



N° 2309

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 1891) *relatif au Conseil économique, social et environnemental*,

PAR M. ÉRIC DIARD,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. – UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR DES REMISES EN CAUSE SUCCESSIVES</b> .....	6
A. – SOUVERAINETÉ NATIONALE ET REPRÉSENTATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES.....	6
B. – DU CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UNE HISTOIRE MOUVEMENTÉE .....	8
1. Le Conseil national économique de 1925.....	8
2. Le Conseil économique de 1946 .....	9
3. Le Conseil économique et social de 1958 .....	11
C. – LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE LA REPRÉSENTATIVITÉ .....	14
D. – UNE PROFUSION D'ORGANISMES CONSULTATIFS CONCURRENTS.....	17
<b>II. – UNE INSTITUTION CONFORTÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2008</b> .....	18
A. – UN CHAMP DE COMPÉTENCE ÉLARGI .....	18
B. – DES LIENS AVEC LE PARLEMENT RENFORCÉS.....	20
C. – UN CONSEIL PLUS REPRÉSENTATIF ET PLUS PROCHE DES CITOYENS .....	21
1. Une composition réactualisée .....	21
2. Une saisine par voie de pétition.....	25
D. – L'ACTUALISATION DE CERTAINES DISPOSITIONS.....	26
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	29
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	35
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 1 <sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Missions.....	35
<i>Article 2</i> (art. 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Saisines gouvernementales et parlementaires .....	36
<i>Article 3</i> (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Autosaisines .....	39
<i>Article 4</i> (art. 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Saisines par voie de pétition .....	41

<i>Article 5</i> (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Études .....	47
<i>Article 6</i> (art. 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Composition.....	49
<i>Article 7</i> (art. 7-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Incompatibilités	61
<i>Article 8</i> (art. 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Limitation du nombre de mandats consécutifs. Remplacement des membres .....	61
<i>Article 8 bis (nouveau)</i> (art. 11 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Sections.....	63
<i>Article 9</i> (art. 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Membres de section.....	64
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Création de délégations permanentes .....	66
<i>Après l'article 9</i> .....	67
<i>Article 10</i> (art. 16 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Tenue de séances spéciales .....	67
<i>Article 11</i> (art. 18 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Procès-verbaux des séances.....	68
<i>Article 12</i> (art. 19 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Accès des membres du Gouvernement et du Parlement au conseil .....	68
<i>Article 13</i> (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Transmission des avis au Gouvernement et au Parlement .....	70
<i>Article 14</i> (art. 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Indemnités des membres de sections.....	71
<i>Article 15</i> (art. 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Budget.....	73
<i>Article 15 bis (nouveau)</i> (art. 27 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958) : Abrogation d'une disposition périmée .....	73
<i>Article 16</i> : Coordination.....	74
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	77
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	87
<b>PERSONNES ENTENDUES ET CONSULTÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	95

MESDAMES, MESSIEURS,

À la question déjà ancienne des enrichissements à apporter à la démocratie représentative classique, fondée sur des rendez-vous électoraux réguliers, nos institutions ont répondu par l'adjonction d'éléments de démocratie directe, renforcés par la révision constitutionnelle de juillet 2008, et d'une part de démocratie participative.

Cette dimension consultative de la démocratie, destinée à satisfaire l'aspiration des citoyens à une participation plus active à l'élaboration des politiques publiques, s'est traduite par la mise en place de procédures de consultation du public et la création d'instances consultatives, nationales comme locales, pérennes comme provisoires. Parmi ces instances a été créée dès 1925 une assemblée représentant ce qu'il était convenu d'appeler les forces vives de la Nation, et que l'on désigne aujourd'hui plus couramment par l'expression de « société civile », chargée d'apporter aux pouvoirs publics un éclairage différent sur les grandes questions intéressant la vie du pays. Cette assemblée, que la révision constitutionnelle de 2008<sup>(1)</sup> a transformée en « Conseil économique, social et environnemental » (CESE) est constitutionnellement reconnue depuis 1946.

Autrefois sources de controverses, son utilité et sa place dans nos institutions ne sont aujourd'hui guère remises en cause. Cependant, si chacun s'accorde à reconnaître la qualité générale de ses travaux, force est de constater que ce conseil ne représente plus fidèlement la société d'aujourd'hui, ce qui affaiblit l'audience et l'influence de ses avis.

Conscient de l'intérêt pour la qualité du débat public d'une revitalisation de ce complément de la démocratie représentative, le Constituant de 2008 a ouvert la voie à sa profonde réforme en élargissant son champ de compétence aux questions environnementales, qui figurent désormais au premier rang des préoccupations de nos concitoyens, et en le rapprochant du Parlement et des citoyens par la création de nouveaux modes de saisine.

La mise en œuvre de ces innovations constitutionnelles et la prise en compte des évolutions de la société française imposent désormais une actualisation substantielle de l'ordonnance organique régissant la composition et le fonctionnement du CESE, qui date de 1958 et n'a, hormis quelques ajustements ponctuels, fait l'objet que d'une réforme relativement modeste en 1984<sup>(2)</sup>.

---

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

(2) 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.

Représentant plus finement la diversité de la société française, davantage à l'écoute de ses évolutions, le Conseil économique, social et environnemental pourra utilement contribuer au dialogue entre les différentes composantes de la société française et éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leurs attentes.

## I. – UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR DES REMISES EN CAUSE SUCCESSIVES

Après une période marquée par la suprématie de la souveraineté populaire et une hostilité radicale aux corps intermédiaires, le XX<sup>e</sup> siècle a vu progresser l'idée d'une association des corps intermédiaires au processus de décision. Cette association a pris la forme, au niveau national, d'une assemblée consultative placée tantôt auprès de l'exécutif, tantôt auprès de l'Assemblée nationale. Du Conseil national économique de 1925 au Conseil économique, social et environnemental de 2008, la composition et les compétences de cette assemblée ont sensiblement évolué.

Les réticences de la représentation nationale à l'égard d'une assemblée non élue et l'ambiguïté de la démarche qui conduit l'État à décerner un brevet de représentativité à des organisations qui, précisément, agissent en dehors de la sphère étatique, ont conduit à des remises en cause régulières du rôle, de la composition et de l'existence même d'une assemblée consultative que la Constitution reconnaît depuis 1946.

### A. – SOUVERAINETÉ NATIONALE ET REPRÉSENTATION DES CORPS INTERMÉDIAIRES

La représentation des intérêts économiques et sociaux au sein de l'appareil d'État s'est heurtée aux principes issus de la Révolution française et à sa grande méfiance à l'égard des corps intermédiaires. Depuis 1789, l'organisation des pouvoirs publics repose sur le principe fondamental formulé par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel « *le principe de toute souveraineté nationale réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.* » Comme le rappelait René Rémond, « *le peuple, ou la Nation, était défini comme une entité politique sans relation avec les réalités concrètes de la vie quotidienne, l'exercice d'un métier, la localisation dans l'espace, le statut personnel ou familial* »<sup>(1)</sup>. Cette conception de la démocratie impliquait que la représentation nationale ne pouvait partager la décision et n'y associait aucun corps. Elle s'est traduite par le vote, en juin 1791, de la loi Le Chapelier, visant, par l'interdiction de toute association de salariés ou d'employeurs, à dégager de tout corps ou groupement l'espace séparant le citoyen du pouvoir politique.

---

(1) René Rémond, La mission consultative, expression d'une nouvelle citoyenneté, *Actes des premières rencontres du Palais d'Iéna, 11 et 12 juin 1992, Paris, page 57.*

L'idée demeure cependant à cette époque, de manière sous-jacente, que la Nation ne repose pas seulement sur les individus, mais également sur des groupements fondés sur la solidarité issue des intérêts économiques et du travail, et qu'un organe de représentation, distinct de l'assemblée élue par les individus, peut contribuer valablement à la définition de l'intérêt général.

Dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la reconnaissance législative du droit de s'associer, de se syndiquer et de faire grève conduit certains à réclamer, au nom de l'amélioration de la conception classique de la démocratie, l'intégration dans l'organisation politique des forces économiques et sociales. Ces idées se concrétiseront au début du XX<sup>e</sup> siècle avec la création du Conseil national économique, qui préfigure le Conseil économique, social et environnemental et repose sur la volonté d'associer à l'élaboration de certaines décisions non plus des représentants de citoyens abstraits, mais des hommes engagés dans la vie économique et sociale, apportant leur compétence et, avec elle, une vision différente des problèmes concrets de la vie nationale.

Après la seconde guerre mondiale, le principe de la création, au niveau national, d'un organe officiel destiné à représenter les intérêts et les groupes économiques et sociaux ne fait plus polémique : les fondements doctrinaux varient, les analyses diffèrent sur la composition, le rôle et la place de l'institution, mais il règne un certain consensus sur l'essentiel.

Le général de Gaulle a, très tôt, avancé l'idée d'une seconde chambre mixte, représentant à la fois les collectivités et les forces économiques et sociales. Il semblait considérer la présence des forces économiques dans les institutions comme un moyen d'équilibrer le poids des partis, de forcer le personnel politique à se soucier des problèmes concrets au-delà de considérations idéologiques et de renforcer l'unité nationale en diminuant les tensions sociales. Cependant, alors que le principe de l'intégration institutionnelle de la représentation économique et sociale constituait un élément essentiel de sa pensée, son projet constitutionnel d'une représentation parlementaire des intérêts socioprofessionnels a été mis en échec à trois reprises. Ses propositions se sont heurtées avec constance aux principes classiques de la souveraineté nationale et de la représentation issue du suffrage universel.

Les débats constitutionnels de 1946, de 1958 et de 1969, ainsi que la proportion relativement réduite d'avis rendus à la demande du Gouvernement ou, lorsqu'il en avait la possibilité, du Parlement, ont témoigné d'une certaine méfiance de la classe politique à l'égard d'une assemblée non élue, dont la légitimité peut facilement être contestée.

Aujourd'hui, après cinquante ans d'existence sous le régime prévu par le titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958, cette méfiance n'est plus de mise et le Conseil économique, social et environnemental a des défenseurs dans la plupart des familles politiques. Il ne prétend pas avoir le monopole de la représentation des intérêts professionnels, mais concrétise, au niveau constitutionnel, la convic-

tion largement partagée que l'amélioration de la définition de l'intérêt général ne passe pas par une opposition des individus et des groupes, mais par la conciliation de ce qui était auparavant opposé, dans le cadre d'une démocratie renouvelée, tirant profit de l'expérience des partenaires sociaux et de la vivacité du monde associatif.

René Rémond résumait ainsi, en 1992, le chemin parcouru depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle : « *Toute l'histoire de notre société depuis une centaine d'années pourrait être présentée comme celle d'une évolution qui tend à combler le vide entre l'État et l'individu, à remplir l'entre-deux. (...) Après la reconnaissance du droit d'association, et la reconnaissance des groupements, la représentativité et sa définition, le pluralisme, le Conseil économique et social est l'aboutissement d'une longue histoire qui a sa logique, et qui a davantage obéi à la pression des faits qu'à un schéma arbitraire ou idéologique.* »<sup>(1)</sup> On pourrait ajouter que ce processus se poursuit aujourd'hui, sans exclure le Conseil économique, social et environnemental, sous de nouvelles formes, comme le Grenelle de l'environnement.

## **B. – DU CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL : UNE HISTOIRE MOUVEMENTÉE**

L'idée d'instituer une assemblée consultative représentant les forces économiques et sociales apparaît au lendemain de la première guerre mondiale, dans un contexte de questionnement sur le rôle de l'État. Des initiatives en ce sens émanent, avec des motivations différentes, aussi bien de la Confédération générale du travail (CGT) que des courants d'extrême droite.

### **1. Le Conseil national économique de 1925**

En 1919, la CGT prend ainsi position pour la constitution d'un Conseil économique du travail, qui tient sa première réunion en 1920, et dont le cartel des gauches demande l'institutionnalisation. De l'autre côté de l'échiquier politique est proposée la création d'une institution où la représentation par corps serait substituée à la représentation individuelle.

Malgré les réticences d'une partie de la classe politique, un Conseil national économique est créé par un décret du 16 janvier 1925, avec la mission d'étudier les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de proposer l'adoption de ces solutions aux pouvoirs publics.

Placé auprès de la présidence du Conseil, ce conseil avait un rôle purement consultatif. Il examinait les questions qui lui étaient soumises par le président du Conseil ou dont il se saisissait lui-même. Le chef du Gouvernement restait libre de suivre ou non les recommandations du conseil ; il devait simplement lui faire connaître dans un délai d'un mois la suite qui leur était donnée.

---

(1) René Rémond, op. cit., page 59.



Le premier Conseil national économique était composé de quarante-sept membres, répartis en trois groupes représentant le travail, le capital et la population et la consommation. Cette composition, qui négligeait certains aspects de la vie économique et sociale, comme le commerce ou l'agriculture, fut rapidement remise en cause.

Il parut rapidement nécessaire à la Chambre des députés de donner une assise légale à cette institution. L'article 134 de la loi de finances du 29 avril 1926 dispose ainsi : « *Est autorisée la création auprès de la Présidence du Conseil (...) d'un Conseil national économique. Une loi déterminera la composition et les attributions du Conseil national économique.* »

Ce ne fut que dix ans plus tard, après le dépôt de trois projets de loi successifs, que cette loi fut finalement adoptée, le 19 mars 1936.

Tout en demeurant un organe consultatif, désormais organisé en une assemblée générale et des sections, sur le modèle du Conseil d'État, le Conseil national économique de 1936 voit ses attributions augmenter. Sa compétence s'étend à l'arbitrage, à la demande des intéressés, des conflits économiques et un rôle important en matière d'élaboration des conventions collectives lui est attribué. De plus, l'institution n'est plus destinée à apporter sa collaboration au seul Gouvernement, la loi instaurant des liens étroits avec le Parlement. Ainsi, l'assemblée générale ne peut être convoquée qu'à la demande de l'une des deux chambres (article 7 de la loi de 1936), le conseil peut être saisi par le Gouvernement, l'une des deux chambres, ou une commission parlementaire (article 8) et une commission peut demander à entendre le président du Conseil national économique ou son délégué sur un projet ou une proposition de loi dont il a été saisi (article 9). Souvent suivi par le Gouvernement, le conseil est en revanche peu consulté et écouté par le Parlement.

## **2. Le Conseil économique de 1946**

À la Libération émerge l'idée de l'instauration d'une « démocratie économique et sociale », destinée à parfaire la démocratie politique par une participation des forces économiques et sociales au gouvernement de l'économie à tous les niveaux (présence des représentants des salariés et des usagers dans les conseils d'administration des entreprises publiques, développement des organismes consultatifs, etc.). Ce contexte est particulièrement favorable au rétablissement d'un organe de représentation économique et sociale, auquel la Constitution du 27 octobre 1946 donne, pour la première fois en France, un statut constitutionnel, sous le nom de Conseil économique.

L'instauration du Conseil économique n'a pas en elle-même soulevé d'objections. Les discussions portèrent surtout sur la place à lui faire dans la nouvelle structure constitutionnelle et sur sa composition, le général de Gaulle ayant envisagé dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, dans le cadre d'un système monocaméral, la création d'une assemblée conçue comme un « grand Sénat » re-

présentant à la fois les catégories sociales et les collectivités locales et destinée à examiner pour avis les projets et propositions de loi soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle n'en délibère.

La Constitution finalement adoptée par référendum le 13 octobre 1946 revient au principe du bicaméralisme et le Conseil de la République prend la place du Conseil économique comme contrepoids de l'Assemblée nationale. La Constitution ne fait plus mention du Conseil économique que dans son article 25, qui dispose :

*« Un Conseil économique, dont le statut est réglé par la loi, examine, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle n'en délibère. »*

*« Le Conseil économique peut, en outre, être consulté par le Conseil des ministres. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles. »*

La Constitution pose le principe que le Conseil économique conseille à la fois l'Assemblée nationale et le Gouvernement, et laisse à la loi le soin de déterminer sa composition et son organisation.

C'est la loi n° 46-2384 du 27 octobre 1946 qui détaille la composition et le fonctionnement du conseil, après de longues tractations parlementaires. Les cent soixante-quatre sièges sont répartis à raison de quarante-cinq pour les travailleurs, trente-cinq pour les agriculteurs, vingt pour les entreprises industrielles, quinze pour les territoires d'outre-mer, dix pour les entreprises commerciales, dix pour les artisans, dix pour des « représentants qualifiés de la pensée française », neuf pour les coopératives, huit pour les associations familiales et, pour la période de reconstruction, deux pour les associations de sinistrés.

Cette composition provoque des contestations de la part de nombreux acteurs économiques et sociaux, qui conduisent au vote d'une nouvelle loi le 20 mars 1951. Le nombre de représentants désignés par le Gouvernement est diminué et une représentation des départements d'outre-mer, des classes moyennes, de l'habitat et d'activités diverses (épargne, propriété bâtie, tourisme, activités exportatrices) est instaurée.

Une fois l'équilibre entre les catégories établi par la loi, la détermination des organisations les plus représentatives chargées de la désignation se fait par un décret portant réglementation d'administration publique.

Hormis le pouvoir d'arbitrer des conflits sociaux, jamais utilisé et supprimé en 1951, les attributions du Conseil économique sont exclusivement consultatives. En dehors des saisines par le Gouvernement ou l'Assemblée nationale, le conseil peut se saisir lui-même de l'examen des questions économiques, sociales et financières et émettre tous avis ou suggestions.

De 1947 à 1959, le Conseil économique a rendu trois cent quatre-vingt-dix-neuf avis, dont vingt-six à la demande du Gouvernement, quarante-cinq à la demande de l'Assemblée nationale et trois cent vingt-huit sur autosaisine. Cette activité autonome, qui permettait de justifier la raison d'être de l'institution, s'explique par le faible nombre d'avis demandés par le Parlement, insatisfait de la lenteur des travaux du conseil, et par le Gouvernement, qui s'estimait suffisamment informé par d'autres organismes consultatifs.

### 3. Le Conseil économique et social de 1958

Les institutions nées de la rupture politique de 1958 accordent à nouveau une place à la représentation économique et sociale. Comme en 1946, les partisans du maintien d'une deuxième chambre exclusivement politique s'opposent à la volonté du général de Gaulle d'adjoindre dans la deuxième chambre aux membres élus par les conseils généraux et municipaux des « *représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays* »<sup>(1)</sup>.

Il ne fut cependant jamais question d'exclure des institutions constitutionnelles toute forme de représentation socio-professionnelle : le Conseil économique était un acquis de la IV<sup>e</sup> République que la V<sup>e</sup> reprenait à son compte, son objet correspondant profondément aux convictions de son fondateur. Le débat se limita aux aménagements à apporter pour améliorer l'efficacité du Conseil économique de 1946.

Le nouveau Conseil économique et social (CES) est confirmé comme troisième assemblée constitutionnelle, mais avec une composition une nouvelle fois modifiée. Il est le résultat d'une transaction entre le projet gouvernemental, modeste, et les tenants d'une assemblée aux compétences étendues. Il garde son statut constitutionnel, mais apporte avant tout son assistance à l'exécutif et n'a plus qu'un faible rapport avec le législatif.

---

(1) Discours de Bayeux du 16 juin 1946.

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DEPUIS 1958

1958		1962	1984		1990	2007
ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres	45		salariés		69	
entreprises industrielles	16		entreprises privées non agricoles		27	
entreprises commerciales	9					
entreprises nationalisées	6		entreprises publiques		10	
artisans	10		artisans		10	
organismes agricoles	35		exploitants agricoles		25	
coopératives agricoles	5		mutualité, coopération et crédit agricoles		10	
activités sociales	15		activités sociales		17	
<i>dont</i>			<i>dont</i>			
logement			logement		1	
épargne			épargne		1	
associations familiales	≥ 8		associations familiales		10	
santé publique			autres associations		5	
coopératives de consommation et de construction						
coopératives de production	2		coopératives non agricoles		5	
activités touristiques	1		mutualité non agricole		4	
activités exportatrices	2		Français établis hors de France		2	
développement régional	2					
classes moyennes	2		professions libérales		3	
personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, dont 5 à ce dernier titre	15		personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel		40	
personnalités qualifiées outre-mer	10	+ 15				
activités économiques et sociales algériennes et sahariennes	20	- 20				
activités économiques et sociales des DOM TOM	10		activités économiques et sociales des DOM TOM		8	+ 1
<b>Nombre total de membres</b>	<b>205</b>	<b>200</b>			<b>230</b>	<b>233</b>

Régulièrement consulté par le Gouvernement de Michel Debré, essentiellement sur des sujets techniques, le Conseil économique et social de 1958 ne bénéficie pas de la même confiance de la part de celui de Georges Pompidou, comme en témoigne la baisse du nombre de saisines gouvernementales, tant pour des études des sections que pour des avis de l'assemblée plénière. Alors que le Gouvernement de Michel Debré avait sollicité quinze avis en trois ans, celui de Georges Pompidou n'en a demandé que douze en six ans et a cessé de consulter les sections du CES pour des demandes d'études.

Dès 1963, le Président de la République envisage une réforme en profondeur du conseil et met en place à cet effet une commission chargée de réfléchir aux « moyens d'améliorer l'efficacité de l'action du Conseil économique et social ». Malgré les conclusions défavorables de cette commission et l'hostilité des organisations socio-professionnelles, de l'opposition et d'une partie de la majorité, un projet de révision constitutionnelle supprimant le Conseil économique et social et transformant le Sénat en une chambre des représentants des forces vives de la Nation est soumis aux Français par référendum le 27 avril 1969.

L'échec de la réforme, qui entraîne la démission du général de Gaulle, fige l'institution dans un équilibre constitutionnel qui n'est plus remis en cause jusqu'à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il n'a pas été donné suite aux propositions de réforme qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre de cet équilibre, comme celles qui auraient consisté à accorder aux membres du Conseil économique et social l'initiative des lois et le droit d'amendement<sup>(1)</sup> ou la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel<sup>(2)</sup>. Le caractère consensuel des débats sur les articles consacrés au Conseil économique et social lors de la révision constitutionnelle de 2008 a montré que sa place dans l'équilibre général des institutions comme assemblée consultative n'était pas remise en cause et que nul ne souhaitait entretenir de confusion sur le partage des rôles entre l'assemblée consultative et les assemblées parlementaires, seules détentrices de la légitimité pour exercer la souveraineté nationale.

La stabilité observée au niveau constitutionnel se retrouve au niveau organique. En effet, après avoir envisagé, en 1984, une réforme importante de la composition du Conseil économique et social, le Gouvernement, conscient de la complexité du problème et de l'attachement des organisations en place à la conservation de certains équilibres, s'est contenté d'une réforme de portée limitée<sup>(3)</sup>, consistant essentiellement à mettre en place une procédure d'urgence et, au prix de la création de trente sièges supplémentaires, à renforcer la représentation des salariés et à ménager une place à l'économie sociale.

---

(1) *M. Pierre-Bernard Cousté*, Proposition de loi constitutionnelle tendant à réviser les articles 39, 40, 44, 45 et 69 de la Constitution pour accorder aux membres du Conseil économique et social l'initiative des lois et le droit d'amendement, *Assemblée nationale, VII<sup>e</sup> législature, n° 4, 3 juillet 1981*.

(2) *Groupe V du Grenelle de l'environnement*, Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance, page 24.

(3) *Voir M. Dominique Turpin*, La réformette du Conseil économique et social, *Revue du droit public, n° 1, janvier-février 1985, pages 15 à 35*.

Cette stabilité témoigne certes de l’ancrage de cette assemblée dans le paysage institutionnel et d’un apaisement de ses relations avec l’exécutif, mais elle a eu pour conséquence une dégradation de sa représentativité et de son image auprès de l’opinion et des pouvoirs publics.

### C. – LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE LA REPRÉSENTATIVITÉ

La détermination de la composition d’une assemblée destinée à représenter la société civile est sans aucun doute le plus difficile des problèmes posés par sa création. Elle oblige l’État à reconnaître une légitimité représentative à certains acteurs collectifs de la société et à établir, implicitement, une hiérarchie entre eux.

La qualité de la représentation des intérêts socio-économiques, auxquels s’ajoute désormais une dimension environnementale, conditionne la légitimité du Conseil économique, social et environnemental et la qualité de ses travaux. Or il n’existe pas de critères purement rationnels, objectifs, susceptibles de représenter de manière incontestable et dans la durée la richesse et la complexité de la société civile. Seule une représentation approximative et quelque peu abstraite est possible. Le Conseil économique et social lui-même, en 2002, a travaillé sur la notion de « société civile » et a montré qu’il était difficile d’en donner une définition rigoureuse et partagée par tous, et par conséquent, d’en déterminer précisément les composantes.

Contrairement aux modèles qui dominant au sein d’institutions étrangères similaires <sup>(1)</sup>, et dont la création a souvent été inspirée du modèle français, la tradition française ne renvoie ni à une composition paritaire (travailleurs et employeurs au Conseil national du travail en Belgique), que la révision constitutionnelle de 2008 aurait, de fait, conduit à remettre en cause par l’adjonction d’acteurs environnementaux, ni à une composition tripartite (entreprises, salariés et experts au Conseil économique et social des Pays-Bas) <sup>(2)</sup>. Le Conseil économique et social français est plus protéiforme ; il comporte traditionnellement, *a minima*, des représentants des salariés, des représentants des employeurs, des représentants du monde associatif et des experts ou personnalités qualifiées.

Comme le souligne le professeur Jean Frayssinet, « *exiger des institutions de représentation des intérêts économiques et sociaux la figuration exacte des secteurs, des activités, des organisations, des rapports de force, revient à poser un faux problème ; plus exactement, c’est mal poser un vrai problème. En fait, la composition du Conseil économique et social et des organismes qui l’ont précé-*

---

(1) L’Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires regroupe une soixantaine de membres issus de quatre continents (Afrique, Amérique latine, Asie et Europe).

(2) M. Alain Chatriot, Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XX<sup>e</sup> siècle, *Revue française de droit constitutionnel*, 2007, n° 71, pages 535-555.

*dé (...) est le fruit d'un compromis entre des options variées, souvent difficilement conciliables. »*<sup>(1)</sup>.

Les différentes expériences historiques menées en France pour instituer un Conseil économique et social (1925, 1946, 1958) démontrent combien il est difficile de représenter la société civile et quelles multiples décisions politiques cela implique. Ses contours ont ainsi été sans cesse redessinés, en prenant en compte de manière plus ou moins exhaustive et avec plus ou moins de retard les mutations profondes de la société française.

Au-delà du débat sur les critères de représentativité de telle ou telle catégorie, la qualité de la représentativité de l'institution découle de trois choix successifs, qui sont autant d'enjeux de pouvoir pour les catégories concernées. Ces choix sont opérés successivement par la loi organique puis par les textes réglementaires :

– **le choix des activités qui ont vocation à être représentées.** Si les représentants des salariés et des entreprises constituent l'ossature de toutes les assemblées créées depuis le conseil de 1925 et si la révision constitutionnelle de 2008 impose l'entrée au Conseil économique, social et environnemental des acteurs environnementaux, d'autres acteurs économiques ou sociaux peuvent légitimement aspirer à une représentation au CESE, sans qu'il soit possible de tous les satisfaire dans la limite d'un effectif total de deux cent trente-trois membres. La représentation de la richesse du paysage associatif, en particulier, pose des problèmes complexes de représentativité. Comme le rappelle M. Alain Chatriot, « *la représentativité des associations (dont les types, les effectifs et les objectifs sont très dissemblables) ne peut jamais reposer uniquement sur un critère de nature quantitative. C'est la reconnaissance par l'État de son utilité sociale qui lui confère un caractère représentatif, cette définition risquant alors de devenir tautologique, malgré des critères possibles de compétence et d'expertise.* »<sup>(2)</sup>

Un travail important pour fixer de tels critères pour les associations œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement a été initié par notre collègue Bertrand Pancher dans le cadre du Grenelle de l'environnement et se poursuit avec la discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement<sup>(3)</sup>. En dehors du champ environnemental, en revanche, la question de la représentativité des nouveaux acteurs sociaux n'a jamais été réellement traitée.

En plus des partenaires sociaux et des représentants du monde associatif, une place est accordée depuis 1936 à des personnalités choisies en raison de leur expérience ou de leur compétence, en dehors de tout mandat représentatif. Ainsi,

---

(1) M. Jean Frayssinet, Le Conseil économique et social, *Notes et études documentaires* n° 5032, La Documentation française, 1996, page 44.

(2) M. Alain Chatriot, op. cit., page 552.

(3) Projet de loi, adopté par le Sénat, portant engagement national pour l'environnement, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1965, 9 octobre 2009, article 98.*

dans le conseil de 1936, l'assemblée générale comportait cinq places sur cent soixante-treize pour des personnalités désignées, en raison de leur compétence économique, par les autres délégués. Sous la IV<sup>e</sup> République, des sièges (10 sur 164 en 1946) sont réservés à des « représentants de la pensée française ». C'est sous la V<sup>e</sup> République que la proportion de personnalités qualifiées augmente, puisque, de vingt-cinq en 1958, leur nombre est passé à quarante dès 1962 et a été maintenu à ce niveau depuis ;

– **la répartition des sièges entre ces activités**, point polémique par excellence, chaque catégorie s'estimant généralement sous-représentée ;

– **la procédure de désignation des membres** et ses corollaires, l'établissement de règles de représentativité permettant de sélectionner les organisations appelées à procéder à ces désignations et la répartition des sièges entre ces organisations. L'enjeu est de taille pour ces organisations, puisque la participation aux travaux du Conseil économique, social et environnemental constitue l'un des signes extérieurs de leur légitimité et de la reconnaissance dont elles bénéficient. Il l'est également pour l'institution elle-même, dont la représentativité dépend directement de celle des organisations qui désignent ses membres.

Comme cela était déjà le cas sous la IV<sup>e</sup> République, les textes qui déterminent les règles de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental confient au pouvoir réglementaire le soin de sélectionner les organisations les plus représentatives et de répartir les sièges entre elles. Le recours à la voie réglementaire permet en particulier une adaptation aux évolutions du paysage syndical ou associatif (émergence de nouveaux acteurs, fusions ou scissions d'organisations existantes, changement de nom) que la lourdeur de la procédure de la loi organique ne permettrait pas. Une organisation estimant que le Gouvernement l'a exclue à tort de la liste des organisations représentatives peut en outre obtenir du Conseil d'État qu'il enjoigne au Gouvernement de modifier le décret<sup>(1)</sup>. Comme il l'a rappelé dans son arrêt du 30 décembre 2009, le Conseil d'État apprécie la représentativité – d'une organisation syndicale en l'occurrence –, « *au regard de l'ensemble des critères de représentativité, et notamment de l'ancienneté, des effectifs et de l'audience* ».

De l'expérience de la composition des divers conseils créés au XX<sup>e</sup> siècle, deux grandes lignes directrices peuvent être dégagées<sup>(2)</sup> :

– toute activité économique et sociale importante est représentée ;

– lorsque l'activité concernée s'incarne dans une organisation nationale représentative, cette dernière reçoit pouvoir de désignation des membres de l'institution représentant l'activité concernée.

---

(1) Voir Conseil d'État, 30 décembre 2009, Requête n° 310284, Union syndicale Solidaires.

(2) M. Jean Frayssinet, op. cit., page 45.



#### D. – UNE PROFUSION D'ORGANISMES CONSULTATIFS CONCURRENTS

La visibilité des travaux du Conseil économique, social et environnemental, comme celle de ses prédécesseurs, pâtit de la profusion d'instances consultatives diverses, créées au fil des ans par la loi ou par voie réglementaire, avec des compétences parfois étrangement proches de celles du CESE. Le Conseil d'analyse de la société, par exemple, « a pour mission d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société »<sup>(1)</sup>, ce qui semble relever très précisément des missions du CESE.

Tous les gouvernements ont eu tendance à négliger le conseil au profit de la consultation d'autres organismes, peut-être moins indépendants, bénéficiant en apparence d'une plus grande technicité. Pourtant, par la diversité des profils des personnalités qui le composent, le Conseil économique, social et environnemental dispose d'experts dans de nombreux domaines.

Cette tendance est ancienne, puisque ce phénomène était déjà évoqué pour expliquer la rareté des saisines du Conseil économique par le Gouvernement sous la IV<sup>e</sup> République, mais les initiatives sporadiques pour supprimer certaines de ces instances consultatives peinent à endiguer le flot des créations nouvelles. Qui se souvient aujourd'hui que l'article 27 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 prévoyait la suppression dans un délai d'un an de tous les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social ?

Malgré les initiatives prises par notre commission dans son travail de simplification du droit ou par le Gouvernement<sup>(2)</sup>, le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2010 recensant les commissions et instances délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres en dénombrait encore 719. Toutes n'empiètent certes pas sur les compétences du CESE et certaines ont des spécificités qui justifient pleinement leur existence, mais il serait souhaitable d'éviter que plusieurs organismes ne soient amenés à traiter des mêmes questions. Les travaux d'autres organismes peuvent rencontrer plus d'écho, parce que leur structure légère leur permet plus facilement de s'inscrire dans le temps médiatique. Ce qui fait la richesse des travaux du CESE – réaliser une synthèse des positions des diverses composantes de la société civile – constitue à cet égard son principal handicap : pour arriver à cette synthèse, il a besoin d'un minimum de temps. Depuis plusieurs années, le bureau du conseil travaille à l'amélioration de la réactivité du conseil, ce qui lui a permis, par exemple, de répondre dans un délai très bref à la saisine du Président de l'Assemblée nationale sur la question de la fiscalisation des indemnités journalières versées en cas d'accident du travail. Les

---

(1) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004 portant création du Conseil d'analyse de la société.

(2) L'article 17 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif a abrogé les dispositions réglementaires créant certaines catégories de commissions administratives créées avant le 9 juin 2006. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un recensement des commissions administratives consultatives a de plus été effectué, qui a conduit à la suppression de 225 d'entre elles.

efforts en ce sens peuvent sans doute être poursuivis, mais le temps de la confrontation des points de vue ne saurait être réduit à l'excès sans nuire à la qualité des travaux du conseil.

Il ne revient pas à la loi organique de supprimer les instances consultatives créées par la loi ou, *a fortiori*, par voie réglementaire, mais l'entreprise de revalorisation du Conseil économique, social et environnemental ne sera pas complète si elle ne s'accompagne pas de la suppression d'organismes qui ont, à l'évidence, des compétences concurrentes avec les siennes.

## II. – UNE INSTITUTION CONFORTÉE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2008

Lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008, au-delà des insatisfactions liées à la composition du conseil, un certain consensus s'est dégagé pour renforcer les évolutions proposées par le projet de loi constitutionnelle, sans en bouleverser l'équilibre. À la création, prévue par le projet initial, d'un pilier environnemental et d'une saisine par voie de pétition se sont ainsi ajoutées au cours des débats parlementaires l'intégration de la dimension environnementale dans le nom de l'institution et la création d'une saisine parlementaire.

### A. – UN CHAMP DE COMPÉTENCE ÉLARGI

Lors de la révision constitutionnelle, sur la proposition de nos collègues Christophe Caresche et Bertrand Pancher, 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 <sup>(1)</sup> 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.* »

Parmi les interlocuteurs du rapporteur, nombreux sont ceux qui, à l'instar de M. Michel Paoletti, président du groupe de l'outre-mer, ont souligné que tous

---

(1) Les engagements n<sup>os</sup> 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.

les groupes du CESE avaient vocation à traiter de tous les sujets qui y sont abordés. La structuration de la composition du CESE en trois piliers et l'entrée des acteurs environnementaux ne doivent pas conduire à une spécialisation des groupes sur une seule thématique. Les questions d'environnement, en particulier, ne devront pas être réservées aux seuls représentants des associations environnementales, de même que les représentants des associations environnementales ne devront pas être cantonnés aux seules questions environnementales. La composition des sections, qui relève du bureau, sur proposition des groupes, devra veiller à préserver cette transversalité.

La création du Conseil économique, social et environnemental vient compléter un ensemble de normes internationales (convention d'Aarhus <sup>(1)</sup> et directive du 26 mai 2003 <sup>(2)</sup>) et nationales (Charte de l'environnement de 2004, dispositions du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme) prévoyant une association des citoyens aux décisions en matières d'environnement beaucoup plus forte qu'en tout autre domaine.

Elle s'accompagne de la création de nouvelles possibilités de saisine du CESE, qui reprennent partiellement les propositions du groupe V du Grenelle de l'environnement et du comité Balladur <sup>(3)</sup>.

En cohérence avec la suppression de la limitation au champ économique et social du domaine d'intervention des lois de programmation, le champ des saisines obligatoires du CESE, auparavant limité aux projets de loi de programmation à caractère économique ou social, a ainsi été élargi par la nouvelle rédaction de l'article 70 de la Constitution aux projets de loi de programmation à caractère environnemental.

Cette nouvelle saisine obligatoire est complétée par deux nouvelles saisines facultatives, sur tout problème de caractère environnemental et sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques prévus par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Les dispositions organiques relatives aux missions du CESE sont modifiées en conséquence de la création de ce pilier environnemental. L'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi organique précise que le conseil assure la participation des principales activités du pays à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation et qu'il suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires, tandis que son **article 3** attribue au Conseil économique, social et environnemental un rôle en matière d'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou

---

(1) *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), signée à Aarhus le 25 juin 1998.*

(2) *Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.*

(3) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, page 73.*

environnemental. L'**article 8 bis**, adopté par la commission sur la proposition conjointe du rapporteur et de M. Guy Geoffroy, harmonise la rédaction de l'article 11 de l'ordonnance, sur la création des sections, avec les nouvelles compétences constitutionnelles du conseil.

L'**article 2** du projet de loi organique propose une nouvelle rédaction pour l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 prenant en compte la création de nouvelles saisines obligatoires – sur les projets de loi de programmation à caractère environnemental – et facultatives – sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ou sur tout problème de caractère environnemental.

## **B. – DES LIENS AVEC LE PARLEMENT RENFORCÉS**

Contrairement à la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, qui prévoyait la saisine du Conseil économique par l'Assemblée nationale, celle du 4 octobre 1958 a réservé cette possibilité au seul Gouvernement. Les relations entre le Conseil économique et social et le Parlement se résumaient, aux termes de l'article 69 de la Constitution, à la possibilité donnée au CES de désigner l'un de ses membres pour exposer devant les assemblées l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été préalablement soumis par le Gouvernement. En pratique, tout en restant limitée, la collaboration entre les assemblées parlementaires et le conseil va plus loin. Des rapporteurs du CESE sont parfois auditionnés par des commissions parlementaires, de même que des parlementaires sont entendus en section au CESE. Pour l'année 2008, le CESE a ainsi dénombré douze auditions de membres du CESE devant le Parlement et neuf auditions de parlementaires devant les sections du CESE <sup>(1)</sup>.

Afin de permettre aux assemblées parlementaires 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* » <sup>(2)</sup>, le Constituant de 2008 a ouvert au Parlement la possibilité de consulter le CESE sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Comme cela avait été évoqué lors de la révision constitutionnelle, l'**article 2** du projet de loi organique précise que cette saisine se fera par l'intermédiaire des présidents des assemblées.

La démarche de rapprochement du CESE et du Parlement se traduit également par des modifications portant sur d'autres articles de l'ordonnance de 1958 qui, si elles n'étaient pas imposées par la révision constitutionnelle, sont en parfaite cohérence avec la création d'une saisine parlementaire.

---

(1) *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010, page 66.*

(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<sup>e</sup> République, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, page 200.*

Il est ainsi proposé que le CESE puisse attirer l'attention du Parlement, et non plus seulement du Gouvernement, sur les réformes qui lui paraissent nécessaires (**article 3**).

Comme le Gouvernement, les présidents des assemblées pourront en outre demander des études aux sections ou délégations du CESE, par l'intermédiaire de son bureau (**article 5**) et obtenir la tenue de séances spéciales (**article 10**). Ils seront destinataires des procès-verbaux des séances tenues pour répondre à une saisine parlementaire (**article 11**) et des avis rendus à leur demande (**article 13**).

Enfin, l'**article 12** du projet de loi organique propose que, au même titre que les membres du Gouvernement, les membres du Parlement puissent avoir accès à l'assemblée plénière et aux sections, et être entendus lorsqu'ils le demandent.

### **C. – UN CONSEIL PLUS REPRÉSENTATIF ET PLUS PROCHE DES CITOYENS**

René Rémond <sup>(1)</sup> considérait que le développement de la mission consultative pouvait être une réponse aux interrogations sur la façon de moderniser notre démocratie, à condition, d'une part, que les organes consultatifs inspirent confiance et, d'autre part, que le citoyen se sente effectivement représenté et qu'il y ait un dialogue entre le citoyen et les instances consultatives.

La révision constitutionnelle, complétée par le présent projet de loi organique, a cherché à répondre à ces deux conditions, en actualisant la composition du CESE pour qu'il soit plus représentatif de la société d'aujourd'hui et en permettant sa saisine par voie de pétition, pour favoriser et structurer l'intervention de la société civile dans le débat public.

#### **1. Une composition réactualisée**

Le 14 novembre 2008, le Président de la République a confié à M. Dominique-Jean Chertier <sup>(2)</sup>, membre du CESE, une mission de réflexion sur la réforme du conseil, destinée à préparer la mise en application de ses nouvelles missions constitutionnelles (élargissement des saisines gouvernementales aux questions environnementales, saisine parlementaire, saisine par voie de pétition) et la rénovation de sa composition, en lien avec les groupes du CESE et avec les représentants de la société civile qui aspirent à y entrer.

---

(1) René Rémond, op. cit., page 62.

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

**COMPOSITION ACTUELLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL <sup>(1)</sup>**

<b>Composition</b>	<b>Mode de désignation</b>
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	

(1) Décret n° 84-552 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social.

<b>Composition</b>	<b>Mode de désignation</b>
3 représentants des professions libérales	Désignés par l'Union nationale des associations des professions libérales (UNAPL), dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>— 1 représentant des professions de santé</li> <li>— 1 représentant des professions juridiques</li> <li>— 1 représentant des autres professions libérales</li> </ul>
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

À l'instar du comité Balladur, qui avait souligné que la composition du conseil devait impérativement être actualisée, le rapport Chertier souligne son anachronisme, considérant, d'une part, que la loi organique de 1984 n'a qu'imparfaitement corrigé les défauts d'une composition qui datait de 1958 et, d'autre part, que la représentativité du conseil s'est encore dégradée depuis 1984. Il relève qu'il serait illusoire de penser qu'une assemblée de deux cent trente-trois membres puisse parfaitement représenter l'extrême diversité de la société et rendre compte de ses mutations mais que, pour autant, la composition de cette assemblée doit s'efforcer de refléter de manière suffisamment fidèle l'organisation et la structuration de la société contemporaine. Au nombre des principales évolutions qu'il

convient de prendre en compte, il cite la diminution drastique des effectifs des salariés des entreprises publiques et des exploitations agricoles, l'augmentation des effectifs des professions libérales et la montée en puissance de la préoccupation environnementale.

Dans son rapport, M. Chertier propose trois scénarios de réforme :

— le premier scénario, qualifié d'« ajustement périodique », est celui de la continuité. Il consiste à modifier les équilibres internes au conseil pour le rendre plus représentatif, à effectif constant. Il se traduirait 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 » ;

— le troisième scénario consisterait à créer 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.

Au-delà de leurs différences, ces trois scénarios reposent sur les principes communs suivants, que M. Chertier a rappelés lors de son audition :

— l'entrée des associations œuvrant dans le domaine de l'écologie et du développement durable ;

— l'instauration de règles visant à favoriser la parité et la présence des jeunes au sein du conseil et à limiter le nombre de mandats dans le temps ;

— le refus d'une représentation spécifique des cultes ou des mouvements philosophiques, des forces armées et des collectivités territoriales ;



— l'utilisation des critères proposés par le rapport de notre collègue Bertrand Pancher <sup>(1)</sup> pour la mesure de la représentativité des acteurs environnementaux ;

— un réexamen régulier de la représentativité des organisations syndicales et des associations et de la répartition des sièges au sein du monde patronal ;

— une exigence de transparence du financement des organisations syndicales, patronales et des associations.

La composition proposée par le Gouvernement à travers l'**article 6** du présent projet de loi organique, sans reprendre exactement la composition proposée par le rapport de M. Chertier, est indubitablement plus proche du premier scénario que des deux autres. Tout en organisant la composition du conseil autour de trois thématiques (la vie économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement), le projet de loi organique préserve son caractère protéiforme. Comme le relevait notre collègue Bertrand Pancher dans son rapport sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental <sup>(2)</sup>, et comme le rapporteur a pu le vérifier auprès des différents groupes du CESE, cette solution est celle qui bouleverse le moins radicalement les équilibres au sein du conseil actuel et, à ce titre, paraît la moins difficile à faire accepter. Elle évite en outre d'avoir à se poser la difficile question de la représentativité de tous les acteurs de la société civile.

Elle offre une traduction à la plupart des règles communes aux trois scénarios du rapport Chertier, en particulier en instaurant une règle de parité et en attribuant dix-huit sièges aux représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement et quatre sièges à des représentants des jeunes et des étudiants.

En outre, pour favoriser le rajeunissement de l'institution et un renouvellement plus régulier de ses membres, l'**article 8** du projet de loi organique instaure une interdiction d'accomplir plus de deux mandats consécutifs.

## 2. Une saisine par voie de pétition

L'article 33 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert la voie, par une modification de l'article 69 de la Constitution, à une saisine du CESE par voie de pétition, comme cela avait été suggéré par son président, M. Jacques Dermagne, lors de son audition par le comité Balladur. Après examen de la pétition, le CESE fera connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ; il jouera donc un rôle de filtre et permettra de soumettre aux pouvoirs pu-

---

(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. Bertrand Pancher*, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, *Assemblée nationale*, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1774, 24 juin 2009, page 12.

blics une proposition construite, résultant de l'expertise et de la confrontation des points de vue des membres du conseil.

Comme le prévoient les articles 33 et 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, c'est à la loi organique qu'il revient de fixer les conditions de mise en œuvre de cette procédure innovante de saisine directe par les citoyens d'une assemblée consultative placée auprès du Gouvernement et du Parlement.

L'**article 4** du présent projet de loi organique y pourvoit, en proposant une procédure souple, qui repose sur les capacités d'organisation des acteurs de la société civile pour la collecte des pétitions (qui devront recueillir au moins 500 000 signatures) et donne au Conseil économique, social et environnemental l'entière responsabilité de l'ensemble de la procédure, permettant ainsi un dialogue direct entre l'institution et les citoyens.

#### D. – L'ACTUALISATION DE CERTAINES DISPOSITIONS

La réforme du Conseil économique, social et environnemental est complétée par l'actualisation ou la clarification de certaines dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958.

L'**article 7** du projet de loi organique clarifie la rédaction de l'article 7-1 de l'ordonnance, relatif à l'incompatibilité entre la qualité de membre du CESE et un mandat parlementaire ou de représentant au Parlement européen, sans modifier la règle en vigueur.

Les dispositions relatives à la gestion des crédits nécessaires au fonctionnement du conseil sont actualisées pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la suppression de la section qui leur était consacrée au budget du Premier ministre (**article 15**). L'**article 15 bis**, ajouté par la commission, abroge un article périmé depuis le 30 décembre 1959.

L'**article 16** du projet de loi organique actualise pour sa part la dénomination du conseil dans tous les textes législatifs, organiques comme ordinaires, en vigueur.

Prenant acte de la pérennisation des délégations aux droits des femmes et pour l'Union européenne créées par le conseil en 2000 et 2001, la commission leur a, sur la proposition de Mme Marie-Jo Zimmermann et du rapporteur, donné un fondement organique (**article 9 bis**) et permis de réaliser des études (**article 5**).

Enfin, le Gouvernement avait proposé de substituer à la nomination des actuels membres de section la possibilité de désigner des « hautes personnalités », choisies en raison de leur qualité, de leur compétence et de leur expérience, chargées d'apporter leur expertise aux sections pour une durée déterminée. La commission a renforcé l'encadrement de ce dispositif, en précisant que ces personnali-

tés – qu'elle a renommées « personnalités associées » – ne pourraient être nommées que pour une mission déterminée (**article 9**). Les conditions de nomination de ces personnalités seront précisées par décret en Conseil d'État, l'objectif annoncé par le Gouvernement étant une revalorisation du rôle et de la stature de ces personnalités par rapport aux membres de section, afin qu'elles apportent une réelle plus-value aux travaux du conseil et ne constituent plus, comme cela a trop souvent été le cas, des conseillers de second rang. Le montant de leurs indemnités sera fixé par décret, alors que celui des indemnités des membres de section était fixé par le règlement intérieur du conseil (**article 14**).



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*La Commission examine, le mercredi 17 février 2010, le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 1891).*

**M. Éric Diard**, *rapporteur*. Le projet de loi organique soumis aujourd'hui à notre examen constitue la deuxième étape de la réforme du Conseil économique et social – désormais Conseil économique, social et environnemental –, engagée lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette entreprise de modernisation sera poursuivie par l'adaptation des textes réglementaires dans des délais contraints, puisque nous avons prolongé le mandat des membres du Conseil jusqu'au 30 septembre 2010 par le vote de la loi organique du 3 août 2009. Il reviendra ensuite au Conseil nouvellement constitué d'adapter son règlement intérieur en conséquence des modifications de la loi organique et de ses textes d'application.

Le projet de loi offre une traduction aux trois axes de modernisation décidés lors de la révision constitutionnelle : l'élargissement de la compétence du Conseil aux questions environnementales, la création d'une saisine parlementaire et l'instauration d'une saisine par voie de pétition.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 du projet de loi organique adaptent les missions du Conseil à sa nouvelle compétence environnementale. L'article 1<sup>er</sup> précise qu'il assure la participation des principales activités du pays à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation et peut faire part des adaptations qui lui paraissent nécessaires dans ces trois domaines, pour lesquels l'article 3 mentionne qu'il contribue à l'évaluation des politiques publiques.

L'article 2 tire pour sa part les conséquences de la création, lors de la révision constitutionnelle, de nouvelles saisines. En plus des saisines déjà prévues par le texte en vigueur, le Conseil devra obligatoirement être saisi sur les projets de loi de programmation à caractère environnemental et pourra l'être sur tout problème à caractère environnemental et sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Le même article précise la mise en œuvre de la nouvelle saisine parlementaire. Comme cela avait été évoqué lors de la révision constitutionnelle, il est proposé que la saisine du CESE se fasse par l'intermédiaire des présidents de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Le rapprochement du CESE et des assemblées parlementaires se traduit également par l'adaptation de plusieurs autres dispositions de l'ordonnance de 1958, visant à permettre aux présidents des assemblées de demander des études aux sections du CESE, d'obtenir la tenue de séances spéciales et d'être destinataires des procès-verbaux des séances tenues pour répondre à une saisine parlementaire.

L'article 12 du projet de loi organique s'inscrit dans la même démarche de rapprochement des assemblées parlementaires et du Conseil en proposant que,

comme les membres du Gouvernement, les parlementaires puissent avoir accès à l'assemblée du Conseil et aux sections et y être entendus lorsqu'ils le demandent.

Le troisième axe de la réforme consiste à rapprocher le Conseil des citoyens, par la mise en œuvre d'une saisine par voie de pétition prévue par l'article 69 de la Constitution et la réactualisation de la composition du Conseil pour le rendre plus représentatif.

Les modalités fixées par l'article 4 du projet de loi organique pour la mise en œuvre du droit de pétition se caractérisent par leur souplesse. Elles reposent sur les capacités d'organisation des acteurs de la société civile, à qui est confiée la collecte des 500 000 signatures, et donnent au CESE l'entière responsabilité de l'ensemble de la procédure. Le droit de pétition sera largement ouvert, puisque pourront être signataires toutes les personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Cette procédure étant entièrement nouvelle dans notre droit, il est pour l'heure impossible d'avoir une idée précise de l'usage qui en sera fait. Il me paraît donc nécessaire de ne pas l'enfermer dans un cadre trop strict et de laisser le Conseil développer les procédures les plus adaptées au vu de l'expérience des premières pétitions.

L'article 6 du projet de loi organique fixe la nouvelle composition du Conseil et instaure une règle de parité. Conjuguées avec la limitation à deux mandats consécutifs prévue par l'article 8, ces dispositions se traduiront par un renouvellement du Conseil beaucoup plus important qu'auparavant.

Comme cela avait été évoqué dès l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, deux nouvelles catégories de membres font leur apparition au Conseil : d'une part, les jeunes et les étudiants ; d'autre part, les associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement. Le Constituant ayant, sur la proposition vertueuse de notre président, plafonné dans la Constitution le nombre de membres du CESE, d'autres catégories de membres voient leur représentation réduite. C'est en premier lieu le cas des entreprises publiques, des Français établis hors de France, du logement et de l'épargne, dont la représentation est supprimée. Un effort important est également consenti par les représentants du monde agricole, dont la représentation est réduite de cinq sièges au titre des exploitants agricoles et de six sièges au titre de la mutualité et des coopératives agricoles.

Dans ce contexte, peu de catégories parmi celles qui sont déjà représentées au CESE voient leur représentation augmenter. C'est toutefois le cas des professions libérales, qui passent de trois à quatre sièges, et des associations autres que les associations familiales et environnementales, qui passent de cinq à huit sièges.

Au cours des dernières semaines, j'ai pu mesurer la difficulté qu'il y a à proposer une nouvelle composition à effectif constant et, plus encore, de la tâche qui attend le Gouvernement avec la rédaction des décrets d'application qui devront répartir les sièges entre les organisations.

Le compromis proposé par le Gouvernement peut toujours paraître perfectible. Je relève en particulier qu'il se traduit par une diminution sensible du poids des employeurs au sein du futur conseil, puisque la suppression des dix sièges des entreprises publiques et de cinq des vingt-cinq sièges des exploitants agricoles n'est compensée que par l'augmentation d'un siège pour les professions libérales. La place accordée aux entreprises privées et publiques, à l'artisanat et aux professions libérales, malgré l'augmentation dont ces dernières ont bénéficié, ne me paraît pas totalement correspondre à leur poids dans l'emploi ou dans la production de richesses.

Après y avoir longuement réfléchi et en avoir discuté avec M. Jacques Dermagne, président du Conseil économique, social et environnemental, j'ai cependant le sentiment qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à modifier ce que M. Dermagne a comparé à un château de cartes, dont l'équilibre global est susceptible d'être mis en péril par toute modification. L'augmentation d'une catégorie est en effet susceptible de susciter des demandes reconventionnelles d'autres catégories et de relancer les discussions sur la répartition des sièges entre les organisations représentatives de la catégorie concernée.

Je ne vous proposerai donc pas d'amendements modifiant la répartition des sièges entre les différentes catégories, mais je demanderai au Gouvernement de compenser la diminution du poids des employeurs au Conseil en désignant prioritairement parmi les personnalités qualifiées en matière économique des personnes ayant une expérience dans le monde de l'entreprise, de l'artisanat ou des professions libérales.

Les autres dispositions du projet de loi organique consistent en une actualisation de dispositions existantes qui n'appelle pas de commentaire particulier. Selon moi, cependant, la désignation de membres de section par le Gouvernement devra être mieux encadrée qu'elle ne l'est aujourd'hui, afin que la nomination de ces personnalités réponde réellement à un besoin du Conseil.

Je conclus, mes chers collègues, en vous invitant à adopter l'ensemble du projet de loi organique.

**M. Alain Vidalies.** Pour ce qui est, tout d'abord, de la composition du Conseil économique, social et environnemental, ou CESE, la proposition formulée par le Gouvernement est certes perfectible, mais la tâche était difficile et les objectifs consistant à prendre en compte les activités environnementales – comme l'ont demandé conjointement un député socialiste et un député de la majorité lors du vote de la réforme constitutionnelle – et à assurer une représentation spécifique des jeunes et des étudiants sont remplis.

Il y a certes, dans la nouvelle composition, des gagnants et des perdants. Il y a un effort du monde agricole mais il est encore largement surreprésenté par rapport à la réalité de la société française, ce que le rapporteur exprime d'une formule remarquable en déclarant que le faible poids démographique des agriculteurs

doit être compensé pour tenir compte de leur importance culturelle. Nous n'entrerons pas, cependant, dans le débat sur la composition du Conseil, qui est en effet un « château de cartes » à ne toucher qu'avec prudence. Nous nous félicitons du reste que les organisations syndicales de salariés aient conservé leur représentation, ce qui était pour nous un objectif important.

Quant aux quelques éléments de complexification qui apparaissent dans le domaine de la coopération et qui devront être réglés lors de la rédaction du décret, ils n'appellent pas d'initiative de notre part.

La deuxième innovation importante qu'est la saisine du CESE par le Parlement pose une question de fond : celle de savoir si, dans le contexte de la réforme de la Constitution, les droits nouveaux du Parlement appartiennent à celui-ci dans son ensemble ou aux seuls présidents des deux assemblées – c'est-à-dire à la majorité. Cette conception du législatif est restrictive, alors que l'esprit du texte voudrait que le droit de saisine soit ouvert aux représentants de l'opposition. Nous proposons donc de donner ce pouvoir propre aux présidents des groupes ou, à l'instar de ce qui s'applique pour le Conseil constitutionnel, permettre la saisine du CESE à l'initiative de 60 députés ou sénateurs. Nous gagnerions ainsi en qualité démocratique sans gêner l'exercice du pouvoir par la majorité.

Pour ce qui concerne, en troisième lieu, le droit de pétition – 500 000 personnes pourront saisir le Conseil –, qui est un autre droit nouveau, le texte appelle quelques observations, notamment sur la procédure de recevabilité. Des amendements ont été déposés à cet effet.

En quatrième lieu, la parité. Il est à craindre que, les désignations se faisant par groupe – lesquels comptent souvent, en outre, un nombre impair de membres –, elle ne puisse être atteinte. Nous proposons donc que le Gouvernement rétablisse l'équilibre par la nomination des personnes qualifiées dans les différents groupes, afin d'assurer une parité d'ensemble.

Il faut enfin évoquer le problème des conseillers de section, pour mettre fin à un non-dit ancien. L'article 12 de l'ordonnance permet en effet au Gouvernement de nommer à discrétion, pour une durée indéterminée et pour une rémunération certes faible, mais non nulle, des conseillers de section dont l'activité est inconnue et dont la liste, tous gouvernements confondus, laisse supposer que les liens avec les missions du Conseil sont parfois assez lâches. Le Gouvernement va plus loin en créant, à l'article 9 du projet de loi organique, un dispositif qui lui permet de désigner, outre les personnalités qualifiées dont le nombre et le champ de compétence sont prévus, des personnalités hautement qualifiées, dont le statut est à sa seule discrétion et dont la rémunération ne serait même plus proportionnée à celle des membres du Conseil, mais fixée librement par décret. C'est là, si vous me permettez cette expression peu juridique, un magnifique fromage !

Il n'est pas acceptable de présenter le CESE comme la troisième assemblée de la République et lui appliquer des règles d'une transparence aussi ap-



proximative. Il n'y a pas, à ma connaissance, de députés ou sénateurs surnuméraires nommés par le Gouvernement ! Sans vouloir faire de procès d'intention à qui que ce soit, notre assemblée s'honorerait de ne pas inscrire dans la loi ce régime discrétionnaire, qui n'honore guère la démocratie.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Lors du débat sur la réforme constitutionnelle, il a été constamment réaffirmé que les droits nouveaux du Parlement ne sont pas dévolus aux seuls présidents des assemblées, mais également aux groupes parlementaires. La saisine à l'initiative de 60 députés ou sénateurs n'est pertinente que dans le cas de la saisine du Conseil constitutionnel. Pour ce qui est du CESE, c'est bien aux groupes parlementaires et à leurs présidents respectifs que doit revenir cette initiative.

Il faut certes, pour éviter des abus tels que des saisines à répétition, limiter l'exercice de ce droit à quelques saisines par an. Du reste, il serait paradoxal qu'une pétition de 500 000 citoyens suffise à provoquer une saisine du CESE et que l'on refuse cette saisine à un groupe parlementaire qui représente au minimum, pour 15 députés, deux millions de Français.

**M. le rapporteur.** Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont garants des droits de l'opposition. Comme M. Lagarde, il me semble que la saisine par 60 députés n'est pas adaptée au cas du CESE, afin notamment d'éviter la multiplication des saisines. En revanche, je ne suis pas hostile à la réflexion sur le droit de tirage que propose M. Lagarde dans la perspective de la réunion au titre de l'article 88 du Règlement.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je suis très ouvert à l'examen, dans le cadre de l'article 88, d'un amendement tendant à attribuer à chaque groupe un droit de tirage en matière de saisine du CESE.

Pour ce qui est des conseillers de section, la position que j'ai défendue en tant que rapporteur de la révision constitutionnelle était la suivante : la modification de la composition du Conseil doit se faire à moyens constants. Nous avons donc plafonné le nombre de membres. Le changement de régime des conseillers de section ne doit pas être l'occasion de contourner le vote du Parlement. Le nombre de ces conseillers est actuellement limité à 70 et je proposerai un amendement, dans le cadre de l'article 88, pour inscrire cette limite dans la loi.

**M. Henri de Raincourt,** *ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.* Le Gouvernement a déjà l'intention d'inscrire dans le décret le nombre de 70. Nous n'aurons donc pas de difficulté à nous entendre sur ce sujet.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il faut veiller à nous préserver, non certes de ce gouvernement, mais d'un gouvernement ultérieur !

**M. Dominique Perben.** L'idée du droit de tirage des présidents des groupes est intéressante. Quelles en seraient les conséquences sur l'ordre du jour ? Une telle possibilité de saisine ne risque-t-elle pas de retarder l'examen des textes ?

**M. Philippe Vuilque.** Si l'on veut que la réforme s'opère à moyens constants, il convient d'évoquer les indemnités des conseillers de section. Quelles sont les intentions du Gouvernement en la matière ?

**M. le ministre.** Dans la situation antérieure, cette rémunération était fixée par le règlement du Conseil. Dans le projet qui vous est soumis, elle est fixée par décret, ce qui assure une plus grande transparence. En outre, je n'ai pas entendu dire que cette rémunération doive s'envoler. Ces personnalités doivent être désignées pour une mission spécifique et pour une durée donnée.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'intention du Gouvernement est donc que leur rémunération soit fixée par décret et non par le règlement, mais qu'elle reste au même niveau.

**M. le rapporteur.** Monsieur Perben, la saisine du CESE par les parlementaires ne portera pas sur des projets de texte. Il n'y a donc pas de conséquences sur l'ordre du jour législatif.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Missions**

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 fixe les missions du Conseil économique, social et environnemental, après avoir rappelé sa nature d'assemblée consultative auprès des pouvoirs publics.

Les modifications proposées aux deuxième et troisième alinéas de cet article par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi organique sont destinées à en améliorer et moderniser la rédaction, par exemple en supprimant une énumération incomplète introduite par l'adverbe « notamment », et à tirer les conséquences de l'élargissement du domaine de compétence du CESE aux questions environnementales et de la création d'une saisine parlementaire et d'une saisine par voie de pétition, décidés lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Ainsi le CESE assurera-t-il désormais la participation des principales activités du pays, et pas uniquement des activités économiques et sociales, à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation, alors que la rédaction actuelle ne fait référence qu'à la politique économique et sociale du Gouvernement. La formulation de la loi organique reprend ainsi la formulation de l'article 20 de la Constitution, qui dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

Sur la proposition du rapporteur, répondant à un souhait émis par le président du CESE lors de son audition, la commission a rétabli l'idée, figurant dans l'ordonnance du 29 décembre 1958 et que le projet de loi organique avait supprimée, selon laquelle le conseil favorise par ses travaux la collaboration des représentants des principales activités du pays.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 19 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement propose de reprendre dans le texte la disposition de l'ordonnance du 29 décembre 1958 qui prévoit que le Conseil favorise la collaboration des représentants des principales activités du pays.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

## Article 2

(art. 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

### Saisines gouvernementales et parlementaires

L'article 2 du projet de loi organique propose une réécriture de l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 tenant compte de la nouvelle rédaction de l'article 70 de la Constitution, qui étend la compétence du CESE aux questions environnementales et permet sa consultation par le Parlement.

L'article 2 de l'ordonnance est restructuré, pour consacrer les deux premiers alinéas aux saisines, *de facto* prioritaires, portant sur des projets de textes, pour lesquelles la possibilité pour le Gouvernement de demander au CESE de donner son avis dans le délai d'un mois, introduite lors de la réforme de 1984 et dont il n'est pas fait un usage excessif<sup>(1)</sup>, est maintenue.

Le premier alinéa rappelle les cas où, en application de l'article 70 de la Constitution, l'avis du CESE est obligatoire, c'est-à-dire les projets de loi de plan et les projets de loi de programmation à caractère économique, social ou, depuis juillet 2008, environnemental. L'absence de consultation du CESE dans l'un de ces cas entraîne l'annulation des dispositions de programmation par le Conseil constitutionnel<sup>(2)</sup>. C'est au Premier ministre qu'il revient de saisir le conseil au nom du Gouvernement. Comme le prévoit déjà la rédaction actuelle, il est en outre précisé que le conseil peut être au préalable associé à leur élaboration, c'est-à-dire consulté sur une thématique préparatoire à un texte ou sur l'évaluation d'un texte antérieur. Une telle association peut prendre plusieurs formes, dont des exemples récents peuvent fournir une illustration :

– association au débat national préalable à l'élaboration d'une loi d'orientation (*Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école*, saisine du Premier ministre du 13 février 2004) ;

– association à un avant-projet de loi de programmation (*Avant-projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale*, saisine du Premier ministre du 8 juillet 2004) ;

– association à l'évaluation d'une loi de programme (*Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003*, saisine du Premier ministre du 2 mai 2006) ;

– association à la préparation du programme national de réforme élaboré par le Gouvernement dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne ».

Les consultations facultatives sur des projets de textes, prévues par l'article 69 de la Constitution, sont mentionnées au deuxième alinéa. Celles-ci ne

---

(1) M. Dominique-Jean Chertier, op. cit., page 8.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

peuvent, comme les consultations obligatoires, émaner que du Gouvernement, le Constituant n'ayant introduit une possibilité de saisine parlementaire qu'à l'article 70 de la Constitution, et non à son article 69. Dans son domaine de compétence, le CESE peut être saisi pour avis par le Premier ministre de projets ou propositions de loi, de projets d'ordonnance ou de décret, ainsi que, depuis la révision constitutionnelle, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques prévus par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Les troisième et quatrième alinéas du texte proposé par le présent article pour l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précisent les conditions dans lesquelles le Parlement pourra, comme le Gouvernement, consulter le CESE sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Comme cela avait été évoqué lors de la révision constitutionnelle<sup>(1)</sup>, il est proposé que le CESE puisse être consulté par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat.

Sans attendre le vote de la loi organique, le président de notre assemblée, M. Bernard Accoyer, a déjà fait usage de cette possibilité, en saisissant le Conseil économique, social et environnemental, en application de l'article 70 de la Constitution, sur le problème de la fiscalisation des indemnités journalières versées en cas d'accident de travail ayant entraîné une incapacité totale temporaire de courte durée.

Le fait de confier l'exercice de la saisine parlementaire aux présidents des assemblées paraît de nature à faciliter l'organisation du travail du CESE. Il pourrait permettre l'établissement, par une concertation entre le Premier ministre, les présidents des assemblées et le président du CESE, d'un programme de travail indicatif permettant une meilleure répartition de la charge de travail du CESE dans le temps en fonction des thématiques des saisines envisagées. En outre, comme le souligne le sénateur Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, le maintien du nombre de saisines parlementaires à un niveau raisonnable devrait permettre de les traiter à moyens constants<sup>(2)</sup>.

Comme le Premier ministre peut le faire depuis 1958, les présidents des assemblées parlementaires pourront saisir le CESE de demandes d'avis ou d'études.

Les avis sont le résultat de la concertation des différentes organisations représentées au conseil, et s'expriment au travers d'un vote de tous les membres présents en assemblée plénière. L'avis manifeste donc l'opinion de la majorité qui se dégage lors du vote.

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle modifié par le Sénat de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1009, 2 juillet 2008, page 176.*

(2) M. Jean-Claude Frécon, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental, *Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n° 389, 6 mai 2009, page 30.*

Contrairement aux avis les études peuvent être faites soit par l'assemblée, soit par la section désignée par le bureau du conseil ; en pratique, elles sont systématiquement préparées et votées par des sections, avant que le Bureau ne décide de les officialiser. Comme l'a prévu la commission, elles pourront également être réalisées par les délégations. Elles ont un caractère plus technique que les avis et permettent de réaliser un travail exploratoire sur un sujet, sans nécessairement déboucher sur des préconisations concrètes. D'après le rapport de M. Dominique-Jean Chertier, « *le Gouvernement ne sollicite quasiment plus d'études depuis 1963* »<sup>(1)</sup> ; les études produites par le CESE le sont donc le plus souvent de sa propre initiative.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 20 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie des amendements CL 38 et CL 39 de M. Alain Vidalies, qui peuvent être soumis à discussion commune.*

**M. Alain Vidalies.** L'amendement CL 38 tend à permettre aux présidents des groupes parlementaires de saisir le CESE. Il pourrait faire l'objet, conformément à la proposition de M. Lagarde, d'un sous-amendement qui limiterait cette pratique en instaurant un droit de tirage.

L'amendement CL 39, qui tend à permettre la saisine à l'initiative de 60 députés ou 60 sénateurs, est un amendement de repli pour le cas où le CL 38, pourtant préférable, ne serait pas adopté.

**M. le rapporteur.** Monsieur Vidalies, je vous invite à retirer ces amendements. En contrepartie, je m'engage à proposer, dans le cadre de l'article 88, un amendement prévoyant un droit de tirage pour les groupes parlementaires.

**M. Alain Vidalies.** Je prends acte de l'engagement du rapporteur et espère qu'il tiendra parole.

*Les amendements CL 38 et CL 39 sont retirés.*

*La Commission adopte ensuite l'article 2 modifié.*

---

(1) M. Dominique-Jean Chertier, op. cit., page 8.

### Article 3

(art. 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### Autosaisines

On pourrait estimer, comme l'a écrit le professeur Guy Carcassonne, que l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 va « *au-delà de ce que la Constitution semblait permettre* »<sup>(1)</sup> en autorisant le conseil à s'autosaisir pour « *appeler l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent de nature à favoriser la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>* ». Des amendements présentés par MM. Malterre et Van Graefscspe visant à permettre au Conseil économique et social de s'autosaisir avaient en effet été repoussés par le Comité consultatif constitutionnel dans sa séance du 13 août 1958<sup>(2)</sup>.

Cependant, l'ordonnance du 29 décembre 1958 ayant été prise sur le fondement de l'article 92 de la Constitution, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la conformité de cette disposition à la Constitution et les autosaisines sont aujourd'hui à l'origine d'une part prépondérante des travaux du CESE, comme cela était d'ailleurs déjà le cas sous la IV<sup>e</sup> République.

Au-delà du principe même des autosaisines, leur nombre est parfois critiqué. M. Dominique-Jean Chertier estime ainsi que « *les productions de qualité du conseil sont trop souvent noyées dans un flot incontrôlé d'autosaisines, qui leur fait perdre toute visibilité et toute influence* » et souligne le « *curieux paradoxe que celui d'un organe consultatif au service des pouvoirs publics dont la principale activité consiste à s'auto-consulter* »<sup>(3)</sup>.

#### ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE 2004 À 2009

Années	Autosaisines				Saisines gouvernementales	Total
	Nombre d'avis adoptés	Nombre d'études adoptées par le Bureau	Nombre de communications adoptées par le Bureau	Total	Avis	
2004	17	5	1	23	4	27
2005	13	2	5	20	6	26
2006	18	/	2	20	5	25
2007	16	5	5	26	4	30
2008	21	2	4	27	8	35
2009	22	/	6	28	2	30

Source : Conseil économique, social et environnemental.

(1) M. Guy Carcassonne, *La Constitution, Paris, Le Seuil, Points Essais, 6<sup>e</sup> édition, 2004, page 323.*

(2) Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, volume II, Paris, La documentation française, 1988, page 471.*

(3) M. Dominique-Jean Chertier, *op. cit.*, page 7.

Il n'est cependant pas proposé de supprimer cette faculté ouverte par l'article 3 de l'ordonnance, qui contribue à l'indépendance du conseil. Malgré la création de nouveaux modes de saisines, qui témoignent de la confiance accordée par les pouvoirs publics au CESE, le rapporteur a pu constater l'attachement de ses membres au principe des autosaisines. Si M. Dominique-Jean Chertier a renouvelé lors de son audition les critiques qu'il avait formulées dans son rapport, d'autres, comme Mme Marie-Suzie Pungier, présidente du groupe Force ouvrière, et M. Maurice Ronat, président du groupe de la mutualité, considèrent la possibilité de s'autosaisir comme un élément de l'indépendance et de l'originalité de l'institution. M. Ronat a par ailleurs souligné que les autosaisines permettaient au CESE de ne pas se contenter d'étudier les textes soumis par le Gouvernement, mais d'anticiper sur les préoccupations des citoyens.

En conséquence de la création, lors de la révision constitutionnelle, de nouveaux modes de saisine, les autosaisines devraient toutefois à l'avenir servir de variable d'ajustement, priorité devant naturellement être donnée aux saisines explicitement prévues par la Constitution.

Le 1° de l'article 3 du projet de loi organique, dans l'esprit de rapprochement du CESE et du Parlement qui a présidé à la révision constitutionnelle, propose que le CESE puisse, dans le cadre de ses autosaisines, appeler l'attention du Parlement sur les réformes qu'il juge utiles dans son champ de compétence, comme il le fait déjà pour le Gouvernement.

La deuxième modification opérée par le présent article porte sur le dernier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui dispose dans sa rédaction actuelle que le conseil « *peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social* ». Cette formulation ne correspond plus à la pratique contemporaine du fait de l'abandon des lois de plan, qui a justifié la suppression des délégations parlementaires à la planification <sup>(1)</sup>.

Il est proposé de substituer à cette formulation l'affirmation que le CESE « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental* ».

Le Conseil économique, social et environnemental ne figure pas au nombre des institutions auxquelles la Constitution attribue explicitement une mission d'évaluation. Aux termes des articles 24 et 47-2 de la Constitution, c'est en effet au Parlement et au Gouvernement qu'il revient d'évaluer les politiques publiques, avec l'assistance de la Cour des comptes.

En pratique, les travaux du Conseil économique et social comportent cependant depuis de nombreuses années une forte dimension d'évaluation, consubs-

---

(1) Article 3 de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.



tantielle à sa mission de conseil. Des avis sont régulièrement consacrés entièrement à l'évaluation d'une politique publique <sup>(1)</sup>, parfois à la demande du Gouvernement <sup>(2)</sup>. Comment le conseil pourrait-il en effet « *suggérer les adaptations qui lui paraissent nécessaires* » à une législation, comme le prévoit l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, sans évaluer au préalable ses effets ?

Cette mission d'évaluation a été reconnue à plusieurs reprises par des textes réglementaires. Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques permettait ainsi au Conseil économique et social de faire appel au concours du Fonds national de développement de l'évaluation pour faire procéder à des travaux d'évaluation. Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, qui l'a abrogé, prévoyait pour sa part que trois des quatorze membres du Conseil national de l'évaluation étaient issus du CES.

On peut relever enfin que le président de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Jacques Hyst, établissait dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle un lien direct entre la saisine du CESE par les assemblées parlementaires et leurs travaux d'évaluation de la législation et des politiques publiques <sup>(3)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 21 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans un souci de cohérence rédactionnelle, cet amendement propose de simplifier la rédaction de l'article 3 en faisant simplement référence aux réformes qui paraissent nécessaires au CESE.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle **adopte l'article 3 modifié.***

#### *Article 4*

(art. 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Saisines par voie de pétition**

Le dernier alinéa de l'article 69 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle de juillet 2008, dispose que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par*

---

(1) Voir par exemple Mme Catherine Dumont, 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?, *Conseil économique, social et environnemental*, 22 octobre 2008 et Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, *Conseil économique et social*, 12 juillet 1995.

(2) Voir par exemple M. Alain Saubert, Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, *Conseil économique et social*, 12 juillet 2006, sur saisine du Premier ministre en date du 2 mai 2006.

(3) M. Jean-Jacques Hyst, op. cit., page 200.

*une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »*

L'article 46 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>(1)</sup> précise que cette disposition entrera en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application.

### **1. Les conditions de recevabilité de la pétition**

Les conditions susceptibles de figurer dans la loi organique ont été énumérées lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle<sup>(2)</sup> : nombre minimum de signataires, personnes pouvant bénéficier de ce droit, sujets sur lesquels le conseil est habilité à se prononcer et délai dans lequel il doit faire connaître son avis.

Le présent projet de loi organique apporte les précisions nécessaires sur tous ces points, à l'exception du délai à l'issue duquel le conseil devra livrer ses conclusions au Gouvernement et au Parlement. Le Gouvernement n'a pas suivi la proposition de M. Dominique-Jean Chertier d'enserrer la procédure dans un délai de six mois. Il appartiendra au CESE de se fixer lui-même des délais qu'il soit susceptible de respecter et qui demeureront suffisamment brefs pour que cette nouvelle procédure prospère.

D'une manière générale, la procédure proposée est marquée du sceau de la souplesse, ce qui permettra au Conseil économique, social et environnemental de se livrer à des expérimentations pour, *in fine*, tirer le meilleur parti de ce nouveau mode de saisine.

Les pétitions ne pourront, logiquement, aborder que les questions qui entrent dans le champ de compétence du CESE tel qu'il est défini par la Constitution, c'est-à-dire les questions à caractère économique, social ou environnemental. Elles ne pourront concerner que des questions d'intérêt général et non des cas particuliers. Comme le soulignait le président Jean-Luc Warsmann lors de la révision constitutionnelle, les pétitions auprès du Conseil économique, social et environnemental ne sauraient procéder de la même démarche que celles qui sont adressées aux assemblées parlementaires. « *Il ne s'agit plus en l'occurrence d'adresser des requêtes individuelles, proches d'un recours en grâce, ou d'interpeller les autorités, mais de porter dans la sphère institutionnelle un débat qui anime le pays.* »<sup>(3)</sup>

Outre cette condition de fond, le projet de loi organique fixe des conditions de forme et des conditions liées au nombre et à la qualité des pétitionnaires.

---

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

(2) *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<sup>e</sup> République, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 892, 15 mai 2008, page 463 et M. Jean-Jacques Hyst, 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<sup>e</sup> République, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, page 198.*

(3) *M. Jean-Luc Warsmann, rapport n° 892 précité, page 461.*

Sur la forme, la pétition devra être rédigée en français, établie par écrit et revêtir le nom, le prénom, l'adresse et la signature de chaque pétitionnaire.

La fixation du nombre minimal de signatures doit s'efforcer de concilier deux objectifs contradictoires : le seuil fixé doit être suffisamment élevé pour s'assurer que la question revêt un caractère national et concerne une partie significative de la population, mais il ne doit pas constituer une barrière infranchissable.

Le nombre proposé par le projet de loi organique est de 500 000 signatures, les pétitions devant être rédigées dans les mêmes termes pour que cette condition soit vérifiée. Ce nombre est nettement inférieur à celui qui est fixé par l'article 11 de la Constitution pour le référendum d'initiative conjointe (un dixième des électeurs inscrits, soit plus de quatre millions) ou par l'article 11 du traité sur l'Union européenne pour les citoyens qui veulent inviter la commission européenne à soumettre une proposition sur une question donnée (un million). Il correspond au nombre d'électeurs requis, en Italie, pour demander l'organisation d'un référendum, référence évoquée par le président du Conseil économique et social, M. Jacques Dermagne, lors de son audition. Ce seuil de 500 000 signatures semble recueillir l'assentiment de la grande majorité des groupes du CESE consultés par le rapporteur. Il a paru suffisamment élevé au Gouvernement pour qu'il ne juge pas nécessaire de l'accompagner d'une condition liée à un nombre minimal de départements pour s'assurer que la question ne soit pas de portée locale.

Le dispositif proposé comporte également plusieurs conditions liées à la qualité des signataires, qui sont assez souples, l'exercice de la souveraineté nationale n'étant pas en jeu. Les signataires devront être majeurs et avoir la nationalité française ou résider régulièrement en France ; la qualité d'électeur n'est pas exigée.

## **2. Le recueil des signatures et le contrôle de la recevabilité de la pétition**

L'avant-dernier alinéa de l'article 4 fixe les modalités de recueil des signatures et de contrôle de la recevabilité de la pétition. Le projet de loi organique confie aux pétitionnaires eux-mêmes la responsabilité du recueil des signatures et au bureau du CESE le contrôle de la recevabilité.

Depuis la loi organique du 30 juillet 1992, le bureau du CESE se compose du président de l'institution et de dix-huit membres, contre quatorze auparavant. L'article 2 du règlement intérieur prévoit que chaque groupe est représenté au bureau, principe auquel les groupes semblent très attachés, et que le bureau ne peut comporter plus d'un membre par groupe. Ainsi constitué, le bureau a une légitimité plus grande pour assumer le rôle important qui lui est confié par la loi organique en matière de pétitions.

Il reviendra aux initiateurs de la pétition de s'organiser pour collecter les signatures – de nombreuses organisations ont une certaine expérience en ce domaine – et faire parvenir la pétition par un mandataire unique, une fois seulement

que les signatures auront été recueillies en nombre suffisant, au président du CESE. Cette centralisation des pétitions par un mandataire unique permettra en particulier d'éviter que le CESE ne reçoive de manière sporadique quelques signatures, arrivant parfois après que son bureau se soit prononcé sur la recevabilité de la pétition.

Une fois déposée par le mandataire, la pétition fera l'objet d'un contrôle de recevabilité par le bureau du CESE. La commission, sur la proposition du rapporteur, a précisé que ce contrôle consistait à vérifier le respect des conditions fixées par la loi organique (caractère économique, social ou environnemental de la question soulevée, présence d'un mandataire unique, rédaction de la pétition en français, nombre et validité des signatures), aucune considération d'opportunité sur le fond de la pétition ne devant être prise en compte. Elle a également prévu que le mandataire devait être informé de la décision prise par le bureau du CESE.

Le projet de loi organique laisse beaucoup d'autonomie au bureau du Conseil économique, social et environnemental pour mettre en place en son sein les procédures les mieux adaptées à la mise en place de ce contrôle, la solution la plus réaliste semblant être celle d'un contrôle par échantillonnage. Cette souplesse, qui témoigne de la confiance que le législateur organique accorde aux représentants de la société civile organisée, est indispensable à la réussite de cette procédure entièrement nouvelle dans nos institutions, qui ne ressemble vraiment ni aux pétitions devant les assemblées parlementaires, ni aux initiatives prévues par les articles 11 et 72-1 de la Constitution. Le CESE pourra ainsi tirer profit de ses expériences, au fur et à mesure du dépôt de nouvelles pétitions, pour améliorer ses procédures sans être contraint par un cadre trop rigide fixé par la loi organique.

Si l'expérience montrait que les moyens humains dont dispose le CESE ne lui permettent pas de faire face à cette nouvelle obligation, la question de leur ajustement devrait nécessairement être posée dans le cadre de la loi de finances.

L'hypothèse un temps évoquée, notamment par le président Jacques Deragne lors de son audition par notre commission, le 5 mai 2008, d'une intervention des préfets dans la collecte et le contrôle des signatures n'a pas été retenue par le Gouvernement. Il ne paraît en effet pas conforme à l'esprit de l'article 69 de la Constitution de faire apparaître un intermédiaire quelconque, sans parler d'un filtre, entre les citoyens et le Conseil économique, social et environnemental. L'intervention des mairies ou des préfectures risquerait en outre de créer une confusion avec la procédure prévue par l'article 72-1 de la Constitution ou, lorsque celle-ci sera entrée en vigueur, celle de l'article 11 de la Constitution.

### **3. L'examen des pétitions et l'avis du Conseil économique, social et environnemental**

La procédure d'examen de la pétition se déroulera dans les conditions de droit commun, le projet de loi organique se contentant de préciser que le CESE devra se prononcer par un avis, qui, conformément au deuxième alinéa de

l'article 6 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, ne peut être adopté que par l'assemblée plénière.

Le bureau du CESE désignera la section compétente, qui présentera un rapport à l'assemblée plénière sur la base duquel le CESE pourra émettre son avis. Le texte de l'article 69 de la Constitution laisse au CESE une totale liberté dans la définition de ce que pourraient être les suites qu'il propose d'y donner, l'avis du CESE pouvant en outre être de ne donner aucune suite à la pétition.

Comme le prévoit l'article 21 de l'ordonnance pour les avis émis sur saisine gouvernementale ou sur autosaisine, l'avis sera transmis au Premier ministre et publié au *Journal officiel*. Il sera également transmis au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, ainsi que, comme l'a ajouté la commission sur la proposition du rapporteur, au mandataire de la pétition.

#### **4. Le suivi des avis du Conseil économique, social et environnemental**

Les dispositions proposées par le Gouvernement pour la procédure des pétitions se substituent à l'actuelle rédaction de l'article 4 de l'ordonnance, qui prévoit que « *chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique et social* ».

M. Dominique-Jean Chertier relevait dans son rapport que « *l'obligation faite par l'article 4 de l'ordonnance organique au Premier ministre de faire connaître chaque année les suites données aux avis du CES, après avoir été purement et simplement ignorée de 1962 à 1969, semble aujourd'hui être retombée en désuétude* »<sup>(1)</sup>.

D'après les informations fournies au rapporteur par les services du Conseil économique, social et environnemental, les informations fournies par le Gouvernement sont cependant plus complètes depuis 2006. Le Premier ministre n'adresse certes pas chaque année au CESE un document retraçant les suites données à l'ensemble de ses avis, mais le secrétariat général du Gouvernement (SGG) transmet régulièrement au Président du CESE des informations sur les suites données à certains de ses avis. Les ministères sont invités à cette fin à indiquer au secrétariat général du Gouvernement les suites données aux avis dans les six mois qui suivent leur publication au *Journal officiel*.

Lors de son audition, le président du Conseil économique, social et environnemental, M. Jacques Dermagne, s'est déclaré satisfait de l'information qui lui est fournie par le Gouvernement depuis 2006. La commission a par conséquent, sur la proposition du rapporteur, rétabli l'article 4 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 dans sa rédaction actuelle.

---

(1) M. Dominique-Jean Chertier, op. cit., page 7.

Il n'est pas rare également que les discours prononcés par le Premier ministre ou le ministre chargé des relations avec le Parlement, lorsqu'ils interviennent devant le CESE, soulignent l'influence de tel ou tel avis. Ce fut le cas, par exemple, de M. Henri Cuq en 2006, de M. Dominique de Villepin en 2007 et de M. François Fillon en 2008 ou, plus récemment, le 9 février 2010. Le rapporteur considère qu'il serait nécessaire de maintenir un tel rendez-vous annuel, auquel les membres du CESE sont très attachés, tout en étant conscient qu'il relève plus des bonnes pratiques que d'une disposition organique.

Le Conseil économique, social et environnemental procède lui-même chaque année, dans le cadre de son rapport annuel d'activité, à un recensement des suites données à ses propositions <sup>(1)</sup>.

L'expérience de la mise en place d'un suivi de l'application des lois par les assemblées parlementaires <sup>(2)</sup> incite à penser que, pour que le suivi de ses avis soit efficace et ne consiste pas en une simple justification de la politique gouvernementale, le CESE doit l'exercer lui-même, sans s'en remettre à des rapports du Gouvernement. Il lui appartient de trouver les moyens lui permettant de faire le bilan régulier du suivi de ses recommandations et, le cas échéant, de rappeler ses positions et de leur donner plus de visibilité. Son site internet gagnerait à cet égard à être amélioré pour faciliter, sur le modèle de ce que font les assemblées parlementaires, le suivi de ses travaux par les citoyens.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 18 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement tend à conserver l'article 4 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui prévoit que « chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique et social ». De fait, la suppression de cette disposition a été perçue par le CESE comme une marque d'indifférence.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Elle est ensuite saisie des amendements CL 40 de M. Alain Vidalies et CL 22 du rapporteur, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.*

**M. Alain Vidalies.** L'amendement tend à préciser les rôles respectifs du bureau du CESE et du Conseil en matière de contrôle de la recevabilité des pétitions.

---

(1) Voir, par exemple, Conseil économique, social et environnemental, Rapport d'activité 2008, 5 mars 2009, pages 32, 39, 44, 54, 60, 66, 72, 79 et 86.

(2) Article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 22 du Règlement du Sénat.

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 22 répond au même souci, mais il est moins restrictif, puisque son objet ne se limite pas au seul contrôle par le bureau des signatures produites devant le Conseil. Nous sommes d'accord sur le fait qu'il ne doit pas y avoir d'examen en opportunité, mais le bureau doit pouvoir contrôler le respect de l'ensemble des conditions prévues par la loi organique, notamment la présence d'un mandataire unique et le caractère économique, social ou environnemental de la pétition.

**M. Alain Vidalies.** Nous divergeons sur les principes. Si les précisions qu'apporte l'amendement CL 22 représentent une amélioration, le caractère économique, social ou environnemental de la pétition ne saurait être vérifié par le bureau, car ce serait lui permettre de porter une appréciation sur le fond.

**M. le rapporteur.** Tous les groupes sont représentés au sein du bureau. En outre, il ne serait pas cohérent que le CESE débâte en assemblée de questions qui ne relèvent pas de son champ de compétence constitutionnel.

*La Commission rejette l'amendement CL 40, puis adopte l'amendement CL 22.*

*Puis elle examine l'amendement CL 23 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement précise que le mandataire qui a adressé une pétition au président du CESE doit être informé de la décision du bureau du CESE sur la recevabilité de la pétition.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL 24 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** L'amendement a pour objet d'ajouter le mandataire de la pétition à la liste des destinataires de l'avis du CESE sur les suites qu'il propose de donner à la pétition.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Elle adopte alors l'article 4 modifié.*

#### *Article 5*

(art. 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Études**

L'article 6 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 porte sur les études, qui peuvent, depuis 1958, être faites soit par l'assemblée, soit par l'une des sections du CESE. En application de l'article 4 du décret du 6 septembre 1984, la composition des sections est arrêtée par le bureau, sur proposition des groupes de représentation, chaque section comportant entre vingt-sept et vingt-neuf conseillers.

## LES SECTIONS AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le Conseil économique, social et environnemental comporte à l'heure actuelle neuf sections, dont les compétences sont définies par l'article 2 du décret du 6 septembre 1984 <sup>(1)</sup> :

– Section des affaires sociales : démographie ; protection sociale ; santé et établissements de soins ; prise en charge de la perte d'autonomie ; action sociale ; lutte contre les différentes formes d'exclusion ; famille ; formation initiale ; orientation des jeunes ;

– Section du travail : systèmes de relations professionnelles ; politique de l'emploi ; promotion de et dans l'emploi ; conditions de travail et droits des travailleurs salariés et non salariés ; formation tout au long de la vie ;

– Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire : décentralisation ; développement régional ; aspects régionaux de la planification, du développement local et de l'aménagement du territoire ; équipements collectifs ; modes de transports ; voies de communication ; télécommunications. Elle est en charge des relations avec les conseils économiques et sociaux régionaux ;

– Section du cadre de vie : protection de l'environnement ; habitat et urbanisme ; société de l'information ; activités culturelles, sportives, touristiques et de loisirs ;

– Section des finances : finances publiques ; questions financières nationales et internationales ; épargne et crédit ; assurances ; système bancaire ; gestion et administration de l'entreprise ;

– Section des relations extérieures : commerce extérieur ; questions économiques, sociales et culturelles bilatérales et multilatérales ; action économique, technique, sociale et culturelle de la France à l'étranger ; politiques de coopération et d'aide au développement ; action des organisations internationales et de l'Union européenne ;

– Section des activités productives, de la recherche et de la technologie : matières premières ; énergie ; industrie ; commerce ; artisanat et services ; protection des consommateurs ; économie sociale ; recherche ; innovation technologique ;

– Section de l'agriculture et de l'alimentation : agriculture ; affaires rurales ; économie sociale agricole ; pêche maritime et aquaculture ; forêt et bois ; alimentation ; industries agroalimentaires ; productions agricoles non alimentaires ;

– Section des questions économiques générales et de la conjoncture : politique économique et sociale à court, moyen et long terme ; évaluation et répartition du revenu national ; information économique et sociale. Elle établit périodiquement un rapport de conjoncture.

À l'exception du président, chaque membre doit appartenir à une ou deux sections, chaque section devant comprendre entre vingt-sept et vingt-neuf conseillers. Chaque section peut en outre comporter jusqu'à huit membres de section <sup>(2)</sup> nommés par décret.

Les sections sont actuellement saisies de demandes d'études par le bureau du CESE, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement. En cohérence avec la création d'une saisine parlementaire et par coordination avec la modification proposée à l'article 2, il est proposé d'ajouter que le bureau peut saisir une section d'une demande d'étude à la demande du président d'une assemblée

(1) Décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social.

(2) Voir commentaires sur l'article 9.



et que l'étude réalisée est transmise, selon le cas, au Premier ministre ou au président de l'assemblée qui l'a demandée.

À l'initiative de notre collègue Marie-Jo Zimmermann et du rapporteur, la commission a permis au bureau du CESE de confier des études aux commissions temporaires prévues par l'article 13 de l'ordonnance, ainsi qu'aux délégations que le CESE a d'ores et déjà créées en son sein et auxquelles l'article 9 *bis* du projet de loi organique offre un fondement organique. Il est ainsi pris acte de la pérennisation de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes et de la délégation pour l'Union européenne, créées respectivement le 29 février 2000 et le 28 février 2001 comme des commissions temporaires.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 3 de Mme Marie-Jo Zimmermann.*

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Je me félicite que le mot « paritaire » apparaisse dans un texte.

La délégation aux droits de femmes et la délégation pour l'Union européenne du CESE étant devenues des structures pérennes, elles doivent pouvoir réaliser elles aussi des études. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. le rapporteur.** Étant cosignataire de cet amendement, j'émet un avis favorable.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de conséquence CL 4 de Mme Zimmermann, l'amendement de précision CL 25 du rapporteur et l'amendement de conséquence CL 5 de Mme Zimmermann.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

#### *Article 6*

(art. 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Composition**

Disposition centrale de ce projet de loi organique, l'article 6 a pour objet de modifier la composition du Conseil économique, social et environnemental pour concrétiser la création du pilier environnemental voulu par le Constituant et améliorer la représentativité du conseil eu égard aux évolutions de la société française depuis la réforme de 1984. Il instaure également une règle visant à favoriser la présence des femmes au sein du conseil.

## 1. La nouvelle répartition des sièges

Le nombre de membres du CESE ayant été plafonné lors de la révision constitutionnelle, à l'initiative de notre commission, à son effectif actuel de deux cent trente-trois membres, l'entrée de nouveaux acteurs se traduit inévitablement par une représentation moindre de certaines catégories parmi celles qui participent à l'heure actuelle aux travaux du CESE. La difficulté théorique de l'exercice qui consiste à composer une assemblée la plus représentative possible de la société se trouve de ce fait doublée de la nécessité de trouver une formule acceptable par les groupes déjà représentés. La composition n'ayant pas été révisée depuis 1984, son ajustement aux réalités de la société française ne peut être qu'imparfait ; le rapporteur souligne la nécessité, à l'avenir, de réviser la composition plus fréquemment et plus régulièrement pour éviter d'avoir à réviser l'effectif des différentes catégories dans de trop grandes proportions.

Comme le Gouvernement l'avait annoncé en réponse à une question précise du président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann <sup>(1)</sup>, il n'a pas été donné suite à l'idée, un temps envisagée <sup>(2)</sup>, de représenter au Conseil économique, social et environnemental les grands courants spirituels. Le comité Balladur comme le rapport Chertier avaient souligné toutes les difficultés qu'une telle représentation poserait, tant au plan des principes qu'en pratique.

### *a) Une répartition en trois pôles*

Parmi les divers scénarios envisagés par le rapport Chertier, c'est du premier, celui qui paraît le plus conforme à l'histoire du Conseil économique et social et des assemblées qui l'ont précédé, que se rapproche le plus la solution retenue par le Gouvernement.

La composition du CESE est désormais structurée en trois grands pôles correspondant à son champ de compétence tel que défini par la Constitution. Chaque membre du CESE, quel que soit le pôle au titre duquel il a été désigné, conserve la même légitimité pour s'exprimer sur tous les sujets traités par le CESE.

Le pôle économique (vie économique et dialogue social) reste prédominant, puisqu'il représente 62 % de l'effectif du CESE. Il comprend les représentants des salariés (soixante-neuf), des entreprises privées non agricoles (vingt-sept), des exploitants et des activités agricoles (vingt), des artisans (dix), des professions libérales (quatre), ainsi que dix personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique.

Le pôle social (cohésion sociale et territoriale et vie associative) comprend les représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole (huit), de la mutualité et des coopératives agricoles (quatre), des associations fami-

---

(1) Deuxième séance du 1<sup>er</sup> juillet 2009, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 5902.

(2) Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 820, 23 avril 2008, page 12.

liales (dix), de la vie associative et des fondations (huit), des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie (onze), des jeunes et des étudiants (quatre), ainsi que quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique ou de leur action en faveur des personnes handicapées. Pour les personnalités qualifiées, n'étaient mentionnés jusqu'ici que les domaines économique, social, scientifique ou culturel ; sont donc ajoutés le domaine sportif et les personnes œuvrant en faveur des personnes handicapées. À l'initiative de MM. Émile Blessig et Bertrand Pancher, la commission a précisé que les coopératives agricoles représentées dans ce pôle étaient les coopératives agricoles de production et de transformation.

Enfin, le pôle environnemental (protection de la nature et de l'environnement), dont la création découle directement de la révision constitutionnelle, comprend dix-huit représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement et quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.

#### ***b) Les nouveaux entrants***

Deux nouvelles catégories de représentants font donc leur entrée au CESE, comme cela avait été annoncé après le Grenelle de l'environnement et dès l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle <sup>(1)</sup> :

– les jeunes et étudiants (quatre membres). Les assises de la jeunesse du Conseil économique et social, organisées en 2006 et 2008 ont montré que les débats de société pouvaient s'enrichir du point de vue de la jeunesse, mais également que, pour recueillir le point de vue de cette frange de la population la plus durablement concernée par les évolutions de la société, et la plus directement en prise avec les innovations technologiques, le CESE était obligé d'organiser des manifestations ponctuelles, révélant ainsi les lacunes de sa composition dans ce domaine. La moyenne d'âge des membres du CESE était en effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009 supérieure à soixante ans, trois conseillers ayant moins de quarante ans, dont un seul moins de trente ans.

Partant de ce constat, le rapport Chertier proposait la mise en place de quotas, chaque organisation chargée de désigner des membres devant respecter un pourcentage minimal de conseillers de moins de trente ans. Une telle solution pouvait soulever cependant deux difficultés. D'une part, du point de vue du principe d'égalité, cette « discrimination positive », contrairement aux initiatives en matière de parité, ne bénéficie d'aucun fondement constitutionnel. D'autre part, le projet de loi organique imposant déjà une règle de parité, l'ajout d'une condition d'âge aurait laissé fort peu de marge de manœuvre aux organisations chargées de

---

(1) *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 820, 23 avril 2008, page 12.*

désigner des membres et aurait risqué d'écarter des personnes dont l'expérience est précieuse.

Le Gouvernement a donc privilégié la solution d'une représentation spécifique de la jeunesse. Le mouvement de rajeunissement du CESE pourra en outre être renforcé par deux autres mesures : la limitation, prévue par l'article 8 du projet de loi organique, à deux mandats consécutifs et l'abaissement, annoncé par l'exposé des motifs du projet de loi organique, de vingt-cinq à dix-huit ans de l'âge minimum pour devenir membre du CESE.

Le projet de loi organique pose le principe d'une représentation des étudiants, d'une part, et des jeunes, d'autre part. Le Gouvernement devra préciser par voie réglementaire la répartition des quatre postes entre ces deux catégories et, au sein de chaque catégorie, entre les différentes organisations susceptibles de les représenter.

– les associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement (dix-huit membres), conformément à l'engagement pris par 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.

S'agissant d'une catégorie entièrement nouvelle, la question de la représentativité de ces organisations se pose avec une particulière acuité.

Le rapporteur a pu à cet égard constater que la décision de faire entrer les associations environnementales au CESE recevait un accueil assez favorable de la part des groupes actuellement représentés, malgré les efforts que cela suppose de leur part en termes d'effectifs. Beaucoup ont cependant insisté, comme M. Joseph Guimet, président du groupe de l'UNAF, sur la vigilance dont le Gouvernement devra faire preuve s'agissant de la représentativité des organisations à qui sera confiée la désignation de ces membres.

Le Gouvernement a annoncé dans l'exposé des motifs du projet de loi organique qu'il entendait s'inspirer pour la sélection de ces organisations des critères préconisés par le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement sur les institutions et la représentativité des acteurs, présentés dans le rapport que notre collègue Bertrand Pancher a remis au Premier ministre. Si M. Michel Bascompte, président des Amis de la Terre, a émis au cours de son audition certaines réserves sur les aspects quantitatifs de ces critères, il a souligné, comme M. Sébastien Genest, président de France Nature Environnement, que l'on ne saurait transiger sur les principaux d'entre eux : le respect des valeurs républicaines, le fonctionnement démocratique, la transparence financière et l'indépendance.

L'application de ces critères devrait permettre d'assurer, par la sélection des bons acteurs, un dialogue de qualité au sein du conseil et atténuer les appréhensions de certains de ses membres.

## LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ACTEURS ENVIRONNEMENTAUX

Le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement sur les institutions et la représentativité des acteurs a défini des critères de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise permettant une sélection des acteurs représentatifs à même d'exprimer et de défendre les enjeux environnementaux au sein du CESE. Certains de ces critères, dont le Gouvernement a indiqué qu'il s'inspirerait pour la rédaction des textes réglementaires, sont communs aux associations et aux fondations, d'autres spécifiques à l'une de ces deux catégories.

### I. – Critères communs aux associations et aux fondations :

– Activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et nuisances et d'une manière générale, œuvrant pour la protection de l'environnement ;

– Activité depuis 3 ans à compter de leur déclaration ;

– Fonctionnement conforme aux statuts ;

– Garanties suffisantes de fonctionnement ;

– Activités désintéressées et indépendantes de toute entité économique, politique ou religieuse. Les membres dirigeants ne doivent pas être majoritairement des élus ou des représentants d'entreprises ;

– Nombre suffisant, eu égard au cadre territorial de leur activité, de membres cotisant soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations fédérées, régularité des comptes, nature et importance des activités effectives ou des publications dans les domaines mentionnés à l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;

– Existence d'un contrôle financier obligatoire dans le cadre de la législation sur les associations ; publication annuelle des comptes et du rapport d'activité ou reconnaissance d'utilité publique ;

– Pluralité des financements et comptes certifiés par un commissaire aux comptes pour les trois années précédant la désignation.

### II. – Critères spécifiques aux associations :

– Respect des valeurs républicaines et de la liberté d'association, fonctionnement démocratique ;

– Associations agréées pour l'environnement depuis au moins deux ans ou chargées d'une mission de service public concernant la gestion des ressources piscicoles et faunistiques ;

– Seuil de 2 000 adhérents au niveau national, répartis dans la moitié des régions ;

– Élection des dirigeants par les membres en assemblée générale, membres du conseil d'administration et du bureau bénévoles.

### III. – Critères spécifiques aux fondations :

– Liberté de conscience et absence de droit d'usage sur les intérêts défendus. Seules sont concernées les fondations reconnues d'utilité publique ;

– Au moins 5 000 donateurs dont les dons sont affectés à l'action nationale ou locale (dans l'année civile), couverture de la moitié du territoire.

### ***c) Les catégories dont l'influence est renforcée***

Malgré le plafonnement du nombre de membres du CESE par l'article 71 de la Constitution et l'entrée en son sein des jeunes et des acteurs environnementaux, plusieurs catégories de membres voient leur représentation renforcée pour tenir compte des évolutions intervenues dans la société depuis 1984, date de la dernière modification globale de la composition du Conseil économique et social.

La représentation du monde associatif et des fondations est notablement renforcée, puisque, si le nombre de représentants des associations familiales reste fixé à dix, les cinq représentants des autres associations sont remplacés par huit représentants de la vie associative et des fondations. Il convient également d'ajouter à ces dix-huit représentants de la vie associative les dix-huit représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement. Le nombre total de représentants du monde associatif passe donc de quinze à trente-six, compte non tenu des responsables associatifs qui peuvent être désignés à un autre titre, parmi les personnalités qualifiées par exemple.

Comme le proposait le rapport Chertier, le nombre de représentants des professions libérales est également augmenté pour tenir compte de l'importance de ces activités, qui emploient plus de 10 % de la population active, dans l'économie nationale. La représentation de cette catégorie, introduite par la réforme de 1984, passe de 3 à 4 sièges.

### ***d) Les catégories dont la représentation est réduite***

À effectif constant, l'entrée au CESE des jeunes et des acteurs de la protection de l'environnement et une plus forte représentation du secteur associatif sont permises par la suppression de la représentation spécifique de certaines catégories et la diminution du nombre de sièges attribués à d'autres catégories.

La représentation de quatre catégories de membres, prévue par le texte actuellement en vigueur, n'est pas pérennisée par le projet de loi organique. Sont concernés :

– les représentants du logement et de l'épargne, qui étaient nommés par décret des ministres chargés respectivement du logement et des finances ;

– les deux représentants des Français établis hors de France, qui avaient été introduits en 1984, à l'initiative du Sénat. La pertinence du maintien de cette représentation spécifique était remise en question par le rapport Chertier, qui soulignait que les Français établis hors de France disposaient déjà, avec l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), de leur propre « assemblée ». En application de l'article 1<sup>er</sup> A de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, cette assemblée peut « *donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* », « *sur tout autre projet que lui soumet le Gouvernement* » et peut « *, de sa propre initiative, adopter des avis, des*

*vœux et des motions sur tout sujet concernant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* ». Les Français de l'étranger seront de plus représentés à l'Assemblée nationale par onze députés à compter du prochain renouvellement général de l'Assemblée, en plus des douze sénateurs qui font déjà entendre leur voix au Sénat ;

– les représentants des entreprises publiques, qui étaient désignés par décret pris sur le rapport du ministre de tutelle. Leur nombre était passé de six à dix en 1984 suite aux nationalisations de 1982. Aujourd'hui, à la suite des privatisations intervenues depuis 1986, la place des entreprises publiques a très nettement diminué. De 1985 à 2007, le nombre d'entreprises contrôlées majoritairement par l'État est passé de 3 275 à 848, les effectifs employés passant au cours de la même période de 2,35 millions à 862 000.

Enfin, le nombre de sièges attribués au monde agricole, d'une part, et à la mutualité, d'autre part, est réduit.

Le nombre d'exploitants agricoles dans notre pays a sensiblement diminué depuis 1958, or leur représentation au Conseil économique et social n'avait été corrigée qu'à la marge en 1984. Notre ancien collègue Jacques Roger-Machart, dans son rapport sur le projet de loi organique, soulignait alors que la représentation des activités agricoles ne baissait que de manière très limitée en comparaison de la diminution du poids de l'agriculture dans l'économie <sup>(1)</sup>.

Les modifications proposées par le projet de loi organique se traduisent par une diminution totale de onze sièges de la représentation du monde agricole, les vingt-cinq représentants des exploitants agricoles étant remplacés par vingt représentants des exploitants et des activités agricoles, et les dix représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles par quatre représentants de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation. L'écart entre le nombre de sièges des représentants des exploitants agricoles (vingt) et le nombre de sièges des représentants des entreprises privées non agricoles (vingt-sept), bien qu'en augmentation, reste plus faible que ce qu'impliquerait la stricte prise en compte de l'importance respective de ces deux types d'entreprises dans la création de richesses et dans l'emploi (l'agriculture n'emploie plus que 3 % de la population active). Le monde agricole conserve donc une représentation tenant pleinement compte de son importance sociale, environnementale et historique.

La représentation des secteurs coopératifs et mutualistes, à la fois agricoles et non agricoles, est globalement réduite. À la suppression de six sièges déjà évoquée dans le secteur agricole s'ajoute en effet la suppression d'un siège dans le domaine non agricole, puisque les cinq représentants des coopératives non agricoles et les quatre représentants de la mutualité non agricole laissent leur place à huit représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole.

---

(1) M. Jacques Roger-Machart, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, *Assemblée nationale, VI<sup>e</sup> législature, n° 2148, 24 mai 1984, page 20.*

L'économie solidaire est désormais explicitement mentionnée en plus de la coopération et de la mutualité. À la différence de l'économie sociale, qui se définit par le statut juridique de la structure (coopératives, mutuelles, associations et fondations) et emploie près de 10 % des salariés, l'économie solidaire se définit par les finalités de ses activités (insertion par l'activité économique, finances solidaires, commerce équitable, etc.).

*e) Les catégories dont l'effectif reste inchangé*

L'effectif des autres groupes représentés au CESE n'est pas modifié. Il s'agit de la représentation des salariés, des entreprises privées non agricoles, des artisans, des associations familiales et des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Le maintien à son effectif actuel de la représentation des entreprises privées, alors que la représentation des entreprises publiques est supprimée et que celle des exploitants agricoles diminue, conduit à une diminution de la place accordée au sein du conseil aux représentants des employeurs par rapport à la composition héritée de la réforme de 1984. À périmètre constant (entreprises privées non agricoles, artisans, entreprises publiques et exploitants agricoles), le nombre de représentants des entreprises passe en effet de soixante-douze à cinquante-sept. Le rapporteur insiste sur la nécessité, à travers la nomination des personnalités qualifiées, de compenser cette diminution, afin que la nouvelle composition n'aboutisse pas à une dégradation de l'équilibre actuel entre représentants des salariés et représentants des employeurs.

Le nombre total des personnalités qualifiées, nommées par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du Premier ministre, est inchangé et reste fixé à quarante depuis 1962. Un fléchage est cependant instauré, afin d'assurer la prise en compte de problématiques qui ne sont pas portées au sein du CESE par une catégorie spécifique de membres. Ainsi, outre les personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique ou en matière d'environnement ou de développement durable, seront désignées quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique ou de leur action en faveur des personnes handicapées.

La composition proposée par le projet de loi organique se traduit par une diminution du nombre total de membres nommés directement par l'exécutif, puisque les membres des quatre catégories dont la représentation est supprimée étaient nommés par décret : les dix représentants des entreprises publiques par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle, le représentant du logement par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement, le représentant de l'épargne par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances et les deux représentants des Français établis hors de France par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères après consultation de l'AFE.



**BILAN DES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE**

<b>Composition actuelle</b>	<b>Composition proposée</b>	<b>Évolution</b>
69 représentants des salariés	69 représentants des salariés	Inchangé
27 représentants des entreprises privées non agricoles	27 représentants des entreprises privées non agricoles	Inchangé
10 représentants des artisans	10 représentants des artisans	Inchangé
10 représentants des entreprises publiques		- 10 (supprimé)
25 représentants des exploitants agricoles ;	20 représentants des exploitants et des activités agricoles	- 5
10 représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles	4 représentants de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation	- 6
3 représentants des professions libérales	4 représentants des professions libérales	+ 1
5 représentants des coopératives non agricoles et 4 représentants de la mutualité non agricole	8 représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole	- 1
10 représentants des associations familiales	10 représentants des associations familiales	Inchangé
1 représentant du logement		- 1 (supprimé)
1 représentant de l'épargne		- 1 (supprimé)
5 représentants des autres associations	8 représentants de la vie associative et des fondations	+ 3
11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie	11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie	Inchangé
2 représentants des Français établis hors de France		- 2 (supprimé)
	4 représentants des jeunes et des étudiants	+ 4 (nouveau)
	18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	+ 18 (nouveau)
40 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel	10 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique	Nombre total inchangé, instauration d'un fléchage
	15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique ou de leur action en faveur des personnes handicapées	
	15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable	

Comme c'est le cas depuis 1958, les conditions de désignation des membres et la répartition, au sein de chaque catégorie, entre les différentes organisations susceptibles de désigner des membres sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. Le principe selon lequel les membres représentants les salariés, les entreprises, les artisans, les professions libérales et les exploitants agricoles sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations les plus représentatives, est lui aussi maintenu à l'identique.

Conformément à l'article 10 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, les contestations auxquelles peut donner lieu la désignation des membres du CESE sont jugées par le Conseil d'État <sup>(1)</sup>, qui s'assure du caractère représentatif ou non des organisations chargées de désigner des membres <sup>(2)</sup> et exerce un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation sur la répartition des sièges entre les organisations.

## 2. L'instauration d'une règle de parité

Le Conseil économique, social et environnemental ne comporte actuellement parmi ses membres que cinquante femmes, soit 22 % de l'effectif total, alors que les femmes représentent la moitié de la population active ; aucune section n'est présidée par une femme. Les groupes de l'artisanat (10 membres) et de la mutualité (4 membres) ne comptent aucune femme ; celles-ci ne représentent que 7 % des membres du groupe de l'agriculture (29 membres), 10 % des groupes de la coopération (10 membres) et des entreprises publiques (10 membres) et 14 % de celui des entreprises privées.

Partant de ce constat, le rapport de M. Chertier proposait d'imposer que le CESE soit composé à parité d'hommes et de femmes après une période transitoire de cinq ans, au cours de laquelle la proportion minimale de femmes serait d'un tiers.

Le projet de loi organique propose d'aller plus vite, en imposant un objectif de parité dès le prochain renouvellement. Certains groupes, auxquels la règle instaurée imposera un fort renouvellement, auraient souhaité le maintien d'une période transitoire, comme l'a notamment fait savoir M. Dominique Ducroquet, président du groupe de l'agriculture. Le rapporteur considère cependant qu'un tel écart de représentation entre les hommes et les femmes dans une assemblée non élue et censée représenter la société n'est pas acceptable, et qu'il est temps de faire preuve de volontarisme.

Compte tenu du mode de désignation des membres, qui fait intervenir de nombreuses organisations, il n'était pas possible d'imposer une règle de parité globale pour l'ensemble du conseil. Il est par conséquent proposé que la parité s'impose à chaque organisation qui désigne des membres, ainsi qu'à la désignation des personnalités qualifiées.

Cette règle ne permet certes pas de garantir que le prochain conseil comprendra au minimum cent seize femmes, mais elle fera augmenter très notablement et rapidement le nombre de femmes et permettra de tendre vers la parité. Si elle avait été appliquée lors du dernier renouvellement, en 2004, sur la base de la

---

(1) Voir l'arrêt du 4 juillet 2003 annulant le remplacement d'un membre du CES dont le mandat avait été remis en cause par l'organisation qui l'avait désigné.

(2) Voir par exemple l'arrêt du 31 janvier 1996 annulant la décision implicite de rejet de la demande de la Fédération syndicale unitaire tendant à la modification de l'article 2 du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 et l'arrêt du 30 décembre 2009 enjoignant au Premier ministre de réexaminer la demande de l'Union syndicale Solidaires tendant à la modification du décret du 4 juillet 1984.

répartition entre organisations fixée par le décret du 4 juillet 1984, cent cinq femmes siègeraient actuellement au CESE au lieu de cinquante.

L'instauration d'une telle règle de parité est permise par la modification, en juillet 2008, de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Jusque-là, la Constitution prévoyait que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». À l'initiative de notre collègue Marie-Jo Zimmermann, les « *responsabilités professionnelles et sociales* » ont été ajoutées à cette énumération afin de permettre, par exemple, l'instauration de règles favorisant la présence des femmes au sein des organes dirigeants ou consultatifs de personnes morales de droit public ou privé, qui avaient été censurées par le Conseil constitutionnel en 2006<sup>(1)</sup> comme contraires au principe d'égalité et non couvertes par les dispositions constitutionnelles relatives à la parité en matière d'élections politiques.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des deux amendements identiques CL 1 de M. Émile Blessig et CL 6 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Émile Blessig.** Il s'agit de clarifier le contenu de l'alinéa 12 de l'article 6 afin d'assurer la cohérence avec la composition actuelle des groupes de la coopération et l'agriculture.

Dans la composition actuelle, les cinq représentants des coopératives agricoles désignés directement par Coop de France siègent au groupe de la coopération : il s'agit des représentants des coopératives agricoles de production et de transformation. Dans le nouveau CESE recomposé, Coop de France souhaite participer en tant que telle au futur groupe de la coopération.

Je rappelle qu'il s'agit là d'un secteur important, qui représente 21 000 coopératives agricoles et non agricoles, ainsi que 900 000 salariés. Il nous faut préserver cette structure, qui joue un rôle social et sociétal.

**M. Guy Geoffroy.** L'amendement CL 6, identique au CL 1, se justifie par la même argumentation

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Comme le texte actuellement en vigueur, le texte du projet de loi organique vise l'ensemble des coopératives, agricoles et non agricoles. L'adoption de l'amendement restreindrait ce champ en excluant du CESE les coopératives agricoles qui ne seraient ni de production, ni de transformation.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, considérants 12 à 16.

En outre, la rédaction du projet de loi organique n'a aucune conséquence sur le groupe dans lequel siègent les membres du CESE. Chaque membre du CESE, quelle que soit la catégorie au titre de laquelle il a été désigné et l'organisation par laquelle il l'a été, est libre de faire partie du groupe de son choix.

**M. le ministre.** Avis défavorable du Gouvernement, pour les mêmes raisons que le rapporteur.

*La Commission adopte par un seul vote les deux amendements identiques.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de cohérence rédactionnelle CL 26 du rapporteur, puis l'amendement rédactionnel CL 27 du même auteur.*

*Elle en vient à l'amendement CL 41 de M. Alain Vidalies.*

**M. Alain Vidalies.** Un moyen d'atteindre la parité au sein du CESE serait que les personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement soient choisies de manière à rééquilibrer, le cas échéant, la composition obtenue après la constitution des différents groupes. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Certes, le dispositif retenu ne permet pas de garantir la parité, mais le fait même que le nombre des membres du CESE soit impair interdit d'emblée que le nombre d'hommes y soit égal au nombre de femmes.

**M. Bernard Roman.** Ce n'est pas un argument, c'est une argutie !

**M. le rapporteur.** Du reste, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution n'impose nullement que ce soit le cas. Surtout, sur le plan pratique, il faudrait attendre que tous les membres soient désignés pour pouvoir choisir les personnalités qualifiées, ce qui ajouterait une contrainte supplémentaire aux conditions fixées par la loi organique.

Il n'en reste pas moins que nous progressons : le CESE devrait atteindre une proportion de 48 % ou 49 % de femmes, contre 22 % seulement aujourd'hui.

**M. le ministre.** Je précise que, pour les personnalités qualifiées, le projet de loi prévoit la parité. Contrairement à ce que propose M. Vidalies, les nominations de personnalités qualifiées ne doivent pas être la variable d'ajustement de la composition du CESE. L'avis du Gouvernement est donc tout à fait défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Elle adopte alors l'article 6 modifié.*

*Article 7*

(art. 7-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

**Incompatibilités**

L'article 7 du projet de loi organique a pour objet d'apporter une plus grande lisibilité aux règles concernant l'incompatibilité entre la qualité de membre du Conseil économique, social et environnemental et un mandat parlementaire, sans apporter de modification de fond.

Cette incompatibilité est édictée pour les députés par l'article L.O. 139 du code électoral et, pour les sénateurs, indirectement, par son article L.O. 297, qui renvoie aux dispositions du chapitre IV du titre II du livre 1<sup>er</sup> du code électoral, c'est-à-dire aux incompatibilités avec le mandat de député.

Le texte de l'article 7-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 ne mentionnant que les incompatibilités avec les mandats de député et de représentant au Parlement européen, il est proposé d'y ajouter explicitement le mandat de sénateur.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 7 sans modification.*

*Article 8*

(art. 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

**Limitation du nombre de mandats consécutifs.**

**Remplacement des membres**

Cet article instaure une limitation à deux du nombre de mandats de membre du Conseil économique, social et environnemental consécutifs, pour favoriser le rajeunissement (la moyenne d'âge était de 60,3 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2009) et un renouvellement plus régulier des membres du CESE.

Il s'agit, par l'instauration de cette limitation, d'éviter que certains membres du conseil, dont le mandat n'est pas remis en jeu régulièrement par des élections, ne s'éloignent de la catégorie de représentation dont ils émanent pour devenir des « professionnels de la représentation ». Il est important pour la légitimité du CESE et pour la qualité de ses travaux que ses membres restent en prise avec la société, pour mieux percevoir ses évolutions et ressentir sa perception des questions soumises au conseil.

Comme le souligne le rapport Chertier, si la création d'habitudes de travail communes peut faciliter les travaux du conseil, un trop grand effacement des antagonismes entre les catégories représentées au profit cette culture commune serait préjudiciable à leur pertinence aux yeux des pouvoirs publics.

**ANCIENNETÉ DES MEMBRES DU CESE (OCTOBRE 2009)**

Ancienneté	Effectifs	Pourcentage de l'effectif total
Moins d'un an	16	6,9 %
Entre un et cinq ans	135	58 %
Entre cinq et dix ans	50	21,5 %
Plus de dix ans	32	13,8 %
<i>Ancienneté moyenne : 7 ans.</i>		

*Source : Conseil économique, social et environnemental.*

La disposition proposée est de nature à permettre au CESE d'être encore plus à l'écoute de la société civile et d'exercer avec plus de pertinence sa mission constitutionnelle de conseil des pouvoirs publics.

Deux tempéraments sont apportés à la limitation :

– le prochain renouvellement n'étant séparé que de quatre mois, au plus, de la promulgation de la présente loi organique, les membres dont le deuxième mandat expire dans les conditions prévues par la loi organique du 3 août 2009 <sup>(1)</sup> pourront être désignés pour un troisième mandat consécutif ;

– pour les membres nommés en cours de mandature, le mandat incomplet ne sera pris en compte que si sa durée est supérieure à trois ans.

Cette précision est l'occasion de remonter dans la loi organique une disposition concernant le remplacement d'un membre en cours de mandat, qui figurait jusqu'ici à l'article 17 du décret du 4 juillet 1984 <sup>(2)</sup> : en cas de vacance, il est pourvu au remplacement du membre du conseil pour la durée du mandat restant à courir.

Bien que la question du régime de retraite des anciens membres du CESE ne relève pas de la loi organique, le rapporteur relève que le fort renouvellement imposé par la loi organique ne sera pas sans conséquences sur les charges pesant sur la caisse de retraite des anciens membres du CESE, alors que le nombre de cotisants est limité par la Constitution. Il rend d'autant plus nécessaire la recherche de solutions permettant de concilier l'indemnisation de gens qui sacrifient une partie de leurs revenus professionnels à la mission qui leur est confiée par les pouvoirs publics avec l'impératif de maîtrise de la dépense publique.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 7 de M. Bertrand Pancher.*

---

(1) Loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

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

**M. le rapporteur.** L'adoption de cet amendement aurait pour conséquence de rendre les organisations désignant les membres du CESE propriétaires d'un quota de sièges. Ce n'est pas l'esprit de l'institution et la liberté des membres en pâtirait. M. Tardy, président du groupe des entreprises privées a indiqué que l'indépendance d'esprit des membres et leur autonomie par rapport aux organisations sont extrêmement précieuses pour la qualité des travaux du CESE et tout particulièrement pour sa capacité à élaborer des compromis. Un tel amendement permettrait à une organisation d'exclure un de ses membres à seule fin de récupérer un siège pour l'attribuer à une personne plus docile ou plus respectueuse de la ligne officielle. Avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL 28 et CL 29 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 8 modifié.*

#### *Article 8 bis (nouveau)*

(art. 11 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Sections**

Cet article a été introduit par la commission sur la proposition conjointe de M. Guy Geoffroy et du rapporteur. Il met la rédaction de l'article 11 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, relatif à la création des sections, en cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article 70 de la Constitution, qui prévoit que le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des amendements CL 30 du rapporteur et CL 8 de M. Bertrand Pancher, portant articles additionnels après l'article 8 et pouvant faire l'objet d'une discussion commune.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CL 30 est de cohérence avec l'élargissement de la compétence du Conseil aux questions environnementales.

**M. Guy Geoffroy.** Je retire l'amendement CL 8 et cosigne l'amendement CL 30.

*Après le retrait de l'amendement CL 8, la Commission adopte l'amendement CL 30.*

### Article 9

(art. 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### Membres de section

L'article 9 du projet de loi organique propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, consacré actuellement aux membres de section.

Dans sa rédaction actuelle, cet alinéa dispose que le Gouvernement peut appeler à siéger en section, dans des conditions fixées par décret et pour une période déterminée, des personnalités choisies en raison de leur compétence. L'article 5 du décret du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social précise que ces personnalités sont nommées par décret pour une période de deux ans, non immédiatement renouvelable. Leur nombre est plafonné à huit par section, soit un nombre total de soixante-douze membres de section nommés par le Gouvernement. Lorsqu'un membre de section est absent, sans motif légitime, à plus de huit séances consécutives de sa section, il est réputé démissionnaire d'office.

Les membres de section participent aux travaux de leur section dans les mêmes conditions que les membres du Conseil économique, social et environnemental mais ne peuvent voter que sur les études. Le vote sur les rapports et avis est réservé aux membres du conseil.

En assemblée plénière, les membres de section peuvent assister aux débats depuis les tribunes, sans y participer. Ils peuvent en revanche remettre une note écrite, qui est distribuée aux membres du conseil et dont le rapporteur fait mention. En outre, un membre de section ayant rapporté une étude transformée en avis par le bureau peut présenter le rapport et le projet d'avis devant l'assemblée plénière, sans prendre part au vote.

La présence de ces membres de section a fait l'objet de critiques récurrentes. Tout en récusant l'idée d'une suppression de cette catégorie de membres, M. Jean Frayssinet rapporte ainsi les critiques dont elle fait l'objet : « *Parmi les représentants des organisations représentatives, nombreux sont ceux considérant que l'ajout de membres désignés discrétionnairement par le Gouvernement est une innovation du Conseil économique et social de la V<sup>e</sup> République tendant à diminuer la représentativité de l'institution. (...) La crainte pourrait exister de voir ces membres de section abuser de leur position d'experts et négliger les aspects non techniques des questions économiques et sociales. Il est parfois reproché aux membres de section désignés de servir de cheval de Troie au pouvoir politique en place pour influencer ou contrer la position des organisations représentatives.* » <sup>(1)</sup>

---

(1) M. Jean Frayssinet, Le Conseil économique et social, *Notes et études documentaires n° 5032, La documentation française, 1996, page 71.*



Dans son rapport remis au Président de la République, M. Dominique-Jean Chertier s'est également montré très critique et a proposé la suppression de ces « conseillers de second rang », dont la présence fragiliserait la représentativité de l'institution.

L'article 9 du projet de loi organique, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, substituait à la possibilité de nommer des membres de section, celle de désigner de « hautes personnalités », désignées à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience pour apporter leur expertise au conseil pour une durée déterminée. Hormis l'élargissement à des critères de qualité et d'expérience, alors que seule la compétence était mentionnée jusqu'ici, la principale différence avec le texte actuel réside dans le renvoi à un décret en Conseil d'État en lieu et place d'un décret simple pour les conditions de désignation de ces membres. Ce n'est donc que dans les textes réglementaires et dans les futures nominations que pourra se concrétiser la volonté manifestée par le Gouvernement de revaloriser le rôle et la stature de ces personnalités par rapport aux actuels membres de section.

La commission a considéré qu'il était nécessaire de mieux encadrer ce dispositif afin qu'il réponde à un réel besoin d'expertise du conseil et ne constitue pas un moyen de contourner le nombre maximum de membres fixé par l'article 71 de la Constitution. Suivant la proposition du rapporteur, elle a par conséquent précisé que ces personnalités ne pourraient être nommées que pour une mission et une durée déterminées. Elle a par ailleurs substitué à la qualification de « hautes personnalités », qui semblait induire une hiérarchie avec les membres du CESE, celle de « personnalités associées », qui permet de bien les distinguer des membres du CESE.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 42 de M. Alain Vidalies.*

**M. Alain Vidalies.** L'amendement tend à supprimer la pratique consistant à nommer des conseillers de section – rebaptisés d'un autre nom dans le projet de loi organique. La liste des personnalités nommées dans le passé à ces fonctions – par la droite comme par la gauche – est un inventaire à la Prévert. Il faut renoncer à une vision passéiste du rôle du Conseil et prendre en compte la révision constitutionnelle – c'est ce que revendiquent les membres du Conseil eux-mêmes. La transparence est nécessaire. Il y va de la respectabilité de l'institution. Les parlementaires doivent prendre leurs responsabilités. Il s'agit, de surcroît, d'une mesure d'économie qui s'inscrit bien dans le cadre de la révision générale de politiques publiques.

**M. René Dosière.** Les propos de notre collègue Alain Vidalies me font penser à une autre liste, tout aussi baroque, celle des 600 membres du cabinet de

l'ancien président de la Polynésie française, Gaston Flosse, parmi lesquels on trouvait des piroguiers, des sportifs, des journalistes, des chanteurs, des Miss Tahiti..., autant de personnes qui n'avaient rien à voir avec la politique mais pour qui la nomination au cabinet constituait une récompense. La même chose se passait hier dans les sections du Conseil économique et social, aujourd'hui du Conseil économique, social et environnemental. Il n'en serait plus de même demain si cet amendement était adopté !

J'indique que ces membres de section perçoivent, il me semble, une rémunération de quelque 1 500 € par mois. Leur suppression, outre qu'elle mettrait un terme à un scandale, procurerait une économie non négligeable.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je proposerai, dans le cadre de l'article 88, un amendement visant à bloquer à son niveau actuel le nombre de ces membres de section.

*La Commission rejette l'amendement CL 42.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 31 du rapporteur.*

*Elle examine l'amendement CL 37 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Afin de mieux encadrer les nominations des personnalités chargées d'apporter leur expertise au Conseil et d'éviter la création, comme c'est le cas aujourd'hui, d'une catégorie de « conseillers de second rang », cet amendement précise que celles-ci ne pourront être nommées que pour une mission et une durée précises.

*La Commission adopte cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 9 modifié.*

#### *Article 9 bis (nouveau)*

(art. 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Création de délégations permanentes**

Sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui permet de créer des commissions temporaires – et avec une interprétation volontariste de cet article –, le Conseil économique et social a créé, respectivement le 29 février 2000 et le 28 février 2001, une délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes et une délégation pour l'Union européenne.

À l'initiative de notre collègue Marie-Jo Zimmermann et du rapporteur, la commission a pris acte de la pérennisation de ces deux délégations et a souhaité valoriser leurs travaux en inscrivant dans la loi organique le principe même de leur existence.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de Mme Marie-Jo Zimmermann.*

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** La délégation aux droits des femmes et la délégation pour l'Union européenne du CESE étant devenues des structures pérennes, il est proposé d'inscrire dans la loi organique le principe de leur existence.

**M. le rapporteur.** Avis favorable à cet amendement que j'ai cosigné.

*La Commission adopte cet amendement.*

#### *Après l'article 9*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 9 de M. Bertrand Pancher.*

**M. le rapporteur.** Je comprends bien le souci des auteurs de l'amendement – M. Pancher et M. Geoffroy – qui souhaitent que se développent des relations de long terme entre le Gouvernement, le Parlement et le CESE, et que ce dernier ne soit pas seulement saisi ponctuellement. Toutefois, les relations entre les pouvoirs publics relèvent de la Constitution. Selon l'article 71 de la Constitution, la loi organique ne peut que fixer la composition et les règles de fonctionnement du CESE. Si nous adoptions cet amendement, nous interviendrions hors du champ de l'habilitation constitutionnelle, tout en renvoyant la définition des relations entre le Gouvernement, le Parlement et le CESE à une simple charte. Au reste, si le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le président du CESE voulaient conclure une charte, une mention dans la loi organique ne serait pas nécessaire. Enfin cette proposition serait inopérante, puisqu'il ne se passerait rien si la charte n'était pas conclue dans le délai d'un an prévu dans l'amendement. Veillons à ce que ne figurent dans la loi organique que des dispositions réellement normatives.

**M. le ministre.** Le Gouvernement partage l'avis du rapporteur. Cet amendement serait totalement anticonstitutionnel.

*La Commission rejette l'amendement CL 9.*

#### *Article 10*

(art. 16 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Tenue de séances spéciales**

Le CESE se réunit dans les conditions prévues par les articles 25 à 27 de son règlement intérieur. L'assemblée est convoquée par son président, normalement les deuxième et quatrième mardis et mercredis de chaque mois, sur un ordre

du jour arrêté par le bureau au moins huit jours à l'avance. Le bureau peut décider d'autres dates lorsque les circonstances l'exigent.

L'article 16 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 permet en outre au Gouvernement de demander la tenue de séances spéciales. Il est proposé d'accorder le même droit au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, en cohérence avec l'instauration d'une saisine parlementaire par l'article 70 de la Constitution.

\*  
\* \*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 43 et CL 44 de M. Alain Vidalies.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **sans modification**.*

#### *Article 11*

(art. 18 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Procès-verbaux des séances**

Le deuxième alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 prévoit que les procès-verbaux des séances plénières du Conseil économique, social et environnemental sont transmis dans un délai de cinq jours au Gouvernement.

Compte tenu de la fin du monopole gouvernemental sur la saisine du CESE, cette disposition est adaptée pour prévoir que les procès-verbaux sont transmis dans ce délai de cinq jours à l'auteur de la saisine, que ce soit le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de cohérence CL 32 du rapporteur, puis **rejette** l'amendement CL 45 de M. Alain Vidalies.*

*Elle **adopte** l'article 11 **modifié**.*

#### *Article 12*

(art. 19 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### **Accès des membres du Gouvernement et du Parlement au conseil**

En application de l'article 19 de l'ordonnance du 29 décembre 1959, les membres du Gouvernement et les commissaires désignés par eux ont accès à l'assemblée du conseil et aux sections et sont entendus lorsqu'ils le demandent.

L'article 12 du projet de loi organique étend cette possibilité aux membres du Parlement ainsi qu'aux commissaires qu'ils désignent, faisant droit au souhait du bureau du CESE, repris par le rapport Chertier, de permettre aux parlementaires et aux administrateurs des assemblées d'assister à toutes les réunions à huis clos des formations de travail du CESE.

Cette proposition s'inscrit dans la dynamique de rapprochement du CESE et des assemblées. Cependant, la rédaction proposée, inspirée de la rédaction en vigueur pour le Gouvernement et qui correspond au fonctionnement habituel du Gouvernement, est apparue mal adaptée au fonctionnement du Parlement.

D'un point de vue terminologique, dans le contexte parlementaire, le terme commissaire recèle en effet une ambiguïté, puisqu'il désigne habituellement un membre d'une commission parlementaire<sup>(1)</sup>, donc un député ou un sénateur ; il n'a donc pas le même sens que dans l'expression « commissaire du Gouvernement ». Il ne correspond en outre pas à la tradition parlementaire de désigner des personnes autres que des parlementaires pour représenter les assemblées auprès d'autres institutions, encore moins pour y prendre la parole en leur nom, comme le permettrait cet article. Suivant la proposition du rapporteur, la commission a donc supprimé la possibilité donnée aux parlementaires de désigner des « commissaires » pour se rendre au CESE et y prendre la parole à leur place.

Enfin, en cohérence avec la fin du monopole gouvernemental sur les saisines du conseil, le projet de loi organique limite l'accès à l'assemblée et aux sections des membres du Gouvernement et du Parlement aux seules affaires qui les concernent respectivement.

\*  
\*   \*

*La Commission examine l'amendement CL 33 rectifié du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à supprimer la notion de « commissaires désignés par les assemblées parlementaires », qui n'appartient ni à la terminologie ni aux usages parlementaires. Au Parlement, les commissaires sont simplement les membres des commissions, en quoi ils n'ont rien à voir avec les commissaires du Gouvernement.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement de précision CL 46 de M. Alain Vidalies.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 12 **modifié**.*

---

(1) Voir, par exemple, l'article 42 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*Article 13*

(art. 21 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

**Transmission des avis au Gouvernement et au Parlement**

L'article 21 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 dispose que les avis et rapports du conseil en assemblée sont adressés au Premier ministre, qui en assure la publication au *Journal officiel*.

L'article 13 du projet de loi organique, dans la rédaction du Gouvernement, proposait que les avis soient également adressés au président de l'Assemblée nationale ou au président du Sénat lorsque le conseil a été consulté à l'initiative de l'une ou l'autre assemblée.

Il résultait de cette modification une dissymétrie entre l'information du Gouvernement et celle du Parlement :

— le Premier ministre était destinataire à la fois des avis et des rapports (documents de synthèse destinés à dresser un état des lieux et à élaborer une problématique d'évolution), alors que les présidents des assemblées ne recevaient que les avis ;

— le Premier ministre recevait les avis et rapports quel que soit l'auteur de la saisine, alors que les présidents des assemblées n'étaient destinataires que des avis qu'ils avaient sollicités.

Suivant la proposition du rapporteur, la commission a mis un terme à cette dissymétrie en alignant l'information des présidents des assemblées sur celle dont bénéficie le Premier ministre.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL 34 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à ce que tous les avis du CESE soient systématiquement transmis aux présidents des deux assemblées parlementaires, et pas seulement ceux pour lesquels elles l'ont saisi. Il n'y a pas de raison que l'information du Parlement diffère de celle du Gouvernement.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 47 de M. Alain Vidalies.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 10 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Guy Geoffroy.** Cet amendement vise à ce que, chaque année, le Premier ministre rende public un rapport relatif aux suites données aux avis du CESE.

J'ai la faiblesse de penser qu'il n'est pas anticonstitutionnel et que le rapporteur y sera donc favorable.

**M. le rapporteur.** Non, j'y suis défavorable car il est satisfait sur le fond par l'amendement CL 18, adopté à l'article 4, qui rétablit le texte actuellement en vigueur selon lequel le Premier ministre fait connaître chaque année les suites données aux avis du CESE.

*L'amendement CL 10 est retiré.*

*La Commission adopte l'article 13 modifié.*

#### Article 14

(art. 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### Indemnités des membres de sections

Dans sa rédaction actuelle, l'article 22 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 est consacré aux indemnités perçues par les membres du CESE. Il prévoit que ces derniers reçoivent une rémunération dont le montant ne peut excéder le tiers de l'indemnité parlementaire, ainsi que des indemnités calculées par jour de présence. Ces éléments sont précisés par le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique et social. Ils reçoivent une rémunération égale au tiers de l'indemnité parlementaire, ainsi que l'indemnité de résidence prévue par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. À cette rémunération s'ajoute le supplément familial de traitement, pour les conseillers ayant des enfants à charge et qui ne le perçoivent pas déjà par ailleurs.

Cette rémunération est complétée par une indemnité représentative de frais variant pour moitié en fonction de la présence aux séances du conseil (contrôlée par la signature d'une feuille de présence) et pour l'autre moitié en fonction de la participation aux séances des sections. Cette indemnité est réduite proportionnellement au nombre des séances ou des scrutins auxquels les conseillers n'ont pas pris part sans excuse valable. Son montant mensuel ne peut être supérieur à la somme de la rémunération de base et de l'indemnité de résidence.

#### ASSIDUITÉ AUX RÉUNIONS

	2007	2008	2009 (prévision actualisée)
Présence en plénières	82 %	82 %	85 %
Présence en sections	62 %	60 %	62 %

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010.*

D'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010, la rémunération des membres du CESE se compose d'une rémunération de base égale au tiers de l'indemnité parlementaire (1 815,54 €), d'une indemnité de

résidence de 54,44 € et d'une indemnité représentative de frais de 1 868,97 €. Au total, l'enveloppe allouée à chaque conseiller s'élève à 3 737,95 € bruts.

Dans un souci de transparence, le Gouvernement propose de faire remonter dans le même article de la loi organique les dispositions relatives aux indemnités allouées aux « personnalités associées », qui ne sont pas des membres du CESE, et de préciser qu'elles sont fixées par décret. Il paraît en effet plus satisfaisant de confier au décret, plutôt qu'au règlement intérieur, le soin de fixer la rémunération de ces personnalités.

À l'heure actuelle, l'article 4 du décret du 5 mai 1959 prévoit que les membres de section reçoivent une vacation d'un taux uniforme pour chacune des séances auxquelles ils participent et une indemnité pour chacun des rapports qu'ils présentent, la fixation du montant de ces indemnités étant renvoyée au règlement intérieur du CESE. Les articles 62 à 64 de ce règlement intérieur précisent que les membres de section perçoivent pour chaque séance de section à laquelle ils assistent une vacation d'un montant égal au quatre-vingtième de la rémunération annuelle, hors indemnité représentative de frais, des membres du conseil. Pour la rédaction d'un rapport, il est prévu une indemnité égale au cinquantième de la rémunération annuelle, hors indemnité représentative de frais, des membres du conseil. En cas d'absence complète, le CESE peut prononcer, comme le prévoit l'article 5 du décret du 4 juillet 1984, la démission d'office du membre de section, ce qu'il a fait à deux reprises depuis le début de la mandature en cours.

D'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010, les membres de section perçoivent une indemnité brute mensuelle de 934,49 €.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement de suppression CL 48 de M. Alain Vidalies.*

**M. Alain Vidalies.** Par cohérence avec notre souhait qu'il n'y ait plus aucune personnalité nommée discrétionnairement par le Gouvernement au CESE, nous sommes favorables à la suppression de cet article relatif au mode de fixation de leur rémunération. Il ne serait pas mauvais que les propos tenus tout à l'heure par le ministre se traduisent par un engagement au travers d'un amendement examiné dans le cadre de l'article 88.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'engagement du Gouvernement est sans ambiguïté. Pour le reste, il ne relève pas de la loi organique de fixer un niveau de rémunération.

**M. le ministre.** Le décret précisera la rémunération des conseillers, ainsi que celle des membres de section. Cela n'a pas à figurer dans la loi organique.



**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Le Gouvernement pourra être interrogé en séance publique sur ce point.

**M. Alain Vidalies.** Je ne manquerai pas de le faire... à moins que l'Assemblée n'adopte mon amendement tendant à supprimer ces conseillers.

*La Commission rejette cet amendement.*

*Puis elle adopte l'article 14 sans modification.*

#### Article 15

(art. 23 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### Budget

Cet article modifie les dispositions relatives au budget du Conseil économique, social et environnemental, figurant à l'article 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, pour les adapter à l'entrée en vigueur de la LOLF <sup>(1)</sup>.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du CESE ne sont en effet plus inscrits, par chapitre, au budget du Premier ministre, mais font l'objet du programme 126, placé sous la responsabilité du président du Conseil économique, social et environnemental, de la Mission « Conseil et contrôle de l'État ».

#### BUDGET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (EN EUROS)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Conseil économique, social et environnemental	37 596 025	37 606 882
Dont titre 2	30 656 882	30 656 882

Source : Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 15 sans modification.*

#### Article 15 bis (nouveau)

(art. 27 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958)

#### Abrogation d'une disposition périmée

L'article 15 bis, qui résulte d'un amendement du rapporteur adopté par la commission, abroge l'article 27 de l'ordonnance du 29 décembre 1958. Cet article disposait que « dans un délai de un an à compter de la publication de la présente ordonnance, le premier ministre supprimera par décret pris en Conseil d'État les

---

(1) Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances.

*organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social* ». Il est donc périmé depuis le 30 décembre 1959.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 35 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 15.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à abroger un article périmé depuis le 30 décembre 1959.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

### *Article 16*

#### **Coordination**

L'article 16 du projet de loi organique a pour objet d'actualiser la dénomination du conseil, conformément au choix fait lors de la révision constitutionnelle, en remplaçant les mots : « Conseil économique et social » par « Conseil économique, social et environnemental » dans tous les textes législatifs, organiques comme ordinaires, en vigueur.

S'il n'est en général pas de très bonne méthode de modifier des lois ordinaires dans des textes organiques, cette solution paraît acceptable en l'espèce, le caractère purement rédactionnel de cette modification, qui découle directement de la Constitution, ne justifiant pas le dépôt d'un projet de loi spécifique à cette unique fin. Lorsqu'une loi organique contient des dispositions qui relèvent du domaine de la loi ordinaire, le Conseil constitutionnel se contente de reclasser chaque disposition dans sa catégorie, sans prononcer l'inconstitutionnalité de ces empiètements <sup>(1)</sup>.

Le principe de la modification proposée ne suscite aucune objection, mais sa rédaction appelle une précision. D'une manière générale, ces « dispositions balais », qui modifient tous les textes sans les identifier précisément, devraient être utilisées avec la plus grande prudence. Comme le rappelle le *Guide de légistique* rédigé par le Conseil d'État et le Secrétariat général du Gouvernement, « *Elles doivent être conçues et rédigées avec soin et précision, faute de quoi elles soulèveront plus de difficultés qu'elles n'en régleront pour les usagers et les éditeurs.* » <sup>(2)</sup>

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, considérant 57.

(2) Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État, Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, 2<sup>e</sup> édition, La Documentation Française, 2007, page 208.

Dans la rédaction proposée, seule l'utilisation de la majuscule faisait apparaître que la modification proposée ne concernait que le Conseil économique et social national. La commission a par conséquent adopté un amendement de clarification du rapporteur.

Le changement de nom ne concerne en effet ni le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, prévu par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, ni le conseil économique et social de Mayotte, prévu par l'article L.O. 6133-1 du code général des collectivités territoriales, ni les conseils économiques et sociaux régionaux prévus par le code général des collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne les conseils économiques et sociaux régionaux de métropole, cette modification est déjà opérée par l'article 100 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement <sup>(1)</sup>. Elle est par conséquent inutile dans le présent projet de loi organique, dont les conseils économiques et sociaux régionaux ne constituent, en outre, pas l'objet.

Pour les conseils économiques et sociaux des régions d'outre-mer et de Mayotte, le changement de dénomination n'est pas souhaitable, puisque ces collectivités sont déjà dotées d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement prévu respectivement par les articles L. 4432-9 et L.O. 6133-1 du code général des collectivités territoriales. Pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, le débat a eu lieu au sein de notre commission lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte à l'initiative de notre collègue Gaël Yanno. Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie étant une institution de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, qui n'a pas compétence en matière d'environnement, la modification de son intitulé ne paraissait pas opportune.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 36 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

*Elle **adopte** enfin l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

\*

\* \*

---

(1) Le Sénat a supprimé, sur proposition de sa commission des Lois, une disposition similaire figurant également à l'article 4 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Voir M. Jean-Patrick Courtois, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire de 2009-2010, n° 169, 16 décembre 2009, page 64.

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

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental</b></p>
<p><i>Art. 1<sup>er</sup>.</i> – Le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Les deuxième et troisième alinéas de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Par la représentation des principales activités économiques et sociales, le Conseil favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement.</p>	<p>« Représentant les principales activités du pays, le Conseil assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.</p>	<p>... Conseil favorise leur collaboration et assure ...</p> <p><b>(amendement CL19)</b></p>
<p>Il examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles.</p>	<p>« Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 2.</i> – Le Conseil économique et social est saisi, au nom du Gouvernement, par le premier ministre de demandes d'avis ou d'études.</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article 2 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Le Conseil économique et social est obligatoirement saisi pour avis des projets de lois de programmes ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances. Il peut être, au préalable, associé à leur élaboration.</p>	<p>« <i>Art. 2.</i> – Le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration.</p>	<p>« <i>Art. 2.</i> – <i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Il peut être saisi des projets de lois ou de décrets ainsi que des propositions de lois entrant dans le domaine de sa compétence.</p>	<p>« Il peut être saisi pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, si le Gouvernement déclare l'urgence, le Conseil économique et social donne son avis dans un délai d'un mois.</p>	<p>« Il peut également être consulté, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental intéressant la République.</p>	<p>... environnemental.</p> <p><b>(amendement CL20)</b></p>
<p>Il peut également être consulté sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République.</p>	<p>« Il peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 3.</i> – Le Conseil économique et social peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent de nature à favoriser la réalisation des objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance.</p>	<p>« Dans les cas prévus aux deux premiers alinéas, le Conseil économique social et environnemental donne son avis dans le délai d'un mois si le Premier ministre déclare l'urgence. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Il peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social.</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 3 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>1° au premier alinéa, les mots : « et du Parlement » sont ajoutés après les mots : « du Gouvernement » ;</p> <p>2° le second alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Il contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental. »</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1°</p> <p>... Gouvernement » et les mots : « de nature à favoriser la réalisation des objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance » sont remplacés par le mot : « nécessaires » ;</p> <p><b>(amendement CL21)</b></p> <p>2° <i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 4.</i> – Chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique et social.</p>	<p>Article 4</p> <p>L'article 4 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 4.</i> – Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental.</p> <p>« La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée dans les mêmes termes par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Elle indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui.</p> <p>« La pétition est adressée par un mandataire unique au président du Conseil économique, social et environnemental. Le bureau statue sur sa recevabilité. Le Conseil se prononce par un avis sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner.</p> <p>« L'avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Il est publié au <i>Journal officiel</i> de la République française. »</p>	<p>Article 4</p> <p><i>Après l'article 4 de la même ordonnance, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé :</i></p> <p>« <i>Art. 4-1.</i> – Le ...</p> <p><b>(amendement CL18)</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... recevabilité au regard des conditions fixées au présent article et informe le mandataire de sa décision. Le ...</p> <p><b>(amendements CL22 et CL23)</b></p> <p>... nationale, au Président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il ...</p>
<p><i>Art. 6.</i> – Les études sont faites soit par l'assemblée, soit par les sections. Les sections sont saisies par le bureau du Conseil, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement.</p>	<p>Article 5</p> <p>L'article 6 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>1° La seconde phrase de son premier alinéa est remplacée par la phrase suivante : « Les sections sont saisies par le bureau du Conseil de sa propre initiative ou, si le Conseil est consulté par le Gouvernement, à la demande du Premier ministre ou, si le</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° A (nouveau) La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « , les commissions temporaires et les délégations » ;</p> <p><b>(amendement CL3)</b></p> <p>1°</p> <p>... sections, les commissions temporaires et les délégations sont ...</p> <p><b>(amendement CL4)</b></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Seul le Conseil en assemblée est compétent pour donner un avis.</p>	<p>Conseil est consulté par une assemblée parlementaire, à celle du président de l'assemblée. » ;</p>	<p>... l'assemblée concernée. » ; <b>(amendement CL25)</b></p>
<p>Les études faites par les sections sont transmises au Gouvernement par le bureau du Conseil.</p>	<p>2° Au dernier alinéa, les mots : « au Gouvernement » sont remplacés par les mots : « , selon le cas, au Gouvernement ou au président de l'assemblée concernée ».</p>	<p>2 °Le dernier alinéa est ainsi rédigé :  « Les études sont transmises par le bureau du Conseil, selon ... ... concernée. »</p>
<p>Art. 7. – Le Conseil économique et social comprend :</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 7 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 7. – I. – Le Conseil économique, social et environnemental comprend :</p>	<p>Article 6</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« Art. 7. – I. – (Alinéa sans modification)</p>
<p>1° Soixante-neuf représentants des salariés,</p>	<p>« 1° Cent quarante membres au titre de la vie économique et du dialogue social, répartis ainsi qu'il suit :</p>	<p>« 1° (Sans modification)</p>
<p>2° Soixante-douze représentants des entreprises, dont :</p>	<p>« – Soixante-neuf représentants des salariés ;</p>	
<p>Vingt-sept représentants des entreprises privées non agricoles ;</p>	<p>« – Vingt-sept représentants des entreprises privées non agricoles ;</p>	
<p>Dix représentants des artisans ;</p>		
<p>Dix représentants des entreprises publiques ;</p>		
<p>Vingt-cinq représentants des exploitants agricoles ;</p>	<p>« – Vingt représentants des exploitants et des activités agricoles ;</p>	
<p>3° Trois représentants des professions libérales ;</p>	<p>« – Dix représentants des artisans ;</p>	
	<p>« – Quatre représentants des professions libérales ;</p>	
	<p>« – Dix personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique ;</p>	



Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
	« 2° Soixante membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, répartis ainsi qu'il suit :	« 2° (Alinéa sans modification)
4° Dix représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles ;	« – Huit représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole ;	(Alinéa sans modification)
5° Cinq représentants des coopératives non agricoles ;		
6° Quatre représentants de la mutualité non agricole ;	« – Quatre représentants de la mutualité et des coopératives agricoles ;	... agricoles de production et de transformation ;
		<b>(amendements CL1 et CL6)</b>
7° Dix-sept représentants des activités sociales, dont dix représentants des associations familiales, un représentant du logement, un représentant de l'épargne, cinq représentants des autres associations ;	« – Dix représentants des associations familiales ;	(Alinéa sans modification)
	« – Huit représentants de la vie associative et des fondations ;	(Alinéa sans modification)
8° Onze représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;	« – Onze représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;	(Alinéa sans modification)
9° Deux représentants des Français établis hors de France ;	« – Quatre représentants des jeunes et des étudiants ;	(Alinéa sans modification)
10° Quarante personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.	« – Quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique ou de leur action en faveur des personnes handicapées ;	(Alinéa sans modification)
	« 3° Trente-trois membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement, répartis ainsi qu'il suit :	« 3° (Alinéa sans modification)
	« – Dix-huit représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ;	... protection de la nature et de ...
	« – Quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.	<b>(amendement CL26)</b>
		(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Les délégués prévus aux 1° et 2° ci-dessus, à l'exception de ceux des entreprises publiques, sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives.</p>	<p>« II. – Les membres représentant les salariés, les entreprises, les artisans, les professions libérales, les exploitants agricoles sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives.</p>	<p>« II. – ... libérales <i>et</i> les exploitants <b>(amendement CL27)</b></p>
<p>Un décret en Conseil d'État précisera la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social.</p>	<p>« Dans tous les cas où une organisation est appelée à désigner plus d'un membre du Conseil économique, social et environnemental, elle procède à ces désignations de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés d'une part et des femmes désignées d'autre part ne soit pas supérieur à un. La même règle s'applique à la désignation des personnalités qualifiées.</p> <p>« Un décret en Conseil d'État précise la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 7-1.</i> – Conformément aux dispositions de l'article L.O. 139 du code électoral, la qualité de membre du Conseil économique et social est incompatible avec le mandat de député. Elle est également incompatible avec le mandat de représentant au Parlement européen.</p>	<p>Article 7</p> <p>À l'article 7-1 de la même ordonnance, les mots : « de l'article L.O. 139 » sont remplacés par les mots : « des articles L.O. 139 et L.O. 297 » et les mots : « et celui de sénateur » sont ajoutés après les mots : « de député ».</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><b>Code électoral</b></p> <p><i>Art. L.O. 139.</i> – Le mandat de député est incompatible avec la qualité de membre du Conseil économique et social.</p> <p><i>Art. L.O. 297.</i> – Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> du présent code sont applicables aux sénateurs.</p>		
<p><b>Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée</b></p> <p><i>Art. 9.</i> – Les membres du Conseil économique et social sont désignés pour cinq ans.</p>	<p>Article 8</p> <p>I. – L'article 9 de la même ordonnance est ainsi modifié :</p> <p>1° Il est inséré, après le premier alinéa, l'alinéa suivant :</p> <p>« Ils ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs. » ;</p>	<p>Article 8</p> <p>I. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>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.</p>	<p>2° Il est ajouté, après le dernier alinéa, l'alinéa suivant :</p>	<p><i>1° bis Au second alinéa, les mots : « au cours de cette période » sont remplacés par les mots : « en cours de mandat » ;</i></p>
	<p>« En cas de décès, de démission ou de vacance résultant de toute autre cause, il est pourvu au remplacement du membre du Conseil pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à trois ans, il n'est pas tenu compte de ce remplacement pour l'application du deuxième alinéa. »</p>	<p><i>« Les membres du Conseil dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit sont remplacés pour la durée ...</i></p>
	<p>II. – Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 9 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 résultant du I du présent article, les membres du Conseil économique, social et environnemental en fonctions à la date de promulgation de la présente loi organique peuvent être désignés pour un nouveau mandat.</p>	<p>II. – <i>(Sans modification)</i></p>
		<p><i>Article 8 bis (nouveau)</i></p>
<p><i>Art. 11.</i> – Il est créé au sein du Conseil économique et social des sections pour l'étude des principaux problèmes intéressant les différentes activités économiques et sociales.</p>		<p><i>Après le mot : « problèmes », la fin du premier alinéa de l'article 11 de la même ordonnance est ainsi rédigée : « de caractère économique, social ou environnemental. »</i></p>
		<p><b>(amendement CL30)</b></p>
<p>Un décret en Conseil d'État fixe la liste, les compétences et la composition des sections.</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p><i>Art. 12.</i> – Les sections sont composées de membres du Conseil économique et social.</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 12 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Dans des conditions qui seront déterminées dans chaque cas par décret, le Gouvernement peut appeler à siéger en section, pour une période déterminée, des personnalités choisies en raison de leur compétence.</p>	<p>« De hautes personnalités désignées par le Gouvernement à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience peuvent, en outre, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, être appelées à y apporter pour une durée déterminée leur expertise. »</p>	<p><i>« Des personnalités associées désignées ...</i></p>
		<p><i>... apporter leur expertise pour une mission et une durée déterminées. »</i></p>
		<p><b>(amendement CL31)</b></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Des fonctionnaires qualifiés pourront être entendus, soit à la demande de la section, soit à l'initiative du Gouvernement.</p> <p><i>Art. 13.</i> – Des commissions temporaires peuvent être créées au sein du Conseil pour l'étude de problèmes particuliers.</p>		<p><i>Article 9 bis (nouveau)</i></p> <p><i>L'article 13 de la même ordonnance est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. 13. – Des délégations permanentes et des commissions temporaires peuvent être créées au sein du conseil, pour l'étude de problèmes particuliers ou de questions dépassant le champ de compétence d'une section. »</p> <p><b>(amendement CL2)</b></p>
<p><i>Art. 16.</i> – Le conseil économique et social se réunit selon les modalités définies par son règlement intérieur. Il peut tenir des séances spéciales à la demande du Gouvernement.</p>	<p>Article 10</p> <p>À l'article 16 de la même ordonnance, les mots : « , du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat » sont ajoutés après les mots : « du Gouvernement ».</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 18.</i> – Les séances de l'assemblée sont publiques sauf décision contraire de celle-ci ; les séances des sections ne sont pas publiques.</p> <p>Les procès-verbaux de ces séances sont transmis dans un délai de cinq jours au Gouvernement.</p>	<p>Article 11</p> <p>Le second alinéa de l'article 18 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les procès-verbaux de ces séances sont transmis dans un délai de cinq jours au Gouvernement si le Conseil a été saisi à son initiative ou au président de l'Assemblée nationale ou au président du Sénat si le Conseil a été saisi à l'initiative de l'une ou l'autre assemblée. »</p>	<p>Article 11</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... au Premier ministre si ...</p> <p><b>(amendement CL32)</b></p>
<p><i>Art. 19.</i> – Les membres du Gouvernement et les commissaires désignés par eux ont accès à l'assemblée du Conseil et aux sections. Ils sont entendus lorsqu'ils le demandent.</p>	<p>Article 12</p> <p>À l'article 19 de la même ordonnance, les mots : « ou du Parlement » sont ajoutés après les mots : « du Gouvernement », les mots : « par eux » sont remplacés par les mots : « par le Gouvernement ou par les assemblées parlementaires » et les mots : « pour les affaires qui les concernent » sont ajoutés après les mots : « aux sections ».</p>	<p>Article 12</p> <p>À la première phrase de l'article 19 de la même ordonnance, après le mot : « eux », sont insérés les mots : « ainsi que les membres du Parlement » et les mots : « pour les affaires ...</p> <p>... concernent <i>respectivement</i> » sont ....</p> <p><b>(amendements CL33 rectifié et CL46)</b></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. 21.</i> – Les avis et rapports du Conseil en assemblée sont adressés par le bureau au Premier ministre dans le délai fixé, le cas échéant, par le Gouvernement qui en assure la publication au <i>Journal officiel</i>.</p>	<p>Article 13</p> <p>L'article 21 de la même ordonnance est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les avis sont également adressés au président de l'Assemblée nationale ou au président du Sénat lorsque le Conseil a été consulté à l'initiative de l'une ou l'autre assemblée. »</p>	<p>Article 13</p> <p>... rédigée : « Ils sont également adressés au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. »</p> <p><b>(amendement CL34)</b></p>
<p><i>Art. 22.</i> – Les membres du Conseil économique et social reçoivent une rémunération dont le montant ne peut être supérieur au tiers de l'indemnité parlementaire et des indemnités calculées par jour de présence.</p> <p>Le montant de cette rémunération et de ces indemnités est fixé par décret.</p>	<p>Article 14</p> <p>L'article 22 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Le montant des indemnités des personnalités désignées en application du deuxième alinéa de l'article 12 est fixé par décret. »</p>	<p>Article 14</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 23.</i> – Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont inscrits, par chapitre, au budget du Premier ministre ; ils y forment une section spéciale.</p> <p>Ces crédits sont gérés par le Conseil économique et social sans que soient applicables les dispositions de la loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées.</p>	<p>Article 15</p> <p>L'article 23 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>1° le premier alinéa est abrogé ;</p> <p>2° au deuxième alinéa, les mots : « Ces crédits sont gérés par le Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental sont gérés par le Conseil ».</p>	<p>Article 15</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Les comptes sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.</p>		

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

*Art. 27.* – Dans un délai de un an à compter de la publication de la présente ordonnance, le Premier ministre supprimera par décret pris en conseil d'État les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social.

*Article 15 bis (nouveau)*

*L'article 27 de la même ordonnance est abrogé.*

**(amendement CL35)**

Article 16

Dans toutes les dispositions ayant valeur de loi organique et de loi ordinaire, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

Article 16

... dispositions organiques ou législatives, lorsqu'ils désignent l'institution mentionnée au titre XI de la Constitution, les mots ....

**(amendement CL36)**

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Émile Blessig :**

#### *Article 6*

À l'alinéa 12, après les mots : « coopératives agricoles », insérer les mots : « de production et de transformation ».

### **Amendement CL2 présenté par Mme Marie-Jo Zimmermann et M. Éric Diard, rapporteur :**

#### *Après l'article 9*

Insérer l'article suivant :

« L'article 13 de la même ordonnance est ainsi rédigé :

« *Art. 13.* – Des délégations permanentes et des commissions temporaires peuvent être créées au sein du conseil, pour l'étude de problèmes particuliers ou de questions dépassant le champ de compétence d'une section. »

### **Amendement CL3 présenté par Mme Marie-Jo Zimmermann et M. Éric Diard, rapporteur :**

#### *Article 5*

Après l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« 1° A La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « , les commissions temporaires et les délégations ». »

### **Amendement CL4 présenté par Mme Marie-Jo Zimmermann et M. Éric Diard, rapporteur :**

#### *Article 5*

À l'alinéa 2, après le mot : « sections », insérer les mots : « , les commissions temporaires et les délégations ».

### **Amendement CL5 présenté par Mme Marie-Jo Zimmermann et M. Éric Diard, rapporteur :**

#### *Article 5*

Substituer à l'alinéa 3 les deux alinéas suivants :

« 2 °Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Les études sont transmises par le bureau du Conseil, selon le cas, au Gouvernement ou au président de l'assemblée concernée. »

### **Amendement CL6 présenté par MM. Bertrand Pancher, Guy Geoffroy et Michel Raison :**

#### *Article 6*

À l'alinéa 12, après les mots : « coopératives agricoles », insérer les mots : « de production et de transformation ».

**Amendement CL7 présenté par MM. Bertrand Pancher et Guy Geoffroy :**

*Article 8*

I. – Après l’alinéa 1, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Si, au cours de cette période, un membre du Conseil vient à perdre la qualité au titre de laquelle il a été désigné, qualité entendue par l’appartenance ou l’adhésion effective à l’organisation qui l’a désigné, il est déclaré démissionnaire d’office et remplacé dans des conditions fixées par décret. »

II. – Au deuxième alinéa de cet article, le 1° devient le 2°.

III. – Au quatrième alinéa de cet article, le 2° devient le 3°.

IV. – À la première phrase de l’alinéa 5, après les mots : « de démission », insérer les mots : « volontaire ou d’office ».

**Amendement CL8 présenté par MM. Bertrand Pancher et Guy Geoffroy :**

*Après l’article 8*

Insérer l’article suivant :

« Au premier alinéa de l’article 11 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, les mots : « activités économiques et sociales » sont remplacés par les mots « activités économiques, sociales et environnementales ». »

**Amendement CL9 présenté par MM. Bertrand Pancher et Guy Geoffroy :**

*Après l’article 9*

Insérer l’article suivant :

« L’article 15 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans un délai d’un an suivant la promulgation de la loi organique n° du relative au Conseil économique, social et environnemental, une charte définit les relations entre le Gouvernement, le Parlement et le CESE. »

**Amendement CL10 présenté par MM. Bertrand Pancher et Guy Geoffroy :**

*Article 13*

Compléter cet article par un second alinéa ainsi rédigé :

« L’article 21 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Chaque année, le premier ministre rend public un rapport relatif aux suites données aux avis du Conseil économique social et environnemental. Un décret en Conseil d’État déterminera la forme du rapport susvisé. »



**Amendement CL18 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 4*

I. – Rédiger ainsi l’alinéa 1 :

« Après l’article 4 de la même ordonnance, il est inséré un article 4-1 ainsi rédigé : »

II. – En conséquence, au début de l’alinéa 2, substituer à la référence : « *Art. 4* » la référence : « *Art. 4-1* ».

**Amendement CL19 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l’alinéa 2, après le mot : « Conseil », insérer les mots : « favorise leur collaboration et ».

**Amendement CL20 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 2*

À la fin de l’alinéa 4, supprimer les mots : « intéressant la République ».

**Amendement CL21 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 3*

Compléter l’alinéa 2 par les mots : « et les mots : « de nature à favoriser la réalisation des objectifs définis à l’article 1<sup>er</sup> de la présente ordonnance » sont remplacés par le mot : « nécessaires ».

**Amendement CL22 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 4*

Compléter la deuxième phrase de l’alinéa 4 par les mots : « au regard des conditions fixées au présent article ».

**Amendement CL23 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 4*

Compléter la deuxième phrase de l’alinéa 4 par les mots : « et informe le mandataire de sa décision ».

**Amendement CL24 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 4*

Après le mot : « nationale », rédiger ainsi la fin de la première phrase de l’alinéa 5 : « , au président du Sénat et au mandataire de la pétition. »

**Amendement CL25 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 5*

Compléter l'alinéa 2 par le mot : « concernée ».

**Amendement CL26 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 6*

À l'alinéa 19, après le mot : « protection », insérer les mots : « de la nature et ».

**Amendement CL27 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 6*

À l'alinéa 21, substituer au mot : « libérales, » les mots : « libérales et ».

**Amendement CL28 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 8*

Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Au second alinéa, les mots : « au cours de cette période » sont remplacés par les mots : « en cours de mandat » ; ».

**Amendement CL29 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 8*

Rédiger ainsi le début de la première phrase de l'alinéa 5 :

« Les membres du Conseil dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit sont remplacés pour la durée... (*le reste sans changement*). »

**Amendement CL30 présenté par M. Éric Diard, rapporteur, et M. Guy Geoffroy :**

*Après l'article 8*

Insérer l'article suivant :

« Après le mot : « problèmes », la fin du premier alinéa de l'article 11 de la même ordonnance est ainsi rédigée : « de caractère économique, social ou environnemental. » »

**Amendement CL31 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 9*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « De hautes personnalités » les mots : « Des personnalités associées ».

**Amendement CL32 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 11*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « Gouvernement » les mots : « Premier ministre ».

**Amendement CL33 rectifié présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 12*

Rédiger ainsi le début de cet article :

« À la première phrase de l'article 19 de la même ordonnance, après le mot : « eux », sont insérés les mots : « ainsi que les membres du Parlement » et les mots : « pour les affaires... (*le reste sans changement*). »

**Amendement CL34 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 13*

Rédiger ainsi la dernière phrase :

« Ils sont également adressés au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. »

**Amendement CL35 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Après l'article 15*

Insérer l'article suivant :

« L'article 27 de la même ordonnance est abrogé. »

**Amendement CL36 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 16*

Rédiger ainsi le début de cet article :

« Dans toutes les dispositions organiques ou législatives, lorsqu'ils désignent l'institution mentionnée au titre XI de la Constitution, les mots ... (*le reste sans changement*). »

**Amendement CL37 présenté par M. Éric Diard, rapporteur :**

*Article 9*

Après le mot : « apporter », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « leur expertise pour une mission et une durée déterminées. »

**Amendement CL38 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 2*

Au cinquième alinéa, insérer les mots : « , ainsi que par le président d'un groupe parlementaire de l'une ou l'autre assemblée ».

**Amendement CL39 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 2*

Au cinquième alinéa, insérer les mots : « , ainsi que par soixante députés ou soixante sénateurs ».

**Amendement CL40 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 4*

Au quatrième alinéa, rédiger ainsi la deuxième phrase : « Le bureau statue sur la validité des signatures produites devant le Conseil. »

**Amendement CL41 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 6*

À l'alinéa 22, insérer la phrase suivante :

« Toutefois, afin que le Conseil économique, social et environnemental compte autant d'hommes que de femmes, la proportion de personnalités qualifiées au sein de l'un ou l'autre sexe vient corriger, le cas échéant, la disproportion, au sein de l'un ou l'autre sexe, des membres des autres catégories définies aux alinéas 3 à 21. »

**Amendement CL42 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 9*

Rédiger ainsi cet article :

« Le deuxième alinéa de l'article 12 de la même ordonnance est supprimé. »

**Amendement CL43 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 10*

Rédiger ainsi cet article :

« À l'article 16 de la même ordonnance, les mots : ", du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ainsi que du président d'un groupe parlementaire de l'une ou l'autre des assemblées" sont ajoutés après les mots : "du Gouvernement". »

**Amendement CL44 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 10*

Rédiger ainsi cet article :

« À l'article 16 de la même ordonnance, les mots : ", du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ainsi soixante députés ou soixante sénateurs" sont ajoutés après les mots : "du Gouvernement". »

**Amendement CL45 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 11*

Au deuxième alinéa, insérer les mots suivants : « ou au président du groupe parlementaire qui l'a saisi ».

**Amendement CL46 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 12*

Après les mots : « pour les affaires qui les concernent », insérer le mot : « respectivement ».

**Amendement CL47 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 13*

Insérer les mots suivants : « ou au président du groupe parlementaire qui l'a saisi ».

**Amendement CL48 présenté par M. Alain Vidalies et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 14*

Supprimer cet article.



## **PERSONNES ENTENDUES ET CONSULTÉES PAR LE RAPPORTEUR**

### **I. – Auditions**

#### **Conseil économique, social et environnemental**

- M. Jacques DERMAGNE, président du CESE
  - Mme Marie-Claude DARDAYROL, directeur du cabinet
  - M. Xavier GUILLARD, chef du cabinet
  - M. Alexandre GOHIER DEL RE, conseiller chargé de la communication et des partenariats institutionnels
  - M. Christian GAMBOTTI, conseiller chargé des affaires culturelles
- M. Dominique-Jean CHERTIER, membre du CESE, auteur du rapport *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*
- M. Daniel TARDY, président du groupe des entreprises privées
- M. François AILLERET, président du groupe des entreprises publiques
- M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, membre du groupe des entreprises publiques

#### **France Nature Environnement**

- M. Sébastien GENEST, président
- M. Raymond LEOST, pilote du réseau juridique
- Mme Morgane PIEDERRIÈRE, chargée des relations institutionnelles
- Mme Sylvie FLATRES, responsable de la veille commune France Nature Environnement, Ligue de protection des oiseaux, Ligue ROC

#### **Fondation Nicolas Hulot**

- Mme Marion COHEN, coordinatrice du pôle scientifique et technique

#### **Les Amis de la Terre**

- M. Claude BASCOMPTE, président

### **II. – Contributions écrites des présidents des groupes du CESE**

- Mme Yolande BRIAND, présidente du groupe CFDT
- M. Michel COQUILLION, président du groupe de la CFTC
- M. Dominique DUCROQUET, président du groupe de l'agriculture
- M. Jacques DURON, président du groupe UNSA
- M. Henri FELTZ, président du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

- M. Joseph GUIMET, président du groupe de l'UNAF
- M. Michel PAOLETTI, président du groupe de l'outre-mer
- Mme Marie-Suzie PUNGIER, présidente du groupe Force ouvrière
- M. Jean-Marc ROIRANT, président du groupe des associations
- M. Maurice RONAT, président du groupe de la mutualité
- M. Michel ROUSSIN, président du groupe des personnalités qualifiées
- M. Pierre-Jean ROZET, président du groupe CGT
- M. Alain VACONSIN, président du groupe des professions libérales
- M. Denis VERDIER, président du groupe de la coopération