

N° 535

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental,

Par M. Jean-Pierre VIAL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiyava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1707, 1774, T.A. 310

Sénat : 515 et 536 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA RÉFORME EN DEUX TEMPS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	8
A. UNE INSTITUTION ORIGINALE	8
B. L'APPORT DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : UN MANDAT ÉTENDU, UNE FONCTION CONSULTATIVE RENFORCÉE, UNE ORGANISATION RÉNOVÉE.....	9
1. <i>La nouvelle dénomination du Conseil et l'extension de son champ de compétence aux questions environnementales</i>	10
2. <i>L'élargissement des possibilités de saisine du CESE</i>	10
3. <i>La limitation du nombre de membres du CESE à 233</i>	11
C. L'ENJEU DE LA SECONDE ÉTAPE DE LA RÉFORME : MODERNISER LA COMPOSITION DE L'INSTITUTION EN PRÉSERVANT LA QUALITÉ DE SON FONCTIONNEMENT	11
1. <i>Une rénovation indissociable de la réforme engagée</i>	11
2. <i>Les différents scénarios envisagés</i>	12
3. <i>La nécessité de disposer d'un délai suffisant pour mener à bien cette réforme</i>	13
II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : PROROGER LE MANDAT DES MEMBRES ACTUELS DU CESE LE TEMPS NÉCESSAIRE À L'ABOUTISSEMENT DE LA RÉFORME	14
A. UNE PROROGATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE RENOUVELLEMENT PRÉVU EN SEPTEMBRE 2009	14
B. UNE PROROGATION STRICTEMENT LIMITÉE DANS SES EFFETS	15
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER SANS MODIFICATION LE TEXTE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	17
A. UNE PROROGATION JUSTIFIÉE.....	17
B. LA MODERNISATION ENGAGÉE NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES ATOUTS DE L'INSTITUTION.....	17
1. <i>La force du Conseil : être un lieu d'expertise sociale et d'élaboration de consensus</i>	17
2. <i>Une composition qui doit garantir la qualité de fonctionnement du Conseil</i>	17
EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 8 JUILLET 2009	19
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	23
TABLEAU COMPARATIF	25
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	26

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 8 juillet 2009, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Vial, le projet de loi organique n° 515 (2008-2009) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Après avoir évoqué l'origine historique du Conseil économique, social et environnemental, M. Jean-Pierre Vial a rappelé que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait largement modifié les attributions de cette institution, ce qui appelait l'adoption prochaine d'une loi organique qui modifierait en conséquence le fonctionnement et la composition du Conseil, notamment pour déterminer la place reconnue aux acteurs environnementaux.

Constatant que l'élaboration de ce texte nécessiterait un temps suffisant de réflexion et de concertation, il a justifié la prorogation du mandat des membres actuels du Conseil économique, social et environnemental.

Soulignant que, dans la préparation de cette réforme, le législateur devrait être attentif à ne pas rompre l'équilibre propre au Conseil ni remettre en cause l'esprit de consensus qui s'y exprime, il a souhaité attirer l'attention de ses collègues sur le fait que l'article 98 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement – dit « Grenelle II » prévoyait de fixer les critères de représentativité des acteurs environnementaux.

La commission des lois a adopté le projet de loi organique sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, adopté par l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2009 et pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Ce texte entend remédier à la difficulté que pose l'arrivée à échéance en septembre prochain du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

En effet, la rénovation de cette institution, engagée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹, doit être parachevée par l'adoption d'une loi organique qui modifiera sa composition. Le Parlement n'a pour l'heure pas encore été saisi d'une telle loi, qui ne pourra, en tout état de cause, être promulguée avant la fin du mois de septembre 2009.

Aussi, pour éviter l'inconvénient qu'il y aurait à désigner les prochains membres du CESE sur la base de l'ancienne composition de cette institution, le présent projet de loi organique propose de proroger le mandat des membres actuels du seul délai nécessaire à l'adoption et à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, sans que cette prorogation puisse dépasser la date du 30 septembre 2010.

*

* *

¹ *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la Ve République.*

I. LA RÉFORME EN DEUX TEMPS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

A. UNE INSTITUTION ORIGINALE

Le Conseil économique, social et environnemental occupe une place à part au sein des institutions française. Assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics, il répond à une triple mission puisqu'il doit à la fois conseiller le Gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique, sociale et – depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 – environnementale, favoriser le dialogue entre les catégories socioprofessionnelles et contribuer à l'information du Parlement.

Son fonctionnement est très largement dicté par sa composition, qui elle-même répond à son rôle de représentation de la société civile et professionnelle.

Les 233 conseillers qui le composent sont ainsi répartis en 18 groupes de représentation, tels que les salariés, regroupés en fonction de leur appartenance syndicale, les artisans, les exploitants agricoles, les associations familiales, les entreprises privées, les entreprises publiques ou les activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

Nommés pour 5 ans, les conseillers sont désignés de la manière suivante :

163 sont désignés par les organisations socioprofessionnelles dont :

- 69 par les organisations syndicales représentatives des salariés du secteur public et du secteur privé ;

- 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles et les professions libérales ;

- 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité ;

- 10 par les associations familiales.

Les 70 autres conseillers sont nommés par le Gouvernement dont :

- 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants des entreprises publiques, de la vie associative et des Français établis hors de France ;

- 11 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives des départements et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

- 2 au titre de l'épargne et du logement ;

- 40 parmi des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.

Enfin, aux 233 conseillers s'ajoutent 72 « membres de section » désignés par le Premier ministre pour deux ans et qui tiennent un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille.

Le Conseil est lui-même organisé en 9 sections permanentes¹ au sein desquelles ont lieu les discussions entre les conseillers et sont élaborés les projets d'avis qui seront soumis à l'assemblée plénière, les rapports et les études.

B. L'APPORT DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : UN MANDAT ÉTENDU, UNE FONCTION CONSULTATIVE RENFORCÉE, UNE ORGANISATION RÉNOVÉE

En dépit de la qualité et de l'intérêt des travaux qu'il a conduit, le rôle du Conseil économique et social dans les institutions de la Cinquième République a pu sembler parfois mal identifié.

Ainsi, bien qu'un titre entier de la Constitution lui soit consacré², la part la plus importante de son activité trouve son origine dans des auto-saisines, non explicitement prévues par les textes³, alors qu'initialement, il a été conçu pour répondre aux demandes d'avis du Gouvernement.

De la même manière, alors que sa composition était censée refléter les principales forces de la société civile, pour les associer à la vie publique, elle apparaît aujourd'hui en décalage avec la réalité contemporaine, les aménagements prévus ayant eu une ampleur trop faible pour suivre les évolutions majeures de la société française.

Ce constat, très largement partagé, y compris au sein du Conseil lui-même⁴, a conduit le Comité présidé par Édouard Balladur à préconiser dans son rapport⁵ une actualisation du champ des missions de l'institution ainsi que de sa composition.

À la suite de ces travaux, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a engagé la modernisation du Conseil selon trois axes.

¹ Les différentes sections sont : la section des Affaires sociales, la section du Travail, la section des Économies régionales et de l'Aménagement du territoire, la section du Cadre de vie, la section des Finances, la section des Relations extérieures, la section des Activités productives, de la Recherche et de la Technologie, la section de l'Agriculture et de l'Alimentation, la section des Questions économiques générales et de la Conjoncture

² Initialement le titre X, renuméroté XI par la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

³ Selon les chiffres fournis par Dominique-Jean Chertier (*Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental, rapport au Président de la République, 15 janvier 2009*), les auto-saisines représentaient la moitié des avis du Conseil dans les années 1970, les deux tiers de 1989 à 1999 et plus des trois quarts de 2005 à 2007.

⁴ Cf. son rapport du 18 juin 2002 sur *La représentation de la société civile*.

⁵ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007*.

1. La nouvelle dénomination du Conseil et l'extension de son champ de compétence aux questions environnementales

En modifiant, comme elle l'a fait, la dénomination de l'ancien « Conseil économique et social » en « Conseil économique, social et environnemental », **la loi constitutionnelle a affirmé la compétence de l'institution pour connaître des problématiques environnementales.**

Par le passé déjà, le Conseil s'en était saisi, compte tenu de leur impact sur les questions économiques et sociales. Mais la reconnaissance explicite de sa compétence a assis sa légitimité dans ce domaine.

La loi constitutionnelle a fait le choix d'aligner la compétence du CESE en matière environnementale sur celle qui est la sienne en matière économique et sociale.

Ce faisant, elle n'a pas repris la proposition formulée dans le rapport du « Comité Balladur » tendant à rendre obligatoire la consultation du CESE pour tout projet de loi ayant pour objet principal la préservation de l'environnement. **La saisine du Conseil dans le domaine de l'environnement, que ce soit pour un texte ou pour un problème donné, reste donc facultative.**

En revanche, elle a prévu que **tout projet de programmation à caractère environnemental lui soit soumis pour avis**, comme pour ceux présentant un caractère économique ou social.

2. L'élargissement des possibilités de saisine du CESE

De nouvelles possibilités de saisine du CESE ont été créées, qui renforcent sa vocation consultative.

À l'initiative du Sénat, l'article 70 de la Constitution révisée prévoit ainsi que le Parlement puisse consulter le Conseil, comme cela était possible pour le Gouvernement, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Par ailleurs le même article offre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil sur les projets de lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Enfin, les citoyens se voient reconnaître le droit de saisir le CESE par voie de pétition, selon des modalités qu'il appartiendra à une prochaine loi organique de fixer.

3. La limitation du nombre de membres du CESE à 233

La loi constitutionnelle a limité le nombre de membres du CESE à 233, soit son effectif au jour de la réforme.

Cette limitation interdit que l'adaptation de la composition du Conseil à la réalité de la société civile contemporaine s'effectue, au moins en partie, par l'ajout de nouveaux membres, comme précédemment, l'effectif étant passé de 205 membres initialement à 233 aujourd'hui.

Elle constitue une incitation forte à revoir en profondeur la composition du CESE.

C. L'ENJEU DE LA SECONDE ÉTAPE DE LA RÉFORME : MODERNISER LA COMPOSITION DE L'INSTITUTION EN PRÉSERVANT LA QUALITÉ DE SON FONCTIONNEMENT

1. Une rénovation indissociable de la réforme engagée

Les missions, la composition et le fonctionnement du CESE sont fixés dans l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social et le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social.

Même si les modifications apportées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sont déjà entrées en vigueur, à l'exception de celles qui concernent la saisine du Conseil par voie de pétition¹, **l'application effective de la réforme requiert une rénovation en profondeur de ces différents textes**, qui ne peut se limiter à quelques mesures de coordination.

La modernisation de la composition du CESE est sans doute l'élément le plus important de cette réforme, puisqu'elle traduira le nouveau rôle et la place que le Constituant a entendu conférer au Conseil dans la sphère publique et qu'elle déterminera son fonctionnement comme ses méthodes de travail. Cette réforme devrait en effet permettre au Conseil à la fois de mieux refléter les forces vives de la société civile, d'améliorer la parité au sein de l'institution et de tirer les conséquences, pour le recrutement d'une partie de ses membres, de l'élargissement de son champ de compétence au domaine de l'environnement.

Une telle rénovation a d'ailleurs été directement appelée par le **projet de loi constitutionnelle** qui précisait, dans son exposé des motifs, que les mesures proposées préfiguraient « une vaste réforme de la composition du

¹ En vertu de l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la nouvelle rédaction de l'article 69 de la Constitution, qui prévoit cette saisine, devrait entrer en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application.

Conseil, qui devra faire davantage de place aux organisations non gouvernementales, aux jeunes, notamment aux étudiants, et le cas échéant aux grands courants spirituels », et renvoyait déjà, pour ce faire, à un projet de loi organique qui devait être déposé à cet effet dans les semaines qui suivraient. Les rapports parlementaires se sont fait l'écho de cette même préoccupation¹.

Le texte en question est cependant pour l'heure encore au stade des travaux préparatoires : plusieurs pistes ont été présentées, sans que l'une d'entre elles ne prévale à l'heure actuelle.

2. Les différents scénarios envisagés

Dans le cadre fixé par la loi constitutionnelle, les possibilités d'évolution de la composition du CESE sont importantes. Plusieurs propositions ont déjà été formulées. Le Conseil lui-même travaille sur la question et son bureau s'est constitué en Comité de la réforme pour produire une contribution sur le sujet.

Le rapport du comité opérationnel du Grenelle de l'environnement² dirigé par M. Bertrand Pancher, député, par ailleurs rapporteur, pour l'Assemblée nationale, du texte présentement examiné par votre commission, et auquel ont participé notamment nos collègues MM. Pierre Jarlier et Paul Raoult, ainsi que MM. Alain Gest et Jean-Louis Léonard, députés, préconise de désigner au sein du Conseil une trentaine d'acteurs environnementaux (soit vingt représentants d'associations de protection de l'environnement et dix représentants d'associations d'usagers de la nature) auxquels seraient associées une dizaine de personnes qualifiées dans le domaine de l'environnement. Cette proposition, formulée avant la réforme du CESE, s'inscrit dans le cadre d'une réorganisation globale de la composition du Conseil.

Pour sa part, Dominique-Jean Chertier a présenté, dans le rapport qu'il a remis au Président de la République sur la réforme du CESE³ dans la continuité de la révision constitutionnelle, trois scénarios possibles.

Le premier scénario privilégierait un ajustement périodique et consisterait à « élaborer une méthodologie d'adaptation de la composition du CESE à l'évolution de la société civile ». Aurait tout d'abord lieu un ajustement immédiat qui prendrait en compte d'une part le poids

¹ Cf. M. Jean-Jacques Hyest, *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République, Sénat (2007-2008), n° 387, 11 juin 2008, p. 200* et M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, Assemblée nationale, XIIIe législature, n° 892, 15 mai 2008, p. 464.*

² M. Bertrand Pancher, *Institution et représentativité des acteurs, Rapport au Premier ministre et au Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 29 juillet 2008.*

³ Dominique-Jean Chertier, *op. cit.*

démographique de chaque catégorie, et, s'agissant des entreprises, leur poids économique et, d'autre part, l'importance de la catégorie dans la vie économique, sociale et environnementale. Cet ajustement serait ensuite suivi de réaménagements périodiques en fonction des changements progressifs de la société.

Dans ce cadre, la représentation des entreprises publiques, de l'agriculture, de l'économie sociale agricoles et des associations familiales diminuerait, tandis que celle de l'artisanat, des entreprises privées non agricoles et des professions libérales augmenterait. Un groupe de 24 sièges serait réservé aux associations oeuvrant dans le domaine de l'écologie et du développement durable. La composition des groupes des organisations syndicales ne serait pas modifiée, dans l'attente de la mise en œuvre pratique de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale. Le nombre des personnalités qualifiées serait réduit de moitié.

Le deuxième scénario viserait à faire du CESE une « assemblée des experts de la société civile », organisée thématiquement en fonction de ses trois missions constitutionnelles (économique, sociale et environnementale). Le renforcement de l'expertise du Conseil serait notamment assuré par la présence d'un nombre important de personnalités qualifiées (53 sièges). Les trois catégories employeurs, salariés et associations et assimilées se verraient attribuer chacune 60 sièges.

Le troisième scénario tendrait à instituer le CESE comme une « assemblée des corps intermédiaires », ayant vocation à traiter non seulement des problématiques économiques, sociales et environnementales mais aussi des problématiques plus largement sociétales (éthiques, culturelles, sportives). Instance de débat avant tout, le Conseil n'aurait plus besoin de recourir aux services de personnalités qualifiées. Chaque catégorie disposerait alors d'environ un tiers des sièges du Conseil.

Pour l'heure aucun arbitrage n'a été rendu en faveur d'une option ou d'une autre. La réflexion et la consultation sur le sujet sont appelées à se poursuivre.

3. La nécessité de disposer d'un délai suffisant pour mener à bien cette réforme

Au cours de son audition par votre rapporteur, **M. Jacques Dermagne, président du CESE, s'est félicité de ce que la prorogation envisagée offre le temps nécessaire à la conduite des travaux préparatoires à la réforme de l'institution.** Il a en effet souligné combien il était nécessaire que les avis de chacun soient recueillis sur le sujet, qu'il s'agisse des futurs entrants ou des membres actuels du Conseil, afin de construire une solution commune satisfaisante.

En particulier, s'agissant des acteurs de l'environnement appelés à siéger à ce titre au sein du Conseil, il a attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait qu'il convenait de trouver une solution pertinente sur leur représentativité.

D'ailleurs, sur ce point, le projet de loi dit « Grenelle 2 »¹, ajoute une contrainte supplémentaire de calendrier. En effet, son article 98 prévoit de créer dans le code de l'environnement un article L. 141-3 qui encadre la définition des critères de représentativité des acteurs environnementaux. L'exposé des motifs du projet de loi précise que cet article vise notamment « la participation des acteurs environnementaux au Conseil économique et social ». **Il s'agit là d'un point important dans le débat sur la future composition du CESE, qui justifie que, au bénéfice de la prorogation du mandat des membres du Conseil, la réflexion se poursuive parallèlement à l'examen du texte « Grenelle 2 » par le Parlement.**

II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : PROROGER LE MANDAT DES MEMBRES ACTUELS DU CESE LE TEMPS NÉCESSAIRE À L'ABOUTISSEMENT DE LA RÉFORME

A. UNE PROROGATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE RENOUVELLEMENT PRÉVU EN SEPTEMBRE 2009

Le projet de loi organique vise à remédier à une difficulté ponctuelle : le calendrier du renouvellement des membres du CESE ne coïncide pas avec celui de la réforme du Conseil. En effet, le mandat des membres actuels a débuté le 7 septembre 2004 et il doit s'achever en principe au mois de septembre prochain. Or, en tout état de cause, la loi organique portant réforme du CESE ne pourra entrer en vigueur que postérieurement à cette date.

Il n'y aurait pas là d'inconvénient si la loi organique ne prévoyait pas de rénover la composition du Conseil et portait exclusivement sur la définition des nouvelles procédures de consultation prévues par la loi constitutionnelle. Mais, dans la mesure où cette rénovation constituera le cœur de la réforme engagée, il sera nécessaire, quand elle entrera en vigueur, de mettre un terme au mandat des membres actuels, pour désigner les nouveaux membres correspondant à la nouvelle organisation du Conseil, sauf à différer l'entrée en vigueur de la réforme de la durée restante de leur mandat.

Pour éviter cette situation, le projet de loi organique propose, dans son article unique, de proroger le mandat en cours des membres actuels du CESE.

¹ *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, déposé au Sénat le 12 janvier 2009, texte n° 155 (2008-2009).*

B. UNE PROROGATION STRICTEMENT LIMITÉE DANS SES EFFETS

L'article unique du projet de loi organique encadre strictement la prorogation envisagée du mandat des membres du CESE.

Dans sa version originale, il prévoyait tout d'abord que cette prorogation ne dure que jusqu'à l'expiration d'une période de quatre mois suivant la publication de la loi organique modifiant la composition du Conseil pour l'application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'Assemblée nationale n'a que légèrement modifié cette formulation en substituant à la notion de « période », celle, plus précise, de « délai » et à celle de « publication », celle de « promulgation » et en rappelant l'intitulé exact de la loi constitutionnelle.

Le délai de quatre mois après la promulgation de la loi se justifie par la nécessité d'adopter les textes réglementaires qui permettront l'application des nouvelles dispositions organiques et qui fixeront notamment les conditions de désignation des nouveaux membres. L'intérêt d'un tel délai est de subordonner strictement la prorogation au temps nécessaire à la mise en place de la réforme du CESE. Les modifications rédactionnelles apportées par l'Assemblée nationale, qui rendent le texte plus précis, sont tout à fait opportunes.

Cependant, faute de poser un terme fixe, cette disposition pourrait permettre une prorogation *sine die* du mandat des membres du CESE. Aussi **le même article unique prévoit-il un second délai défini, au 30 septembre 2010**, ce qui limite la durée totale de la prorogation à un an au maximum et offre une garantie sur la diligence dont devrait faire preuve le Gouvernement dans la conduite des travaux d'élaboration de la future loi organique.

Compte tenu du strict encadrement qu'il prévoit, le dispositif envisagé ne semble pas soulever de difficultés juridiques.

En effet, la prorogation du mandat des membres d'une assemblée n'est pas inédite en France. Le pouvoir réglementaire y recourt parfois, et, comme le rappelait, le Président de votre commission, M. Jean-Jacques Hyst, dans son rapport sur le projet de loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007¹, le législateur ordinaire comme le législateur organique ont déjà eu recours à cette possibilité de nombreuses fois par le passé pour des assemblées élues.

¹ M. Jean-Jacques Hyst, *Rapport sur le projet de loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007*, Sénat (2005-2006), n° 3, 5 octobre 2005, p. 14.

**Les précédents cas de prorogation
de mandats des membres d'une assemblée élue**

- La loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 a reporté de mars à octobre 1967 (soit 7 mois) le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin d'éviter que celui-ci ne coïncide avec les élections législatives ;

- La loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 a reporté, de mars à octobre 1973, le renouvellement d'une série de conseillers généraux en vue d'écartier sa concomitance avec le déroulement des élections législatives ;

- La loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 a porté de trois à six mois (de mars à septembre) le délai dans lequel une série de conseillers généraux devait être renouvelée, pour faciliter l'organisation de l'élection présidentielle ;

- La loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 a pour sa part prolongé d'un an le mandat d'une série de conseillers généraux et écourté de deux ans le mandat d'une autre série, afin de permettre l'organisation simultanée des élections régionales et des élections cantonales ;

- La loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 a prolongé d'un an le mandat d'une série de conseillers généraux, en vue de rétablir le renouvellement des conseils généraux par moitié tous les trois ans ;

- La loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 a reporté de mars à juin 1995 (3 mois) les élections municipales afin d'écartier toute difficulté dans l'organisation de l'élection présidentielle ;

- La loi n° 96-89 du 6 février 1996 a reporté de deux mois (de mars à mai 1996) le renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française afin d'éviter la concomitance de ce renouvellement avec l'examen au Parlement d'une réforme statutaire de cette collectivité ;

- La loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 a reporté de onze semaines (d'avril à juin 2002) l'organisation des élections législatives en vue de les faire précéder par l'élection du Président de la République.

- La loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 a prorogé d'un an la durée de mandat des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des sénateurs, afin de remédier à l'encombrement du calendrier électoral prévu en 2007 et de conserver une certaine cohérence dans l'articulation des différents scrutins.

En matière électorale, le Conseil constitutionnel juge conforme à la Constitution une telle prorogation dans la mesure où elle répond à un objectif d'intérêt général librement apprécié par le législateur et dans la mesure où les modalités de cette prorogation ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi¹.

Le même raisonnement devrait pouvoir être transposé sans difficulté au cas du CESE, compte tenu des effets strictement délimités de la prorogation et des raisons pour lesquelles elle est envisagée.

¹ CC, n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER SANS MODIFICATION LE TEXTE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

A. UNE PROROGATION JUSTIFIÉE

L'intérêt qui s'attache à mettre en place au plus tôt la nouvelle composition du Conseil et l'inconvénient qu'il y aurait à renouveler le Conseil pour une durée indéterminée plaident pour la solution retenue par le projet de loi organique.

Il est en effet souhaitable de proroger le mandat des membres actuels du CESE de la durée nécessaire pour qu'une réflexion suffisante ait lieu sur la réforme et qu'entrent en vigueur les dispositions de la future loi organique réformant la composition et le fonctionnement du Conseil.

B. LA MODERNISATION ENGAGÉE NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES ATOUTS DE L'INSTITUTION

1. La force du Conseil : être un lieu d'expertise sociale et d'élaboration de consensus

Dans la perspective du prochain projet de loi organique qui modifiera l'organisation du CESE, votre rapporteur souhaite souligner que **la valeur du Conseil est d'être une assemblée qui, par sa composition, apporte aux pouvoirs publics une analyse informée, en phase avec les principales forces de la société civile.**

Plusieurs éléments y contribuent : la culture du consensus qui règne au sein de l'institution, le fait que les différents intérêts représentés le sont sous toutes leurs facettes, l'approche pragmatique et transversale qui est celle de ses membres et leur familiarité avec les procédés de la négociation collective. **Autant d'atouts qu'il est nécessaire de préserver afin de garantir le bon fonctionnement du Conseil.**

2. Une composition qui doit garantir la qualité de fonctionnement du Conseil

La nouvelle composition du Conseil modifiera nécessairement la pratique de concertation et d'examen en vigueur au sein de l'institution. Ceci sera positif sur de nombreux points, notamment parce qu'un poids nouveau sera donné à certains intérêts légitimes. Cependant, il serait dommageable, qu'elle aboutisse à mettre en péril le fonctionnement de l'institution, faute d'avoir été conçue suffisamment en adéquation avec celui-ci.

Pour cette raison, votre rapporteur appelle à être particulièrement attentif à ce que les principes qui présideront à la désignation des nouveaux membres du CESE, en particulier des acteurs environnementaux, ainsi qu'à la

nouvelle répartition des sièges en fonction des groupes de représentations tiennent suffisamment compte des équilibres existant actuellement au sein de l'institution et de **la capacité des différents groupes, et notamment des entrants, à travailler de manière transversale pour faire émerger des positions communes.**

C'est à cette aune que devront notamment être évalués, lors de l'examen de la future loi organique relative à l'organisation du CESE, les différents scénarios envisagés pour la réforme de sa composition et de son fonctionnement.

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi organique sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 8 JUILLET 2009

Puis la commission a examiné le rapport de M. Jean-Pierre Vial et le texte proposé par la commission sur le projet de loi organique n° 515 (2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a tout d'abord précisé que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) était une originalité française, qui avait inspiré de nombreux pays européens. Soulignant que les pouvoirs publics avaient mis en place des conseils consultatifs chargés des problèmes économiques et sociaux dès le XV^e siècle, et citant à ce titre l'exemple du Conseil du commerce institué par Henri IV, il a rappelé que la Révolution française, attachée à la représentation populaire et hostile aux corps intermédiaires, avait mis fin à cette dynamique, qui n'avait repris qu'à la fin du XIX^e siècle, à la faveur du courant social.

Il a ensuite retracé brièvement les étapes de l'émergence du Conseil économique et social :

- en 1925, un Conseil national économique fut institué. Toutefois, l'existence de ce Conseil fut à la fois modeste, dans la mesure où il ne fut pas associé à l'élaboration des lois de 1936, et courte, puisqu'il fut supprimé en 1940 ;

- à la Libération, le général de Gaulle préconisa, en lien avec l'instauration d'un système monocaméral, la création d'un Conseil économique et social conçu comme un « grand Sénat » ; cette instance consultative aurait eu vocation à réaliser une union entre les catégories sociales et les collectivités locales, et à garantir leur juste représentation. Cette proposition n'eut pas de suite, mais la IV^e république mit en place le Conseil économique, consacré au titre III de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

- enfin, la V^e République permit de refonder et de consolider le Conseil économique, devenu Conseil économique et social, la tentative du Général de Gaulle, en 1969, de le fondre avec le Sénat, dans la logique qu'il avait défendue précédemment, n'ayant pas abouti.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a estimé que le Conseil économique et social, dans sa forme actuelle, reposait encore largement sur le texte de 1958, les réformes menées depuis lors se réduisant à de simples ajustements. De ce fait, il a jugé que le Conseil économique et social n'avait pas suivi les évolutions socio-économiques intervenues en France depuis les années 1960.

Présentant l'institution, M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a rappelé que la fonction du Conseil économique et social était non seulement de conseiller le Gouvernement et de contribuer à la conception des politiques publiques

dans les matières relevant de sa compétence, mais aussi de favoriser le dialogue et le consensus. Il a ajouté que le Conseil se caractérisait par une forte pratique de l'autosaisine, celle-ci étant actuellement à l'origine de 77 % de son activité. En outre, il a précisé que le Conseil se composait de 233 membres (dont 163 désignés par les organisations socioprofessionnelles et 70 nommés par le Gouvernement), répartis en dix-huit groupes de représentation et nommés pour cinq ans.

Ayant évoqué les conclusions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a rappelé les principaux apports de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour le Conseil économique et social :

- ses compétences ont été étendues au domaine de l'environnement, faisant de lui un Conseil économique, social et environnemental ;

- ses modes de saisine ont évolué : à la saisine consultative par le Gouvernement, s'ajoutent désormais une saisine obligatoire pour certaines lois de programmation, une saisine parlementaire et une saisine populaire, dont la future loi organique sur le CESE devra fixer le cadre ;

- le nombre de ses membres a été limité à 233, ce qui impose de concevoir la réforme à effectifs constants alors même que des représentants du monde environnemental doivent être intégrés.

En conséquence, M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a estimé que la question de la composition du Conseil était l'enjeu principal de sa réforme, et que le législateur organique, lorsqu'il se prononcerait sur ce point, devrait s'attacher à ne pas rompre l'équilibre propre au CESE ni remettre en cause l'esprit de consensus qui s'y exprime.

Ayant relevé que le rapport remis au Président de la République le 15 janvier 2009 par M. Dominique-Jean Chertier présentait trois scénarios d'évolution concurrents (ajustement périodique, transformation du Conseil économique et social en une assemblée d'experts, ou en une assemblée des corps intermédiaires), il a souligné qu'un temps suffisant devait être prévu pour mener à bien les réflexions et les concertations préalables à l'élaboration du texte révisant la composition et le fonctionnement du CESE. M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a donc estimé que la prorogation du mandat des membres du Conseil était indispensable à la réussite de la réforme. À ce titre, il a observé qu'une telle prorogation ne posait pas de difficultés d'ordre juridique, le Conseil constitutionnel jugeant conformes à la Constitution les prorogations qui répondent à un objectif d'intérêt général, librement apprécié par le législateur.

Enfin, M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a remarqué que ces questions seraient pour partie abordées par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement – dit « Grenelle II » –, qui fixe dans son article 98 des règles de représentativité pour les acteurs du monde environnemental.

Il a en conséquence proposé à la commission des lois d'adopter sans modification le présent projet de loi organique tel qu'il résulte du texte transmis par l'Assemblée nationale.

M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, a souligné que le projet de loi « Grenelle II » traitait la question de la représentativité des associations environnementales de manière globale, et ne concernait pas seulement le CESE. Par ailleurs, il a noté que ce texte s'en remettait à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les critères de représentativité de ces associations.

M. Richard Yung a, quant à lui, regretté que la loi organique portant réforme du CESE ne soit pas présentée dès maintenant au Parlement. Par ailleurs, il s'est déclaré attaché au respect, par la future loi organique, de l'équilibre entre les représentants des employeurs et ceux des employés. Il a donc affirmé qu'il veillerait à ce que la réforme du CESE ne porte pas atteinte à cet équilibre.

M. Patrice Gélard a estimé que certaines catégories socio-économiques non encore représentées au CESE devaient, à l'avenir, pouvoir s'y exprimer. Il a indiqué avoir déposé plusieurs propositions de loi en ce sens par le passé. Il a annoncé ne pas se sentir lié par les répartitions antérieures, notamment dans un contexte où le nombre de membres était constitutionnellement limité.

En réponse à cette remarque, M. Jean-Jacques Hyst, président, a rappelé que ce mouvement de limitation des effectifs n'était pas propre au CESE, et que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait également prévu un plafond pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat. Il s'est néanmoins interrogé sur la légitimité de ce plafond, alors même que 25 à 30 nouveaux membres devaient intégrer le Conseil au titre de ses nouvelles compétences environnementales.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a adopté sans modification le projet de loi organique.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR

- *Conseil économique, social et environnemental*
 - **M. Jacques Dermagne**, président
 - **Mme Marie-Claude Dardayrol**, directeur de cabinet du président
 - **M. Alexandre Gohier del Ré**, conseiller pour la communication et les partenariats institutionnels au sein du cabinet du président

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social</p> <p><i>Art. 9. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental</p>	<p>Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental</p>	<p><i>La commission a adopté le texte du projet de loi organique sans modification.</i></p>
<p>Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République</p> <p><i>Art. 32 à 36. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Article unique</p> <p>Par dérogation au premier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, la durée du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental est prorogée jusqu'à l'expiration d'une période de quatre mois suivant la <i>publication</i> de la loi organique modifiant la composition du Conseil pour l'application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 et, au plus tard, jusqu'au 30 septembre 2010.</p>	<p>Article unique</p> <p>Par...</p> <p>...d'un délai de quatre mois suivant la <i>promulgation</i> de...</p> <p>...23 juillet 2008 de <i>modernisation des institutions de la V^e République</i> et, au plus tard, jusqu'au 30 septembre 2010.</p>	

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République	277
<i>Art. 32 à 36.</i>	
Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social	277
<i>Art. 9.</i>	

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République

Art. 32. – L’intitulé du titre XI de la Constitution est ainsi rédigé : « Le Conseil économique, social et environnemental ».

Art. 33. – L’article 69 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans les premier et deuxième alinéas, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu’il propose d’y donner. »

Art. 34. – L’article 70 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 70.* – Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

Art. 35. – Dans l’article 71 de la Constitution, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

Art. 36. – Dans l’article 71 de la Constitution, après le mot : « social », sont insérés les mots : « , dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, ».

Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social

Art. 9. – Les membres du Conseil économique et social sont désignés pour cinq ans.

Si, au cours de cette période, un membre du Conseil vient à perdre la qualité au titre de laquelle il a été désigné, il est déclaré démissionnaire d’office et remplacé.