

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annex au procès-verbal de la séance du 14 octobre 1988

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1)*  
*sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*  
*relative à la prorogation du mandat des membres des comités économiques et sociaux régionaux,*

Par M. Auguste CAZALET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 166, 289 et TA 13.  
Sénat : 31 (1988-1989).

---

Régions.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	<b>7</b>
<i>Article premier</i> .....	<b>7</b>
<i>Article 2</i> .....	<b>7</b>
<b>ANNEXE</b> .....	<b>9</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>12</b>

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

1. La présente proposition de loi a pour objet de proroger de six mois le mandat des membres des comités économiques et sociaux régionaux qui, à défaut de toute mesure spécifique, expirerait le 15 novembre prochain.

2. Ce délai supplémentaire devrait être mis à profit, selon les déclarations faites par le ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale, pour régler les problèmes suivants :

a - Actualiser la composition des comités pour tenir compte de l'évolution de la représentativité des différentes instances appelées à désigner leurs membres : le décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 précise en un tableau annexe, et pour chaque région, la liste des organismes représentés au C.E.S.R., le nombre de leurs représentants et, le cas échéant, les modalités particulières de leur désignation. Ce tableau, qui occupe près de vingt pages du Journal Officiel, doit être actualisé pour tenir compte de l'évolution de la représentativité de ces organismes : cette actualisation demande du temps et ne peut être correctement réalisée d'ici au 15 novembre prochain.

b - Améliorer certains modes de désignation : parmi les quatre catégories de membres des comités économiques et sociaux régionaux figurent "les représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région", pour 25 % au moins des sièges. Or, il n'est pas rare qu'un seul siège soit dévolu à plusieurs organismes du même type qui doivent par conséquent parvenir à un accord entre eux pour le pourvoir : en cas de désaccord, aucune procédure ne permettant de le surmonter, le siège ne sera pas pourvu. Il convient donc d'élaborer un mécanisme permettant de régler ces différends, ce qui suppose des consultations, donc des délais.

**c - Réfléchir au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux :** le fonctionnement des comités a connu dans les années récentes des modifications sur lesquelles le Gouvernement a semble-t-il le souci de parfaire sa réflexion. Il s'agit par exemple de la création au sein des C.E.S.R. de "sections spécialisées", prévues par la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 puis supprimées par la loi n° 86-972 du 19 août 1986.

3. Ces trois séries de préoccupations sont effectivement de nature à justifier que le Gouvernement, afin de régler ces problèmes de façon globale et concomitante, bénéficie d'un délai de réflexion supplémentaire. La commission des Lois vous demande de ne pas refuser l'octroi de ce délai. Mais elle tient à assortir cette décision des réflexions suivantes :

**a - Une loi était-elle nécessaire pour proroger le mandat des membres des comités économiques et sociaux régionaux ?** La question mérite d'être posée puisque la durée de ce mandat a été fixée à six ans par l'article 6 du décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 relatif à la composition et au fonctionnement des C.E.S.R., c'est-à-dire par un acte réglementaire. La prorogation n'aurait-elle pu être prononcée par la voie réglementaire, comme cela fût d'ailleurs le cas en 1978 lorsqu'il apparut opportun de proroger le mandat des membres des C.E.S.R. (décret n° 78-1180 du 19 décembre 1978) ?

Deux séries d'éléments justifient que le Parlement soit appelé à en délibérer :

- la première vient du constat que la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 a fait entrer cette matière dans le domaine législatif en disposant (art. 31) que "les membres des comités économiques et sociaux actuellement en fonction le demeurent jusqu'à l'expiration des mandats de six ans en cours".

On peut à bon droit s'étonner que cette loi ait jugé nécessaire de préciser que les mandats de six ans en cours parviendraient à leur terme normal... : la précision était pourtant imposée par l'article 25 du décret du 11 octobre 1982 qui disposait que "les dispositions du présent décret s'appliquent jusqu'à la promulgation de la loi relative à l'organisation des régions". La loi du 6 janvier 1986 étant précisément "relative à l'organisation des régions", le décret aurait, dès sa promulgation, cessé d'avoir tout effet et le mandat des membres des C.E.S.R. aurait pris fin si l'article 31 de la loi qu'il est aujourd'hui proposé de modifier, n'avait expressément prévu que les mandats en cours iraient jusqu'à leur terme de six ans.

Depuis la promulgation de cette loi, le Gouvernement aurait certes pu utiliser l'article 37 de la Constitution qui lui permet

de saisir le Conseil Constitutionnel afin de faire éventuellement constater le caractère réglementaire de la mesure en cause, ce qui lui aurait permis -en cas de réponse positive- de procéder par décret à la prorogation. Mais puisqu'il ne l'a pas fait -bien que le délai octroyé au Conseil Constitutionnel pour rendre sa décision soit de "huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence" (art. 25 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel)- la voie législative devait en toute hypothèse être utilisée, d'où le dépôt et la discussion de la présente proposition de loi.

- la deuxième provient de l'évolution de la région qui, d'établissement public, est devenue une collectivité territoriale et bénéficie donc des effets attachés au principe de la libre administration des collectivités territoriales : il appartient par conséquent au législateur d'en déterminer le régime et la présente proposition se situe ainsi dans le cadre normal de la répartition des compétences définie par la Constitution.

**b - La voie législative sera-t-elle utilisée pour procéder à la réforme annoncée ?** D'après les déclarations du ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale, "le délai de six mois qui serait créé (par le vote de la présente proposition de loi) serait mis à profit pour tirer, sur le plan réglementaire, les conséquences des dispositions de la loi du 6 janvier 1986 modifiée concernant le fonctionnement des comités". Il semble par conséquent que le dépôt d'un projet de loi concernant les comités économiques et sociaux régionaux ne soit pas envisagé par le Gouvernement et que seules des modifications réglementaires soient à l'étude. Il serait pourtant utile qu'il soit mis fin à l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires concernant ces comités et que les compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire soient clairement délimitées en la matière : la loi du 6 janvier 1986 a tiré les conséquences de la transformation de la région d'établissement public en collectivité territoriale en donnant valeur législative à de nombreuses dispositions jusqu'alors réglementaires et amorcé ainsi un processus qui mérite d'être poursuivi. Le délai octroyé au Gouvernement pourrait être utilisé également à cette fin, de façon qu'un ensemble cohérent et complet soit élaboré.

**c - La portée de la proposition de loi examinée doit enfin être précisée :** elle concerne les comités économiques et sociaux des régions métropolitaines mais ne concerne ni les conseils consultatifs de la région Corse dont les mandats expirent en février 1989 (art. 8 et 23 du décret n° 83-33 du 21 janvier 1983) ni les comités des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion dont les mandats expirent en 1990 (décret n° 84-207 du 26 mars 1984).

4. Lors de la réunion qu'elle a consacrée à l'examen de cette proposition le 19 octobre, la commission des Lois a décidé de

**vous proposer d'adopter sans modification le texte qui lui était soumis. Elle a en outre explicitement mandaté son rapporteur pour interroger le Gouvernement en séance publique sur les deux points suivants :**

**a - Le Gouvernement envisage-t-il de recourir à la procédure de délégation et, si la réponse est positive, à l'égard de quelles dispositions ?**

**b - Ne serait-il pas opportun de faire coïncider les désignations des membres des C.E.S.R. avec les élections au conseil régional ?**

\* \* \*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

Cet article est composé de deux paragraphes dont le premier est d'ordre purement formel mais dont le second énonce les modifications de fond apportées à l'état du droit en vigueur :

La première phrase du second paragraphe proroge de six mois le mandat des membres des comités économiques et sociaux régionaux actuellement en fonction. L'article 6 du décret du 11 octobre 1982 dispose que "les membres du comité économique et social sont désignés pour six ans" et l'article 21 du même décret précise que "les comités économiques et sociaux se réuniront de plein droit à compter du 15 novembre 1982. Les premières désignations prennent effet à cette dernière date". Le mandat des membres en fonction expire donc normalement le 15 novembre 1988 et expirera en fait en application de la présente proposition de loi le 15 mai 1989.

La seconde phrase du second alinéa précise que "le mandat du président et des membres du bureau de ces comités est prorogé de la même durée". Cette phrase a pour objet de couper court aux difficultés que susciterait la prorogation du mandat puisque l'article 13 du décret du 11 octobre 1982 dispose que le président et les autres membres du bureau sont élus "pour la moitié de la durée du mandat du comité".

### *Art. 2*

Le texte de la proposition de loi adoptée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale comportait un article 2 spécifiquement consacré à la prorogation du mandat des présidents et

des membres des bureaux des comités. Ces dispositions ayant été transférées dans l'article premier, l'article 2 a en conséquence été supprimé.

## ANNEXE

### LES COMITES ECONOMIQUES ET SOCIAUX REGIONAUX

. Les comités économiques et sociaux régionaux sont généralement présentés comme les successeurs partiels des commissions de développement économique régional -les C.O.D.E.R.- instituées par le décret du 14 mars 1964.

. La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions créait un établissement public régional à l'organisation tripartite : le préfet de région ; le conseil régional ; et le comité économique et social, assemblée consultative appelée à émettre des avis sur les affaires qui sont de la compétence de la région.

. La loi du 2 mars 1982 consacre trois articles aux C.E.S.R. (les articles 61, 62 et 63) qui précisent les catégories d'avis qu'ils peuvent être appelés à émettre :

1. Préalablement à leur examen par le conseil régional, le comité économique et social est **obligatoirement saisi** pour avis des documents relatifs :

- à la préparation et à l'exécution du plan national dans la région ;
- au projet de plan régional de développement et à son bilan annuel d'exécution ;
- aux orientations générales du projet de budget régional.

2. "A l'initiative du président du conseil régional, il peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel.

3. "Il peut en outre émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région."

Cette loi réduit les compétences des comités en limitant leur consultation obligatoire à la planification et aux orientations générales des budgets régionaux.

. Le décret du 11 octobre 1982 détermine la composition et le fonctionnement des C.E.S.R.. La pondération des différentes catégories de membres des C.E.S.R. (de 40 à 110 membres selon les régions) est sensiblement modifiée par rapport au décret du 5 septembre 1973 :

**Décret n° 73-855 du 5 septembre 1973**

**Art. 2.**

Le comité économique et social est composé :

1. Dans la proportion de 50 p. 100 au moins des sièges :

Par les représentants d'organisations professionnelles et syndicales représentatives des employeurs et des salariés dans la région ;

Par les représentants d'organisations professionnelles et syndicales représentatives de l'agriculture ;

Par les représentants des chambres de commerce et d'industrie, de l'agriculture et de métiers.

2. Dans la proportion de 10 p. 100 au moins des sièges, par des représentants des activités spécifiques de la région.

3. Dans la proportion de 25 p. 100 au moins des sièges par des représentants des activités sanitaires et sociales, familiales, éducatives, scientifiques, culturelles et sportives et des professions libérales de la région.

4. Les autres sièges sont attribués dans la proportion de 10 p. 100 au plus à des personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.

**Décret n° 82-866 du 11 octobre 1982**

**Art. 2.**

Le comité économique et social est composé :

1. Dans la proportion de 35 p. 100 au moins des sièges par les représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées dans la région, quels que soient la nature de leur activité et leur statut juridique.

2. Dans la proportion de 35 p. 100 au moins des sièges par les représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et de la fédération de l'éducation nationale.

3. Dans la proportion de 25 p. 100 au moins des sièges par les représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région.

4. Les autres sièges sont attribués dans la proportion de 5 p. 100 au plus à des personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.

. La loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions élargit la compétence consultative obligatoire des C.E.S.R. en précisant qu'ils sont appelés à émettre des avis sur les documents relatifs "aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des dispositions des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983". Elle institue au sein des C.E.S.R. "des sections dont le nombre, les attributions et le fonctionnement sont fixés par un décret en Conseil d'Etat" et précise les relations de la section concernée avec la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (ces dispositions seront abrogées par la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, art. 16). Elle comporte diverses mesures concernant le fonctionnement des comités, dont certaines figurent également dans le décret du 11 octobre 1982 : principe selon lequel "le comité économique et social établit son règlement intérieur" ; principe de la mise à disposition du C.E.S.R., par le conseil régional, des moyens de fonctionnement nécessaires ; principe de l'inscription distincte au budget de la région des crédits nécessaires au fonctionnement du C.E.S.R....

Ces deux derniers principes ont fait l'objet des mesures réglementaires suivantes :

- décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, dont l'article premier dispose que "le président du conseil régional peut mettre à la disposition du président du comité économique et social de la région un ou plusieurs collaborateurs de son cabinet" ;

- décret n° 88-139 du 10 février 1988 relatif au régime financier et comptable des régions, dont l'article 7 concerne les comités économiques et sociaux régionaux.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte des conclusions de la commission des lois de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux</b></p> <p style="text-align: center;">Art. 31</p> <p>Les membres des comités économiques et sociaux actuellement en fonction le demeurent jusqu'à l'expiration des mandats de six ans en cours. Les dispositions prises en application de l'article 62 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée restent en vigueur jusqu'à leur modification par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>La première phrase de l'article 31 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux est ainsi rédigée :</p> <p style="text-align: center;">"Les membres des comités économiques et sociaux actuellement en fonction le demeurent jusqu'à l'expiration des mandats en cours, qui sont prorogés d'une durée de six mois."</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">"Les membres ...</p> <p style="text-align: right;">...six</p> <p>mois. Le mandat du président et des membres du bureau de ces comités est prorogé de la même durée."</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p style="text-align: center;">Conforme</p>

**Texte en vigueur**

—

**Texte des conclusions de la  
commission des lois de  
l'Assemblée nationale**

—

**Art. 2**

Sont prorogés de la même  
durée les mandats du président et des  
membres du bureau de ces comités .

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

**Art. 2**

*Supprimé*

(cf art. premier)

**Propositions de la commission**

—

**Art. 2**

*Suppression maintenue*