



N° 1774

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1707) *prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental*,

PAR M. BERTRAND PANCHER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — VERS UNE RÉNOVATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	6
A. LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES	6
B. UN RÔLE RENFORCÉ	7
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ORGANIQUE D'ENVERGURE	8
II. — UN DISPOSITIF TRANSITOIRE NÉCESSAIRE	10
A. LA RÉFORME ORGANIQUE NE POURRA INTERVENIR AVANT L'EXPIRATION DU MANDAT DES MEMBRES DU CESE	10
1. Un renouvellement en septembre 2009	10
2. Les propositions de modification de la composition du CESE	10
3. Une réforme impossible avant septembre 2009	13
B. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES	13
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	19
<i>Article unique</i> : Prorogation du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental	19
TABLEAU COMPARATIF	23
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	25
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Dès le début de son mandat, le 18 juillet 2007, dans la lettre de mission adressée à M. Édouard Balladur, président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, le Président de la République exprimait son souhait « *que le rôle du Conseil économique et social soit modernisé et valorisé, et notamment qu'il soit une enceinte privilégiée de débat et de concertation sur les questions essentielles de développement durable* ».

Le projet de loi constitutionnelle déposé à son initiative le 23 avril 2008 constituait une première concrétisation de ce souhait. Il a été notablement enrichi au cours des débats parlementaires, aussi bien dans notre assemblée qu'au Sénat, sur la base des travaux du comité Balladur ⁽¹⁾ et du Grenelle de l'environnement.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽²⁾ a ainsi ouvert la voie à une réforme d'ampleur renforçant l'influence du Conseil économique et social et rénovant sa composition, au service d'une meilleure prise en compte des préoccupations, en particulier environnementales, de nos concitoyens et de la construction d'une démocratie plus apaisée. Aussi sa dénomination comporte-t-elle désormais une référence explicite à une compétence « environnementale » ⁽³⁾.

Une révision ambitieuse des dispositions organiques relatives au CESE est désormais nécessaire pour mettre en œuvre les promesses de la révision constitutionnelle et mettre fin au caractère unanimement reconnu comme anachronique de sa composition.

Lors de son audition par la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, le 5 mai 2008, M. Jacques Dermagne, président du Conseil économique et social, avait insisté sur le temps qui serait nécessaire pour l'élaboration de la loi organique destinée à réformer l'institution, compte tenu de l'ampleur de la réforme envisagée, qu'il qualifiait de « travail colossal », et des conflits qui pourraient intervenir entre les différentes parties concernées, qu'elles soient aujourd'hui membres du CESE ou qu'elles aient vocation à le devenir. Il avait alors souligné que, dans ce contexte, le temps disponible avant l'échéance normale du mandat des membres du CESE, en septembre 2009, était réduit.

(1) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », Une V^e République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007.

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

(3) Cf. titre XI de la Constitution « Le Conseil économique, social et environnemental ».

Il apparaît de fait aujourd'hui impossible que la réforme du CESE puisse intervenir avant la fin du mandat en cours de ses membres. Une disposition transitoire est par conséquent nécessaire pour éviter que le Conseil ne soit renouvelé en septembre prochain sur la base de textes dont tout le monde s'accorde à dire qu'ils ne lui permettent plus de refléter fidèlement la société contemporaine.

I. — VERS UNE RÉNOVATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a constitué une étape importante dans la rénovation du CESE, en élargissant ses missions aux questions environnementales, en ouvrant sa saisine au Parlement et, par l'intermédiaire de pétitions, aux citoyens et en prévoyant de nouveaux cas de saisines obligatoires ainsi que facultatives. Pour que le CESE puisse pleinement exercer le nouveau rôle que le Constituant a souhaité lui confier, une modification des dispositions organiques déterminant sa composition et les modalités de son fonctionnement est désormais nécessaire.

A. LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÉMATIQUES ENVIRONNEMENTALES

Lors de la révision constitutionnelle, sur la proposition de M. Christophe Caresche et de votre rapporteur, notre assemblée a décidé de compléter le nom du Conseil économique et social par le qualificatif d'« environnemental » pour affirmer clairement la volonté du Constituant de donner suite aux demandes formulées avec insistance au cours des travaux du Grenelle de l'environnement⁽¹⁾ d'étendre la compétence du Conseil économique et social aux questions environnementales et d'y faire entrer les associations environnementales.

Le rapport du groupe V du Grenelle de l'environnement, « *Construire une démocratie écologique* » soulignait à cet égard que « *le Conseil économique et social apparaît comme l'instance à même d'accueillir les acteurs de la société civile dans le processus institutionnel qui régit notre démocratie. Mais il faut évidemment pour cela qu'il intègre la préoccupation de l'environnement et du développement durable de manière suffisante. Le moment paraît venu, pour une meilleure gouvernance écologique, d'y faire toute leur place, de manière systématique, aux acteurs concernés et à l'ensemble des parties prenantes ainsi qu'aux préoccupations correspondantes.* »

Le Président de la République, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, le 25 octobre 2007 a soutenu cette démarche, en proposant de donner aux organisations non gouvernementales environnementales leur place dans nos institutions, en particulier au Conseil économique et social.

(1) Les engagements nos 162 à 164 préconisent respectivement de définir les critères de la représentativité des acteurs environnementaux, réformer le Conseil économique et social en revoyant sa composition et en renforçant son influence et reconnaître le « pilier environnemental » au sein du Conseil.

Pour que la réforme du CESE soit porteuse de réelles améliorations dans les processus de décision et la prise en compte des préoccupations environnementales, elle ne devait cependant pas se limiter à une actualisation de sa composition, mais conduire à repenser sa place au sein du paysage institutionnel.

B. UN RÔLE RENFORCÉ

Outre l'affirmation de principe de la compétence du CESE en matière environnementale, la révision constitutionnelle est porteuse d'autres avancées vers la nouvelle gouvernance écologique que votre rapporteur appelle de ses vœux :

— la saisine du CESE par voie de pétition :

L'article 33 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis, par une modification de l'article 69 de la Constitution, la saisine du CESE par voie de pétition. Après examen de la pétition, le CESE fera connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

La saisine par voie de pétition avait été proposée par M. Jacques Dermagne lors de son audition par le comité Balladur ; elle constitue une innovation majeure de nature à faciliter et à structurer l'intervention de la société civile dans le débat public et à rapprocher le citoyen de la décision. Comme le soulignait le président Jean-Luc Warsmann lors de la révision constitutionnelle, cette nouvelle procédure pourrait permettre de « *passer de l'interpellation à l'élaboration d'une proposition construite par la confrontation des points de vue des différents groupes qui composent le Conseil* »⁽¹⁾, confrontation d'autant plus riche que la composition du Conseil aura été actualisée et élargie.

— la consultation du CESE par le Parlement :

La révision constitutionnelle a ouvert au Parlement la possibilité de consulter le CESE sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental, possibilité réservée au Gouvernement depuis 1958. Contrairement à la Constitution de la IV^e République, qui prévoyait la saisine du Conseil économique par l'Assemblée nationale, celle de 1958 en faisait en effet un conseil auprès du seul Gouvernement.

En permettant cette saisine parlementaire, le Sénat a souhaité permettre aux assemblées de recueillir « *l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques* »⁽²⁾.

(1) 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 V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 892, 15 mai 2008, page 461.*

(2) 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 V^e République, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, page 200.*

— l'élargissement des saisines aux questions environnementales :

Jusqu'à la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'article 70 de la Constitution prévoyait que « *tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social* » devait être soumis pour avis au Conseil économique et social.

Le groupe V du Grenelle de l'environnement avait émis le souhait que le CESE puisse être consulté sur toutes les questions liées au développement durable. Le comité Balladur avait proposé, pour sa part, de rendre sa consultation obligatoire sur tout projet de loi ayant pour principal objet la préservation de l'environnement. Cette rédaction paraissant trop imprécise, la loi constitutionnelle a rendu la consultation possible mais facultative sur tout problème de caractère environnemental.

En cohérence avec l'élargissement des missions du Conseil aux questions environnementales, d'une part, et avec la suppression de la limitation au champ économique et social du domaine d'intervention des lois de programmation, d'autre part, le champ des saisines obligatoires du CESE a pour sa part été élargi aux projets de loi de programmation à caractère environnemental.

En outre, le Gouvernement a désormais la faculté de consulter le Conseil sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Ces projets de loi de programmation ne portant que sur les finances publiques, et pas directement sur la vie économique, il n'y avait pas lieu de prévoir une consultation obligatoire du CESE.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ORGANIQUE D'ENVERGURE

En application de l'article 71 de la Constitution, la composition du Conseil économique, social et environnemental et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

Les missions et attributions du CESE, sa composition, son organisation et son fonctionnement sont aujourd'hui déterminés par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, qui a connu une remarquable stabilité depuis 1958. Hormis quelques ajustements ponctuels, elle n'a fait l'objet que d'une réforme relativement modeste en 1984⁽¹⁾.

(1) Loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984 modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

MODIFICATIONS DE L'ORDONNANCE DU 29 DÉCEMBRE 1958

Ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962	Suppression de la représentation des activités économiques et sociales algériennes et sahariennes
Loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984	Modification de certaines règles relatives à l'organisation, à la composition et au fonctionnement du CES
Loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990	Représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer
Loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992	Composition du Bureau et rôle du Président
Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999	Représentation des activités économiques et sociales de la Nouvelle-Calédonie
Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000	Incompatibilité avec les mandats de député et de représentant au Parlement européen
Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004	Représentation des activités économiques et sociales de la Polynésie française
Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007	Représentation des activités économiques et sociales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Pour que les potentialités contenues dans la révision constitutionnelle puissent produire leurs effets, une modification conséquente de cette ordonnance est désormais indispensable.

Certains apports de la révision constitutionnelle ne pourront en effet entrer en vigueur qu'après l'adoption d'une loi organique. Une loi organique est ainsi explicitement requise par l'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article 69 de la Constitution permettant la saisine du CESE par voie de pétition. Elle devra déterminer les conditions les mieux à même de permettre aux citoyens d'engager eux-mêmes un processus de démocratie consultative sans pour autant conduire à l'engorgement du CESE, au détriment de ses activités de conseil du Gouvernement et du Parlement. Ces conditions pourront porter notamment sur les conditions de recevabilité de la pétition, le recueil des signatures, les questions susceptibles de faire l'objet d'une pétition ou le délai maximal à l'issue duquel le Conseil devra livrer ses conclusions au Gouvernement et au Parlement.

Si la loi constitutionnelle n'impose pas explicitement l'adoption d'une loi organique pour l'entrée en vigueur de la saisine parlementaire, il serait toutefois préférable de préciser en loi organique selon quelles modalités et par l'intermédiaire de quelle autorité la saisine parlementaire peut intervenir, comme l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 le fait pour les saisines gouvernementales.

Les autres modifications apportées par la révision constitutionnelle – changement de dénomination et élargissement des saisines gouvernementales – sont d'application immédiate ; une adaptation, par la loi organique, du fonctionnement et de l'organisation du CESE n'en serait pas moins utile pour que la réforme souhaitée prenne toute son ampleur et ne se limite pas à un simple changement de dénomination. Il serait en particulier souhaitable que puisse être assuré un véritable suivi des avis du CESE.

Enfin, la principale condition de la réussite de la réforme est une remise à plat de la composition du Conseil, dans la limite de deux cent trente-trois membres désormais fixée par la Constitution. Le rapport du comité Balladur soulignait que cette composition devait « *impérativement être actualisée. Elle correspond à l'état de la société française telle que le législateur organique a pu l'apprécier en 1958. C'est assez dire combien une modification s'impose.* »

Outre une modification de la pondération entre les représentants des activités déjà représentées au CESE, la future composition du CESE devra prendre en compte la nouvelle importance donnée aux questions environnementales en accordant davantage de place aux organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine et favoriser la représentation des jeunes et des femmes.

II. — UN DISPOSITIF TRANSITOIRE NÉCESSAIRE

Il aurait été souhaitable que le prochain renouvellement du Conseil économique, social et environnemental, en septembre 2009, puisse se faire sur la base de règles de composition rénovées. Cet objectif paraissant impossible à atteindre, malgré les travaux préparatoires déjà engagés, une disposition transitoire est nécessaire afin de préserver le fonctionnement du Conseil dans l'attente de l'adoption de la loi organique mettant en œuvre la révision constitutionnelle.

A. LA RÉFORME ORGANIQUE NE POURRA INTERVENIR AVANT L'EXPIRATION DU MANDAT DES MEMBRES DU CESE

1. Un renouvellement en septembre 2009

La composition et les règles de fonctionnement du CESE sont aujourd'hui déterminées, conformément à l'article 71 de la Constitution, par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Son article 9 fixe la durée du mandat des membres du CESE à cinq ans.

Le mandat des membres du Conseil en exercice ayant débuté le 7 septembre 2004⁽¹⁾, il expirera en septembre 2009, sauf intervention du législateur organique, seul habilité par la Constitution à modifier les règles de composition et de fonctionnement du Conseil.

2. Les propositions de modification de la composition du CESE

La réflexion sur les modifications à apporter à la composition du Conseil économique et social a débuté sans attendre le vote de la révision constitutionnelle, avec les travaux du Grenelle de l'environnement et du comité Balladur, de-

(1) Décrets du 3 septembre et du 25 octobre 2004.

vant lequel M. Jacques Dermagne a présenté les analyses du Bureau du CES sur cette question.

Dès le mois de février 2008, c'est-à-dire avant le début de l'examen du projet de loi constitutionnelle par notre assemblée, votre rapporteur s'est vu confier par le Premier ministre, dans le cadre d'une mission temporaire auprès du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, la présidence d'un comité opérationnel chargé de préparer la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'environnement, en particulier de la table ronde « *Instaurer une démocratie écologique* ». Ce travail, auquel ont participé, outre les diverses parties prenantes au Grenelle de l'environnement, nos collègues Alain Gest et Jean-Louis Léonard, ainsi que les sénateurs Pierre Jarlier et Paul Raoult, a abouti à des propositions précises⁽¹⁾ pour permettre une sélection, à l'aide de critères clairs de représentativité et d'éligibilité, des acteurs représentatifs à même d'exprimer et de défendre avec le plus d'exhaustivité, de précision et dans leur globalité les enjeux environnementaux, en particulier dans la perspective de la réforme du Conseil économique et social, mais également à l'échelon local.

Ce rapport s'est également intéressé à la place à accorder aux acteurs environnementaux dans un Conseil économique et social réformé, proposant de réserver une trentaine de sièges aux acteurs environnementaux et un « fléchage » de certaines personnalités qualifiées. Il a conclu à la possibilité de faire entrer de nouveaux acteurs dans un état d'esprit de consensus, sans bousculer en profondeur les équilibres existants.

Ce travail, placé dans la perspective de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et axé principalement sur la représentativité des acteurs environnementaux, a été complété après le vote de la révision constitutionnelle de juillet 2008 par une réflexion plus globale sur la réforme du CESE, confiée le 14 novembre 2008 par le Président de la République à M. Dominique-Jean Chertier, destinée à préparer la mise en œuvre des nouvelles missions du CESE (élargissement des saisines gouvernementales aux questions environnementales, saisine parlementaire, saisine par voie de pétition) et la rénovation de sa composition.

Pour ce qui concerne la composition du CESE, qu'il qualifie d'« anachronique », le rapport Chertier⁽²⁾ envisage trois scénarios de réforme, qui ont comme point commun de préconiser une meilleure représentation des femmes, des jeunes et des associations environnementales et une limitation du nombre de mandats consécutifs.

(1) M. Bertrand Pancher, Institutions 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.

(2) M. Dominique-Jean Chertier, Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental, Rapport au Président de la République, 15 janvier 2009.

Les trois scénarios proposés envisagent des réformes d'ampleur inégale :

— le premier scénario, qualifié d'« ajustement périodique », est celui de la continuité. Il consiste à élaborer une méthodologie d'adaptation de la composition du CESE à l'évolution de la société civile afin de modifier les équilibres internes au Conseil pour le rendre plus représentatif, à effectif constant. Il se traduirait lors de la prochaine réforme par une moindre représentation des entreprises publiques, de l'agriculture et des associations familiales, une augmentation de celle des entreprises privées, de l'artisanat et des professions libérales, une entrée des associations environnementales et une diminution du nombre de personnalités qualifiées. La composition du CESE serait ensuite ajustée en 2014 puis tous les dix ans.

— le deuxième scénario ferait du CESE une « assemblée des experts de la société civile » fondée sur un double principe : une organisation thématique en fonction de ses trois missions constitutionnelles, interprétées strictement (économique, sociale et environnementale), et un renforcement de sa capacité d'expertise à travers l'intégration de certains organes d'expertise existants, amenés à disparaître. Dans ce schéma, chaque groupe (employeurs, salariés et associations) bénéficierait d'une représentation identique de soixante membres. Cinquante-trois sièges seraient en outre réservés à des personnalités qualifiées reconnues dans l'un des trois domaines d'activité du Conseil, nommées par le Président de la République sur proposition d'un « comité de sages » composé de personnes dont l'autorité et la compétence sont reconnues dans la thématique concernée, de parlementaires de la majorité et de l'opposition, ainsi que de hauts fonctionnaires.

— le troisième scénario ferait du CESE une assemblée de corps intermédiaires représentant les employeurs, les salariés et les associations, ayant vocation à traiter des problématiques économiques, sociales et environnementales, mais aussi plus largement sociétales (éthiques, culturelles, sportives). Chaque catégorie disposerait d'environ un tiers du nombre total de sièges, la présence de personnalités qualifiées ne se justifiant plus dès lors que le CESE est pensé avant tout comme le lieu d'expression et de débat des corps intermédiaires.

De ces trois scénarios, le premier serait le plus facile à mettre en œuvre rapidement et n'entraînerait pas de bouleversement considérable dans la composition actuelle du CESE. Il peut par conséquent être considéré comme étant privilégié par les membres actuels du Conseil.

Les deux autres scénarios nécessiteraient en effet de changer en profondeur la composition du Conseil et poseraient la question de la représentativité des nouveaux acteurs, qui n'a, hormis pour les acteurs environnementaux, jamais été traitée dans notre pays. La question de l'identification de la société civile et de son évolution se posant en permanence, l'idée de « figer » la composition du CESE en trois tiers, proposée par les deuxième et troisième scénarios, ne paraît en outre pas la plus pertinente.

3. Une réforme impossible avant septembre 2009

À l'issue de ces travaux préparatoires, les enjeux de la réforme sont clairement posés ; il est désormais temps d'entrer dans la phase de la discussion et de la décision.

Comme l'a souligné M. Jacques Dermagne, cette triple réforme (saisine par le Parlement, saisine par voie de pétition et intégration de nouveaux membres) est complexe et le temps consacré depuis la révision constitutionnelle à la réflexion et au dialogue était nécessaire : *« Il faut rendre hommage au Président de la République et au Premier ministre, qui ont la sagesse de prendre le temps nécessaire pour réformer notre institution. (...) Cela nécessite de ne pas se précipiter, pour pouvoir consulter l'ensemble des groupes qui nous composent et les convaincre. (...) Ces trois réformes sont complexes et leurs modalités concrètes doivent être bien définies. (...) Tous les groupes présents actuellement devront faire des efforts. Cela va demander beaucoup de temps. »*⁽¹⁾

Compte tenu de l'ampleur de la réforme, du grand nombre de parties à consulter et de l'encombrement du calendrier parlementaire – le plafond de cent vingt jours de séance fixé par l'article 28 de la Constitution a été dépassé, le 16 juin, pour la première fois depuis la révision constitutionnelle de 1995 – la réforme du CESE ne pourra pas intervenir avant la fin du mandat actuel de ses membres. Une disposition transitoire est donc nécessaire pour qu'il puisse continuer à travailler, sans que sa réforme ne soit reportée à un horizon trop lointain.

B. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

La solution la plus souhaitable, c'est-à-dire la réforme du CESE avant le prochain renouvellement, n'étant de toute évidence plus d'actualité, trois hypothèses sont envisageables, la solution proposée par le Gouvernement apparaissant comme la mieux à même d'assurer une réforme rapide du Conseil dans des conditions satisfaisantes :

— le renouvellement des membres du CESE en septembre 2009 sur le fondement du texte actuellement en vigueur, l'entrée en vigueur de la loi organique modifiant la composition du CESE étant reportée au renouvellement suivant, c'est-à-dire en 2014. Cette solution n'est guère satisfaisante : elle reporterait l'entrée en vigueur de la réforme six ans après la révision constitutionnelle et pérenniserait une composition anachronique ;

— le renouvellement des membres du CESE en septembre 2009 sur le fondement du texte actuellement en vigueur, la loi organique modifiant la composition du CESE mettant fin à leur mandat à son entrée en vigueur pour procéder à un nouveau renouvellement sur la base du nouveau texte. Cette solution n'est guère plus satisfaisante que la première puisqu'elle conduirait soit à nommer de

(1) *Le Figaro*, 10 juin 2009.

nouveaux membres pour quelques semaines seulement, si la réforme est adoptée rapidement, alors que les opérations de constitution sont relativement lourdes, soit à retarder à l'excès la réforme organique, l'échéance étant potentiellement repoussée jusqu'en 2014 ;

— la prolongation par une loi organique du mandat des membres actuels du CESE jusqu'après le vote et l'entrée en vigueur de la réforme, avec une date butoir que le Gouvernement propose de fixer au 30 septembre 2010. Cette solution présente le double avantage de permettre de renouveler le mandat des membres du CESE sur la base des nouvelles règles de composition et d'inciter très fortement à adopter la réforme du CESE au cours de la session 2009-2010.

**COMPOSITION ACTUELLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

Composition	Mode de désignation
69 représentants des salariés	17 désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT), dont au moins un sur proposition de l'Union confédérale des ingénieurs et cadres
	6 désignés par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
	17 désignés par la Confédération générale du travail (CGT), dont au moins un sur proposition de l'Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens
	17 désignés par la Confédération générale du travail Force ouvrière (CGT-FO), dont au moins un sur proposition de l'Union des cadres et ingénieurs
	7 désignés par la Confédération française de l'encadrement - CGC (CFE-CGC)
	3 désignés par l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
	1 désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU)
1 représentant de l'organisation choisie par décret en Conseil d'État parmi les organisations les plus représentatives des salariés de l'agriculture et des organismes agricoles et agro-alimentaires	
72 représentants des entreprises, dont :	
— 27 représentants des entreprises privées non agricoles,	Désignés par accord entre le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), dont un sur proposition du centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD)
— 10 représentants des artisans,	5 désignés par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCM) 5 désignés par accord entre les organisations professionnelles regroupées au sein de l'union professionnelle artisanale (UPA) : la Confédération nationale de l'artisanat, des métiers et des services, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la Confédération générale de l'alimentation en détail (section artisanale)
— 10 représentants des entreprises publiques,	Désignés par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle

— 25 représentants des exploitants agricoles	8 désignés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
	11 désignés par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
	2 désignés par Jeunes agriculteurs (JA)
	2 désignés par la Confédération paysanne
	1 désigné par la Confédération nationale des syndicats d'exploitants familiaux (MODEF)
	1 désigné par la Coordination rurale - Union nationale
3 représentants des professions libérales	Désignés par l'Union nationale des associations des professions libérales (UNAPL), dont : — 1 représentant des professions de santé — 1 représentant des professions juridiques — 1 représentant des autres professions libérales
10 représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles	3 désignés par la Fédération nationale de la mutualité agricole (FNMA)
	5 désignés par la Coop de France
	2 désignés par la Fédération nationale du Crédit agricole (FNCA)
5 représentants des coopératives non agricoles	2 désignés par la Confédération générale des sociétés coopératives ouvrières de production (CGSCOP)
	2 désignés par la Fédération nationale des coopératives de consommateurs (FNCC)
	1 désigné par la Fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré (FNSC HLM)
4 représentants de la mutualité non agricole	désignés par la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF)
17 représentants des activités sociales, dont :	
— 10 représentants des associations familiales	6 désignés directement par l'Union nationale des associations familiales (UNAF)
	4 désignés par les mouvements familiaux à recrutement général habilités à cet effet par l'UNAF
— 1 représentant du logement	Désigné par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement
— 1 représentant de l'épargne	Désigné par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances
— 5 représentants des autres associations	Désignés par décret sur proposition du Conseil national de la vie associative
11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie	Désignés par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'outre-mer après consultation des organisations professionnelles locales les plus représentatives
2 représentants des Français établis hors de France	Désignés par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères, après consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger
40 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel	Désignées par décret en Conseil des ministres, pris sur le rapport du Premier ministre

La prolongation exceptionnelle du mandat des membres d'une assemblée ne constitue pas une innovation ; il y a déjà été recouru, notamment, pour le

conseil économique, social et culturel de Corse ⁽¹⁾ et pour les conseils économiques et sociaux et les conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ⁽²⁾.

Dans son rapport ⁽³⁾ sur le projet de loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, en 2005, notre ancien collègue Francis Delattre rappelait par ailleurs que les précédents de prorogation exceptionnelle de mandats étaient nombreux pour les assemblées élues, aussi bien pour les assemblées territoriales ⁽⁴⁾ que pour l'Assemblée nationale ⁽⁵⁾ ou le Sénat ⁽⁶⁾. Une solution analogue peut *a fortiori* être retenue pour le Conseil économique, social et environnemental, assemblée non élue, afin de permettre le vote de la loi organique destinée à mettre en œuvre les changements découlant de la révision constitutionnelle.

*

* *

La Commission examine le présent projet de loi organique au cours de sa réunion du mercredi 24 juin 2009.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Alain Vidalies. Monsieur le président, dans votre rapport sur le projet de loi constitutionnelle, vous écriviez que le Gouvernement avait « *annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi organique pour favoriser, en particulier, la représentation des jeunes et des organisations non gouvernementales* » dans le Conseil. Apparemment, il ne vous a pas écouté, et c'est un sujet de désagrément pour la commission des lois tout entière.

Je m'interroge sur la raison de la carence du Gouvernement. Pourquoi a-t-il préféré nous soumettre le présent projet de loi organique ? L'exposé des motifs m'inquiète en ce qu'il évoque « l'esprit » des modifications constitutionnelles

(1) Article 3 du décret n° 2005-220 du 2 mars 2005 relatif à la composition et au renouvellement du conseil économique, social et culturel de Corse.

(2) Décret n° 2004-730 du 19 juillet 2004 relatif à la prorogation du mandat des membres des conseils économiques et sociaux régionaux et des conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

(3) M. Francis Delattre, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique adopté par le Sénat modifiant les dates des renouvellements du Sénat et le projet de loi adopté par le Sénat prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007, Assemblée nationale, *XI^e législature*, n° 2716, 30 novembre 2005, pages 22 et 23.

(4) Loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 relative aux élections cantonales, loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 relative aux élections cantonales, loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 relative aux élections cantonales, loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 relative à la date du renouvellement des conseils municipaux, loi n° 96-89 du 6 février 1996 relative à la date de renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

(5) Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

(6) Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

adoptées, et non ces modifications elles-mêmes, au sujet de la préparation du projet de loi organique visant notamment à adapter la composition du Conseil... Je suppose qu'après l'adoption à votre initiative, Monsieur le président, d'un amendement limitant dans la Constitution le nombre de membres du CESE à deux cent trente-trois, alors que le champ de leur recrutement est élargi, la révision de la composition du Conseil va être ardue. L'ampleur de la difficulté amène le Gouvernement à nous demander de proroger le mandat des conseillers actuels. C'est une proposition singulière mais néanmoins, ne voulant pas bloquer le fonctionnement des institutions, nous soutiendrons ce texte.

M. Bertrand Pancher, rapporteur. L'une des raisons du retard pris dans la mise en place de la réforme est que la désignation des acteurs environnementaux se fera sur la base de critères très précis qui seront définis par la loi Grenelle II.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons effectivement adopté un amendement, dont j'étais l'auteur et que je revendique, limitant dans la Constitution le nombre de conseillers économiques, sociaux et environnementaux. Je suis sûr qu'autrement, l'effectif du Conseil risquerait d'augmenter de façon considérable.

Le présent projet de loi organique devrait être l'un des premiers textes inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Son examen pourra être l'occasion d'interroger le Gouvernement sur ses intentions quant à la composition du CESE et ainsi de dissiper certaines inquiétudes.

La Commission passe ensuite à l'examen de l'article unique.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Prorogation du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

L'article unique du projet de loi organique propose, par dérogation au premier alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui fixe à cinq ans la durée du mandat des membres du CESE, de proroger ce mandat jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la publication de la loi organique modifiant la composition du Conseil pour l'application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et au plus tard le 30 septembre 2010.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne prévoit pas explicitement de loi organique modifiant la composition du CESE, comme elle le fait pour la mise en œuvre de la nouvelle procédure de saisine du CESE par voie de pétition prévue par l'article 69 de la Constitution. Il ressort toutefois très clairement des travaux préparatoires que le changement de dénomination du Conseil économique et social et l'élargissement de ses missions aux questions environnementales doivent s'accompagner d'une modification de sa composition.

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précisait ainsi que ses dispositions relatives au Conseil économique et social préfiguraient « *une vaste réforme de la composition du Conseil* » et annonçait le dépôt d'un projet de loi organique à cet effet. Les rapports parlementaires soulignaient également que « *la reconnaissance de la vocation du Conseil à intervenir dans le domaine environnemental doit s'accompagner d'une amélioration de sa représentativité* »⁽¹⁾ et que « *l'intégration, au sein du Conseil économique et social, de nouvelles personnalités qualifiées en matière d'environnement devra (...) être réalisée à effectif constant* »⁽²⁾. Il ne paraît par conséquent pas illégitime de faire référence à la loi organique modifiant la composition du CESE comme à une loi organique prise pour l'application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le projet de loi organique prévoit que le mandat des membres du CESE est prorogé jusqu'à l'expiration d'une période de quatre mois suivant la publication de la loi organique modifiant la composition du Conseil. Un délai postérieur à la publication de la loi organique est en effet nécessaire pour permettre le déroulement dans de bonnes conditions des opérations de renouvellement.

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 464.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 200.

Pour les renouvellements ayant lieu à échéance normale, une durée d'un mois est fixée par l'article 15 du décret du 4 juillet 1984 ⁽¹⁾ pour la désignation des nouveaux membres :

« Au plus tard un mois avant la fin du mandat des membres du conseil en exercice, le Premier ministre invite les organisations appelées à désigner les membres du Conseil économique et social à lui faire connaître dans les vingt jours les noms de leurs représentants ; le Premier ministre les notifie au président du Conseil économique et social.

« Si dans les mêmes délais un désaccord intervenant entre les organisations visées aux alinéas précédents ne permet pas la désignation des représentants de ces organisations, cette désignation fera l'objet d'un arbitrage du Premier ministre ou d'une personnalité désignée par lui. »

Dans le cas présent, ce délai doit nécessairement être allongé. Plusieurs raisons justifient le choix du Gouvernement de le fixer à quatre mois :

— l'adoption de la loi organique nécessitera la modification des textes réglementaires relatifs à la composition du CESE ;

— les organisations chargées de désigner des membres ne peuvent être sollicitées avant la publication des textes réglementaires fixant la répartition, au sien de chaque catégorie de membres, entre les différentes organisations ;

— des désignations de membres du CESE devront être faites par des organisations qui n'en désignaient pas jusqu'à présent et qui ne sont par conséquent pas familières de cette procédure.

La date de publication de la loi organique n'étant pas certaine – la loi organique pouvant même en théorie ne pas être votée –, une date butoir doit nécessairement encadrer la prorogation afin que le mandat des membres actuels du Conseil ne devienne pas à durée indéterminée. Il est proposé de fixer cette date au 30 septembre 2010, ce qui implique que, si la loi organique est publiée après le 30 mai 2010, les opérations de renouvellement devront se dérouler dans un délai inférieur à celui de quatre mois prévu par le projet de loi organique.

Le délai d'un peu plus d'un an fixé par le projet de loi organique – étant rappelé que le mandat des membres actuels du CESE a débuté le 7 septembre 2004 – paraît raisonnable, puisqu'il impose de réformer le CESE au cours de la prochaine session parlementaire. Il prend en compte à la fois la durée nécessaire aux opérations de renouvellement et les contraintes liées au calendrier parlementaire, consacré en grande partie à l'automne au vote du budget et de la loi de financement de la sécurité sociale.

(1) Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 1 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article unique **ainsi modifié**, le projet de loi organique étant ainsi **adopté**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le présent projet de loi organique dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social</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>Art. 9. – 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 publication 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>... l'expiration d'un <i>délat</i> de quatre mois suivant la <i>promulgation</i> de ...</p> <p>(amendement CL1)</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>		

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République	26
<i>Art. 32 à 36.</i>	
Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social	26
<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.

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Bertrand Pancher, rapporteur :

Article unique

Substituer aux mots : « d'une période de quatre mois suivant la publication » les mots : « d'un délai de quatre mois suivant la promulgation ».