

N° 596
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2020

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(procédure accélérée)

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

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean CASTEX,

Premier ministre

Par M. Éric DUPOND-MORETTI,

Garde des sceaux, ministre de la justice

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La fin de l'année 2018 et l'année 2019 ont été marquées par de profondes revendications citoyennes témoignant d'une volonté de changement de la vie politique et du fonctionnement des institutions. Les concitoyens ont appelé de leurs vœux une mutation des pratiques politiques tout en adhérant à l'engagement pris par le Gouvernement de moderniser notre démocratie en rendant nos institutions plus représentatives, plus responsables et plus efficaces.

En réponse à ces revendications, le Gouvernement a alors engagé la préparation d'un projet de loi organique qui permettra de donner un nouveau souffle et une nouvelle visibilité au Conseil économique, social et environnemental, non plus seulement comme enceinte de représentation des acteurs de la société civile, mais comme un véritable carrefour de la consultation publique et de la participation directe des citoyens à la vie de la Cité. La composition du Conseil économique, social et environnemental sera ainsi réformée pour renouer 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, après décision du Conseil constitutionnel, par le Président de la République avant que ne s'achève le mandat en cours des membres du Conseil. Ce mandat, fixé à cinq ans par l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, a, en effet, débuté le 15 novembre 2015 et doit s'achever en novembre 2020.

Dans ces conditions, afin de préserver de façon transitoire le fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental, le présent projet de loi organique, contenant un **article unique**, propose de proroger le mandat des membres du Conseil, pour la durée strictement nécessaire à l'adoption de la loi organique modifiant la composition du Conseil et aux opérations de renouvellement consécutives à sa publication. En tout état de cause, la prorogation du mandat ne pourra pas excéder le 1^{er} juin 2021.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 7 juillet 2020

Signé : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Éric DUPOND-MORETTI

**Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil
économique, social et environnemental**

Article unique

Le mandat des membres du Conseil économique social et environnemental est prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental et au plus tard jusqu'au 1^{er} juin 2021.



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE PROROGÉANT LE MANDAT DES MEMBRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

NOR : JUSX2014632L/Bleue-1

1^{er} juillet 2020

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----------|
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 4 |
| Article unique : La prorogation des mandats des membres du Conseil économique, social et environnemental | 7 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Conseil économique, social et environnemental est un acteur essentiel de notre démocratie sociale. Chargé dès son origine en 1925 de représenter les forces économiques et sociales du pays, sa composition et ses attributions n'ont cessé d'évoluer, s'adaptant aux besoins de la société civile.

Ainsi, aujourd'hui, il résulte du Titre XI de la Constitution qui lui est consacré, que le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi de tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental (article 70).

Par ailleurs, il peut également être saisi pour avis, de manière facultative, par le Gouvernement, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Le Conseil peut également être saisi pour avis par le Parlement sur les propositions de lois qui lui sont soumis (articles 69 et 70).

En dehors de tout projet de texte, le Conseil économique, social et environnemental peut également être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

L'existence du Conseil économique, social et environnemental 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.

Une dynamique de revalorisation et de modernisation du Conseil économique, social et environnemental a donc été initiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui lui a donné l'occasion de prendre une place nouvelle parmi les institutions françaises et de gagner en stabilité et en légitimité. Outre un changement de dénomination du Conseil économique et social devenu Conseil économique, social et environnemental, la loi constitutionnelle n° 2008-724, complétée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, a repensé la place même du Conseil économique, social et environnemental au sein du paysage institutionnel. Elle incitait alors à adapter l'organisation du Conseil ainsi que son fonctionnement.

Ainsi, en plus de la compétence de l'Assemblée du Palais d'Iéna en matière environnementale, conformément aux recommandations du Grenelle de l'environnement en 2007, elle peut être saisie par voie de pétition citoyenne de toute question relevant de son champ de compétence. Par ailleurs, la composition du Conseil économique, social et environnemental a été revue, non seulement pour assurer une représentation du secteur de la protection de la nature et de l'environnement, mais également afin de permettre une meilleure représentation de la jeunesse et des étudiants, ainsi qu'une plus grande parité.

Malgré le renouveau opéré cette révision constitutionnelle et par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, plusieurs propositions de loi ont par la suite de nouveau visé à supprimer le Conseil économique, social et environnemental ces dernières années, signifiant qu'il n'avait pas encore imposé pleinement sa légitimité.

Suite aux revendications citoyennes, à partir de la fin de l'année 2018, témoignant d'une volonté de changement de la vie politique et du fonctionnement des institutions, et suite à l'engagement pris par le Gouvernement de moderniser les institutions afin de les rendre plus représentatives, responsables et efficaces, un grand débat national, permettant à toutes et à tous de débattre, a été engagé à l'initiative du Président de la République. Quatre grands thèmes ont été abordés notamment celui de la démocratie et la citoyenneté où la question du Conseil économique, social et environnemental a été évoquée.

La grande majorité des participants au Grand débat ont considéré que le Conseil économique, social et environnement souffrait d'un important déficit de reconnaissance et que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Ils se sont également exprimés en faveur d'un renforcement de la visibilité de ce dernier et d'une évolution de son fonctionnement visant à intégrer davantage de participation citoyenne au sein des travaux du Conseil.

La réforme du Conseil économique, social et environnemental que propose le Gouvernement dans un second projet de loi organique, entend tirer les conclusions de ces enseignements en confiant à cette Assemblée une triple mission.

En premier lieu, le Conseil aura pour mission d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions. Ainsi, en s'appuyant sur les expertises nécessaires, le Conseil offrira tant au Gouvernement qu'au Parlement un regard tourné vers l'avenir afin de mieux mesurer les effets des décisions sur les générations qui nous succéderont. Dans ce cadre, il pourra organiser la consultation du public en recourant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants. Il pourra également, à la demande du Gouvernement et du Parlement, leur adresser un avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

En deuxième lieu, le Conseil aura vocation à accueillir et traiter les pétitions dans un cadre renouvelé. Ces pétitions, qui pourront prendre une forme numérique seront analysées et discutées par le Conseil qui proposera d'y donner les suites qu'il jugera pertinentes. Afin que ces pétitions et les préconisations du Conseil soient utiles, l'avis sera non seulement adressé au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, mais pourra également être envoyé aux commissions compétentes des deux Chambres.

En dernier lieu, forum de la société civile, le Conseil sera le carrefour des consultations publiques. Forum de la société civile, le Conseil économique, social et environnemental pourra en effet associer à ses travaux des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales et des composantes de la société civile non représentées au Conseil, ainsi que des personnes tirées au sort.

Seul carrefour des consultations publiques, lorsque le Conseil économique, social et environnemental sera consulté sur un projet de loi portant sur les questions économiques, sociales et environnementales, le Gouvernement n'aura pas à procéder, sauf exceptions limitativement énumérées, aux consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires.

Enfin, la composition du Conseil économique, social et environnemental est également réformée afin de renouer avec sa vocation de représentation de la société civile. Ce retour à sa vocation originelle se fera dans un cadre redéfini en raison de la diminution d'un quart du nombre de ses membres.

L'ensemble de ces mesures permettront ainsi de donner un nouveau souffle et une meilleure visibilité au Conseil économique, social et environnemental, non plus seulement enceinte de représentation des acteurs de la société civile, mais véritable carrefour de la consultation publique et chantre de la participation directe des citoyens à la vie de la Cité.

Il apparaît toutefois que ce projet de loi organique ne pourra être définitivement adopté par le Parlement et promulgué, après décision du Conseil constitutionnel, par le Président de la République avant que ne s'achève le mandat en cours des membres du Conseil. Ce mandat, fixé à cinq ans par l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, doit s'achever en novembre 2020.

Dans ces conditions, afin de préserver de façon transitoire le fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental (ci-après « CESE »), le présent projet de loi organique, contenant un article unique, propose de proroger le mandat des membres du Conseil, pour la durée strictement nécessaire à l'adoption de la loi organique modifiant la composition du Conseil et aux opérations de renouvellement consécutives à sa publication. En tout état de cause, la prorogation du mandat ne pourra pas excéder le 1^{er} juin 2021.

Article unique : La prorogation des mandats des membres du Conseil économique, social et environnemental

1. ETAT DES LIEUX

Le Conseil économique, social et environnemental est l'objet du titre XI de la Constitution, dont les conditions d'application sont fixées par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

La Constitution lui confère un rôle consultatif dans le processus législatif : il peut à ce titre être saisi par le Gouvernement de tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret, mais également sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Il émet alors un avis motivé que le législateur et l'exécutif ne sont pas tenus de suivre.

Le Conseil économique, social et environnemental peut également, au titre de l'article 69 de la Constitution, être saisi par le Parlement de toute proposition de loi.

En sus de cette première mission consultative sur des projets normatifs, deux autres prérogatives sont confiées au Conseil économique, social et environnemental :

- la possibilité pour les citoyens de saisir le Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition, ayant atteint le seuil des 500 000 signatures, de toute question à caractère économique, social et environnemental, ouverte par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 et la loi organique n° 2010-704 du 29 juin 2010.

- sa consultation par le Gouvernement et le Parlement sur « tout problème de caractère économique, social ou environnemental » (article 70 de la Constitution).

S'agissant de la composition du CESE, l'article 71 de la Constitution a fixé un plafond à 233 membres.

Leur mandat est fixé à cinq ans par l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Le mandat des membres actuellement en fonctions a débuté le 15 novembre 2015 et doit s'achever en novembre 2020.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Ainsi que cela a été exposé dans l'introduction générale, le Gouvernement a préparé un second projet de loi organique réformant le Conseil économique, social et environnemental pour en faire un véritable carrefour de la consultation publique et le vecteur de la consultation citoyenne.

Cette réforme aura également pour objet de modifier profondément la composition du Conseil en en réduisant le nombre de membres et leur répartition dans les différents pôles de représentation.

Le calendrier d'examen de cette proposition de loi organique ne permettra pas son adoption avant l'expiration des mandats des membres du Conseil économique, social et environnemental, en novembre 2020.

En l'absence de dispositions législatives, les nouveaux membres devraient ainsi être nommés au sein du Conseil économique, social et environnemental pour quelques mois voire quelques semaines seulement.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il paraît opportun de garantir, d'une part, la continuité des travaux du Conseil économique, social et environnemental jusqu'à la date d'adoption de la réforme, d'autre part, la participation active de ses membres au projet de réforme, et enfin, de ne pas avoir à procéder à deux renouvellements des membres du Conseil dans des délais extrêmement restreints.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE

Une première option aurait consisté à prendre acte des durées de mandats en cours et à appliquer les procédures de nomination pour les membres dont les mandats arriveraient à expiration avant l'entrée en vigueur du projet de loi organique.

Cette solution n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle aboutirait à nommer des membres dont le mandat prendra fin quelques mois voire quelques semaines plus tard du fait de l'installation du Conseil dans sa nouvelle composition, à compter de l'entrée en vigueur de la réforme.

3.1. OPTION RETENUE

Une seconde option consisterait à prolonger la durée des mandats des membres du Conseil arrivant à échéance d'ici le mois de novembre 2020. Cette prolongation, limitée dans le temps, répondrait davantage aux objectifs poursuivis. Elle éviterait, notamment, d'exposer le Conseil économique, social et environnemental au risque de connaître une période de plusieurs semaines de latence précédant l'entrée en vigueur de sa réforme. Elle permettrait également au président du Conseil économique, social et environnemental d'assurer dans de meilleures conditions la transition du Conseil vers ses nouvelles missions.

Il est donc proposé de prolonger les mandats des membres du Conseil économique, social et environnemental pour la durée strictement nécessaire à l'adoption de la loi organique modifiant la composition du Conseil et aux opérations de renouvellement consécutives à sa publication et, au plus tard, au 1^{er} juin 2021. Cette prolongation leur permettra d'assurer sans discontinuité les missions du Conseil jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme.

Une telle prorogation n'est pas inédite, y compris pour les membres du Conseil économique, social et environnemental (ex : loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental), et répond à un impératif d'intérêt général (en ce sens et pour des élections politiques : décision CC n° 2010-603 DC du 11 février 2010 et décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée consiste à prolonger pour la durée strictement nécessaire à l'adoption de la loi organique modifiant la composition du Conseil et aux opérations de renouvellement consécutives à sa publication, et au plus tard, en tout état de cause, au 1^{er} juin 2021. En cela, elle déroge l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social qui fixe à cinq ans la durée des mandats des membres du CESE.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble du territoire de la République.

La mesure envisagée entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 25 juin 2020

N° 400371 et 400372

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR DEUX PROJETS DE LOI ORGANIQUE

Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental
Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et
environnemental

NOR : JUSX2014631L et JUSX2014632L

1. Le Conseil d'État a été saisi le 11 juin 2020 par le Gouvernement de deux projets de loi organique relatifs au Conseil économique, social et environnemental (CESE), le premier modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, le second prorogeant le mandat des membres du Conseil. Le premier projet a fait l'objet d'une saisine rectificative le 17 juin 2020.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a été saisi en 2018 et en 2019, de projets de loi constitutionnelle comportant des dispositions relatives au CESE, qui ont donné lieu à ses avis n° 394658 du 3 mai 2018 et n° 397908 du 20 juin 2019.

Projet de loi organique modifiant l'ordonnance du 29 décembre 1958

2. Le Conseil d'État considère que l'étude d'impact, complétée par une saisine rectificative du 22 juin 2019, remplit les conditions exigées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Principaux aspects de la réforme

3. Le rôle du CESE est défini par les articles 69 à 71 qui composent le titre XI de la Constitution. Saisi par le Gouvernement, le Conseil donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret et les propositions de loi qui lui sont soumis. Il peut être saisi par voie de pétition. Il peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental et sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Enfin, il est obligatoirement consulté sur tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

Les articles 69 et 71 de la Constitution chargent le législateur organique, d'une part, de définir les conditions dans lesquelles le CESE peut être saisi par voie de pétition, d'autre part, de fixer la composition et les règles de fonctionnement du Conseil.

4. Le projet du Gouvernement est composé de onze articles dont dix modifient l'ordonnance du 29 décembre 1958. Il comporte cinq objets principaux.

Il vise d'abord à permettre au CESE de mieux éclairer la décision des pouvoirs publics, en lui donnant la possibilité de consulter le public et en prévoyant que le Gouvernement et le Parlement peuvent lui demander de leur adresser un rapport sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

Il prévoit ensuite que les pétitions adressées au CESE pourront lui être adressées sous forme numérique et que l'avis auxquelles elles donneront lieu pourra être présenté aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il entend, en troisième lieu, faire du CESE, selon l'exposé des motifs, « *le carrefour des consultations publiques* » en lui permettant d'associer à ses travaux des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités locales et en prévoyant que lorsqu'il est consulté sur un projet de loi relevant de sa compétence, le Gouvernement ne procède pas, sauf exceptions limitativement énumérées, aux consultations prévues par la loi ou le règlement.

En quatrième lieu il réduit le nombre des membres du Conseil et modifie sa composition.

Il comporte enfin des dispositions intéressant le fonctionnement du Conseil.

Office du Conseil d'État saisi d'un projet de loi organique

5. Lorsqu'il est saisi d'un projet de loi organique, le Conseil d'État s'attache à vérifier que la loi n'intervient « *que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution* », comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988, *Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité* (cons. 1). Au-delà de cette règle de compétence, il s'assure également que les dispositions qui lui sont soumises n'empiètent pas, dans leurs contenus, sur les matières entièrement traitées par la Constitution et respectent les règles et principes de valeur constitutionnelle.

Le Conseil d'État vérifie enfin que le législateur organique épuise entièrement sa compétence, comme le fait le Conseil constitutionnel (décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, cons. 4).

Action du Conseil économique, social et environnemental à l'égard de ses homologues étrangers et des autres assemblées consultatives

6. L'article premier de l'ordonnance du 29 décembre 1958 dispose que le CESE « *promeut une politique de dialogue et de coopération avec les assemblées consultatives créées auprès des collectivités territoriales et auprès de ses homologues européens et étrangers* ».

Le projet prévoit que, désormais, le Conseil « *développe des coopérations avec ses homologues européens et étrangers et promeut le rôle des assemblées consultatives sur les questions économiques, sociales et environnementales* » et que « *pour l'exercice de ses attributions, il peut organiser la participation et la consultation du public ainsi que saisir,*

avec l'accord des collectivités concernées, un ou plusieurs conseils consultatifs créés auprès d'elles »

Alors que le CESE est jusqu'à présent chargé par la loi organique de la simple promotion d'une politique de dialogue et de coopération avec ses homologues étrangers et avec les conseils consultatifs « créés » auprès des collectivités territoriales, les dispositions du projet semblent vouloir lui attribuer de plus amples missions, celle, d'une part, de développer des coopérations dans le domaine international et celle, d'autre part, d'animer le réseau des assemblées consultatives intervenant dans le champ économique, social et environnemental et de promouvoir leur rôle, missions non prévues par la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de ne pas s'éloigner de la rédaction actuelle de la loi organique tout en la clarifiant et en distinguant dans trois alinéas successifs l'encouragement du CESE au rôle des assemblées consultatives, la possibilité de saisir les conseils consultatifs placés auprès des collectivités territoriales avec l'accord de celles-ci et la promotion d'une politique de dialogue et de coopération avec ses homologues étrangers.

Le Conseil d'Etat relève que la possibilité donnée au CESE d'« *organiser la participation et la consultation du public* » pour l'exercice de ses attributions fait l'objet d'une autre disposition du projet (voir point 8 du présent avis) et propose en conséquence de ne pas conserver cette mention à l'article 1^{er} de l'ordonnance.

Rapport sur la mise en œuvre d'une disposition législative

7. Le projet ouvre au Gouvernement et au Parlement la faculté de demander au CESE de leur remettre un rapport sur la mise en œuvre d'une disposition législative relevant de sa compétence.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de cette disposition dans la mesure où l'article 70 de la Constitution prévoit que le CESE « *peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* », et que l'article 2 de la loi organique dispose que le CESE « *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* ».

Il relève par ailleurs que l'article 24 de la Constitution, qui attribue au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques, ne fait pas obstacle à ce que le Parlement, si il l'estime utile, saisisse le CESE sur le fondement de l'article 70.

Il admet toutefois que cette disposition se situe dans le prolongement de la contribution du CESE à « *l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental* » prévue à l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, dont le Conseil Constitutionnel a admis que, « *bien qu'il s'agisse d'une compétence non prévue par la Constitution, elle n'est pas sans lien avec les missions du Conseil* » (décision n° 2010-608 DC - 24 juin 2010) et qu'elle peut illustrer de manière concrète les modalités de participation du CESE à la fonction d'évaluation.

Consultation du public

8. Le projet permet au CESE, pour l'exercice de ses missions et afin d'éclairer l'action du Gouvernement et du Parlement, d'« *organiser la consultation du public en recourant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants* ».

Le Conseil d'État considère que la possibilité donnée au CESE de recourir à la consultation du public sur un sujet relevant de sa compétence constitue une modalité d'exercice de sa mission consultative, qui peut être rattachée à ses règles de fonctionnement.

Le projet indique que la consultation a pour but de permettre au CESE « *d'éclairer le Gouvernement et le Parlement tant pour le présent que pour les générations futures* ». Le Conseil d'Etat propose de ne pas retenir cette finalité dans le texte même de la loi organique : son expression ne relève pas en effet de la définition des missions du CESE mais trouverait plus utilement sa place dans l'exposé des motifs.

La consultation du public par le CESE, qui vise à enrichir l'éclairage apporté au Gouvernement et au Parlement sur un sujet identifié, ne se substitue pas aux consultations prévues par des textes législatifs ou réglementaires sur la matière concernée. Le Conseil d'Etat appelle toutefois l'attention sur les risques susceptibles d'être entraînés par une duplication des consultations en termes de cohérence et d'allongement des procédures.

Le projet prévoit qu'il peut être recouru au tirage au sort, procédé qui a été utilisé pour désigner les participants à la « Convention citoyenne pour le climat » et qui ne soulève pas de problème de principe, ainsi que le Conseil d'Etat l'a souligné dans son avis précité n° 397908 du 20 juin 2019. Le Conseil d'Etat estime cependant nécessaire de préciser dans la loi organique que les modalités du tirage au sort doivent permettre d'assurer une représentation « *appropriée* » du public concerné par le sujet de la consultation, afin de ne pas fausser l'objectif de celle-ci ou d'altérer le sens de ses résultats. Il relève enfin que le projet prévoyant la consultation du « *public* », toute personne résidant régulièrement en France pourra y participer, quelle que soit sa nationalité.

Saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition

9. Le projet prévoit que les pétitions dont le CESE est saisi en application du troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution, présentées comme le prévoit l'ordonnance organique dans les mêmes termes par au moins 500.000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France, pourront désormais lui être adressées par voie dématérialisée, et que le délai dont dispose le Conseil pour se prononcer sur les questions qu'elles soulèvent est réduit d'un an à six mois. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

L'article 4-1 de l'ordonnance organique prévoit que l'avis rendu par le CESE sur les pétitions dont il est saisi est notamment adressé au Premier ministre. Le projet complète cette disposition par les mots « *afin que celui-ci puisse faire connaître les suites que le Gouvernement entend lui donner* ».

Cette précision peut être interprétée comme imposant au Premier ministre de faire connaître les suites qu'il entend donner à l'avis du CESE. Dans ce cas, il s'agit d'une injonction au Gouvernement contraire au principe de séparation des pouvoirs (décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer* (cons. 61).

A supposer que la disposition en cause n'ait pas une telle portée, elle doit alors être regardée comme dénuée de valeur normative et n'a pas davantage sa place dans la loi organique. Au demeurant, le Conseil d'État relève que l'article 4 de l'ordonnance organique prévoit déjà que « *chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique, social et environnemental* ». Il propose par suite de ne pas retenir cette disposition.

Il suggère de faire de même s'agissant de la disposition du projet selon laquelle l'avis rendu par le CESE sur les pétitions est présenté, à leur demande, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est en effet au Parlement qu'il appartient de définir les modalités selon lesquelles il entend que ces avis lui soient présentés.

Procédure simplifiée d'adoption des avis

10. L'article 6 de l'ordonnance organique prévoit qu'à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire ayant consulté le CESE, une procédure simplifiée peut être mise en œuvre à l'issue de laquelle le projet d'avis émis par la section compétente du Conseil devient l'avis du Conseil lui-même, sauf si le président du CESE ou au moins dix de ses membres demandent que le projet soit soumis à l'assemblée plénière.

Le projet prévoit que, désormais, le bureau du CESE pourra, lui aussi, décider de mettre en œuvre la procédure simplifiée. Celle-ci serait par ailleurs accélérée puisque la section, désormais appelée commission, ne disposerait plus que de deux semaines au lieu de trois pour émettre son avis. Ces mesures n'appellent pas d'observations particulières.

Par ailleurs, le projet de la commission ne pourra désormais être porté devant l'assemblée plénière qu'à la demande du tiers au moins des membres du Conseil, soit 59 personnes dans la nouvelle composition de l'institution. Le Conseil d'État considère que si cette mesure permet d'accélérer l'adoption des avis du CESE, il convient de veiller à conserver un rôle essentiel à son assemblée plénière, eu égard notamment à l'objectif du renforcement de l'institution recherché par le Gouvernement,

Dispense d'autres consultations en cas de consultation du Conseil économique, social et environnemental

11. Le projet prévoit que lorsqu'il saisit le CESE sur un projet de loi portant sur les questions économiques, sociales ou environnementales et sous réserve des engagements internationaux auxquels la France est partie, « *le Gouvernement ne procède pas aux consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires à l'exception de celles des autorités administratives ou publiques indépendantes et des commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires* ». A ces exceptions, la saisine rectificative ajoute la consultation « *des collectivités mentionnées aux articles 72 et 72-3 de la Constitution* ».

Le Conseil d'Etat estime que cette mesure constitue une simplification bienvenue et de nature à renforcer le rôle consultatif du CESE. Toutefois une telle dispense de consultation, bien qu'elle concerne le CESE, ne constitue pas une règle de fonctionnement de cette institution : il s'agit d'une règle générale relative aux consultations obligatoires imposées au Gouvernement par des dispositions législatives ou réglementaires, qui excède le champ de la loi organique particulière au CESE.

L'édiction d'une telle règle et de ses exceptions relève de la loi ordinaire, sous réserve des consultations imposées par la Constitution ou par des principes à valeur constitutionnelle, par les engagements internationaux de la France et le droit de l'Union européenne et par les lois organiques. Le Conseil d'Etat observe qu'une disposition d'inspiration proche figure à l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration s'agissant des consultations obligatoires préalables à l'édiction d'un texte réglementaire auxquelles, sauf exceptions, peuvent se substituer des « consultations ouvertes », les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli pouvant toutefois faire part de leurs observations dans le cadre de cette consultation ouverte.

Si le Gouvernement a adressé au Conseil d'Etat une liste des organismes dont la consultation entrerait dans le champ de la dispense prévue par le projet de loi organique, ce dernier n'a pas été en mesure, dans le temps qui lui était imparti, de proposer la rédaction d'une disposition législative répondant au souhait du Gouvernement, laquelle demande une étude préalable d'impact comme une expertise approfondie du champ de ses exceptions.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de ne pas retenir cette disposition.

Composition du Conseil

12. Le projet prévoit de réduire d'un quart le nombre des membres du CESE, qui passerait de 233, plafond fixé par l'article 71 de la Constitution, à 175. Aucune considération juridique ou d'opportunité ne fait obstacle à cette réduction.

Il est également prévu de supprimer la catégorie des personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement, actuellement au nombre de 40, afin de mieux assurer l'objectif de représentation de la société civile assigné au CESE.

Le Conseil d'Etat considère que rien ne s'oppose à cette suppression qui n'interdit d'ailleurs pas au Conseil, comme le permet l'ordonnance organique, de solliciter ponctuellement l'expertise de personnes extérieures.

13. Le projet dresse la liste des catégories représentées au CESE, qui sont comme auparavant réparties en un groupe « économique », composé pour l'essentiel de représentants des salariés et des employeurs désignées par les organisations syndicales et professionnelles représentatives, un groupe « social » comprenant notamment des représentants des collectivités territoriales, des associations et de la jeunesse, et un groupe constitué au titre de la protection de la nature et de l'environnement, les membres de ces deux derniers groupes étant désignés par décret.

Le projet fixe également le nombre des membres de chaque groupe, l'équilibre entre les groupes restant inchangé par rapport à la situation actuelle. Toutefois, la version issue de la saisine rectificative n'indique plus le nombre des membres de chacune des catégories qui composent les groupes, comme l'ordonnance organique le faisait depuis l'origine.

Le Conseil d'État considère que si la Constitution confie au législateur organique le soin de fixer la composition du CESE, ce qui suppose notamment d'indiquer quelles sont les catégories socioprofessionnelles qui y sont représentées, le nombre des membres de chacune de ces catégories peut en revanche être prévu par décret, dès lors qu'il sera tenu compte de leur importance respective dans la société.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées a pour conséquence de ne plus faire apparaître dans la loi organique certains des domaines d'activité au sein desquels ces personnalités qualifiées étaient choisies. Ainsi, il n'est plus fait référence, par exemple, au domaine scientifique et à celui de la culture, au logement social ou encore à l'action en faveur des personnes handicapées.

Le Conseil d'Etat considère que l'absence de mention de ces domaines d'activité ne dispense pas le Gouvernement de veiller à ce que le CESE continue de représenter la diversité de la société et « *les principales activités du pays* » comme le prévoit l'article 1^{er} de l'ordonnance organique. A cette fin, il propose de reprendre l'intitulé actuel du deuxième groupe, tel qu'il figure au 2^o de l'article 7 de l'ordonnance, afin d'indiquer que les domaines d'activité des catégories qui composent actuellement ce groupe, y compris celle des personnalités qualifiées, doivent continuer d'être représentés au CESE.

Le Conseil d'Etat propose également d'indiquer que ce deuxième groupe et le groupe constitué au titre de la protection de la nature et de l'environnement, sont composés de représentants des domaines d'activités qu'ils couvrent, afin de ménager la possibilité, pour le Gouvernement, de les choisir sur la présentation d'organismes représentatifs dans ces domaines. Le Conseil d'Etat précise que le décret en Conseil d'Etat prévu par le texte en déterminera les modalités.

14. Enfin le projet du Gouvernement ne prévoit pas l'application de la règle de parité à tous les membres du Conseil.

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation constitutionnelle en la matière, le Conseil d'État considère qu'il est souhaitable que le CESE, qui est censé représenter les principales composantes de la société, comporte un nombre égal d'hommes et de femmes. Il propose en conséquence une rédaction qui applique la règle de la parité à chacune des catégories de membres du Conseil.

Autres dispositions

15. Le projet comporte enfin des dispositions relatives au fonctionnement du CESE, qui concernent le nombre de commissions, les personnes pouvant être appelées à participer ponctuellement aux travaux du Conseil et la composition du bureau.

Il est notamment prévu que des personnes tirées au sort pourront participer aux travaux des commissions selon des modalités fixées par le règlement intérieur du Conseil. Bien que ces personnes n'aient qu'une voix consultative, comme le précise le projet, le Conseil d'Etat considère que le règlement devra limiter leur nombre afin de ne pas déséquilibrer la composition des commissions.

Projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

16. Le second projet de loi organique comporte un article unique qui proroge la durée du mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique réformant le Conseil et au plus tard jusqu'au 1^{er} juin 2021.

Le mandat des membres actuels du CESE, désignés pour cinq ans en vertu de l'article 9 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, expire le 14 novembre 2020. Il est donc nécessaire d'en proroger la durée puisque, à cette date, la loi organique réformant le Conseil, compte tenu de son calendrier prévisionnel d'adoption, ne sera pas entrée en vigueur.

Cette prorogation ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ni conventionnel. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion d'admettre une prorogation d'une durée supérieure, à l'occasion de la réforme du Conseil économique et social impliquée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, par sa décision n° 2009-586 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental* (cons. 2).

En 2009, le mandat des membres avait été prorogé de quatre mois suivant la promulgation de la loi organique réformant le Conseil, de façon à éviter toute solution de continuité. Le projet actuel instaure un mécanisme différent qui aboutit au même résultat : il prévoit que la loi organique réformant le Conseil entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication, le mandat des membres prenant fin au même moment.

17. Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de préparer les nécessaires décrets d'application concomitamment aux travaux parlementaire sur la réforme organique, de façon à ce qu'ils puissent entrer en vigueur en même temps que cette dernière. Tel devra être le cas, notamment, du décret en Conseil d'Etat fixant les conditions de désignation des membres du CESE, ou encore de celui prévu à l'article 11 de l'ordonnance organique pour fixer la liste, les compétences et la composition des commissions permanentes.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Assemblée générale le 25 juin 2020.