

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) :

1) sur la proposition de loi organique ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social,

2) sur la proposition de loi organique, présentée par M. Alain POHER, Président du Sénat, tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social,

Par M. Etienne DAILLY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cutzoli, Guy Allouche, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Bernard Laurent, secrétaires ; MM. Alphonse Arzel, Germain Authie, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daignac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Henri Gattet, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanter, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (9^e législ.) : 2469, 2788 et T.A. 693
Sénat : 168 et 461 (1991-1992).**

Conseil économique et social.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
TABLEAU COMPARATIF	9
ANNEXES	13

Mesdames, Messieurs,

Le 12 décembre 1991, M. Alain POHER, Président du Sénat et M. Laurent FABIUS, alors Président de l'Assemblée Nationale, ont respectivement déposé sur le Bureau du Sénat et sur le Bureau de l'Assemblée Nationale une proposition de loi organique identique, tendant à modifier l'Ordonnance n° 58-1360 du 19 décembre 1958 modifiée, portant loi organique relative au Conseil Économique et Social.

Ces deux propositions de loi organique ont pour objet d'améliorer les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Economique et Social, dont le Président du Sénat a souligné à juste titre dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi qu'il constitue «une Assemblée avec laquelle les deux Chambres du Parlement entretiennent des relations confiantes...».

Les contingences d'un Ordre du Jour particulièrement chargé n'ont pas permis à votre Commission des Lois d'examiner plus tôt la proposition de loi organique déposée par le Président du Sénat. En revanche, l'Assemblée Nationale a pu, lors de sa séance d'hier 29 juin 1992, examiner celle du Président Laurent FABIUS. C'est donc cette proposition de loi organique (1991-1992, n° 2469) adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale que le Sénat est appelé à examiner à son tour.

Le présent rapport n'en est pas moins commun aux deux propositions de loi organique susnommées puisqu'elles ont été déposées sur le Bureau de chacune des deux Assemblées du Parlement en termes identiques.

*

* *

L'objet de ces deux propositions est double :

1. Modifier la composition du Bureau du Conseil Économique et Social, actuellement composé de dix-huit membres, dont le Président du Conseil, l'effectif du Bureau étant ainsi porté à dix-neuf membres, à savoir dix-huit Conseillers et le Président du Conseil.

2. Insérer dans le texte même de l'Ordonnance du 29 décembre 1958 les règles de base relatives à l'Administration du Conseil Economique et Social, ces règles n'ayant jusqu'ici été définies que par voie réglementaire.

Avant même d'aborder l'examen au fond du dispositif proposé, il faut rappeler que votre Commission des Lois avait déjà eu l'occasion d'examiner des propositions analogues en octobre 1990, lors de l'élaboration de la loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'Outre-Mer au sein du Conseil Économique et Social.

Deux amendements avaient en effet été présentés par nos Collègues Louis VIRAPOULLÉ, Pierre JEAMBRUN et Yvon COLLIN. Leur objet ne fut pas contesté à l'époque et s'ils furent retirés par leurs auteurs, ce fut pour répondre à l'invitation du Rapporteur qui les considérait comme sortant manifestement du cadre de la proposition de loi organique en cause.

Se référant aux travaux de la Commission des Lois du 17 octobre 1990, votre Rapporteur y a relevé les propos du Rapporteur de l'époque, notre excellent Collègue le Président Louis VIRAPOULLÉ, savoir : «... *Indépendamment de leur rejet dans l'immédiat, ces*

amendements expriment des préoccupations légitimes, qui pourraient sans doute être réexaminées dans le cadre plus adapté d'une nouvelle proposition de loi organique sur le Conseil Economique et Social».

Nous voici donc saisis de la proposition de loi organique prévue avec deux ans d'avance par le Président Louis VIRAPOULLÉ, dont les travaux sont venus très utilement contribuer à la propre réflexion de votre Rapporteur.

Il convient enfin d'évoquer ici le rapport présenté au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale par M. René DOSIÈRE, qui retrace de façon circonstanciée les missions et la place institutionnelle du Conseil Economique et Social. La haute qualité de ce rapport, auquel chacun peut se reporter, dispense d'autres commentaires.

*

* *

1. La première modification proposée (article premier) concerne la composition du Bureau du Conseil Economique et Social et tend à remédier à une anomalie maintes fois dénoncée.

Conformément à l'article 14 de l'Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, susmentionnée, et à l'article 2 du Règlement Intérieur du Conseil, son Bureau comporte en effet quatorze à dix-huit membres, dont son Président. En pratique, font ainsi partie du Bureau les Présidents des dix-huit Groupes de Représentation d'Intérêts constitués au sein du Conseil dans les conditions prévues à l'article 8 du Règlement Intérieur. La liste de ces Groupes figure en annexe du présent rapport.

Il s'ensuit inévitablement que le Président du Conseil Economique et Social, élu parmi les dix-huit membres du Bureau, se trouve être à la fois Président d'un de ces Groupes de Représentation d'Intérêts et Président de l'Assemblée Plénière.

Ce dispositif n'est à l'évidence pas satisfaisant. Il astreint tout d'abord le Président du Conseil à une surcharge de travail mais surtout, il rend beaucoup plus difficile l'exercice en toute

indépendance des fonctions arbitrales qui lui sont confiées par les Membres de l'Assemblée du Palais d'Iéna.

En créant au sein du Bureau un poste supplémentaire et en permettant au Président du Conseil Économique et Social de ne plus présider en même temps un Groupe de Représentation d'Interêts, on consacrerait en droit la parfaite indépendance et la totale impartialité dont, en fait, les Présidents ont jusqu'à présent réussi à faire preuve, en dépit de leur situation juridique ambiguë et on mettrait, du même coup, leurs décisions à l'abri de toute critique fondée sur cette situation.

Sur intervention de notre excellent Collègue le Président Michel DREYFUS-SCHMIDT, la Commission des Lois du Sénat entend toutefois mettre en garde le Conseil Économique et Social contre les conséquences qui pourraient résulter de l'application des dispositions combinées de l'article premier des présentes propositions de loi organique et de celles de l'article 8 alinéa 3 de son Règlement Intérieur, savoir : *«Le nombre des Groupes ne peut excéder le nombre maximum des membres du Bureau»*.

Dans la mesure où le Conseil Économique et Social ne modifierait pas ce troisième alinéa de l'article 8 de son Règlement Intérieur, —pour écrire, par exemple, que *«Le nombre des Groupes ne peut excéder le nombre des membres du Bureau, non compris le Président»*—, nous risquerions en effet de nous trouver demain devant un Conseil Économique et Social comportant dix-neuf Groupes, ce qui aurait pour effet de le replacer dans la situation où il se trouve aujourd'hui et, dès lors, de rendre vaines les initiatives, pourtant très opportunes, des Présidents Alain POIER et Laurent FABIUS.

Certes, un amendement en ce sens aurait pu être proposé par votre Rapporteur. Pour éviter une navette, sans doute impraticable avant la clôture de la présente session ordinaire du Parlement, votre Commission des Lois a décidé d'y renoncer. Elle veut cependant croire qu'il lui aura suffi de signaler cet inconvénient pour que le Conseil Économique et Social ait à coeur d'y porter aussitôt remède en modifiant de lui-même son Règlement et que le Gouvernement, qui a la charge d'approuver par décret ce Règlement, aura lui-même à coeur de publier rapidement le décret d'approbation de ladite modification.

II. La seconde modification (article 2) proposée concerne l'Administration interne du Conseil Economique et Social.

Actuellement, le régime administratif et financier du Conseil relève du domaine réglementaire. L'article 24 alinéa 2 de l'Ordonnance du 29 décembre 1958 se borne en effet à préciser que le Secrétaire Général dirige les Services Administratifs du Conseil *sous l'autorité du Président* mais c'est l'article premier du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 qui les place *sous l'autorité du Président agissant par délégation du Bureau* et qui précise qu'ils sont *dirigés par le Secrétaire Général du Conseil Économique et Social*.

Quant à l'article 4 du même décret, il dispose que les décisions relatives à l'administration du Personnel sont prises *au nom du Bureau et sur proposition du Secrétaire Général, par le Président du Conseil Economique et Social*.

Les deux propositions de loi organique qui nous sont présentées ne modifient pas ce dispositif d'ensemble, mais l'insèrent dans le corps même de l'Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1959, modifiée, portant loi organique relative au Conseil Economique et Social.

Sans pour autant y trouver motif à la rejeter, le Rapporteur de l'Assemblée Nationale a cru devoir faire observer qu'une telle insertion érigerait les règles de base de l'Administration du Conseil Economique et Social à la valeur organique, alors que celles qui s'appliquent à l'Administration des Assemblées Parlementaires ne relèvent, pour l'essentiel, que d'une Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 à valeur législative simple et de textes réglementaires subséquents adoptés par le Bureau de chacune des deux Assemblées du Parlement, donc de textes situés dans la hiérarchie des normes à un rang inférieur à celui des règles organiques qui régiraient le Conseil Economique et Social en cas d'adoption de la présente proposition de loi. Ainsi, les garanties constitutionnelles dont ledit Conseil pourrait se prévaloir seraient plus solides que celles dont bénéficient les Assemblées Parlementaires.

Pour votre Commission des Lois, cette observation est sans aucun intérêt. Ce qui compte à ses yeux, -et il est bon de ne jamais manquer une occasion de le rappeler-, c'est précisément que le Conseil Économique et Social n'est pas une Assemblée composant le Parlement, que ses Membres ne sont pas des Représentants de la Souveraineté Nationale, qu'il s'agit d'une Assemblée de nature

différente et que toute comparaison avec les deux Chambres du Parlement s'avère sans fondement ni objet.

En revanche, ce qu'il faut souligner, c'est que l'article 71 de la Constitution dispose de façon parfaitement explicite que : «*La composition du Conseil Économique et Social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique*» et que dans l'Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil Économique et Social, on recherche en vain les précisions, pourtant fondamentales, qui font l'objet de l'article 2 de la présente proposition de loi organique.

Cet article 2 doit donc être considéré comme ne tendant, en définitive, qu'à compléter la loi organique susmentionnée pour la rendre plus conforme à l'article 71 de la Constitution.

*

* *

Pour toutes les raisons ci-dessus exposées, votre Commission des Lois a approuvé l'ensemble des propositions de lois organiques présentées respectivement par les Président POHER et FABIUS.

La Commission des Lois propose donc au Sénat d'adopter sans modification la proposition de loi organique n° 2469 du Président Laurent FABIUS que l'Assemblée nationale a faite sienne puisque, par suite des circonstances, c'est celle qui se trouve aujourd'hui soumise à votre examen.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Proposition de loi organique présentée par M. Laurent Fabius (AN, n° 2469) et proposition de loi organique présentée par M. Alain Poher (Sénat, n° 168)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Constitution du 4 octobre 1958			
Article 71			
La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.			
	Article premier	Article premier	Article premier
	Le premier alinéa de l'article 14 de l'ordonnance n° 58 1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social est ainsi rédigé :	Sans modification.	Sans modification.
Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social			
Art. 14, 1er alinéa. - Le Bureau, qui est élu par l'assemblée du Conseil économique et social, comprend de quatorze à dix-huit membres, dont le président.	L'assemblée du Conseil économique et social élit son Bureau. Celui-ci se compose du Président et de dix-huit membres.-		

Texte de référence	Proposition de loi organique présentée par M. Laurent Fabius (AN, n° 2469) et proposition de loi organique présentée par M. Alain Poher (Sénat, n° 168)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	Art. 2	Art. 2	Art. 2
	Il est inséré au début de l'article 24 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée deux alinéas nouveaux ainsi rédigés :	Il est inséré après l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée un article 23 <i>bis</i> ainsi rédigé :	Sans modification.
	«Les services administratifs du Conseil économique et social sont placés sous l'autorité du Président, agissant par délégation du Bureau.	«Art. 23 <i>bis</i> .- Les services administratifs...	
	«Les décisions relatives à l'administration du personnel sont prises au nom du Bureau et sur proposition du Secrétaire général par le Président du Conseil économique et social.»	...Bureau.	
		Alinéa sans modification.	
Art. 24. - Le secrétaire général du Conseil économique et social est nommé par décret sur proposition du Bureau.			
Sous l'autorité du président, il dirige les services du Conseil et organise les travaux de ses formations.			

Texte de référence	Proposition de loi organique présentée par M. Laurent Fabius (AN,n° 2469) et proposition de loi organique présentée par M. Alain Poher (Sénat, n° 168)	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique et social</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p>Art. 1er. - Les services administratifs du Conseil économique et social, placés sous l'autorité du président agissant par délégation du Bureau, sont dirigés par le secrétaire général.</p>			
<p>Art. 4. - Les décisions relatives à l'administration du personnel sont prises, au nom du Bureau, et sur proposition du secrétaire général, par le président du Conseil économique et social.</p>			

ANNEXE

LISTE DES 18 GROUPES DE REPRÉSENTATION DES INTERÊTS AU SEIN DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (par ordre alphabétique)

- Groupe de l'Agriculture
- Groupe de l'Artisanat
- Groupe des Associations
- Groupe de la Confédération française démocratique du travail
- Groupe de la Confédération française de l'encadrement - C.G.C.
- Groupe de la Confédération française des travailleurs chrétiens
- Groupe de la Confédération générale du travail
- Groupe de la Confédération générale de travail Force ouvrière
- Groupe de la Coopération
- Groupe des Départements et Territoires d'outre mer
- Groupe des Entreprises privées
- Groupe des Entreprises publiques
- Groupe de la Fédération de l'éducation nationale
- Groupe des Français de l'étranger, de l'Épargne et du Logement
- Groupe de la Mutualité
- Groupe des Personnes qualifiées
- Groupe des Professions libérales
- Groupe de l'Union nationale des Associations familiales