

N° 1891

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 août 2009.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif au Conseil économique, social et environnemental,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre,

par M. Henri de RAINCOURT

ministre chargé des relations
avec le Parlement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Par ses articles 32 à 36, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a jeté les bases d'une profonde rénovation de ce qui s'appelait alors le Conseil économique et social.

En marquant, par la modification de sa dénomination, la vocation environnementale de l'institution, en étendant corrélativement le champ de sa compétence consultative obligatoire, en permettant au Parlement de consulter le Conseil, en introduisant une possibilité de saisine par voie de pétition, le Constituant a ouvert la voie à une réforme d'ampleur, dont la mise en œuvre appelle l'intervention d'une loi organique.

Tel est l'objet du présent texte qui entend, d'une part, tirer les conséquences directes de la révision constitutionnelle et, d'autre part, apporter à la composition et au fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental les autres modifications qui sont apparues nécessaires. Il s'agit de faire du Conseil une institution qui soit plus en phase avec les réalités sociologiques du pays comme avec les débats qui le traversent, qui se montre plus réactive et qui sera mieux écoutée parce que davantage représentative.

Perçu comme « *impératif* » par le Comité de réflexion sur la réforme des institutions,

Commentaire [1]: <!--œ-->

présidé par M. Édouard Balladur, le besoin de rénovation a été confirmé, dans le rapport qu'il a remis au Président de la République le 22 janvier 2009, par M. Dominique-Jean Chertier. Sans méconnaître la qualité des travaux du Conseil ni les efforts réalisés ces dernières années pour en améliorer le fonctionnement dans le cadre juridique actuel, celui-ci a mis en lumière la nécessité de changements profonds pour satisfaire le besoin d'expression et de confrontation des points de vue de la société civile.

Deux séries de dispositions donnent corps à cette ambition, pour permettre au Conseil, selon les termes de l'**article 1^{er}** et du **1^o de l'article 3** du projet, d'assurer la participation des principales activités du pays à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation et de contribuer à son évaluation.

La première touche à la **composition** du Conseil, qui conditionne à la fois sa légitimité institutionnelle et la qualité de ses travaux. D'importantes modifications sont apportées sur ce point à l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Le projet comporte d'abord deux mesures structurantes destinées à favoriser le rajeunissement et la féminisation de l'organe. La première, énoncée à l'**article 8**, limite à deux le nombre de mandats pleins consécutifs, réserve raisonnable étant faite des situations en cours. Le renouvellement régulier des membres est ainsi assuré. Des dispositions inscrites à l'**article 6** visent quant à elles à favoriser la représentation des femmes au sein du Conseil économique, social et environnemental. Ces deux innovations seront complétées, au niveau du décret d'application, par l'abaissement de la limite d'âge de vingt-cinq à dix-huit ans, ne serait-ce que pour permettre la représentation, prévue par l'article 6, des jeunes et des étudiants.

L'**article 6** du projet, en effet, revoit la composition du Conseil économique, social et environnemental pour l'ouvrir à des catégories qui, jusqu'alors, n'y avaient pas leur place. Dans le respect du plafond de deux cent trente-trois membres qui résulte désormais de l'article 71 modifié de la Constitution, l'article 6 présente la composition du Conseil en trois grands pôles.

Le premier, qui comme il est naturel reste central, rassemblera les acteurs de la vie économique et du dialogue social, selon des équilibres revus pour tenir compte de l'évolution de la structure du secteur productif.

Le deuxième renforcera les acteurs de la vie associative et de la cohésion sociale et territoriale. Il est à noter, en particulier, que les associations y verront leur présence accrue et qu'une représentation des jeunes et des étudiants y sera créée. Le handicap, le sport, le monde scientifique et le monde culturel seront expressément mentionnés comme devant trouver une représentation au Conseil économique, social et environnemental au titre des personnalités qualifiées. La présence de l'économie solidaire, déjà pour partie acquise en fait, est consacrée en droit.

Le troisième pôle sera constitué, dans la logique de la révision constitutionnelle et du

Grenelle de l'environnement, de représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et de personnalités qualifiées dans ce domaine et, plus largement, dans celui du développement durable.

Comme dans le droit actuel, un décret en Conseil d'État précisera la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil. S'agissant plus précisément de la catégorie – entièrement nouvelle – des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement, les critères retenus s'inspireront des préconisations du rapport remis au Premier ministre par M. Bertrand Pancher, député de la Meuse, au titre du comité opérationnel du Grenelle sur les institutions et la représentativité des acteurs.

L'ensemble de ces éléments permettront de porter remède aux inconvénients nés d'une composition qui, au fil du temps, était devenue anachronique.

L'**article 7** du projet de loi organique se borne à corriger une imperfection rédactionnelle en rappelant que le code électoral édicte une incompatibilité entre la qualité de membre du Conseil économique, social et environnemental avec non seulement le mandat de député, comme l'indique déjà l'ordonnance actuellement en vigueur, mais aussi avec celui de sénateur.

La revitalisation du Conseil économique, social et environnemental passe en second lieu par de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement. Plusieurs dispositions du texte se donnent cet objectif.

C'est le cas, notamment, des sept articles qui ont pour objet de tirer les conséquences de la faculté donnée aux assemblées parlementaires, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, de consulter directement le Conseil sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

L'**article 2** du projet réécrit en conséquence l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précitée. Il s'agit de rappeler et distinguer, conformément aux termes de la Constitution, les cas de saisine obligatoire ou facultative sur un texte (projet de loi, d'ordonnance ou de décret, proposition de loi) des cas de consultation sur un problème, pour avis ou pour étude. Sur ce point, l'article 70 de la Constitution révisée prévoit désormais que le Conseil peut être consulté par le Gouvernement ou par le Parlement ; pour cette dernière hypothèse, le projet de loi organique précise que la saisine est faite par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat.

Le **1° de l'article 3** prévoit que le Conseil économique, social et environnemental pourra prendre l'initiative d'appeler l'attention non plus seulement du Gouvernement mais aussi du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires ; la précision prend tout son sens à la lumière des nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour parlementaire.

Ces innovations induisent un certain nombre de changements dans l'organisation du travail. Des séances spéciales pourront, en vertu de l'**article 10** du projet, être tenues

à la demande des présidents des assemblées parlementaires, comme elles pourront continuer à l'être à la demande du Gouvernement. Les membres du Gouvernement mais aussi du Parlement, ou des commissaires désignés par eux, pourront, selon l'**article 12**, avoir accès à l'assemblée et aux sections pour les affaires qui les concernent respectivement. Les procès-verbaux des séances (**article 11**), les avis (**article 13**) et les études (**2° de l'article 5**) seront transmis à l'autorité de saisine, Gouvernement ou président de l'Assemblée nationale ou du Sénat selon les cas.

De même, le **1° de l'article 5** prévoit que ce n'est pas seulement le Premier ministre, sinon le bureau du Conseil de sa propre initiative, mais aussi, le cas échéant, le président de l'assemblée intéressée qui pourra renvoyer aux sections le soin de faire une étude qu'il aura demandée.

La présentation de la composition du Conseil économique, social et environnemental en trois grands pôles de représentativité est, en effet, sans incidence sur son organisation interne en sections, lesquelles garderont compétence soit pour faire une étude, soit pour préparer un avis ou un rapport adoptés par le Conseil en assemblée. Mais, ainsi que le prévoit l'**article 9** du projet, des hautes personnalités désignées à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience pourront apporter leur expertise aux travaux des sections ; leur rôle et leur stature seront revalorisés par rapport aux actuels membres de sections et, pour des raisons de transparence, le montant de leurs indemnités sera, comme le prévoit l'**article 14**, fixé par décret et non plus par le règlement intérieur du Conseil.

L'**article 4** organise enfin le droit de pétition, prévu désormais par le troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution. Il retient à cet effet un dispositif délibérément souple. Fixant le seuil à 500 000 signataires – à comparer au dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales prévu à l'article 11 de la Constitution pour le référendum d'initiative minoritaire – il ne limite pas ce droit aux nationaux. Il appartiendra au bureau du Conseil de statuer sur la recevabilité de la pétition, qui lui sera adressée par un mandataire unique. L'avis faisant suite aux pétitions recevables sera adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, et publié au *Journal officiel*.

L'**article 15** a pour seul objet d'adapter l'article 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui fixe le régime financier du Conseil, dans des termes tenant compte de l'architecture budgétaire résultant désormais de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. L'**article 16**, pour sa part, actualise la dénomination du Conseil dans toutes les dispositions de loi organique ou ordinaire où elle apparaît.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre chargé des relations avec le Parlement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre chargé des relations avec le Parlement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 1^{er} 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 :

« Représentant les principales activités du pays, le Conseil assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

« Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires. »

Article 2

L'article 2 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 2.* – 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.

« 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.

« 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.

« 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.

« 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. »

Article 3

L'article 3 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :

1° au premier alinéa, les mots : « et du Parlement » sont ajoutés après les mots : « du Gouvernement » ;

2° le second alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental. »

Article 4

L'article 4 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 4.* – Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental.

« 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.

« 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.

« L'avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Il est publié au *Journal officiel* de la République française. »

Article 5

L'article 6 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :

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 Conseil est consulté par une assemblée parlementaire, à celle du président de l'assemblée. » ;

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 ».

Article 6

L'article 7 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 7.* – I. – Le Conseil économique, social et environnemental comprend :

« 1° Cent quarante membres au titre de la vie économique et du dialogue social, répartis ainsi qu'il suit :

« – Soixante-neuf représentants des salariés ;

« – Vingt-sept représentants des entreprises privées non agricoles ;

« – Vingt représentants des exploitants et des activités agricoles ;

« – Dix représentants des artisans ;

« – Quatre représentants des professions libérales ;

« – Dix personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique ;

« 2° Soixante membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, répartis ainsi qu'il suit :

« – Huit représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non

agricole ;

« – Quatre représentants de la mutualité et des coopératives agricoles ;

« – Dix représentants des associations familiales ;

« – Huit représentants de la vie associative et des fondations ;

« – Onze représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

« – Quatre représentants des jeunes et des étudiants ;

« – 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 ;

« 3° Trente-trois membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement, répartis ainsi qu'il suit :

« – Dix huit représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ;

« – Quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.

« 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.

« 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.

« Un décret en Conseil d'État précise la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental. »

Article 7

À l'article 7-1 de la même ordonnance, les mots : « de l'article LO. 139 » sont remplacés par les mots : « des articles LO. 139 et LO. 297 » et les mots : « et celui de sénateur » sont ajoutés après les mots : « de député ».

Article 8

I. – L'article 9 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Il est inséré, après le premier alinéa, l'alinéa suivant :

« Ils ne peuvent accomplir plus de deux mandats consécutifs. » ;

2° Il est ajouté, après le dernier alinéa, l'alinéa suivant :

« 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. »

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.

Article 9

Le deuxième alinéa de l'article 12 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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. »

Article 10

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 ».

Article 11

Le second alinéa de l'article 18 de la même ordonnance est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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. »

Article 12

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 ».

Article 13

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. »

Article 14

L'article 22 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant des indemnités des personnalités désignées en application du deuxième alinéa de l'article 12 est fixé par décret. »

Article 15

L'article 23 de la même ordonnance est modifié ainsi qu'il suit :

1° le premier alinéa est abrogé ;

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 ».

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 ».

Fait à Paris, le 25 août 2009.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :
*Le ministre chargé des relations
avec le Parlement*

Signé : Henri de RAINCOURT