 2011, p. 125.

<sup>79</sup> O. Gohin, *L'assemblée parlementaire socio-professionnelle dans l'histoire française des idées politiques*, Mémoire Institut d'études politiques, Paris, 1976, 395 p. ; Rapport du Conseil économique et social, *De la représentation institutionnelle de la société civile*, Documentation française, juin 2012, 69 p.

socioprofessionnels à représentant de la société civile, « disposerait (aujourd'hui) des atouts pour redonner vie à l'idée d'une chambre des intérêts socio-économiques ». Cette chambre présenterait le double avantage de constituer un contre-pouvoir social fort face à la représentation politique et d'offrir une voix constitutionnelle à la pluralité des éléments collectifs de la nation.