



...le projet de loi organique

PROROGÉANT LE MANDAT DES MEMBRES DU CESE

Réunie le 15 juillet 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Jean-Yves Leconte** (Socialiste et républicain – Français établis hors de France), **le projet de loi organique n° 596 (2019-2020) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)**.

Ce texte vise à **prolonger le mandat des 233 membres du CESE jusqu'à la réforme de cette institution** et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juin 2021. La réforme du CESE relève d'un autre véhicule législatif, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale et que le Parlement devrait examiner à l'automne.

La commission des lois a adopté le projet de loi organique n° 596 (2019-2020), considérant la prolongation du mandat des membres du CESE comme nécessaire pour envisager une réforme du conseil.

Cette décision ne préjuge en rien de sa position sur le futur projet de loi organique réformant le CESE, dont le contenu mérite de plus amples débats.

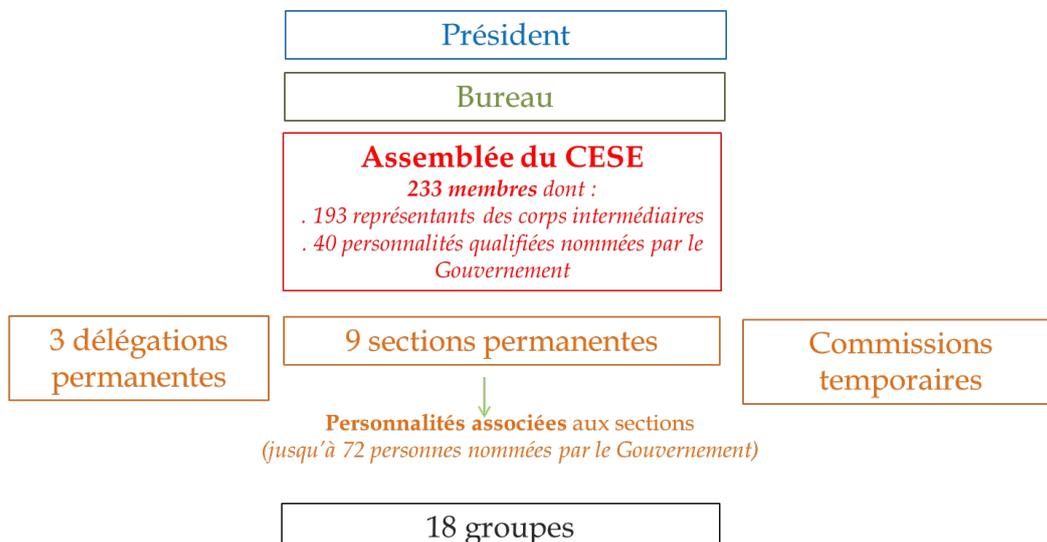
1. LE CESE : UNE INSTANCE CONSULTATIVE QUI CHERCHE ENCORE SA PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE

A. UN REPRÉSENTANT DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE »

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée consultative représentant la « société civile organisée » (syndicats, patronat, associations, mutuelles, etc.), régie par les articles 69 à 71 de la Constitution.

Il exerce **trois principales missions** : conseiller le Gouvernement, favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation et contribuer à l'information du Parlement.

L'organisation et la composition du CESE



B. UNE ASSEMBLÉE CONSTITUTIONNELLE QUI CHERCHE ENCORE SA PLACE

Chaque année, le Conseil économique, social et environnemental rend une trentaine de rapports pour éclairer les décisions des pouvoirs publics.

Nombre de rapports publiés par le CESE

	Rapports sur saisine ou autosaisine	Résolutions	Études	Contributions au programme national de réforme (PNR)	Total
2016	15	-	-	-	15
2017	24	2	1	1	28
2018	24	7	1	1	33
2019	25	3	2	1	31
2020 (prévision)	16	4	6	1	27

Source : commission des lois du Sénat

Acteur essentiel de la démocratie sociale, le CESE promeut une **démarche de dialogue**, dans un pays où les conflits sociaux sont nombreux et particulièrement difficiles à résoudre.

La force du CESE repose sur « *la culture du consensus (et) l'approche pragmatique et transversale qui est celle de ses membres* »¹

Si son rôle de lieu d'échange entre les représentants d'intérêts économiques et sociaux de la Nation est parfaitement rempli, le CESE peine à trouver sa place dans les institutions de la République et à garantir la visibilité de ses travaux.

Pour Dominique-Jean Chertier, le CESE est « *chahuté, voire miraculé* » : ses travaux passent « *largement inaperçus, de l'opinion publique, assurément, mais aussi, ce qui est plus préoccupant, des pouvoirs publics. Nombre d'avis et d'études, qui représentent pourtant des synthèses riches d'enseignements, demeurent insuffisamment exploités* »².

L'institution est concurrencée par une myriade d'organismes consultatifs, qui disposent parfois de capacités d'expertise supérieures ou d'une organisation plus souple (Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil d'analyse économique, etc.).

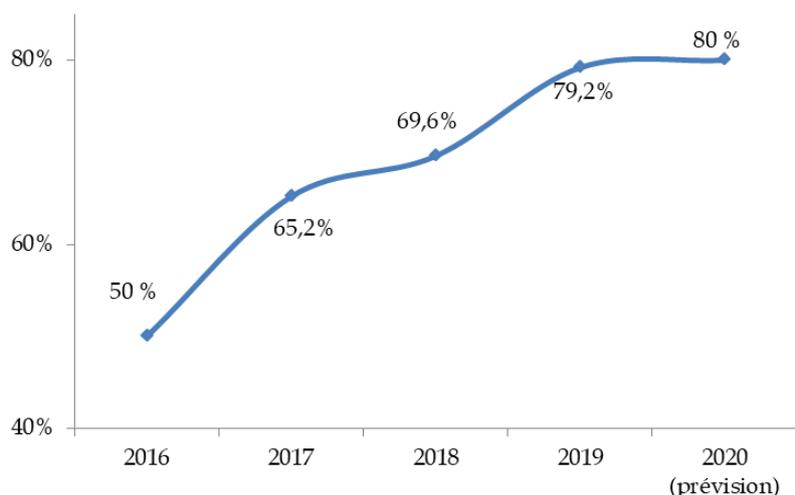
Faute de sollicitations de la part du Gouvernement ou du Parlement, le CESE s'autosaisit de la plupart de ses dossiers. Pour l'année 2019, l'autosaisine a représenté 79,2 % de ses travaux, un chiffre qui devrait se maintenir en 2020.

Le niveau des autosaisines du CESE témoigne d'une évolution préoccupante de l'attitude du Gouvernement de vouloir réformer sans tenir compte de l'avis des représentants constitués des forces économiques et sociales du pays. Le Parlement, quant à lui, souvent saisi dans l'urgence, n'est pas en mesure de s'appuyer sur les travaux du CESE.

¹ Rapport n° 535 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois du Sénat par Jean-Pierre Vial sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

² « *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental* », Rapport au Président de la République, 15 janvier 2019

Proportion de l'autosaisine dans les travaux du CESE



Source : commission des lois du Sénat

Bien qu'ayant modernisé le CESE, **la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas permis d'inverser cette tendance**, ni de réaffirmer la place de cet organe consultatif dans les institutions.

Les principaux apports de la réforme de 2008

- Étendre le champ de compétence du Conseil économique et social aux questions environnementales ;
- Adapter sa composition, en particulier pour mieux représenter les jeunes et les étudiants et pour renforcer le principe de parité ;
- Moderniser les voies de saisine, en les ouvrant au président de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat ainsi qu'aux citoyens (par l'intermédiaire des pétitions) ;
- Créer une procédure simplifiée pour permettre au CESE de rendre un avis dans un délai de trois semaines.

2. UNE PROLONGATION DU MANDAT DES MEMBRES DU CESE, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME DE L'INSTITUTION

A. UN OBJET TRÈS CIRCONSCRIT : UNE PROLONGATION DES MANDATS EN COURS

Le mandat des **233 membres** du Conseil économique, social et environnemental expire le 14 novembre 2020, cinq années après leur nomination.

Le projet de loi organique vise à prolonger ces mandats jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de l'institution et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juin 2021.

Ce délai doit permettre de préserver la continuité des travaux du CESE, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un second projet de loi organique déposé le 7 juillet dernier sur le Bureau de l'Assemblée nationale et réformant l'institution.

Le projet de réforme du CESE poursuit trois objectifs : modifier sa composition, adapter son fonctionnement et lui confier de nouveaux outils. Il serait mis en œuvre à droit constitutionnel constant, écartant ainsi toute modification du nom du conseil, de ses missions et de ses modes de saisine.

Le projet de réforme du CESE

- La modification de la composition

Le nombre de membres du CESE serait réduit de 25 %, passant de 233 à 175. Cette diminution des effectifs reposerait sur la suppression des 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement mais également de 18 conseillers supplémentaires.

Contrairement aux propositions de la convention citoyenne pour le climat, aucun membre du CESE ne serait désigné par la voie du tirage au sort.

- L'adaptation du fonctionnement interne

Pour plus de lisibilité, les sections, les commissions temporaires et les délégations du CESE seraient remplacées par des **commissions permanentes et temporaires**. Le nombre de commissions permanentes serait limité à huit (contre neuf sections aujourd'hui).

Le CESE pourrait plus facilement recourir à la **procédure simplifiée**, qui lui permet de statuer en quelques jours.

- De nouveaux outils

Lorsqu'un projet de loi porte sur les questions économiques, sociales ou environnementales, **la consultation du CESE dispenserait le Gouvernement des autres consultations prévues par les lois et règlements**. Des exceptions seraient toutefois prévues, notamment pour maintenir la consultation des collectivités ultramarines.

La saisine par voie de pétitions serait facilitée : les pétitions pourraient être déposées sur internet et plus seulement sur support papier.

La loi organique consacrerait le recours au tirage au sort : le CESE pourrait, « à son initiative ou sur la demande du Gouvernement, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence en organisant, le cas échéant, une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants ». Des personnes tirées au sort pourraient participer aux travaux des commissions permanentes et des commissions temporaires, avec voix consultative.

D'après l'étude d'impact, le calendrier d'examen de ce second projet de loi organique « ne permettra pas son adoption avant l'expiration des mandats des membres du Conseil économique, social et environnemental, en novembre 2020 ».

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER CE PROJET DE LOI ORGANIQUE, SANS PRÉJUGER DE LA RÉFORME DU CESE

1. Une prolongation nécessaire et justifiée du mandat des membres du CESE

Les prolongations de mandat ne vont jamais de soi, qu'il s'agisse de mandats électifs ou non électifs.

En l'espèce, la prolongation du mandat des membres du CESE apparaît justifiée au regard du calendrier de la réforme et de ses conséquences sur la composition du conseil. Elle reste d'ailleurs limitée à un délai maximal de six mois et demi.

D'une part, rien n'indique que le second projet de loi organique – réformant le CESE – pourra être adopté avant l'expiration du mandat des membres actuels (14 novembre 2020).

D'autre part, une fois la réforme adoptée, un **délai supplémentaire sera nécessaire** pour permettre :

- au Gouvernement de modifier les décrets précisant la composition et le fonctionnement du CESE ;

- au CESE d'adapter son règlement intérieur ;

- aux organisations économiques, sociales et environnementales de désigner leurs représentants. Il faut par exemple entre 6 et 7 mois pour que le groupe des associations puisse désigner ses membres au sein du CESE.

À l'inverse, les solutions alternatives (maintien du calendrier de désignation des membres du CESE ou report de la réforme pendant près de six ans) ne paraissent pas crédibles.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis, en 2009, la prolongation du mandat des membres du CESE¹, dans l'attente d'une réforme de l'institution. À l'époque, cette prolongation était prévue pour une durée maximale d'un an.

Dans son avis sur le projet de loi organique, le Conseil d'État confirme que la prolongation des membres du CESE « *ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ni conventionnel* »².

Un large consensus au sein du CESE

Lors de son audition devant le rapporteur, **Patrick Bernasconi, président du CESE**, a insisté sur l'importance de cette mesure transitoire pour mener à bien le projet de réforme de l'institution et renforcer son ancrage dans le processus institutionnel.

Il a rappelé que la transformation du CESE s'inscrit pleinement dans les objectifs de sa mandature et qu'elle peut être réalisée à cadre constitutionnel constant.

Le rapporteur a également consulté les représentants des **18 groupes du CESE** : **tous s'accordent sur la nécessité de prolonger leur mandat et sur l'intérêt d'une réforme.** Des nuances peuvent toutefois apparaître sur certains dispositifs, notamment en ce qui concerne la composition de l'institution.

2. L'intitulé de l'ordonnance du 29 décembre 1958

De valeur organique, l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 constitue le fondement des travaux du CESE.

Son intitulé se réfère toutefois au Conseil économique et social, **omettant sa compétence environnementale**. Cette omission résulte de la loi organique du 28 juin 2010³, qui a modifié la dénomination du CESE dans toutes les « *dispositions législatives* » mais non dans l'intitulé de l'ordonnance.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a corrigé cette incohérence. L'ordonnance du 29 décembre 1958 s'intitulerait désormais : « ordonnance organique relative au Conseil économique, social et environnemental ».

3. Un chantier à venir : la réforme du CESE

La commission des lois a admis la prolongation du mandat des membres du CESE. S'y opposer aurait pour effet de renoncer à la possibilité même de réformer l'institution et de supprimer les 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement.

Pour autant, cette décision ne préjuge en rien de la position de la commission sur le futur projet de loi organique réformant le CESE, dont elle n'est pas encore saisie. Plusieurs de ses dispositions sont d'ailleurs très délicates et méritent de plus amples débats, que le calendrier de la session extraordinaire ne permet pas.

¹ Conseil constitutionnel, 30 juillet 2009, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental*, décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009.

² Conseil d'État, avis n°s 400471 et 400372 du 25 juin 2020.

³ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

La réforme du CESE : les principaux points d'attention

La réduction de 25 % des effectifs du CESE se justifie-t-elle ? Quelles seraient ses conséquences sur la représentation de la société organisée ? Peut-on renvoyer à un décret la liste des organisations représentées dans les pôles « *cohésion sociale* » et « *protection de l'environnement* », alors qu'elle figure aujourd'hui dans la loi organique ?

La place du tirage au sort dans nos institutions devra également être débattue.

Notre pacte républicain reste fondé sur la légitimité des urnes, consacrée à l'article 3 de la Constitution : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

De même, comment concilier l'affirmation du tirage au sort et la vocation originelle du CESE, représentant la « société civile organisée » ?

Enfin, dans quelle mesure le CESE pourrait-il se substituer à des organes de consultation sectoriels pour la préparation des projets de loi ?

À titre d'exemple, la réforme proposée par le Gouvernement pourrait-elle revenir à supprimer certaines compétences du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ou de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ?

*

* *

La commission a adopté ainsi modifié le projet de loi organique n° 596 (2019-2020) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

Ce texte sera examiné en séance publique le jeudi 23 juillet 2020.



Philippe Bas

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
de la Manche



**Jean-Yves
Leconte**

Rapporteur
(Socialiste et
républicain)
représentant les
Français établis
hors de France

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/
pjl19-596.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-596.html)