



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*.