



N° 3250

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2020

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*prorogeant le mandat des membres  
du Conseil économique, social et environnemental*

PAR MME DUBRÉ-CHIRAT

Députée

---

---

Voir les numéros :

*Sénat : 596, 632, 633 et T.A. 133 (2019-2020).*

*Assemblée nationale : 3247, 3250.*



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE CESE, UNE CHAMBRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE</b> .....	7
<b>II. LA RÉFORME PROPOSÉE ET LA NÉCESSITÉ DE PROROGER LE MANDAT DES MEMBRES DU CESE</b> .....	8
1. Les dispositions prévues par le projet de loi organique relatif au CESE.....	8
2. La prolongation du mandat des membres du CESE par le présent projet de loi organique.....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	11
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Prorogation du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.....	11
<i>Article 2</i> (intitulé de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : Coordination.....	11
<b>COMPTE-RENDU DES DÉBATS</b> .....	13



MESDAMES, MESSIEURS,

L'engagement des citoyens dans la vie publique, sur les territoires, auprès de nos institutions, permet chaque jour de renforcer la prise de décision et d'apporter des solutions nouvelles à des questions de portée locale ou nationale. Toutefois, nombreux sont ceux à souhaiter une participation plus effective par la mise en œuvre d'outils de consultation et de proposition adaptés.

Cette demande, le Gouvernement et la majorité l'entendent. En témoignent deux initiatives innovantes : d'une part, le grand débat national, annoncé le 10 décembre 2018 par le Président de la République, qui a donné lieu à 1,9 million de contributions portant sur des sujets aussi vastes que la fiscalité, l'organisation des services publics ou l'exercice de la citoyenneté ; d'autre part, la Convention citoyenne pour le climat, constituée en octobre 2019, et dont les propositions devraient être reprises dans leur grande majorité de manière à engager notre société vers un modèle énergétique plus sobre.

Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE) <sup>(1)</sup> et le présent projet de loi prorogeant le mandat de ses membres <sup>(2)</sup>, présentés concomitamment en conseil des ministres le 7 juillet dernier, constituent une troisième étape importante. Ils attestent de la volonté du Gouvernement d'assurer une meilleure association de la société civile à l'action publique au travers de la réforme de certaines modalités de fonctionnement du CESE. Resserrée dans sa composition, cette chambre, qui fait l'objet du titre XI de la Constitution, verrait sa fonction de représentation de la société civile renforcée notamment au travers d'une nouvelle mission de consultation du public.

Inspirées de la réforme prévue par les projets de loi constitutionnelle présentés par le Gouvernement en 2018 et 2019 <sup>(3)</sup>, les dispositions proposées devraient ainsi permettre au CESE de mieux remplir trois principaux objectifs, à savoir :

---

(1) Déposé en première lecture devant l'Assemblée nationale.

(2) Déposé en première lecture devant le Sénat et inscrit dans le décret du 15 juin 2020 portant convocation du Parlement en session extraordinaire.

(3) *Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0911\\_projet-loi#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0911_projet-loi#) et *projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique* [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203\\_projet-loi#B1028142946](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2203_projet-loi#B1028142946)

– éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux des décisions prises ;

– recueillir et donner suite aux pétitions qui lui sont adressées ;

– constituer le « carrefour des consultations publiques » en permettant notamment de rendre compte des initiatives locales en la matière et des recommandations qui en résultent.

Toutefois, cette réforme, portée par le projet de loi organique relatif au CESE, ne pourra être définitivement adoptée avant le terme, en novembre prochain, du mandat des membres actuels du Conseil. Il convient, par conséquent, de proroger leur mandat jusqu'à son entrée en vigueur et au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021. C'est l'objet du présent projet de loi organique.

\*

\* \*

## I. LE CESE, UNE CHAMBRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE

Issu du Conseil national économique créé en 1925 pour permettre à la société civile organisée d'être consultée par les pouvoirs en place et inscrit, pour la première fois, dans la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, le CESE fait actuellement l'objet des articles 69 à 71 de la Constitution. Sa fonction principale consiste à conseiller le Gouvernement et le Parlement en vue de l'élaboration de la politique nationale en matière économique, sociale et environnementale. Il produit, à cette fin, des avis, des rapports et des études.

Toutefois, du fait de sa composition, de ses modalités de fonctionnement et, plus généralement, du rythme des réformes, le CESE peine à jouer pleinement ce rôle. Objet de critiques récurrentes malgré la réforme intervenue en 2008 <sup>(1)</sup>, cette chambre doit ainsi redéfinir sa place au sein des institutions de la République et auprès des citoyens. Comme le souligne l'étude d'impact, son existence même « *a toujours été contestée, de manière plus ou moins virulente, à la fois par les pouvoirs publics, qui ont entretenu une certaine défiance à l'égard de cette entité atypique, et par les citoyens, qui connaissent peu cette institution et peinent à en percevoir l'utilité.* »

Le faible nombre de saisines, gouvernementales comme parlementaires, en témoigne, alors que 80 % de ses travaux résultent d'une autosaisine en 2019. Par ailleurs, d'autres modes de saisine, comme les pétitions, ne fonctionnent pas davantage <sup>(2)</sup>. Enfin, les rapports et avis rendus chaque année par le CESE apparaissent parfois redondants avec les travaux menés au sein des assemblées parlementaires ou d'autres structures de conseil et d'expertise auprès du Gouvernement.

Face à ce constat, le Président de la République soulignait, lors de son discours au Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, qu'« *il est [des] institutions de la République que le temps a figées dans les situations acquises, quand le sens véritable de leur mission eût été d'incarner le mouvement vivant de la société française. Le Conseil économique, social et environnemental est de celles-ci. Sa mission était de créer entre la société civile et les instances politiques un trait d'union, fait de dialogue constructif et de propositions suivies d'effets. Cette intention fondatrice s'est un peu perdue. Je souhaite qu'on renoue avec elle.* »

---

(1) La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République a affirmé la vocation du Conseil économique et social à intervenir sur les questions relatives à l'environnement – et a, par conséquent, complété sa composition et son intitulé. Le nombre de ses membres a été concomitamment plafonné à 233 et la saisine gouvernementale enrichie de deux nouvelles modalités de saisine : la saisine parlementaire et la saisine par voie de pétition.

(2) Une seule pétition a atteint le seuil des 500 000 signataires permettant son examen par le CESE. Portant sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe, elle a toutefois été déclarée irrecevable au motif qu'un projet de loi portant sur le même sujet était en cours d'examen au Parlement et qu'il n'appartient qu'au Premier ministre de saisir le CESE pour avis sur un texte législatif.

Ces constats ont conduit le Gouvernement à présenter, dans le cadre d'une révision constitutionnelle de portée plus générale, des propositions de réforme.

L'article 14 du projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace prévoyait ainsi de transformer le CESE en une « Chambre de la société civile » plus représentative. Cette dernière se voyait également confier une nouvelle mission de consultation du public et devait désormais être obligatoirement saisie de l'ensemble des projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental.

Cette révision constitutionnelle n'ayant pu aboutir, un nouveau projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique a été déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019. Son article 9 reprend les dispositions de la précédente réforme en y adjoignant la possibilité pour le CESE, désormais dénommé « Conseil de la participation citoyenne », de réunir des conventions de citoyens tirés au sort. Il serait également chargé d'assurer la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Ce texte n'a toutefois pas été examiné, à ce stade, par le Parlement.

La réforme proposée par le projet de loi organique relatif au CESE, présenté le 7 juillet dernier, s'inspire en partie de ces dispositions.

## **II. LA RÉFORME PROPOSÉE ET LA NÉCESSITÉ DE PROROGER LE MANDAT DES MEMBRES DU CESE**

### **1. Les dispositions prévues par le projet de loi organique relatif au CESE**

Le projet de loi organique relatif au CESE comporte les **douze articles** suivants :

– **l'article 1<sup>er</sup>** rappelle notamment que le CESE peut saisir les conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales sur un sujet donné ;

– **l'article 2** souligne que le CESE peut être saisi par le Gouvernement et le Parlement sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence ;

– **l'article 3** permet l'envoi dématérialisé des pétitions et réduit d'un an à six mois le délai dont dispose l'assemblée plénière pour se prononcer sur les suites à donner à ces dernières ;

– **l'article 4** permet au CESE de recourir à la consultation du public à son initiative ou à celle du Gouvernement en organisant, le cas échéant, le tirage au sort des participants ;

– **l'article 5** révisé la procédure simplifiée d'adoption des avis ;



– **l'article 6** dispense le Gouvernement de procéder à certaines consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires, sous certaines conditions ;

– **l'article 7** réforme la composition du CESE ;

– **l'article 8** réduit de 9 à 8 le nombre de sessions du CESE, désormais dénommées « commissions » ;

– **l'article 9** prévoit quelles seront les personnes qui pourront participer ponctuellement aux travaux du CESE, le cas échéant par le biais d'un tirage au sort ;

– **l'article 10** précise la composition du bureau du CESE ;

– **l'article 11** prévoit une coordination et **l'article 12** la date d'entrée en vigueur de la réforme, soit trois mois après l'adoption du projet de loi organique.

De manière à permettre la mise en œuvre de cette réforme d'ensemble, il convient toutefois de proroger le mandat des membres actuels du CESE jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions proposées.

## **2. La prolongation du mandat des membres du CESE par le présent projet de loi organique**

Le présent projet de loi organique contenait initialement un article unique dont l'objet était de proroger le mandat des membres du CESE. Fixé à cinq ans, ce dernier a débuté le 15 novembre 2015 et doit s'achever en novembre prochain.

Cette prorogation doit permettre de maintenir le CESE dans sa composition actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme précédemment présentée, qui en modifie notamment la composition.

Comme le souligne l'avis du Conseil d'État, « *cette prorogation ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ni conventionnel* ». De fait, suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un précédent dispositif de prorogation du mandat des membres du CESE, d'une durée de quatre mois, a été admis par le Conseil constitutionnel au motif qu'il revêtait « *un caractère exceptionnel et transitoire* ». <sup>(1)</sup>

**L'article 1<sup>er</sup>** prévoit ainsi que le mandat des membres actuels du CESE est prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au CESE et au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021. Le Conseil d'État invite le Gouvernement à « *préparer les nécessaires décrets d'application concomitamment aux travaux parlementaires sur la réforme organique, de façon à ce qu'ils puissent entrer en vigueur en même temps que cette dernière* ». Deux principaux décrets doivent en effet permettre l'application de la réforme envisagée par ce projet de loi organique : le décret en

---

(1) *Décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009 relatif à la loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.*

Conseil d'État fixant les conditions de désignation des membres du CESE prévu par l'article 7 et celui fixant la liste, les compétences et la composition de ses commissions, prévu par l'article 11.

**L'article 2**, introduit à l'initiative du rapporteur du Sénat, prévoit une coordination pour modifier l'intitulé de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Suivant l'avis de votre rapporteure, la Commission a adopté le présent projet de loi organique sans modification.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

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

Adopté par la Commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de proroger le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, arrivant à échéance en novembre 2020, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au CESE et au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021.

L'objectif poursuivi est de ne pas procéder au renouvellement des membres de cette chambre alors même que sa composition devrait être sensiblement modifiée.

#### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\*   \*

### *Article 2*

(intitulé de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958  
portant loi organique relative au Conseil économique et social)

#### **Coordination**

Adopté par la Commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative du rapporteur du Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article a pour objet de corriger une omission de la loi organique du 28 juin 2010. <sup>(1)</sup>

---

(1) Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

Cette dernière a en effet reconnu une compétence en matière environnementale au Conseil économique et social et a, en conséquence, modifié sa dénomination. Toutefois, cette coordination n'a porté que sur les « *dispositions législatives* » concernées et non sur l'intitulé de l'ordonnance du 29 décembre 1958 elle-même.

Le présent article prévoit donc, par cohérence, de modifier ce dernier.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*  
\* \*

## COMPTE-RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du jeudi 23 juillet 2020, la Commission examine le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental (n° 3247) (Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9398211\\_5f19bf98b6b00.com-mission-des-lois--projet-de-loi-organique-prorogeant-le-mandat-des-membres-du-conseil-economique-23-juillet-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9398211_5f19bf98b6b00.com-mission-des-lois--projet-de-loi-organique-prorogeant-le-mandat-des-membres-du-conseil-economique-23-juillet-2020)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental. La commission a désigné comme rapporteure Mme Nicole Dubré-Chirat, à qui je donne la parole.

**Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure.** Nous l'avons tous constaté dans nos circonscriptions, lors de nos échanges avec les représentants de la société civile ou au contact de nos concitoyens, nombreux sont ceux qui souhaitent qu'une véritable participation citoyenne puisse contribuer à la décision collective. Cette participation n'est pas concurrente mais bien complémentaire aux autres modes d'engagement dans l'action publique ; elle permet de faire remonter du terrain, à condition que les outils existent, des solutions nouvelles, des bonnes pratiques mais aussi parfois des attentes fortes.

Ce souhait d'une participation effective de la société civile et des citoyens aux décisions publiques, nous l'avons entendu. Le Président de la République a ainsi lancé deux initiatives particulièrement novatrices en la matière : le Grand débat national, en 2018, et la Convention citoyenne pour le climat, en 2019. Quels que soient leur positionnement politique ou leurs intérêts propres, les citoyens ont pu s'investir dans ces débats et formuler des préconisations. À nous, élus au suffrage universel et législateurs, de leur donner suite ou d'expliquer pourquoi les solutions retenues diffèrent des mesures proposées. Nous aurons ainsi à examiner prochainement un texte traduisant les préconisations de la Convention citoyenne ; nous en discuterons les termes et nous proposerons sans doute d'autres dispositions. Il s'agit d'un travail complémentaire, qui renforce la représentativité de nos institutions.

Dans ce contexte, le Gouvernement et la majorité ont souhaité, pour encourager la participation citoyenne, formaliser davantage les outils existants, notamment en confiant une nouvelle mission au Conseil économique, social et environnemental (CESE) en matière de consultation des citoyens. Cette réforme, nous l'avons défendue une première fois dans le cadre du projet de révision de la Constitution. Mais celui-ci n'ayant pu aboutir, la réforme du CESE est restée pendante. Le Gouvernement nous propose désormais de reprendre nos travaux sur l'avenir de cette troisième chambre en nous soumettant deux textes organiques.

Le premier d'entre eux porte sur la réforme elle-même. Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il devrait être examiné à la rentrée. Il a principalement pour objet de revoir la composition du CESE en réduisant le nombre de ses membres et de lui confier l'organisation des consultations citoyennes en lui permettant de recourir, le cas échéant, au tirage au sort. Il s'agit, en outre, de faciliter l'examen des pétitions, car ce mode de saisine ne fonctionne pas actuellement. Enfin, il nous sera proposé de réviser les modalités de fonctionnement du Conseil afin de les rendre plus efficaces. Ainsi, la procédure d'adoption simplifiée des avis sera renforcée et les commissions qui composent le CESE pourront faire appel ponctuellement à des experts ou à des citoyens tirés au sort pour enrichir leurs travaux.

Le second texte est le projet de loi organique que nous examinons aujourd'hui et dont l'objet est de proroger le mandat des membres du CESE, dont le terme doit intervenir en novembre prochain. L'objectif est de ne pas renouveler les membres du Conseil avant l'entrée en vigueur de la réforme qui pourrait en modifier la composition. Le Sénat, sur le bureau duquel ce texte a été déposé en premier, s'est prononcé en faveur de cette prorogation, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, de manière à ce que nous puissions travailler dans de bonnes conditions sur le fond de la réforme dans un second temps.

Sans présager de la position des sénateurs et des différents groupes à l'Assemblée sur la réforme de fond présentée par le Gouvernement, j'estime que ce projet de loi organique ne présente pas de difficultés. Je vous propose donc de l'adopter sans modification, par un vote conforme à la version que nous ont transmise nos collègues sénateurs, afin d'aborder à la rentrée l'examen du second projet de loi organique dans un contexte favorable.

**Mme Émilie Guerel.** Nous sommes réunis pour remédier à la difficulté soulevée par l'arrivée à échéance, le 14 novembre prochain, du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

Suite aux profondes revendications citoyennes qui ont témoigné d'une volonté de changer la vie politique et le fonctionnement de nos institutions et à l'engagement pris par le Gouvernement de rendre celles-ci plus représentatives, plus responsables et plus efficaces, un grand débat national ouvert à toutes et à tous a été lancé, sur l'initiative du Président de la République. La grande majorité des participants ont considéré, à cette occasion, que le Conseil économique, social et environnemental souffrait d'un déficit de reconnaissance et que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques.

Dès lors, le Gouvernement s'est attelé à la préparation d'un projet de loi organique visant à donner un nouveau souffle et une nouvelle visibilité à cette institution. Sa volonté est de faire du Conseil économique, social et environnemental un véritable carrefour de la consultation publique et le chantre de la participation directe des citoyens à la vie de la cité. Cette réforme a également pour objet de modifier profondément la composition du Conseil afin qu'il renoue avec sa vocation de représentation de la société civile.

Il apparaît toutefois que ce projet de loi organique ne pourra être définitivement adopté par le Parlement et promulgué avant que ne s'achève le mandat en cours des membres du Conseil. C'est pourquoi, afin de préserver de façon transitoire le fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental, le projet de loi organique que nous examinons vise à proroger le mandat de ses membres. Cette prorogation est essentielle puisqu'elle permettra au Conseil d'assurer sans discontinuité ses missions jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, tout en évitant l'inconvénient qu'il y aurait à désigner ses prochains membres sur la base de son ancienne composition. Au reste, la prorogation du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental n'est pas inédite : cette solution a déjà été utilisée à plusieurs reprises.

L'objet du texte est ainsi très limité puisque, je le rappelle, il n'y a pas lieu de se prononcer aujourd'hui sur la composition future du Conseil. Le groupe La République en Marche soutient cette prorogation qui répond à un impératif d'intérêt général.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi organique.*

**Article 1<sup>er</sup> :** *Prorogation du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Article 2** (intitulé de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : *Coordination*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

*Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi organique sans modification.*

\*

\* \*

*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 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport (n° 3247).*