

N° 512

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2019

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à réformer le Conseil économique, social et environnemental,*

PRÉSENTÉE

Par M. François BONHOMME, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Stéphane PIEDNOIR, Jean-François MAYET, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Didier MANDELLI, Joël GUERRIAU, Mme Annick BILLON, M. René DANESI, Mmes Corinne IMBERT, Catherine DEROCHE, MM. Dany WATTEBLED, Jean-Marie MORISSET, Olivier PACCAUD, Mme Florence LASSARADE, M. Charles REVET et Mme Martine BERTHET,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) fait l'objet du titre XI de la Constitution et voit ses conditions d'application fixées par la loi organique du 28 juin 2010.

- En son article 69, la Constitution lui confère tout d'abord un rôle consultatif dans le processus législatif : il peut à ce titre être saisi par le Gouvernement de tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou de proposition de loi. Il émet dès lors un avis motivé que le législateur et l'exécutif ne sont pas tenus de suivre.

En sus de cette première mission consultative, deux prérogatives complémentaires sont aujourd'hui octroyées au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

- La loi constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique de juin 2010 ont ouvert la possibilité pour les citoyens de saisir le Conseil économique, social et environnemental (CESE) par voie de pétition, ayant atteint le seuil des 500 000 signatures, de toute question à caractère économique, social et environnemental.
- En son article 70, la Constitution prévoit par ailleurs que ce dernier puisse être saisi par le Gouvernement et le Parlement sur « tout problème de caractère économique, social ou environnemental ». Il est ainsi précisé que « tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis ».

Enfin, le Gouvernement peut également le consulter sur « les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ».

Dans la pratique, ce rôle consultatif s'avère néanmoins fort réduit. L'essentiel des activités conduites par le CESE prend la forme d'études réalisées dans le cadre d'auto-saisines.

Sous la précédente mandature (2010-2015), le CESE n'a été ainsi saisi qu'à sept reprises de projets ou avant-projets de loi par le Gouvernement, seize saisines s'appuyaient sur la base d'un sujet d'intérêt économique, social ou environnemental et seule une saisine a été établie par voie de pétition : celle demandant l'avis du CESE sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe. Cette pétition n'a toutefois pas été déclarée recevable par le Bureau du CESE.

Dans la mandature actuelle (2015-2020), sur 18 saisines en cours en date du mois d'avril 2019, seule l'une d'entre elles, rattachées à la proposition de loi relative aux pré-enseignes, était imputée à une saisine parlementaire, seize faisaient l'objet d'auto-saisines, et la saisine restante, relative au rapport annuel sur l'état de la France en 2019, avait quant à elle un caractère permanent.

Dès lors, le CESE ne joue pas le rôle consultatif que lui attribuent pourtant les textes. Au demeurant, les dispositions obligeant le Gouvernement à faire connaître les suites données aux avis du CESE restent sans effet.

Si le CESE échoue de la sorte à trouver sa place, cela est sans nul doute - en partie du moins - en raison de sa composition : composé de membres désignés par des organisations ou nommés par le Gouvernement, il ne peut prétendre à une légitimité représentative ; pour la même raison, malgré la qualité souvent reconnue de ses travaux, il ne bénéficie pas de l'autorité qui s'attache aux instances d'expertise.

En réalité, dans sa composition actuelle, le CESE ne semble pas en mesure de répondre à la mission fondamentale que lui attribue la loi organique du 28 juin 2010 : « Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation ».

En définitive, certaines réserves méritent d'être soulevées quant au caractère réellement représentatif de l'institution, qui ne semble, en l'état, pas apparaître comme le lieu où les partenaires sociaux se rencontrent et sont associés à l'élaboration des politiques.

Ce défaut de représentativité a été largement constaté par le Gouvernement actuel et ce dès le début du mandat du président Macron.

Le 3 juillet 2017, lors de son discours devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le président de la République a ainsi qualifié l'institution comme l'une de celles que « le temps a figées dans les institutions acquises, quand le sens véritable de leur mission eût été d'incarner le mouvement vivant de la société française ». Manifestant sa volonté de transformer le Conseil économique, social et environnemental en « Chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la Nation », le Président a exprimé sa volonté de « revoir, tout en réduisant le nombre de ses membres d'un tiers, de fond en comble les règles de sa représentativité ».

En outre, alors que le président plaidait pour une diminution d'un tiers de ses effectifs en juillet 2017, le 30 janvier 2018, à l'occasion de ses vœux aux bureaux des assemblées, au Conseil de Paris, aux corps constitués, aux forces vives et aux héros de 2017, ce dernier a annoncé une réduction de « quasi moitié » le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental afin d'en faire une « grande interface de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile ».

Le Président de la République s'est à ce titre engagé à ce que le Gouvernement renonce à nommer des membres afin que le Conseil économique, social et environnemental remplisse pleinement son rôle de chambre de la société civile.

La présence de 40 personnalités dites « qualifiées » nommées par le Gouvernement rend en effet discutable le caractère représentatif de la société civile de l'institution ainsi que son indépendance.

En outre, le caractère arbitraire et parfois fantaisiste de ces nominations prête le flanc à la critique de l'institution elle-même.

En conséquence, la présente proposition de loi organique tend à modifier la composition du CESE pour en faire disparaître les personnalités nommées par le Gouvernement et ainsi garantir une plus grande représentativité de notre société civile, ainsi que le prévoyait le président de la République lors de son discours du 3 juillet 2017.



## **Proposition de loi organique tendant à réformer le Conseil économique, social et environnemental**

### **Article unique**

- ① Le I de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1° est ainsi modifié :
- ③ *a)* Au début du premier alinéa, les mots : « Cent quarante » sont remplacés par les mots : « Cent trente » ;
- ④ *b)* Le dernier alinéa est supprimé ;
- ⑤ 2° Le 2° est ainsi modifié :
- ⑥ *a)* Au début du premier alinéa, le mot : « Soixante » est remplacé par le mot : « Quarante-cinq » ;
- ⑦ *b)* Le dernier alinéa est supprimé ;
- ⑧ 3° Le 3° est ainsi modifié :
- ⑨ *a)* Au début du premier alinéa, le mot : « Trente-trois » est remplacé par le mot : « Dix-huit » ;
- ⑩ *b)* Le dernier alinéa est supprimé.