

N° 632

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2020

## 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 (procédure accélérée) prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental,*

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, secrétaires ; Mmes Catherine André, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 596 et 633 (2019-2020)



---

## SOMMAIRE

Pages

<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LE CESE : UNE INSTANCE CONSULTATIVE QUI CHERCHE ENCORE SA PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE .....</b>	<b>5</b>
<b>A. UN REPRÉSENTANT DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE » .....</b>	<b>5</b>
1. <i>Une instance consultative.....</i>	<i>5</i>
2. <i>La composition du CESE : 233 membres issus des « forces vives » de la Nation .....</i>	<i>7</i>
3. <i>Un fonctionnement collégial .....</i>	<i>9</i>
<b>B. UNE ASSEMBLÉE CONSTITUTIONNELLE QUI CHERCHE ENCORE SA PLACE.....</b>	<b>10</b>
1. <i>Une institution méconnue .....</i>	<i>10</i>
2. <i>De nouvelles pratiques participatives .....</i>	<i>13</i>
3. <i>Des projets avortés de révision constitutionnelle .....</i>	<i>14</i>
<b>II. UNE PROLONGATION DU MANDAT DES MEMBRES DU CESE, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME DE L'INSTITUTION .....</b>	<b>14</b>
<b>A. UN OBJET TRÈS CIRCONSCRIT : UNE PROLONGATION DES MANDATS EN COURS.....</b>	<b>14</b>
<b>B. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER CE PROJET DE LOI ORGANIQUE, SANS PRÉJUGER DE LA RÉFORME DU CESE .....</b>	<b>17</b>
1. <i>Une prolongation nécessaire et justifiée du mandat des membres du CESE.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Un consensus au sein du CESE .....</i>	<i>19</i>
3. <i>L'intitulé de l'ordonnance du 29 décembre 1958.....</i>	<i>20</i>
4. <i>Un chantier à venir : la réforme du CESE .....</i>	<i>20</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>23</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>31</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>33</b>



## L'ESSENTIEL

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 a été déposé sur le Bureau du Sénat le 7 juillet dernier, après engagement de la procédure accélérée. Il vise à **prolonger le mandat des 233 membres du CESE jusqu'à la réforme de cette institution** et, au plus tard, jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021.

**La réforme du CESE relève d'un autre véhicule législatif<sup>1</sup>**, déposé le même jour 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 de l'institution.

**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.

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

#### A. UN REPRÉSENTANT DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE »

##### 1. Une instance consultative

**Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée consultative représentant la « société civile organisée »** (syndicats, patronat, associations, mutuelles, etc.). Il est l'héritier du Conseil national économique, créé en 1925 pour constituer un « *centre de résonance de l'opinion publique* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.*

<sup>2</sup> *Rapport au Président de la République sur le décret du 16 janvier 1925 portant constitution d'un Conseil national économique.*

Après avoir acquis un statut constitutionnel sous la IV<sup>ème</sup> République, le Conseil économique et social est régi depuis 1958 par **les articles 69 à 71 de la Constitution**.

**L'objectif du Constituant était alors de réduire les risques de conflits sociaux en organisant la consultation des corps intermédiaires.** Pour Fernand Van Graefscupe, membre du Comité consultatif constitutionnel de 1958, « *si les organisations professionnelles ne peuvent pas faire connaître leur sentiment dans les avis du Conseil économique, elles feront leurs démarches et leurs pressions isolément, et l'on continuera à voir les trains bloqués et les charrues sur les routes* »<sup>1</sup>.

**Cinquante ans plus tard, le champ de compétence de l'institution a été étendu aux questions environnementales<sup>2</sup>, comme l'avait proposé le comité Balladur<sup>3</sup> ainsi que le Grenelle de l'environnement.**

#### Les règles applicables au CESE

Les missions et les modes de saisine du CESE relèvent directement du titre XI de la Constitution, ce qui limite les marges de manœuvre du législateur organique et du pouvoir réglementaire.

Constitution (articles 69 à 71)	Nom de l'institution Missions et modes de saisine Nombre maximal de membres
Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant <b>loi organique</b> relative au Conseil économique et social	Précisions sur les modes de saisine Composition, organisation et fonctionnement
Décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental	Précisions sur l'organisation
Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental	Précisions sur la composition

Source : commission des lois du Sénat

Le CESE remplit **trois principales missions** :

- conseiller le Gouvernement sur les politiques économiques, sociales et environnementales ;
- favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation ;
- et contribuer à l'information du Parlement.

<sup>1</sup> Cité par Dominique-Jean Chertier, dans son rapport au Président de la République « pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », 15 janvier 2009.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>3</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, « Une V<sup>e</sup> République plus démocratique », 29 octobre 2007.

### Les modes de saisine du CESE

#### 1. Les saisines facultatives

Le Premier ministre peut saisir le CESE des projets de loi de programmation des finances publiques, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans son domaine de compétence. À l'inverse, les parlementaires ne sont pas habilités à saisir le conseil de leurs propositions de loi.

Le CESE peut être consulté par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat sur tout problème à caractère économique, social ou environnemental. Ces mêmes autorités peuvent le saisir de demandes d'avis ou d'études.

#### 2. Les saisines obligatoires

Le CESE est saisi de tout plan ou projet de loi à caractère économique, social ou environnemental.

#### 3. L'autosaisine et les pétitions

De sa propre initiative, le CESE peut « appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires ». Il contribue aussi à l'évaluation des politiques publiques<sup>1</sup>.

Enfin, le CESE peut être saisi par voie de pétitions sur toute question à caractère économique, social ou environnemental. Pour que le conseil puisse l'examiner, la pétition doit avoir recueilli au moins 500 000 signatures.

## 2. La composition du CESE : 233 membres issus des « forces vives » de la Nation

Le Conseil économique, social et environnemental comprend aujourd'hui **233 membres, soit l'effectif maximal prévu par l'article 71 de la Constitution.**

Parmi eux, 193 membres représentent les organisations de corps intermédiaires, auxquelles ils doivent appartenir depuis au moins deux ans<sup>2</sup> ; 40 sont des **personnalités qualifiées**, nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences.

Âgés d'au moins 18 ans, **les membres du CESE sont désignés pour cinq ans.** Ils ne peuvent pas accomplir plus de deux mandats consécutifs. Lorsqu'une organisation désigne plus d'un conseiller, l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne doit pas être supérieur à un (principe de parité).

---

<sup>1</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

<sup>2</sup> Cette condition d'ancienneté n'est toutefois pas opposable aux représentants des jeunes et des étudiants (article 12 du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 précité).

**La composition du Conseil économique, social et environnemental  
(droit en vigueur)**

<b>Catégorie</b> <i>(niveau organique)</i>	<b>Nombre de membres</b>	<b>Composition</b> <i>(niveau réglementaire)</i>
<b>Pôle « économique et social » : 140 membres</b>		
Salariés	69	18 représentants de la CFDT 6 représentants de la CFTC 18 représentants de la CGT 14 représentants de FO 6 représentants de la CFE-CGC 4 représentants de l'UNSA 1 représentant de la FSU 2 représentants de Solidaires
Entreprises privées industrielles, commerciales et de services	27	25 représentants du MEDEF, de la CPME et de CCI France 1 représentant du centre des jeunes dirigeants d'entreprise 1 représentant de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire
Exploitants et des activités agricoles	20	7 représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture 9 représentants de la FNSEA 2 représentants des Jeunes Agriculteurs 1 représentant de la Confédération paysanne 1 représentant de la Coordination rurale
Artisans	10	5 représentants de CMA France 5 représentants de l'Union des entreprises de proximité
Professions libérales	4	3 représentants de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) 1 représentant de la Chambre nationale des professions libérales
Personnalités qualifiées	10	Désignation par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du Premier ministre
<b>Pôle « cohésion sociale et territoriale et de la vie associative » : 60 membres</b>		
Économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole	8	3 représentants de la Fédération nationale de la mutualité française 2 représentants de la Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production 2 représentants de la Fédération nationale des coopératives de consommateurs 1 représentant de l'économie solidaire
Mutualité et coopératives agricoles de production et de transformation	4	2 représentants de la Fédération nationale de la mutualité agricole 2 représentants de la Coop de France
Associations familiales	10	6 représentants de l'Union nationale des associations familiales 4 représentants des mouvements familiaux à recrutement général
Vie associative et fondations	8	7 représentants de l'association Le Mouvement associatif 1 représentant du Centre français des fonds et fondations
Activités économiques et sociales des outre-mer	11	Désignation par décret pris sur le rapport du ministre chargé des outre-mer, après consultation des organisations professionnelles locales les plus représentatives
Jeunes et étudiants	4	2 représentants des organisations syndicales d'étudiants, désignés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur 2 représentants des jeunes, désignés par le ministre chargé de la jeunesse
Personnalités qualifiées	15	Désignation par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du Premier ministre

Catégorie (niveau organique)	Nombre de membres	Composition (niveau réglementaire)
<b>Pôle « protection de la nature et de l'environnement » : 33 membres</b>		
Associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	18	14 représentants des associations et des fondations figurant sur une liste fixée par décret pris sur le rapport du ministre chargé du développement durable 2 représentants de la Fédération nationale des chasseurs 2 représentants de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique
Personnalités qualifiées	15	Désignation par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du Premier ministre
<b>TOTAL</b>	<b>233</b>	

Source : commission des lois du Sénat

Aux **233 membres du CESE**, s'ajoutent un maximum de **72 personnalités associées** (anciens « membres de section »). Elles sont désignées par le Gouvernement pour une durée de cinq ans et afin d'apporter leur expertise aux sections du CESE.

Pour Dominique-Jean Chertier, auteur d'un rapport sur le CESE en 2009, les personnalités associées sont des « *conseillers de second rang* », qui ont pu servir de « *variables d'ajustement permettant aux groupes les plus restreints en effectifs d'être présents dans toutes les sections* »<sup>1</sup>.

### 3. Un fonctionnement collégial

Sur le modèle des commissions parlementaires, le CESE comprend **neuf sections thématiques** (aménagement durable des territoires, environnement, activités économiques, etc.).

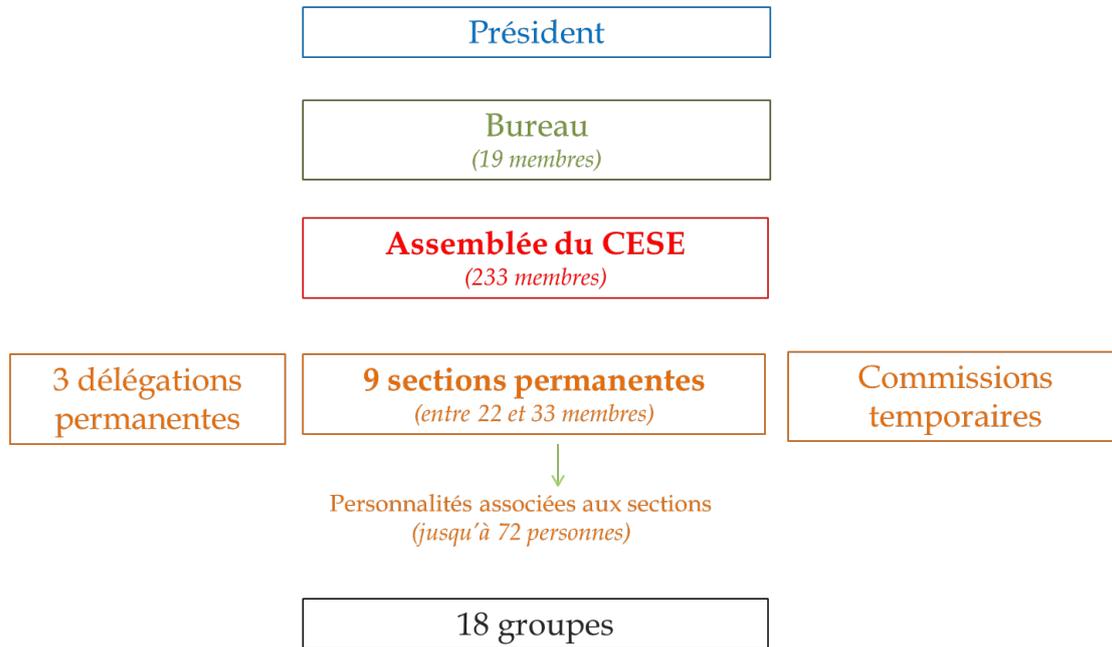
Il peut également créer des **délégations permanentes** et des **commissions temporaires** pour examiner des problématiques particulières ou transversales. Il existe aujourd'hui trois délégations, en charge des outre-mer, de la prospective et des droits des femmes. Les commissions temporaires sont plus nombreuses : on en dénombre neuf sous la mandature actuelle, sur des sujets aussi divers que la grande pauvreté, les déserts médicaux ou l'évolution de la fonction publique.

Selon leur appartenance socioprofessionnelle, les membres du CESE se répartissent en **18 groupes** (entreprises, associations, mutualité, professions libérales, organisations étudiantes, etc.).

---

<sup>1</sup> « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », *op.cit.*

### L'organisation du CESE



Source : commission des lois du Sénat

## B. UNE ASSEMBLÉE CONSTITUTIONNELLE QUI CHERCHE ENCORE SA PLACE

### 1. Une institution méconnue

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 PNR <sup>1</sup>	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, à partir des informations communiquées par le CESE

<sup>1</sup> Programme national de réforme.

Comme l'a souligné le sénateur Jean-Pierre Vial, la force de l'institution repose sur « *la culture du consensus qui (y) règne (...), 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* »<sup>1</sup>.

**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.**

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

Comme l'indique le Gouvernement, son existence « *a toujours été contestée, de manière plus ou moins virulente, à la fois par les pouvoirs publics, qui ont entretenu une certaine défiance à l'égard de cette entité atypique, et par les citoyens, qui connaissent peu cette institution et peinent à en percevoir l'utilité* »<sup>2</sup>.

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* »<sup>3</sup>.

**L'institution est également 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.). En tout état de cause, l'objectif initial de l'ordonnance du 29 décembre 1958 – supprimer tous les organismes consultatifs faisant « double emploi » avec le CESE – n'a pas été atteint.

**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.

Ces dernières années, l'évolution 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, saisi souvent dans l'urgence, n'est pas en mesure de s'appuyer sur les travaux du CESE.

---

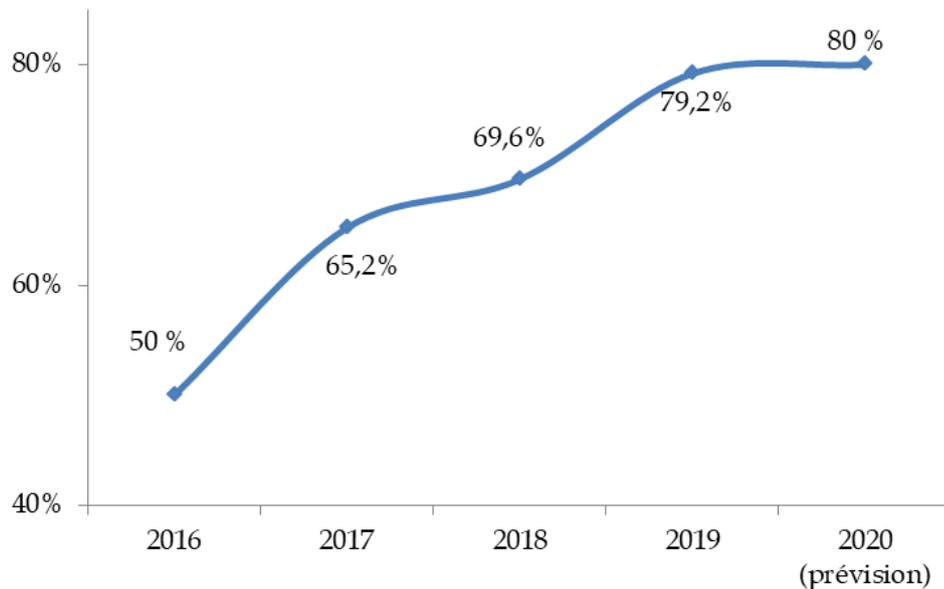
<sup>1</sup> Rapport n° 535 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

<sup>2</sup> Source : étude d'impact du projet de loi.

<sup>3</sup> « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », *op.cit.*

Dominique-Jean Chertier soulève, à juste titre, le « *paradoxe* » d'un « *organe consultatif au service des pouvoirs publics dont la principale activité consiste à s'auto-consulter* »<sup>1</sup>.

### Proportion de l'autosaisine dans les travaux du CESE



Source : commission des lois du Sénat, à partir des informations communiquées par le CESE

Bien qu'ayant modernisé le CESE, **la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », *op.cit.*

<sup>2</sup> Révision constitutionnelle dont la mise en œuvre a été précisée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

## 2. De nouvelles pratiques participatives

Le Conseil économique, social et environnemental cherche aujourd'hui à développer ses pratiques participatives.

**Depuis 2010, il peut être saisi par voie de pétitions sur toute question à caractère économique, social ou environnemental.**

Lorsqu'une pétition est signée par 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France, le CESE examine sa recevabilité. Il se prononce ensuite, dans un délai d'un an, sur les questions soulevées par les pétitions recevables et précise les suites qu'il souhaite y donner.

**À ce jour, ce seuil de 500 000 signataires n'a été atteint qu'une seule fois**, au sujet de l'ouverture du mariage aux couples de même sexe (15 février 2013). Cette pétition a toutefois été déclarée irrecevable : le Parlement examinant un projet de loi portant sur le même thème, seul le Premier ministre pouvait consulter le CESE<sup>1</sup>.

### Un nouveau dispositif de veille des pétitions en ligne

En mai 2017, le CESE a instauré un nouveau dispositif de veille des pétitions. Il concerne les pétitions déposées sur les plateformes internet, qui ne sont pas directement adressées au CESE. Un comité de veille - composé de sept membres du CESE - se réunit chaque mois pour sélectionner les pétitions.

**À ce jour, 10 autosaisines ont émergé de cette veille.**

En septembre 2017, le CESE a par exemple entendu en audition quatre porteurs de pétitions sur les **déserts médicaux**, dont l'une avait recueilli plus de 80 000 soutiens sur la plateforme change.org. Un avis a été publié sur cette question en décembre 2017.

Pour enrichir ses travaux, **le CESE a déjà mis en place deux panels de citoyens tirés au sort :**

- 28 citoyens pour l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France* », adopté le 12 mars 2019. Cinq d'entre eux ont été directement associés aux travaux de la commission temporaire, avec voix consultative ;

- 30 citoyens pour l'avis « *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain* », adopté le 7 juillet dernier.

**Enfin, le CESE a organisé la convention citoyenne pour le climat, réunissant 150 citoyens tirés au sort pendant 9 mois (2019-2020).** Outre l'accueil des citoyens au palais d'Iéna, sept des quinze membres du comité de gouvernance étaient issus du CESE. Leur mission consistait à organiser les débats, tout en veillant à leur objectivité.

---

<sup>1</sup> Le Conseil d'État confirmant l'irrecevabilité de cette pétition devant le CESE (Conseil d'État, 15 décembre 2017, affaire n° 402259).

### 3. Des projets avortés de révision constitutionnelle

Devant le Congrès réuni à Versailles le 3 juillet 2017, le Président de la République a annoncé une réforme du Conseil économique, social et environnemental, pour qu'il devienne « *la Chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la Nation* » ou encore « *le forum de notre République* ».

L'institution aurait vocation à devenir « *l'instance unique de consultation prévue par tous nos textes* » ; ses effectifs seraient réduits d'un tiers.

Le 25 avril 2019, en pleine crise des « gilets jaunes », le Président de la République a confirmé sa volonté de réformer le CESE pour qu'il devienne « *le Conseil de la participation citoyenne* ». En plus des compétences du CESE, ce dernier organiserait la participation du public sur les grands projets d'aménagement, en lieu et place de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Le Président de la République a également affirmé son intention d'avoir « *des citoyens tirés au sort qui viennent compléter (le CESE) et qui ainsi permettront à (celui-ci) de représenter pleinement la société dans toute sa diversité et sa vitalité* ».

Le Gouvernement a déposé **deux projets de loi constitutionnelle (PJLC)** comportant, parmi leurs mesures, des dispositions destinées à réformer le CESE :

- le PJLC pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (9 mai 2018), dont l'Assemblée nationale a suspendu l'examen au 22 juillet 2018 ;

- le PJLC pour un renouveau de la vie démocratique (29 août 2019), qui n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

## II. 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<sup>1</sup>.

**Le projet de loi organique vise à prolonger leur mandat jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de l'institution et, au plus tard, jusqu'au**

---

<sup>1</sup> En application de l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

**1<sup>er</sup> juin 2021.** Transitoire, cette prorogation présenterait donc une durée maximale de six mois et demi.

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<sup>1</sup>. L'étude d'impact souligne également la volonté de l'actuel président du CESE « *d'assurer dans les meilleures conditions la transition du conseil vers ses nouvelles missions* ».

**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.

Pour le Gouvernement, il s'agit de « *donner un nouveau souffle et une meilleure visibilité au Conseil économique, social et environnemental, non plus seulement enceinte de représentation des acteurs de la société civile, mais véritable carrefour de la consultation publique et chantre de la participation directe des citoyens à la vie de la cité* »<sup>2</sup>.

#### **Le projet de réforme du CESE**

- *La modification de la composition*<sup>3</sup>

**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.**

La place des pôles de la cohésion sociale et de l'environnement serait renforcée. La répartition des sièges entre les différentes organisations serait toutefois définie par décret, non plus par la loi organique.

**Contrairement aux propositions de la convention citoyenne pour le climat, aucun membre du CESE ne serait désigné par la voie du tirage au sort**<sup>4</sup>.

Enfin, les personnalités associées aux travaux des sections seraient supprimées. Le CESE pourrait toutefois faire appel à des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), ainsi qu'à des « *composantes de la société civile non représentées* » au sein de l'institution.

<sup>1</sup> *Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.*

<sup>2</sup> *Source : étude d'impact du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (déposée le 7 juillet 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale).*

<sup>3</sup> *Voir, en annexe, un tableau synthétisant les modifications proposées concernant la composition du CESE.*

<sup>4</sup> « *Les propositions de la convention citoyenne pour le climat* », 26 juin 2020. *Deux scénarios alternatifs ont été présentés : « soit une même proportion de citoyens et de représentants de la société civile organisée (50/50), soit une part de citoyens entre 15 et 20 % de l'ensemble ». La convention citoyenne invite également à « réfléchir à une durée de mandat spécifique pour les membres citoyens » et à interdire tout renouvellement de leur mandat.*

*- 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**, que son bureau peut engager sur demande de l'autorité de saisine :

. la commission permanente rendrait son projet d'avis dans un délai de deux semaines (contre trois semaines aujourd'hui) ;

. ce projet deviendrait celui du CESE dans un délai de trois jours, sauf opposition du président du conseil ou d'un tiers de ses membres (contre dix membres aujourd'hui).

*- 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 pour maintenir la consultation des collectivités ultramarines, des autorités administratives ou publiques indépendantes et des commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires. L'exposé des motifs du projet de loi organique précise également que les concertations prévues à l'article L. 1 du code du travail seraient maintenues, ce qui reste encore à vérifier.

**La saisine par voie de pétitions serait facilitée**. Les pétitions pourraient être déposées sur internet et plus seulement sur support papier ; le CESE disposerait de six mois pour donner suite aux pétitions ayant recueilli 500 000 signatures (contre un an actuellement).

**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, à 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 ».**

Cette difficulté calendaire s'explique par l'échec des projets de révision de la Constitution mais également par la crise sanitaire, qui a modifié l'organisation de l'ordre du jour parlementaire.

Elle présente un **impact direct sur la composition du CESE**, dans la mesure où le projet de réforme prévoit une baisse de 25 % des effectifs ainsi qu'une nouvelle répartition des sièges.

En l'absence de dispositions transitoires, deux solutions – toutes deux imparfaites – pourraient être envisagées :

- maintenir le calendrier de désignation des nouveaux membres du CESE en novembre 2020. Ces conseillers ne seraient nommés que pour quelques mois, voire quelques semaines ; le CESE serait renouvelé à deux reprises, dans des délais extrêmement restreints. Certaines organisations représentées au CESE ont d'ores et déjà fait savoir que les consultations requises pour sélectionner leurs membres ne pourraient pas avoir lieu d'ici novembre ;

- différer l'entrée en vigueur de la réforme en novembre 2026, ce qui contredirait la volonté d'une évolution rapide, souhaitée par le Gouvernement et les membres du CESE eux-mêmes.

## ***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.**

Exceptionnelles et transitoires, elles doivent être strictement proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Le Sénat a rappelé ces exigences à l'occasion de la prolongation du mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), dans l'attente de sa fusion avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)<sup>1</sup>.

**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.

Contrairement au projet de fusion des deux autorités administratives indépendantes citées auparavant - pour lequel aucun texte n'avait été déposé en conseil des ministres au moment où la prorogation des mandats des membres de l'HADOPI était soumise au Parlement -, le projet de loi organique de réforme du CESE est connu et déposé.

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.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

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. Le Conseil d'État a déjà appelé l'attention de l'exécutif sur « la nécessité de préparer les (...) décrets d'application concomitamment aux travaux parlementaires sur la réforme organique, de façon à ce qu'ils puissent entrer en vigueur en même temps que cette dernière »<sup>1</sup> ;

- au CESE d'adapter son règlement intérieur, dont les modifications doivent être approuvées par décret<sup>2</sup> ;

- aux organisations économiques, sociales et environnementales de désigner leurs représentants au sein du conseil. Ce processus de désignation prend parfois plusieurs mois, certaines organisations consultant l'ensemble de leurs adhérents.

Tel que déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le second projet de loi organique prévoit ainsi une entrée en vigueur différée. Il s'appliquerait « le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication ».

#### **Le processus de désignation d'un membre du CESE**

*(hors personnalités qualifiées)*

Au plus tard un mois avant la fin du mandat des membres en exercice, le Premier ministre invite les organisations à lui faire connaître dans les vingt jours les noms de leurs représentants<sup>3</sup>. Le Premier ministre les notifie ensuite au président du CESE.

En amont, chaque organisation détermine son processus de sélection.

Il faut par exemple entre 6 et 7 mois pour que le groupe des associations puisse désigner ses membres au sein du CESE. Les 750 000 associations qu'ils représentent sont toutes consultées sur ce choix.

<sup>1</sup> Conseil d'État, avis n<sup>os</sup> 400471 et 400372 du 25 juin 2020 sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental et le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

<sup>2</sup> Article 15 de l'ordonnance n<sup>o</sup> 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

<sup>3</sup> Lorsque des désaccords entre les organisations empêchent la désignation d'un membre du CESE, cette dernière est soumise à l'arbitrage du Premier ministre ou d'une personnalité désignée par lui (article 15 du décret n<sup>o</sup> 84-558 du 4 juillet 1984 précité).

**Le Conseil constitutionnel a déjà admis, en 2009, la prolongation du mandat des membres du CESE<sup>1</sup>, dans l'attente d'une réforme de l'institution<sup>2</sup>.** À l'époque, cette prolongation était prévue pour une durée maximale d'un an.

Ce raisonnement peut être repris aujourd'hui, même si la situation paraît légèrement différente : la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 impliquait nécessairement de modifier la composition du CESE – notamment pour y intégrer les organisations de protection de l'environnement –, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

#### **La décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009 du Conseil constitutionnel**

La prorogation, pour une durée maximale d'un an, du mandat des membres du CESE a été déclarée conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle revêtait « *un caractère exceptionnel et transitoire* ». Dans son commentaire, il a constaté que le législateur organique avait « *lié le terme de cette prorogation* » à l'adoption d'une seconde loi organique, réformant la composition et le fonctionnement du CESE.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a pas précisé s'il considérait le mandat de membre du CESE comme un mandat électif ou non électif. Son commentaire mentionne les jurisprudences relatives aux deux cas de figure, sans trancher ce point.

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* »<sup>3</sup>.

## **2. Un 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.

Lors de ses auditions, le rapporteur a également entendu 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>3</sup> Conseil d'État, avis nos 400471 et 400372 du 25 juin 2020 précités.

### 3. 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 l'article 21 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010<sup>1</sup>, qui a modifié la dénomination du CESE dans les toutes les « *dispositions législatives* » mais non dans l'intitulé dans l'ordonnance.

**À l'initiative de son rapporteur, la commission a corrigé cette incohérence (amendement COM-2). L'ordonnance du 29 décembre 1958 s'intitulerait désormais : « ordonnance organique relative au Conseil économique, social et environnemental ».**

### 4. 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.

Comme l'écrivait le professeur Jean Rivero en 1947, « *le plus difficile des problèmes posés par la création d'un Conseil économique est toujours celui de sa composition* »<sup>2</sup>.

**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* ».

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>2</sup> « Le Conseil national économique », 1947.

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) ?

**Autant de sujets qu'il conviendra de trancher lors de l'examen, dans les prochains mois, du projet de loi organique réformant le CESE.**

\*

\*       \*

**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.**



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 JUILLET 2020

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous examinons un projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Un autre texte, de réforme de cette assemblée constitutionnelle, a délibéré en même temps en conseil des ministres puis déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Nous devrions l'examiner à l'automne.

Comme il ne reste que dix jours avant la fin de la session extraordinaire, et en attendant de pouvoir mener la réforme du CESE, le Gouvernement a estimé nécessaire de proroger le mandat des membres actuels, qui se termine en novembre prochain.

Le CESE représente la « société civile organisée ». Son rôle est de conseiller les pouvoirs publics sur les politiques économiques, sociales et environnementales, de favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation et d'informer le Parlement. Compte tenu de la manière dont le dialogue social fonctionne en France, il a, en quelque sorte, un rôle contracyclique.

L'institution n'est toutefois pas assez connue du grand public. Par ailleurs, le Gouvernement ne la consulte pas nécessairement et le Parlement, souvent saisi en urgence, n'a pas le temps de lui demander un avis. Sur un certain nombre de sujets, comme les retraites ou l'assurance maladie, d'autres organismes consultatifs, plus spécialisés, prennent le dessus. En pratique, 80 % des travaux du CESE relèvent de l'autosaisine.

Néanmoins, le CESE est une institution utile pour permettre des échanges qui n'ont pas lieu ailleurs, notamment entre les différentes forces économiques et sociales du pays.

Le Gouvernement et le CESE ont travaillé à une réforme, qui prévoit une réduction de 25 % des membres du Conseil – actuellement au nombre de 233, dont 40 personnalités qualifiées –, une extension de la procédure simplifiée pour la publication des avis et une mention du recours à des techniques de tirage au sort.

Compte tenu de la situation et du projet de réforme du CESE – que tous les groupes représentés au Conseil soutiennent –, je vous propose d'accepter la prorogation de six mois et demi maximum du mandat des membres actuels, sans préjuger de la position de la commission sur le projet de loi organique réformant de cette assemblée. Les organisations représentées au

CESE auront besoin de temps pour tirer les conséquences de la modification de sa composition et pour lancer le processus de désignation de leurs représentants.

Nous discuterons le moment venu de la question du tirage au sort, du rôle de la démocratie participative, et de la manière dont le prochain projet de loi organique renvoie à un décret la définition des organisations représentées au CESE. Pour pouvoir débattre de ces sujets sereinement, probablement à l'automne, il nous faut proroger le mandat des membres actuels du CESE.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre rapport s'inscrit dans une démarche coopérative. Le projet de réforme du CESE se heurtera à des objections sur un certain nombre de points, d'ailleurs peut-être moins sur le nombre de membres que sur la reconnaissance de du tirage au sort comme expression de la volonté des citoyens. Nous aurons de vastes débats sur ces sujets...

Si le Sénat et l'Assemblée nationale s'opposaient à la prolongation du mandat des membres du CESE, l'entrée en vigueur de la réforme serait retardée, sauf à mettre fin aux mandats en cours, lesquels auraient été renouvelés quelques mois auparavant.

Vous proposez donc de laisser sa chance à la réforme à venir, de ne pas préjuger de la position de la commission et d'accepter la prorogation des mandats des membres actuels, qui n'emporte pas de lourdes conséquences.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens la position du rapporteur, et pas uniquement parce que je suis un bon camarade ! Sa proposition est très pertinente, car de deux choses l'une : soit on renvoie ce texte au motif d'un désaccord éventuel sur la réforme à venir ; soit on accepte la prolongation du mandat des membres du CESE, sans préjuger de notre position sur le contenu de la réforme.

Je suis, pour ma part, partisan d'un aspect de la réforme : la suppression des personnalités qualifiées. Il serait intéressant de faire une étude sur l'identité et la qualité de ces personnalités désignées par les différents gouvernements. On y trouverait des personnalités en déshérence politique, d'autres nommées pour services rendus... Je ne vois pas très bien comment justifier la présence de ces personnalités qualifiées.

Je suis également opposé à la désignation de personnes tirées au sort.

La réduction du nombre de membres du CESE renvoie à l'idée du Président de la République, encore évoquée hier lors de son intervention à la télévision, de réduire le nombre de parlementaires. Il a été dit qu'un éventuel désaccord sur ce point s'opposerait à une réforme de la Constitution. Comme si celle-ci intégrait nécessairement cet aspect... Il est pourtant toujours possible de faire une réforme constitutionnelle sur l'environnement, le droit des femmes, l'indépendance du parquet et le Conseil supérieur de la magistrature. Cette idée selon laquelle la réforme constitutionnelle doit être globale, intégrant une

diminution des effectifs des assemblées, est tout à fait fausse. Elle conduit à empêcher toute réforme, ce qui est dommageable.

**M. Philippe Bas, président.** - Votre ironie sur le choix des personnalités qualifiées peut être étendue au choix par les organisations syndicales et professionnelles de leurs représentants au CESE. Si le chercheur que vous aimeriez être de nouveau, monsieur le président Sueur, se penchait sur cette question, il observerait que le CESE peut servir de refuge à des personnalités expérimentées quel que soit l'auteur de leur nomination. Si l'on remet en cause les personnalités qualifiées, il faut aussi s'intéresser aux autres membres...

On ne peut considérer qu'une réforme constitutionnelle a été empêchée que si un vote s'y est opposé. Or, depuis le début du quinquennat, aucun projet de loi constitutionnelle n'a été soumis au vote du Sénat. Les travaux préparatoires, les approches, les discussions de bureau ou de salon, les apartés, ne suffisent pas à permettre l'engagement d'une assemblée !

**M. François Bonhomme.** - J'abonderai dans le sens du rapporteur : notre vote d'aujourd'hui ne préjuge en rien de notre position sur la réforme à venir.

J'étais l'un de ceux qui avaient proposé la suppression des 40 personnalités qualifiées du CESE, car le caractère arbitraire ou fantaisiste de leur nomination laisse planer le doute. S'agissant des autres membres, leur participation aux politiques sociales, économiques et environnementales n'est pas réellement démontrée.

Le CESE fait partie des institutions qui doivent être profondément réformées. Le nombre de saisines par le Gouvernement est ridiculement bas : il faut s'interroger sur le maintien de l'institution en l'état.

**M. Alain Richard.** - Je soutiens la position du rapporteur, et j'aimerais en préciser la motivation.

La réforme en attente comprend deux composantes : d'une part, la réduction du nombre de membres du CESE ; d'autre part, la modification de son champ d'intervention et de ses méthodes.

Si l'on veut modifier le nombre de membres du CESE, il faut proroger les mandats actuels en raison des processus de désignation des différentes organisations, lesquelles auront moins de sièges après la réforme. En revanche, la modification du champ d'intervention et des méthodes du CESE pourrait être faite après la nomination des nouveaux membres.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** - J'ai reçu en audition les dix-huit groupes du CESE : tous veulent une réforme de leur institution.

Le projet de réforme évoque le tirage au sort pour accompagner les travaux du CESE, non pour désigner certains de ses membres. Nous pourrions débattre plus tard de la place de la démocratie participative dans la chambre de la « société civile organisée ». J'insiste, si l'on retire les personnalités qualifiées du CESE, ce n'est pas pour les remplacer par des citoyens tirés au sort mais pour diminuer le nombre de membres.

Durant les trois dernières années, le nombre de saisines par le Gouvernement a encore diminué. Celui-ci devrait davantage recourir au CESE ; quant aux parlementaires, ils n'ont pas le temps, ni nécessairement le réflexe, de travailler avec cette institution.

Le CESE présente l'intérêt d'être la chambre d'un dialogue qui n'a pas toujours lieu ailleurs, et dont notre démocratie sociale a bien besoin. Il faut accompagner l'ensemble des groupes du CESE, qui ont conscience de la nécessité d'une réforme.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – L'amendement COM-1 rectifié de notre collègue Alain Fouché vise à prolonger le mandat des personnalités associées.

Le CESE comprend, au maximum, 72 personnalités associées. Elles sont actuellement une soixantaine. Nommées par le Gouvernement pour une durée de cinq ans, ces personnalités appuient le travail des sections du CESE. Leur présence a parfois été contestée. La réforme prévoit d'ailleurs leur suppression.

Se pose toutefois la question des personnalités associées en exercice : faut-il prolonger leur mandat, comme le prévoit cet amendement ? Lors de mes auditions, personne n'a évoqué ce sujet, qui relève du domaine réglementaire. Compte tenu de la sensibilité de cette question, je propose d'interroger le Gouvernement à l'occasion de la séance publique. Je ne vous proposerai pas de constater l'irrecevabilité de l'amendement au titre de l'article 41 de la Constitution, même si la question peut sérieusement se poser. À ce stade, mon avis est donc défavorable.

*L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-2 est adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article unique</b>			
M. FOUCHÉ	1 rect.	Prolongation du mandat des personnalités associées	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article unique</b>			
<b>M. LECONTE, rapporteur</b>	2	Coordination	<b>Adopté</b>



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Ministère de la justice

**M. Jean-François de Montgolfier**, directeur des affaires civiles et du sceau (DACS)

### Conseil économique, social et environnemental (CESE)

**M. Patrick Bernasconi**, président

**Mme Catherine Lopez**, conseillère chargée des relations avec le Parlement

### Convention citoyenne pour le climat

**M. Thierry Pech**, co-président

**Mme Clara Pisani-Ferry**, conseillère

### Groupes du CESE

#### *Groupe de l'agriculture*

**M. Etienne Gangneron**, membre du groupe, président de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

#### *Groupe de l'artisanat*

**Mme Catherine Foucher**, présidente

#### *Groupe des associations*

**M. Jean-Karl Deschamps**, président

#### *Groupe CFDT*

**M. Albert Ritzenthaler**, secrétaire confédéral, président

#### *Groupe CFE-CGC*

**Mme Carole Couvert**, présidente, vice-présidente du CESE

#### *Groupe CFTC*

**M. Bernard Vivier**, président

#### *Groupe CGT*

**Mme Marie-Claire Cailletaud**, présidente

**M. Maurad Rabhi**, conseiller

#### *Groupe CGT-FO*

**M. Serge Legagnoa**, président

*Groupe de la coopération*

**M. Christophe Grison**, président  
**Mme Géraldine Camara**, attachée du groupe

*Groupe des entreprises*

**Mme Anne-Marie Couderc**, présidente

*Groupe environnement et nature*

**Mme Elodie Martinie-Cousty**, présidente

*Groupe de la mutualité*

**Mme Dominique Joseph**, présidente, secrétaire générale de la Mutualité Française  
**Mme Karine Krikorian**, attachée du groupe

*Groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse*

**M. Julien Blanchet**, membre du groupe

*Groupe de l'outre-mer*

**M. Philippe Edmond-Mariette**, membre du groupe  
**M. David Latchimy**, collaborateur du Groupe de l'Outre-mer

*Groupe des personnalités qualifiées*

**M. Jean Grosset**, membre du Bureau du CESE, Questeur

*Groupe des professions libérales*

**M. Michel Chassang**, président, vice-président de la section des affaires sociales et de la santé, secrétaire du Bureau

*Groupe UNAF*

**Mme Aminata Koné**, présidente  
**Mme Marie-Andrée Blanc**, présidente de l'Unaf

*Groupe UNSA*

**Mme Martine Vignau**, présidente

## ANNEXE

### Modification de la composition du Conseil économique, social et environnemental : projet de loi organique déposé le 7 juillet 2020 sur le Bureau de l'Assemblée nationale

Aujourd'hui		Projet de loi organique		Évolution	
Catégorie	Nombre de membres	Catégorie	Nombre de membres	Numérique	Autres évolutions
<b>Pôle « économique et social »</b>					
Salariés	69	Salariés	52	- 17	
Entreprises privées industrielles, commerciales et de services	27	Entreprises, exploitants agricoles, artisans, professions libérales, <u>mutuelles</u> , <u>coopératives</u> et <u>chambres consulaires</u>	52	- 9	Réduction plus forte en raison de l'intégration de l'économie mutualiste (8 membres aujourd'hui) et des coopératives agricoles (4 membres aujourd'hui)
Exploitants et des activités agricoles	20				
Artisans	10				
Professions libérales	4				
Personnalités qualifiées	10	Personnalités qualifiées	0	- 10	Suppression des 10 personnalités qualifiées
<b>Pôle « cohésion sociale et territoriale et de la vie associative »</b>					
Total du pôle	60	Total du pôle	45	- 15	
<p><i>Dont :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 pour l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole ;</li> <li>- 4 pour la mutualité et les coopératives agricoles de production et de transformation ;</li> <li>- 10 pour les associations familiales ;</li> <li>- 8 pour la vie associative et les fondations ;</li> <li>- 11 pour les activités économiques et sociales des outre-mer ;</li> <li>- 4 pour les jeunes et les étudiants ;</li> <li>- 15 personnalités qualifiées dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique, le logement social ou en raison de leur action en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées</li> </ul>		<p><i>Définition, par décret, des catégories représentées</i></p>			<p>Suppression des 15 personnalités qualifiées</p> <p>Augmentation relative des autres composantes (l'économie mutualiste et les coopératives agricoles étant intégrées dans le pôle « économique et social »)</p> <p>Suppression de la liste des catégories représentées (qui serait fixée par décret en Conseil d'État). Suppression, en conséquence, de la mention du handicap, des domaines culturel, scientifique, etc.</p>

Aujourd'hui		Projet de loi organique		Évolution	
Catégorie	Nombre de membres	Catégorie	Nombre de membres	Numérique	Autres évolutions
<b>Pôle « protection de la nature et de l'environnement »</b>					
Total du pôle	33	Total du pôle	26	- 7	
<i>Dont :</i> - 18 pour les associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement ; - 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable, dont au moins trois dirigeant des entreprises ayant une activité significative dans ces matières		<i>Définition, par décret, des catégories représentées</i>			Suppression des 15 personnalités qualifiées  Augmentation relative des autres composantes
<b>TOTAL</b>	<b>233</b>		<b>175</b>	<b>- 58</b>	

Source : commission des lois du Sénat

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-596.html>