

N° 13

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif
au Conseil économique, social et environnemental,

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3184, 3301 et T.A. 477

Sénat : 712 (2019-2020) et 14 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE CESE PEINE À TROUVER SA PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE.....	5
A. UNE INSTANCE CONSULTATIVE, QUI REPRÉSENTE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE ».....	5
B. DES TRAVAUX TROP PEU MOBILISÉS.....	6
C. DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ABANDONNÉES	7
II. LES TROIS PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	7
A. INSTITUTIONNALISER DES OUTILS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.....	8
1. Faciliter le droit de pétition.....	8
2. Recourir au tirage au sort	8
B. FAIRE DU CESE UN « CARREFOUR DES CONSULTATIONS PUBLIQUES ».....	9
1. Créer un « guichet unique » pour les consultations préalables aux projets de loi.....	9
2. Renforcer les liens entre le CESE et les instances locales	9
C. RÉDUIRE LE NOMBRE DE MEMBRES ET RENFORCER LEURS OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES.....	10
1. Diminuer de 25 % les effectifs du CESE.....	10
2. Prévoir de nouvelles règles déontologiques	10
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : RÉFORMER LE CESE, TOUT EN REFUSANT D'INSTITUTIONNALISER LE TIRAGE AU SORT.....	11
A. UN TEXTE AUX AMBITIONS LIMITÉES, MALGRÉ LES ANNONCES DU GOUVERNEMENT	11
B. REFUSER LES DISPOSITIFS INOCCUPANTS OU INABOUTIS	11
1. Le tirage au sort, symbole d'une « démocratie de la courte paille ».....	11
2. Un risque d'appauvrissement des études d'impact.....	12
3. Une réduction dogmatique du nombre de membres.....	12
C. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU CESE	13
1. Les pétitions	13
2. Les nouvelles règles déontologiques.....	14
3. De nouvelles souplesses pour le CESE.....	14
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 1 ^{er} A Recommandations du CESE	17
• Article 1 ^{er} Relations entre le CESE et les autres instances consultatives	18
• Article 2 (supprimé) Saisine du CESE sur la mise en œuvre de dispositions législatives	22

• Article 3 Saisine du CESE par voie de pétition	26
• Article 4 (supprimé) Procédures de consultation du public.....	32
• Article 5 Extension de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE	
- Suppression des études	37
• Article 6 (supprimé) Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi.....	42
• Article 7 Composition du CESE	48
• Article 8 Dénomination et organisation des sections du CESE	56
• Article 9 Remplacement des personnalités associées	60
• Article 9 bis Coordinations	63
• Article 10 Composition du bureau et rôle du secrétaire général du CESE.....	64
• Article 10 bis Règles déontologiques	66
• Article 10 ter Déclaration d'intérêts des membres du CESE.....	68
• Article 11 Frais de mandat et activité des membres du CESE - Indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions	72
• Article 12 Modalités d'entrée en vigueur.....	75
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	95
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97
ANNEXE : LISTE DE INSTANCES CONSULTATIVES CONCERNÉES PAR L'ARTICLE 6 DU PJLO.....	101
LA LOI EN CONSTRUCTION	109

L'ESSENTIEL

Réunie le 7 octobre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains -Rhône), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Muriel Jourda** (Les Républicains -Morbihan), **le projet de loi organique n° 712 (2019-2020) relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).**

La commission a adopté ce texte, tout en soulignant son manque d'ambition : dans bien des cas, il consacre des pratiques déjà mises en œuvre par le CESE, sans réelle nouveauté. **Elle a toutefois refusé toute légitimation du tirage au sort comme outil de la démocratie ainsi que tout appauvrissement des études d'impact.**

I. LE CESE PEINE À TROUVER SA PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

A. UNE INSTANCE CONSULTATIVE, QUI REPRÉSENTE LA « SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE »

Régi par les articles 69 à 71 de la Constitution, le CESE est une **assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics**. Il exerce **trois principales missions** : conseiller le Gouvernement, favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation et contribuer à l'information du Parlement.

Le Conseil est composé de **233 membres représentant la « société civile organisée »** (syndicats, entreprises, associations, mutuelles, jeunes, etc.). Parmi eux, 193 sont désignés par les corps intermédiaires et 40 sont des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement.

Lors de son audition devant le rapporteur, Patrick Bernasconi, président du CESE, a mis en exergue « *l'expertise d'usage* » **du CESE et sa culture du consensus**. Dans son esprit, le Conseil doit éclairer les pouvoirs publics mais également créer les conditions d'un dialogue apaisé entre les organisations représentées, comme les syndicats et les entreprises.

Le CESE ne constitue toutefois pas la troisième chambre du Parlement et n'aspire pas à le devenir : seuls l'Assemblée nationale et le Sénat disposent de la légitimité conférée par l'élection au suffrage universel et peuvent exercer la souveraineté nationale au sens de l'article 3 de la Constitution.

B. DES TRAVAUX TROP PEU MOBILISÉS

Pour la seule année 2019, le CESE a rendu 31 rapports, sur des thématiques aussi variées que l'éducation aux médias, la réinsertion des détenus, les métropoles, l'économie du sport, *etc.* Son rapport annuel sur l'état de la France permet également de prendre le pouls de la société, au travers des corps intermédiaires.

Héritier du Conseil national économique (1925), **le CESE peine toutefois à trouver sa place dans les institutions de la République.** Pour Dominique-Jean Chertier, il est un organe « *chahuté, voire miraculé* » : ses travaux passent « *largement inaperçus, de l'opinion publique, assurément, mais aussi, ce qui est plus préoccupant, des pouvoirs publics* »¹. C'est moins la qualité des avis du CESE qui est en jeu que leur visibilité et le suivi de leur mise en œuvre.

Le Conseil est également **conurrencé par d'autres instances consultatives**, qui disposent d'une capacité d'expertise plus spécifique des sujets d'une grande complexité (France stratégie, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'orientation des retraites, *etc.*).

Faute de sollicitations externes, **le CESE s'autosaisit de la plupart de ses dossiers**, ce qui peut poser question pour une assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics. En 2019, l'autosaisine a représenté 79,2 % des travaux du Conseil.

Les sollicitations externes : une minorité des dossiers

Le Gouvernement ne saisit que trop rarement le CESE, avec 7 saisines en 2018 et 4 en 2019. Pour le professeur Denis Baranger, « *chaque président de la République vient rendre hommage au CESE lors de visites protocolaires et de cérémonies de vœux, mais aucun gouvernement ne juge pour autant utile de le saisir pour avis comme il pourrait le faire* »².

Les saisines par le Parlement et les citoyens sont encore plus rares :

- examinant les projets de loi dans l'urgence, l'Assemblée nationale et le Sénat ne disposent pas du temps nécessaire pour s'appuyer sur l'expertise du CESE ;
- dix ans après l'ouverture du droit de pétition, seules 3 pétitions ont été portées devant le CESE. Une seule a atteint le seuil requis (500 000 signataires), avant d'être déclarée irrecevable en février 2013 : elle portait sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui était alors en cours d'examen devant le Parlement.

¹ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », *rapport au Président de la République*, 15 janvier 2009.

² Denis Baranger, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », septembre 2020.

C. DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ABANDONNÉES

La dernière réforme du CESE date de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹, qui a étendu son champ de compétence aux questions environnementales, renforcé le principe de parité et permis de mieux représenter les jeunes et les étudiants. Si elle a utilement modernisé le CESE, cette réforme n'a pas permis d'affirmer sa place dans les institutions.

Lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017, le Président de la République a annoncé sa volonté de transformer le CESE en une « *chambre du futur, où circuleront toutes les forces vives de la Nation* ».

Le Gouvernement a ainsi déposé **deux projets de loi constitutionnelle** (PJLC)² pour modifier l'appellation du CESE - qui serait devenu « *la chambre de la société civile* » - et renforcer ses attributions (consultation systématique sur les projets de loi relevant de son champ de compétence, fusion avec la Commission nationale du débat public, etc.).

Aucun de ces deux PJLC n'a été présenté devant le Sénat : alors que l'Assemblée nationale a suspendu l'examen du premier le 22 juillet 2018, le second n'a même pas été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

De niveau organique, le texte dont le Sénat est aujourd'hui saisi réforme le CESE, sans attendre une éventuelle révision de la Constitution.

II. LES TROIS PRINCIPAUX OBJECTIFS DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le projet de réforme du CESE poursuit **trois objectifs** : institutionnaliser des outils de démocratie participative, inciter les pouvoirs publics à davantage saisir le Conseil et réduire de 25 % le nombre de ses membres.

Patrick Bernasconi, président du CESE, a souligné que cette réforme s'inscrivait pleinement dans les objectifs de sa mandature et préservait la « colonne vertébrale » du Conseil.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

² PJLC pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (déposé le 9 mai 2018) et PJLC pour un renouveau de la vie démocratique (déposé le 29 août 2019).

A. INSTITUTIONNALISER DES OUTILS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

1. Faciliter le droit de pétition

La saisine du CESE par voie de pétition serait facilitée (art. 3) : le Conseil examinerait les pétitions ayant recueilli **150 000 signatures de personnes âgées de 16 ans et plus** (contre 500 000 pétitionnaires majeurs aujourd'hui).

Les pétitions pourraient être déposées de manière **dématérialisée**, le CESE devant y répondre dans un délai de six mois (contre un an actuellement).

2. Recourir au tirage au sort

L'article 4 précise les conditions dans lesquelles le CESE peut lancer **une procédure de consultation ou de participation du public**, en respectant les principes d'égalité, de transparence et d'impartialité.

Surtout, il autorise le Conseil à organiser des **tirages au sort**, de sa propre initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou de celui du Sénat. L'objectif est de faire du CESE « *la chambre des conventions citoyennes* »¹, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat.

La convention citoyenne pour le climat

Annoncée par le Président de la République le 29 avril 2019, la convention citoyenne pour le climat a réuni **150 citoyens tirés au sort** chargés de travailler sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 (par rapport à 1990).

Concrètement, 300 000 numéros de téléphone ont été tirés au sort par un institut de sondage et d'opinion. Sur cette base, 255 000 personnes ont été contactées pour savoir si elles accepteraient, ou non, de participer à la convention citoyenne.

150 citoyens ont été retenus parmi les volontaires, avec l'objectif de « *construire une France miniature* » comme l'a indiqué Thierry Pech, co-président du comité de gouvernance de la convention citoyenne.

Six critères de représentativité ont été utilisés : le sexe, l'âge, le niveau de diplôme, la catégorie socioprofessionnelle, le lieu de résidence et le bassin de vie (pôles urbains, communes rurales, quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.).

16 professionnels ont animé les travaux des citoyens. En complément, 20 experts ont répondu à leurs questions techniques et évalué l'impact de leurs propositions.

Le CESE s'est limité à un rôle support, sans intervenir dans les travaux de la convention citoyenne. Il a pris en charge son coût d'organisation, estimé à **5,4 millions d'euros**.

¹ Discours du Président de la République devant la convention citoyenne pour le climat, 29 juin 2020.

Des citoyens pourraient aussi être tirés au sort pour **participer aux travaux des sections du CESE** (qui deviendraient des commissions), en remplacement des actuelles personnalités associées. Ils ne prendraient pas part aux votes et ne participeraient pas à l'assemblée plénière (art. 9 et 11).

B. FAIRE DU CESE UN « CARREFOUR DES CONSULTATIONS PUBLIQUES »

1. Créer un « guichet unique » pour les consultations préalables aux projets de loi

Lorsqu'il saisit le CESE sur un projet de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental, **le Gouvernement serait exonéré des consultations préalables prévues par des dispositions législatives ou réglementaires** (art. 6).

Le Conseil deviendrait ainsi le « *guichet unique* »¹ des consultations, se substituant aux autres instances consultatives. L'objectif est double : rationaliser les procédures de consultation, d'une part, et inciter le Gouvernement à saisir plus souvent le CESE, d'autre part.

Certaines consultations resteraient toutefois obligatoires, en fonction des sujets traités. Le Gouvernement devrait notamment consulter les partenaires sociaux, les instances nationales dans lesquelles les collectivités territoriales sont représentées, les autorités administratives indépendantes, *etc.*

Une fois les lois adoptées, le CESE pourrait être saisi de leur mise en application, le cas échéant par 60 députés ou 60 sénateurs (art. 2).

2. Renforcer les liens entre le CESE et les instances locales

Le CESE pourrait s'appuyer sur l'expertise territoriale **des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements** (art. 1^{er}). Bien qu'il vise principalement les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), ce dispositif inclut une myriade d'instances, comme les conseils de développement, les conseils citoyens, les comités consultatifs, les conseils de quartier, *etc.*

La commission des lois souhaite que le CESE obtienne, au préalable, **l'accord du président des collectivités territoriales et groupements concernés**. Les instances consultatives doivent, en effet, travailler prioritairement sur des thématiques locales, en bonne intelligence avec les collectivités qui financent leur fonctionnement. Leur participation aux travaux du CESE ne peut être que subsidiaire et parfaitement articulée avec les agendas locaux.

¹ Denis Baranger, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », septembre 2020.

C. RÉDUIRE LE NOMBRE DE MEMBRES ET RENFORCER LEURS OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

1. Diminuer de 25 % les effectifs du CESE

Le CESE compterait désormais **175 membres**, contre 233 aujourd'hui (art. 7).

La composition du CESE : le texte adopté par l'Assemblée nationale

La réduction des effectifs reposerait sur la suppression des 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement et de 18 conseillers supplémentaires.

Les membres du CESE seraient répartis en quatre pôles : salariés, entreprises, cohésion sociale et territoriale et vie associative, nature et environnement. Contrairement aux pistes de réflexion de la convention citoyenne pour le climat, **aucun d'entre eux ne serait tiré au sort.**

L'Assemblée nationale a précisé que la composition du CESE devait assurer « *une représentation équilibrée [...] des territoires de la République, notamment des outre-mer* ».

Pour **modifier plus facilement la composition du CESE¹**, la répartition des sièges à l'intérieur des pôles serait fixée par décret en Conseil d'État, en lieu et place de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958. Avant chaque renouvellement, un **comité de 11 personnes** (dont 3 députés et 3 sénateurs) proposerait les évolutions à apporter à cette répartition.

2. Prévoir de nouvelles règles déontologiques

Les membres du CESE seraient astreints à de nouvelles obligations déontologiques, dont le contrôle serait assuré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et par un déontologue indépendant.

Les obligations déontologiques des membres du CESE (texte de l'Assemblée nationale)

- Élaboration d'un guide de déontologie et création d'un déontologue (art. 10 bis) ;
- Établissement d'une déclaration d'intérêts, transmise au déontologue et à la HATVP (art. 10 ter) ;
- Encadrement de l'indemnité représentative de frais, avec l'élaboration d'une liste des frais éligibles, et publication, pour chaque membre du CESE, d'un rapport annuel d'activité (art.11).

¹ La composition du Conseil n'a évolué qu'à deux reprises depuis 1958 (1984 et 2010), sans préjudice d'ajustements ponctuels en 1990 et en 2007.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : RÉFORMER LE CESE, TOUT EN REFUSANT D'INSTITUTIONNALISER LE TIRAGE AU SORT

A. UN TEXTE AUX AMBITIONS LIMITÉES, MALGRÉ LES ANNONCES DU GOUVERNEMENT

L'exécutif se montre particulièrement ambitieux, le CESE devant offrir « *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* ». Sa réforme doit également répondre au souhait qu'ont exprimé les citoyens durant le grand débat national d'être « *d'avantage associés aux processus décisionnels* »¹.

Le rapporteur rappelle toutefois que les principales préoccupations des participants au grand débat national ne portaient pas directement sur le CESE. Sur 118 356 contributeurs au questionnaire en ligne, seuls 0,8 % ont suggéré de « *repenser le rôle du CESE* » pour « *mieux associer les citoyens aux grandes orientations et à la décision publique* »².

En réalité, le projet de loi organique est beaucoup plus modeste que les annonces gouvernementales. Le choix d'un vecteur organique interdit d'ailleurs toute modification des compétences et des autorités de saisine du CESE, qui relèvent de la Constitution.

Dans bien des cas, **le texte consacre des pratiques déjà mises en œuvre par le Conseil** : relations de travail avec les CESER, consultation du public, avis sur l'application des lois, représentation de tous les groupes au sein du bureau de l'institution, *etc.* Il comporte également des dispositifs inopportuns ou inaboutis, que la commission des lois a retravaillés ou supprimés.

B. REFUSER LES DISPOSITIFS INOPPORTUNS OU INABOUTIS

1. Le tirage au sort, symbole d'une « *démocratie de la courte paille* »

La commission s'est opposée à toute légitimation du tirage au sort, symbole d'une « *démocratie de la courte paille* » pour reprendre les mots de Bruno Retailleau³ (art. 4, 9 et 11).

Nos institutions démocratiques se sont construites sur **la légitimité de l'élection** : à l'inverse d'un groupe de citoyens tirés au sort, les élus de la République, parlementaires ou élus locaux, disposent d'un mandat qui engage leur responsabilité devant leurs électeurs.

¹ Sources : exposé des motifs et étude d'impact du projet de loi organique.

² OpinionWay, « Traitement des données issues du grand débat national. La démocratie et la citoyenneté », juin 2019.

³ Compte rendu de la séance du Sénat, séance du 16 juillet 2020.

Si la participation citoyenne peut nourrir la délibération démocratique, elle ne doit en aucun cas s’y substituer.

Ce d’autant plus que le tirage au sort s’apparenterait à un sondage d’opinion, ses résultats étant « redressés » pour assurer « *une représentativité appropriée à l’objet de la consultation ou de la participation* ».

Les risques de biaiser la procédure sont donc réels : en témoigne le fait que la convention citoyenne pour le climat n’a retenu, parmi les citoyens tirés au sort, que **les personnes volontaires** pour y participer.

Le projet de loi organique pourrait même s’avérer contre-productif. **Il empêcherait le CESE d’organiser des consultations en ligne**, dans lesquelles chaque citoyen peut librement s’exprimer, quels que soient son lieu de résidence ou son état civil.

2. Un risque d’appauvrissement des études d’impact

La commission a supprimé le dispositif permettant au Gouvernement, lorsqu’il consulte le CESE sur un projet de loi, de s’exonérer des autres consultations préalables (art. 6).

Dépourvu de valeur organique, **il ignore l’intérêt de ces consultations** dans l’objectif, avoué par le Gouvernement, d’« *alléger le travail des services ministériels* ». Des organismes thématiques apportent pourtant une expertise spécifique, à laquelle le CESE pourrait difficilement se substituer : Comité national consultatif d’éthique, Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), Conseil supérieur de l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, *etc.*

Le périmètre de la mesure n’est d’ailleurs pas maîtrisé. Certes, le Gouvernement a transmis la liste de 27 consultations qui seraient supprimées, ce qui constitue déjà un progrès par rapport à l’examen du texte à l’Assemblée nationale. Cette liste n’est toutefois pas exhaustive, comme l’a reconnu le ministère de la justice au cours de son audition devant le rapporteur.

L’article 2 a également été supprimé, la commission rappelant que le CESE peut déjà être saisi de l’application d’une loi à caractère économique, social ou environnemental. Sa saisine par 60 députés ou 60 sénateurs présenterait également une fragilité constitutionnelle que la commission n’a pas pu ignorer.

3. Une réduction dogmatique du nombre de membres

La réduction de 25 % des effectifs du CESE ne repose sur **aucun critère objectif**, ni sur aucune étude d’impact (art. 7). Il peut d’ailleurs paraître paradoxal de réduire le nombre de membres du Conseil alors que la réforme vise à les solliciter davantage. Un tel choix revient également à

réduire le périmètre des organisations représentées ainsi que la diversité des membres.

La commission a donc adopté une « **moindre réduction** » de l'effectif du CESE, qui comprendrait désormais **193 membres (-17 %)**. Cette réduction porterait uniquement sur les 40 personnalités qualifiées, dont la nomination par le Gouvernement a pu faire débat.



Pour assurer la transparence, le Gouvernement **rendrait publics les critères utilisés** pour répartir les sièges du CESE. Cette mesure éviterait la création d'un nouveau comité « théodoule », chargé de proposer les évolutions à apporter à cette répartition.

Enfin, la commission des lois a rappelé la vocation du CESE, qui représente la « société civile organisée » et non les territoires de la République. Elle a toutefois préservé **la présence des outre-mer**, qui paraît essentielle pour mieux prendre compte la diversité de ces collectivités.

C. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU CESE

1. Les pétitions

La commission a veillé au caractère opérationnel du droit de pétition devant le CESE (art. 3).

Elle a ajouté un critère géographique, le CESE n'ayant pas vocation à traiter de sujets strictement locaux : **les 150 000 signataires devraient résider dans au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer.**

Pour éviter l'accumulation de pétitions devenues obsolètes, **la période de recueil des signatures** serait limitée à un an. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) serait saisie pour avis afin de sécuriser le recueil d'informations personnelles auprès des signataires.

Droit de pétition devant le CESE : évolution du dispositif

	Droit en vigueur	Texte de l'Assemblée nationale	Texte de la commission des lois du Sénat
Support de la pétition	Papier	Papier ou électronique	
Nombre de pétitionnaires	500 000	150 000	150 000, domiciliés dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer
Âge des pétitionnaires	18 ans et plus	16 ans et plus	
État civil des pétitionnaires	De nationalité française ou résidant régulièrement en France		
Avis de la CNIL sur les informations recueillies	Non		Oui
Délai pour le recueil des signatures	Aucun		1 an

Source : commission des lois du Sénat

2. Les nouvelles règles déontologiques

La commission des lois a **adapté la définition du conflit d'intérêts aux spécificités du CESE**, dont les membres défendent les intérêts des organisations qu'ils représentent (syndicats, entreprises, associations, etc.). Seuls les intérêts « extérieurs » à ces organisations sont susceptibles de soulever des conflits d'intérêts (art. 12 *ter*).

Dans le même temps, elle a **renforcé les prérogatives de la HATVP**, qui pourrait demander toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission. Le président du CESE serait informé des manquements déontologiques constatés par la Haute Autorité.

Sur le plan opérationnel, le CESE déterminerait l'organisation la plus pertinente, entre un déontologue unique (comme à l'Assemblée nationale) ou un comité de déontologie (comme au Sénat) (art. 10 *bis*).

La commission a **supprimé l'obligation pour les membres du CESE de rédiger un « rapport de leur activité annuelle »**, rappelant que le Conseil contrôlait déjà leur assiduité (art. 11).

3. De nouvelles souplesses pour le CESE

Le CESE fixerait **lui-même la liste et les compétences de ses commissions permanentes**, qui relèvent aujourd'hui d'un décret en Conseil d'État (art. 8). Il resterait compétent pour répartir les travaux entre ses différentes commissions, sans que le Gouvernement ou le Parlement n'ait vocation à intervenir (art. 5).

La procédure simplifiée serait sécurisée pour que le CESE puisse adopter certains de ses avis en commission, sans délibération en séance plénière (art. 5). Le délai de trois semaines pour l'examen en commission serait maintenu ; les avis seraient approuvés par le bureau du Conseil, permettant ainsi à chaque groupe de s'exprimer.

La réforme entrerait en vigueur dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la loi organique (contre deux mois dans le texte initial), ce qui laisserait plus de temps pour publier les décrets d'application, modifier le règlement du CESE et désigner ses nouveaux membres (art. 12). Le mandat des membres en exercice serait prolongé jusqu'à cette date¹.

*

* *

La commission des lois a adopté ainsi modifié le projet de loi organique n° 712 (2019-2020) relatif au Conseil économique, social et environnemental.

Ce texte sera examiné en séance publique la semaine du 12 octobre 2020.

¹ En application de la loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du CESE.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

Recommandations du CESE

Cet article précise les missions du Conseil économique, social et environnemental. Il résulte de l'adoption, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'un amendement de Laetitia Avia et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

En l'état du droit, l'article 1^{er} de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958¹ dispose que le CESE « *examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires* »². Cette rédaction a peu évolué depuis 1958³.

Désormais, le CESE « recommanderait » les adaptations qui lui paraissent nécessaires, le verbe « recommander » remplaçant le verbe « suggérer ».

D'après la députée Laetitia Avia, « *la notion de recommandation, utilisée par ailleurs pour d'autres corps pouvant être consultés dans des processus législatifs, semble plus appropriée* »⁴.

Au-delà de cette subtilité sémantique, l'article 1^{er} A ne modifie en rien le droit en vigueur, comme l'a confirmé le rapporteur de l'Assemblée nationale⁵. Les avis du CESE comportent déjà des préconisations, qui sont rendues publiques et transmises aux autorités compétentes.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} sans modification.
--

¹ Ordonnance n° 58-1360, portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er} du PJLO pour plus de précisions sur les missions du CESE.

³ Dans sa version initiale, l'ordonnance organique disposait : le CESE « examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles ».

⁴ Source : objet de l'amendement n° CL172 adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

⁵ « Le verbe suggérer n'est pas tout à fait adapté bien que la modification proposée soit neutre en termes juridiques ». Source : compte rendu de la commission des lois de l'Assemblée nationale, mercredi 9 septembre 2020.

Article 1^{er}

Relations entre le CESE et les autres instances consultatives

Cet article vise principalement à renforcer les liens entre le CESE et les instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements (dont les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, CESER).

La commission des lois a souhaité **mieux encadrer ce dispositif**, en précisant son périmètre et en s'assurant de l'accord des collectivités et groupements concernés.

1. Les missions du CESE

1.1. Un champ de compétence fixé par la Constitution

Les missions du Conseil économique, social et environnemental relèvent du **titre XI de la Constitution**, de même que ses modes de saisine. Acteur de la démocratie sociale, le CESE assure trois principales fonctions :

- conseiller le Gouvernement sur les politiques économiques, sociales et environnementales ;
- favoriser le dialogue entre les forces vives de la Nation ;
- et contribuer à l'information du Parlement.

Les missions du CESE : le cadre constitutionnel

Article 69 de la Constitution

« Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. [...]

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »

Article 70 de la Constitution

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

1.2. Des précisions apportées par le législateur organique

L'article 1^{er} de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958¹ précise les missions du CESE, qualifiant le Conseil « *[d'] assemblée consultative* » placée auprès des pouvoirs publics.

Les missions du CESE : les précisions apportées par le législateur organique

Le CESE « favorise » la collaboration des « principales activités du pays » et « 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 ».

Il « 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 ».

Cette dernière précision a été ajoutée en 2010, à l'initiative du Sénat². L'objectif était alors de reconnaître le rôle du CESE « en matière de promotion des échanges avec les conseils économiques et sociaux régionaux, avec le Comité économique et social européen, ainsi qu'avec les assemblées consultatives existant à l'étranger »³.

Les prérogatives du législateur organique restent limitées, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel : les précisions apportées doivent rester dans « le champ de compétence » du CESE et être en lien avec ses missions⁴.

2. Le projet de loi organique : préciser les missions du CESE

2.1. Le lien avec les autres assemblées consultatives

À titre liminaire, l'article 1^{er} du PJLO dispose que le CESE « encourage le rôle des assemblées consultatives en matière économique, sociale et environnementale ».

Cette disposition **manque toutefois de clarté**, comme l'ont reconnu la plupart des personnes entendues lors des auditions du rapporteur. Quelles sont les « assemblées consultatives » visées ? Comment le CESE pourrait-il « encourager » leur rôle ?

¹ Ordonnance n° 58-1360, portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) fait par Jean-Pierre Vial au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

⁴ Conseil constitutionnel, 24 juin 2010, Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, décision n° 2010-608 DC.

Pour la députée Nicole Dubré-Chirat, il s'agit « [d']élargir les missions du CESE et sa capacité à s'ouvrir à une démocratie participative »¹. Cet objectif dépasse néanmoins les prérogatives du législateur organique, qui n'est pas compétent pour étendre les missions du CESE.

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la commission des lois a donc **supprimé cette disposition trop imprécise (amendement COM-7 du rapporteur)**.

2.2. La consultation des instances consultatives des collectivités territoriales et de leurs groupements

a) La procédure mise en œuvre

Pour l'exercice de ses attributions, le CESE pourrait consulter² les instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements³.

L'objectif est double. D'une part, il s'agit de **conforter le rôle du CESE**, en plaçant « *au cœur de sa mission* » la coopération avec ces instances locales. D'autre part, les travaux du CESE pourraient s'appuyer « *sur [leur] expertise territoriale* »⁴.

Les collectivités territoriales et leurs groupements seraient informés de la consultation de leurs instances, sans besoin d'obtenir leur accord préalable. Pour le rapporteur de l'Assemblée nationale, il faut éviter « [d']introduire des délais, voire des obstacles, à une coopération entre instances consultatives »⁵.

La commission des lois n'a pas partagé cette inquiétude : il lui a semblé nécessaire que le CESE obtienne l'accord des collectivités territoriales et de leurs groupements avant de consulter leurs instances consultatives (amendement COM-8 du rapporteur).

Cet accord serait donné par le **président de la collectivité ou du groupement**, sans besoin de réunir l'assemblée délibérante.

Les instances consultatives doivent travailler en priorité sur des thématiques locales, en bonne intelligence avec les collectivités territoriales qui financent leur fonctionnement. Leur participation aux travaux du CESE

¹ Source : compte rendu de la commission des lois de l'Assemblée nationale, mercredi 9 septembre 2020.

² L'Assemblée nationale ayant privilégié la notion de « consultation » à celle de « saisine » pour éviter d'instaurer un lien hiérarchique entre le CESE et les instances locales.

³ Les groupements des collectivités territoriales ont été ajoutés par la commission des lois de l'Assemblée nationale. L'objectif était d'inclure dans le dispositif les conseils de développement, qui peuvent être mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre (article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales).

⁴ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 12 et 13.

⁵ Source : objet de l'amendement n° CL199, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

ne peut être que subsidiaire et parfaitement articulée avec les agendas locaux.

b) Le périmètre du dispositif

L'article 1^{er} vise prioritairement les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). **En pratique, ces derniers ont déjà été associés aux travaux du CESE**, notamment pour la rédaction du rapport annuel sur l'état de la France en 2020¹.

Le rôle et la composition des CESER

Créés en 1972², les CESER sont des assemblées consultatives placées auprès du conseil régional. Il en existe aujourd'hui **23, répartis sur l'ensemble du territoire national**.

Les CESER ont pour mission « *d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* »³. À titre d'exemple, les CESER sont saisis des schémas de planification de la région et peuvent être consultés sur tout projet économique, social ou environnemental.

Les CESER comprennent **quatre collèges**, représentant respectivement :

- les entreprises et les activités professionnelles non salariées ;
- les syndicats de salariés ;
- les associations et les fondations ;
- les personnalités qualifiées qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région.

Les membres des CESER sont nommés pour une **durée de six ans renouvelable**. Leur nombre varie d'une région à l'autre : ils sont par exemple 100 en Centre-Val de Loire, 170 dans les Hauts-de-France et 190 en Île-de-France ou en Auvergne-Rhône-Alpes.

Le conseil régional met à la disposition de son CESER « les moyens de fonctionnement nécessaires » ainsi que les services régionaux⁴.

Ce dispositif dépasse toutefois le champ des CESER, la notion d'« instance consultative » étant particulièrement large.

¹ « Se donner un nouveau cap », [rapport](#) fait, au nom du CESE, par Daniel Keller et Pierre Lafont, juillet 2020.

² Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

³ Article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 4134-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

De manière non exhaustive, le CESE pourrait consulter : les conseils de développement, les conseils citoyens et de quartier, les comités consultatifs¹, les conseils de jeunesse, les organes consultatifs de la fonction publique (comités sociaux, commissions administratives paritaires, comités de réforme, etc.), les comités de massif, les commissions consultatives des services publics locaux, les conseils intercommunaux de la sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), etc.

Pour clarifier ce dispositif, la commission des lois a précisé que ces instances consultatives devaient être prévues par la loi (amendement COM-8 du rapporteur). Les instances créées en l'absence de base juridique - comme les budgets participatifs - en seraient exclues.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2 (supprimé)

Saisine du CESE sur la mise en œuvre de dispositions législatives

Cet article permet au Gouvernement, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat, à 60 députés ou à 60 sénateurs de saisir le CESE d'une demande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative.

La commission des lois a **supprimé cet article**, estimant qu'il était largement satisfait par le droit en vigueur et que la saisine du CESE par 60 députés ou 60 sénateurs soulevait des difficultés constitutionnelles.

1. L'évaluation des politiques publiques

1.1. Une compétence du Parlement

L'évaluation des politiques publiques vise à **apprécier la valeur ajoutée de l'action publique** « au regard de certains critères, comme la pertinence, l'efficacité, l'efficience, notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer le débat public »². Elle implique de définir des indicateurs et une méthode de travail permettant de mesurer les résultats d'une politique publique.

¹ Conformément à l'article L. 2143-2 du CGCT, le conseil municipal peut créer un ou plusieurs comités consultatifs « sur tout problème d'intérêt communal ». Ces comités peuvent rendre des avis à la demande du maire ou de leur propre initiative.

² Annie Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques en France. Définitions et historique », actes du séminaire sur les méthodes d'évaluation des politiques publiques, 2011.

Le travail d'évaluation fait partie intégrante des missions du Parlement, aux côtés du vote de la loi et du contrôle de l'action du Gouvernement. Depuis 2008¹, la Constitution précise d'ailleurs que le Parlement « *évalue les politiques publiques* » en s'appuyant, le cas échéant, sur l'expertise de la Cour des comptes (articles 24 et 47-2). Tous les mois, une semaine de séance est réservée « *par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* » (article 48).

L'évaluation des politiques publiques au Sénat

Au Sénat, cette mission relève d'abord des **commissions permanentes**. Conformément à l'article 19 bis A du Règlement, ces dernières « *assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois. Elles contribuent à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois* ».

Ce travail d'évaluation échoit également aux **missions d'information**, aux **commissions d'enquête** et à la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS).

1.2. Le rôle du CESE

Le CESE « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental* », en application de l'article 3 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958².

Cette précision a été ajoutée en 2010³ pour que « *les deux assemblées puissent recueillir l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques* »⁴.

Bien qu'elle ne figure pas dans la Constitution, le Conseil constitutionnel a admis cette compétence d'évaluation du CESE, considérant qu'elle n'était « *pas sans lien avec [ses] missions* » et qu'elle « *n'empiét[ait] pas* » sur le rôle du Parlement⁵.

Au CESE, le travail d'évaluation repose sur **les sections** et sur la **délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques**.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

² Ordonnance n° 58-1360, portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

⁴ [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) fait par Jean-Pierre Vial au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

⁵ Conseil constitutionnel, 24 juin 2010, Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, décision n° 2010-608 DC.

L'évaluation des politiques publiques au CESE : quelques exemples

La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques a publié une étude sur **le bilan et les perspectives du service civique** (2017), « *qui est investi par l'ensemble des jeunes, même si certains territoires et niveaux de diplômes sont plus représentés que d'autres par rapport à la population globale* »¹.

En 2015, le CESE a également publié un avis transversal sur **l'évaluation des politiques publiques**².

2. Le projet de loi organique : saisir le CESE sur la mise en œuvre d'une disposition législative

Au titre de sa contribution à l'évaluation des politiques publiques, le **CESE pourrait être saisi par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat** sur « *la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence* ». Il ne disposerait, en revanche, d'aucun pouvoir d'autosaisine.

Ce dispositif concernerait les lois adoptées par le Parlement mais également les ordonnances, après ratification ou expiration de leur délai de ratification³.

À l'initiative d'Olivier Becht (Agir ensemble), Éric Diard et Éric Baugeat (Les Républicains), l'Assemblée nationale a étendu cette capacité de saisine à **60 députés ou 60 sénateurs**.

Cette extension – qui s'inspire du seuil prévu pour la saisine du Conseil constitutionnel⁴ – autoriserait « *une minorité de parlementaires [à] requérir l'aide du CESE par la demande d'un avis leur permettant d'éclairer leurs travaux, notamment en matière d'information sur la bonne application de la législation* »⁵.

3. La position de la commission : supprimer l'article

Le Parlement, comme le Gouvernement, effectue déjà un contrôle fouillé de l'application des lois. Au Sénat, un rapport annuel permet de dresser un bilan quantitatif (nombre de décrets manquants) mais également qualitatif (difficultés rencontrées dans la mise en œuvre).

¹ « Service civique : quel bilan ? quelles perspectives ? », [étude](#) faite par Julien Blanchet et Jean-François Serre, mai 2017.

² « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », [avis](#) fait par Nasser Mansouri-Guilani, septembre 2015.

³ Conformément à l'interprétation récente de la notion de « disposition législative » (Conseil constitutionnel, 28 mai 2020, Force 5 [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité], décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020).

⁴ Articles 16, 54 et 61 de la Constitution.

⁵ Source : objet de l'amendement n° 240 d'Éric Diard, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique.

Le contrôle de l'application des lois au Sénat

Ce contrôle s'organise en plusieurs étapes, inscrites aux articles 19 *bis* A et 19 *bis* B du Règlement du Sénat :

- **le rapporteur du texte** est chargé de suivre son application après sa promulgation, le cas échéant avec un autre rapporteur désigné à cet effet ;

- **les commissions permanentes** élaborent une synthèse des contributions des rapporteurs ;

- **un bilan annuel** est publié à partir des « remontées » des commissions. Rédigé par un vice-président du Sénat, il donne une vision globale des efforts mis en œuvre par le Gouvernement et fait l'objet d'un débat, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Pour les textes adoptés au cours de la session 2018-2019, le taux global d'application des lois s'est établi à 72 %, en baisse de 6 points par rapport à l'exercice précédent. En moyenne, les décrets ont été publiés en 5 mois et 12 jours, soit un délai souvent plus long que la procédure parlementaire. Des décrets importants manquaient à l'appel, notamment pour l'application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹.

L'utilité de l'article 2 du PJLO peut interroger, comme l'a souligné le Conseil d'État².

Bien qu'il illustre « *de manière concrète les modalités de participation du CESE à la fonction d'évaluation* », son dispositif est largement satisfait par le droit en vigueur : le CESE peut déjà être saisi de l'application d'une disposition législative. L'article 70 de la Constitution prévoit, en effet, que le CESE « *peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* », ce que confirme l'article 2 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958.

La saisine du CESE par 60 députés ou 60 sénateurs présente, enfin, une fragilité constitutionnelle, comme l'a confirmé le ministère de la justice lors de son audition devant le rapporteur.

La saisine du CESE mentionnée à l'article 70 de la Constitution doit s'entendre comme celle du Parlement, en tant qu'institution et au travers le président de chaque chambre. Cette interprétation est confirmée par le fait que cette saisine n'a pas été étendue à une minorité de députés ou de sénateurs, contrairement à ce que prévoient les articles 16, 54 et 61 de la Constitution pour le Conseil constitutionnel.

Plus généralement, le CESE n'a pas vocation à devenir une institution régulant les rapports de force entre la majorité d'une assemblée parlementaire et les groupes d'opposition.

¹ [Rapport d'information](#) n° 523 (2019-2020) fait par Valérie Létard sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020.

² Avis n° 400371 du Conseil d'État sur le projet de loi organique, 25 juin 2020.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement COM-9 de son rapporteur supprimant l'article 2 du projet de loi organique.

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3

Saisine du CESE par voie de pétition

Cet article vise à faciliter la saisine du CESE par voie de pétition, notamment en réduisant le seuil de signataires requis et en ouvrant le droit de pétition aux jeunes de 16 ans.

La commission a souhaité **rendre le dispositif plus opérationnel** en évitant que les pétitions portent sur des sujets strictement locaux et en fixant un délai d'un an pour le recueil des signatures.

1. Le droit de pétition devant le CESE

1.1. Un mode de saisine récent

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹ a autorisé le dépôt de pétitions devant le CESE. L'objectif était – déjà à l'époque – de confier au Conseil un « rôle d'intermédiaire entre les citoyens, au service desquels il mobilisera son expertise afin de faire une analyse constructive du texte de la pétition, et les pouvoirs publics, auxquels il rendra un avis sur les suites à donner »².

Le cadre constitutionnel du droit de pétition

L'article 69 de la Constitution dispose que le CESE « peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ».

Les pétitions s'ajoutent aux autres modes de saisine du CESE (autosaisine, Premier ministre, président de l'Assemblée nationale, président du Sénat).

La loi organique du 28 juin 2010³ a précisé les trois conditions de recevabilité des pétitions.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

² [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) fait par Jean-Pierre Vial au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

³ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental. Ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

D'une part, la pétition doit être présentée dans les mêmes termes par **au moins 500 000 pétitionnaires majeurs, de nationalité française ou résidant régulièrement en France**. Aucune disposition n'encadre le délai de recueil des signatures, qui peut donc s'étendre sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années.

D'autre part, **la pétition doit être rédigée en français et établie par écrit**. Elle est adressée au président du CESE par un mandataire unique et comporte le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire.

La pétition doit, enfin, s'inscrire dans le champ de compétence du Conseil : **elle peut concerner toute question à caractère économique, social ou environnemental**.

Elle ne doit pas porter sur un projet de loi, bien qu'elle puisse comporter un lien direct ou indirect avec un texte en cours d'examen devant le Parlement¹.

Le contrôle de recevabilité d'une pétition

Le bureau du CESE statue sur la recevabilité de la pétition. Il peut, dans ce cadre, entendre son mandataire unique « *et éventuellement des pétitionnaires* »².

Cette procédure « *présente l'intérêt d'éviter le lancement inutile d'une procédure de recueil des signatures à l'appui d'une pétition exclue du champ d'application matériel de ce droit* »³. Elle implique un **contrôle objectif** (et non en opportunité), effectué au regard des trois conditions de recevabilité d'une pétition.

La décision du bureau est ensuite transmise au mandataire de la pétition.

Lorsqu'une pétition est déclarée recevable, le CESE se prononce dans un délai d'un an par un avis « *sur les questions soulevées [...] et les suites qu'il propose d'y donner* »⁴.

Cet avis est rendu en assemblée plénière, ce qui exclut tout recours à la procédure simplifiée devant les sections⁵. Publié au *Journal officiel*, il est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

La possibilité de déposer une pétition devant le CESE s'ajoute aux autres dispositifs d'interpellation citoyenne, notamment devant les assemblées parlementaires et locales.

¹ En application de l'article 69 de la Constitution, seul le Gouvernement peut saisir le CESE d'un projet de loi. Conseil d'État, 15 décembre 2017, Brillaut, affaire n° 402259.

² Article 5 du règlement du CESE.

³ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport](#) fait par Dominique-Jean Chertier au Président de la République, 15 janvier 2009.

⁴ Article 4-1 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 précitée.

⁵ Voir l'article 5 du PJLO pour plus de précisions sur la procédure simplifiée.

Le droit d'initiative des citoyens : comparaison des dispositifs

	Droit de pétition devant le CESE	Droit de pétition devant les collectivités territoriales	Droit de pétition devant l'Assemblée nationale	Droit de pétition devant le Sénat		Référendum d'initiative partagée (RIP)
				Procédure prévue par le Règlement du Sénat	Expérimentation en cours	
Objectif	Obtenir un avis du CESE sur les questions soulevées	Inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation des électeurs	Saisir le Parlement d'un sujet	Saisir le Parlement d'un sujet	Proposer l'inscription d'un texte à l'ordre du jour ou créer une mission d'information	Proposer l'organisation d'un référendum
Base juridique	Art. 69 de la Constitution - Art. 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précitée	Art. 72-1 de la Constitution - Art. L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales	Art. 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale	Art. 87 à 89 bis du Règlement du Sénat	Décision du Bureau du Sénat	Art. 11 de la Constitution et loi organique du 6 décembre 2013
Sujet traité	Toute question à caractère économique, social ou environnemental	Toute affaire relevant de la collectivité territoriale	Tout sujet	Tout sujet	Tout sujet législatif ou de contrôle, sauf les sujets examinés par le Sénat depuis moins d'un an	Sujets énumérés par l'article 11 de la Constitution, sans abroger une loi promulguée depuis moins d'un an
Nombre de signataires	500 000	1/5 des électeurs pour les communes et 1/10 des électeurs pour les régions et les départements	. 100 000 pour publier la pétition . 500 000 (domiciliés dans 30 départements) pour organiser un débat en séance	Aucun seuil	100 000	1/10 des électeurs, soit 4,7 millions d'électeurs
État civil des signataires	Personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France	Électeurs de la collectivité (nationalité française)	Toute personne	Toute personne	Toute personne disposant d'un compte <i>France Connect</i>	Électeurs de nationalité française
Mode de recueil des signatures	Papier	Tout moyen	Électronique	Papier	Électronique	Électronique
Délai de recueil	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	6 mois	9 mois
Délai pour donner suite aux pétitions	1 an	Aucun	Aucun	Session ordinaire	Aucun	6 mois

Source : commission des lois du Sénat

1.2. Un bilan très mitigé

En dix ans, seules trois pétitions ont été portées devant le CESE.

Une seule a atteint le seuil des 500 000 signatures : la pétition sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (février 2013). Le bureau du CESE l'a toutefois déclarée irrecevable, la pétition portant directement sur un projet de loi déposé par le Gouvernement (voir *supra*).

Les deux autres pétitions ont fait l'objet de travaux complémentaires, bien qu'elles n'aient pas obtenu un nombre suffisant de signatures :

- à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, la pétition sur le coût économique et social de l'autisme a été convertie en saisine parlementaire du CESE (2012) ;

- la pétition sur la politique de l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable a conduit à une saisine du Premier ministre (2013).

Conscient des difficultés rencontrées, **le CESE a instauré, en mai 2017, un dispositif de veille des pétitions en ligne** : le Conseil s'inspire de pétitions publiées sur les plateformes internet pour « s'autosaisir » de

certains sujets. Dénué de base juridique, ce dispositif permet de dépasser les contraintes légales actuelles relatives à la recevabilité des pétitions.

Le dispositif de veille des pétitions en ligne

Ce dispositif couvre des pétitions qui ne sont pas directement adressées au CESE mais déposées sur les plateformes internet. Un **comité de veille** – composé de sept membres du Conseil – se réunit chaque mois pour sélectionner des pétitions.

À ce jour, le CESE s’est autosaisi de 10 sujets issus de pétitions.

En septembre 2017, il a par exemple entendu en audition quatre porteurs de pétitions sur les déserts médicaux, dont l’une avait recueilli plus de 80 000 soutiens sur la plateforme change.org. Un avis a été publié sur cette question en décembre 2017¹.

2. Le projet de loi organique : conforter le droit de pétition

L’article 3 du PJLO vise à assouplir les conditions de recevabilité des pétitions devant le CESE et à accélérer leur délai d’instruction.

2.1. Le dépôt par voie électronique

Les pétitionnaires pourraient déposer leur pétition par voie postale mais également par voie électronique.

La saisine « papier » apparaît, en effet, « comme trop contraignante et peu adaptée »², alors que les pétitions en ligne se multiplient sur les plateformes dédiées.

Le rapport de Dominique-Jean Chertier – publié en janvier 2009 – plaidait déjà pour la dématérialisation des pétitions. Il proposait que les signatures s’effectuent « à titre principal par le biais du site internet du CESE », tout en conservant la possibilité d’utiliser un support papier, « pour ne pas priver les personnes qui n’ont pas accès à internet du droit de pétition »³.

Pour éviter toute saisine anonyme ou à travers de faux comptes, l’Assemblée nationale a **renvoyé à un décret en Conseil d’État le soin de préciser « les informations recueillies auprès des signataires de la pétition afin de garantir leur identification »**.

À l’initiative de son rapporteur, la commission des lois a prévu que ce décret soit pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) (amendement COM-10). Cet avis préciserait notamment les modalités et la durée de conservation de ces informations à caractère personnel.

¹ « Les déserts médicaux », [avis](#) fait au nom du CESE par Sylvie Castaigne et Yann Lasnier, décembre 2017.

² *Étude d’impact du projet de loi organique*, p. 20.

³ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport](#) précité.

Sur le plan opérationnel, le CESE pourrait recourir à *France Connect*, un dispositif permettant d'accéder à des services en ligne à partir de ses identifiants personnels (numéro de sécurité sociale, numéro fiscal, etc.).

2.2. Le nombre et l'âge des signataires

À l'initiative du Gouvernement et de son rapporteur, l'Assemblée nationale a réduit le seuil des signataires et ouvert le droit de pétition aux jeunes de 16 ans.

a) Le nombre de signataires

En 2010, le seuil de 500 000 signataires avait été choisi afin de concilier deux objectifs *a priori* contradictoires :

- rendre le droit de pétition crédible et accessible pour les citoyens ;
- « éviter les saisines locales ou farfelues [...] pour garantir que toutes les pétitions recevables aient pour objet une question d'intérêt national » et prévenir tout engorgement de l'ordre du jour du CESE¹.

Pour le rapporteur de l'Assemblée nationale, ce seuil de 500 000 signataires est trop élevé et constitue le principal obstacle au droit de pétition.

Tel qu'adopté par les députés, le texte vise donc à l'abaisser : désormais, le CESE examinerait les pétitions recueillant au moins 150 000 signatures.

Il n'existe aucun « chiffre d'or » en cette matière, l'impact de la mesure sur le nombre de pétitions déposées étant difficile à appréhender. Dans tous les cas, des groupes d'intérêts organisés pourront se mobiliser pour multiplier le nombre de signatures et inscrire leurs thématiques à l'agenda du CESE.

Conformément à l'esprit de la réforme de 2010, il convient toutefois **d'exclure les pétitions abordant des sujets strictement locaux**, que le CESE n'a pas vocation à traiter.

La commission des lois a donc souhaité ajouter un critère géographique : les 150 000 signataires devront résider dans au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer (amendement COM-10 du rapporteur).

Pour éviter l'accumulation de pétitions devenues obsolètes, la commission a précisé que **la période de recueil des signatures serait d'un an à compter du dépôt de la pétition.**

b) L'âge des pétitionnaires

Aujourd'hui réservé aux personnes majeures, **le droit de pétition serait ouvert aux jeunes de 16 ans**, de nationalité française ou résidant régulièrement en France.

¹ [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) précité.

Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, « plusieurs collectivités territoriales retiennent cette limite d'âge de seize ans, ou parfois s'en affranchissent comme le font les assemblées parlementaires, pour apprécier la recevabilité des pétitions qui leur sont adressées »¹.

Il convient toutefois d'éviter toute confusion entre les pétitions devant le CESE et le droit de vote, qui s'acquiert à 18 ans.

2.3. Le délai d'instruction

Le délai d'instruction des pétitions serait réduit : désormais, le CESE disposerait de **six mois** pour traiter les questions soulevées et préciser les suites qu'il compte y donner, contre un an aujourd'hui.

L'avis serait toujours rendu en assemblée plénière.

Droit de pétition devant le CESE : évolution du dispositif

	Droit en vigueur	Texte de l'Assemblée nationale	Texte de la commission des lois du Sénat
Support de la pétition	Papier	Papier ou électronique	
Nombre de pétitionnaires	500 000	150 000	150 000, domiciliés dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer
Âge des pétitionnaires	18 ans et plus	16 ans et plus	
État civil des pétitionnaires	De nationalité française ou résidant régulièrement en France		
Avis de la CNIL sur les informations recueillies	Non		Oui
Délai pour le recueil des signatures	Aucun		1 an
Délai d'instruction des pétitions recevables	1 an	6 mois	

Source : commission des lois du Sénat

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

¹ Source : objet de l'amendement n° CL204, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Article 4 (supprimé)
Procédures de consultation du public

Cet article vise à institutionnaliser la possibilité pour le CESE de recourir à des procédures de consultation du public, le cas échéant après tirage au sort des participants.

La commission des lois a **supprimé cet article**, refusant toute légitimation du tirage au sort dans la loi organique. Elle s'est également inquiétée des nouvelles contraintes imposées au CESE, qui pourraient l'empêcher d'organiser des consultations en ligne.

1. Les outils déjà mis en place

1.1. Plateforme en ligne et panels de citoyens

Pour enrichir ses travaux, le CESE a développé, dans le silence des textes, des outils de consultation du public.

Outre le recueil des pétitions, il a ouvert **une plateforme de consultation en ligne** : toute personne peut déposer sa contribution sur un thème de travail du CESE ou voter sur les propositions présentées¹. Une synthèse des contributions est annexée à l'avis du Conseil ; les propositions les plus soutenues reçoivent une réponse de la part du rapporteur.

Le CESE a également mis en place **deux panels de citoyens tirés au sort** :

- 28 citoyens pour l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France* », adopté le 12 mars 2019. Parmi eux, cinq citoyens ont été directement associés aux travaux de la commission temporaire du Conseil, avec voix consultative ;

- 30 citoyens pour l'avis « *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain* », adopté le 7 juillet dernier.

1.2. La convention citoyenne pour le climat

Le CESE a aussi participé à l'organisation de la convention citoyenne pour le climat, annoncée par le Président de la République le 29 avril 2019.

150 citoyens tirés au sort ont travaillé pendant 9 mois (octobre 2019-juin 2020) sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 (par rapport à 1990).

Le Conseil s'est toutefois limité à un rôle support, sans intervenir dans les travaux de la convention citoyenne : il a essentiellement mis à disposition ses moyens logistiques et budgétaires, les citoyens étant accueillis au palais d'Iéna. Sept membres du CESE ont participé au comité de gouvernance de la convention, composé de quinze personnes et chargé de veiller à l'objectivité des débats.

¹ Cette plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://participez.lecese.fr/>.

L'organisation de la convention citoyenne pour le climat

Le tirage au sort des citoyens

300 000 numéros de téléphone ont été tirés au sort par un institut de sondage et d'opinion, sous le contrôle d'un huissier de justice. Parmi eux, 96 500 numéros ont été contactés, 11 400 ayant un échange avec l'opérateur.

Sur les 11 400 contacts établis, 700 personnes n'étaient pas éligibles (moins de 14 ans, résidant à l'étranger, etc.), 6 600 ont refusé ou renoncé à participer et 4 100 ont exprimé de l'intérêt.

191 citoyens ont été retenus parmi les volontaires (dont 150 titulaires et 41 suppléants), avec l'objectif « d'obtenir un panel représentatif de la population française »¹. Pour Thierry Pech, coprésident du comité de gouvernance de la convention citoyenne, l'objectif était de « *construire une France miniature* », respectant les principaux équilibres sociaux et démographiques du pays.

Les organisateurs de la convention citoyenne ont retenu **six critères** de représentativité :

- le sexe, la convention devant être composée de 51 % de femmes et de 49 % d'hommes ;
- l'âge, avec six tranches représentant la pyramide des âges à partir de 16 ans ;
- le niveau de diplôme, les personnes sans diplôme représentant par exemple 27 % de l'échantillon ;
- les catégories socioprofessionnelles ;
- le territoire de résidence (pôles urbains, communes rurales, quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.) ;
- la zone géographique, en prenant en compte la répartition de la population entre la métropole et les outre-mer.

Les moyens mis en œuvre

16 professionnels ont animé les travaux de la convention citoyenne, sous le contrôle du comité de gouvernance. À titre d'exemple, ils ont organisé des ateliers de travail en petits groupes pour s'assurer que l'ensemble des citoyens tirés au sort puissent s'exprimer, y compris les plus réservés.

En complément, **20 experts** ont été chargés d'appuyer le travail des citoyens, en répondant à leurs questions techniques et en évaluant l'impact de leurs propositions.

Lors de ses travaux, **la convention citoyenne a auditionné 140 intervenants** (scientifiques, représentants de l'administration, acteurs associatifs, entrepreneurs, etc.) pour obtenir un « **socle** » **d'informations factuelles**. Des universitaires ont été mobilisés pour vérifier certaines informations (*fact checking*).

Sept sessions de travail ont été organisées (pour une durée de trois jours chacune), les citoyens étant indemnisés pour leur participation². Le budget total de la convention citoyenne s'est élevé à environ **5,4 millions d'euros**, pris en charge par le budget du CESE.

¹ Source : convention citoyenne pour le climat.

² Voir le commentaire de l'article 11 du PJLO pour plus de précisions concernant les conditions d'indemnisation des citoyens participant à la convention citoyenne pour le climat.

2. Le projet de loi organique : institutionnaliser la participation du public aux travaux du CESE, avec une possibilité de tirage au sort

Le 29 juin 2020, le Président de la République a affirmé son intention de faire du CESE « *la chambre des conventions citoyennes* »¹.

Sans réforme de la Constitution, la consultation du public doit toutefois s'inscrire dans le cadre des missions et des modalités de saisine du Conseil. **Il doit donc s'agir d'un outil de travail, non d'une compétence nouvelle.**

2.1. La procédure retenue

L'Assemblée nationale a fixé un **cadre général**, qui s'appliquerait à l'ensemble des procédures de consultation ou de participation lancées par le CESE.

Ces procédures seraient mises en œuvre à l'initiative du Conseil ou sur demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat.

En l'absence de précision, des « saisines croisées » seraient possibles : le Premier ministre pourrait demander l'organisation d'une consultation sur un thème relevant d'une saisine du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ce qui semble pourtant contraire aux règles de fonctionnement du CESE.

La procédure mise en œuvre par le CESE devait présenter des « *garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité* ».

Les modalités de la procédure d'association du public : le texte de l'Assemblée nationale²

- **Information** : le CESE « *met à la disposition du public associé une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur les modalités de celles-ci* » ;

- **Durée** : le CESE assure au public « *un délai raisonnable* » pour donner son avis ;

- **Suites données** : le CESE « *veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics* ».

Les résultats des consultations seraient rendus publics et transmis au Gouvernement ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

Lors des auditions du rapporteur, plusieurs membres du CESE ont regretté que ces résultats puissent faire l'objet d'une publication indépendante et ne soient pas systématiquement publiés dans les avis du

¹ Discours devant les membres de la convention citoyenne pour le climat.

² Ces dispositions s'inspirent du droit applicable aux consultations menées par l'administration (article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Conseil. Ils craignent que les consultations citoyennes soient totalement déconnectées des travaux du CESE, ce qui n'apparaît, selon eux, pas souhaitable.

2.2. Le public associé : un panel de citoyens, avec la possibilité d'un tirage au sort

Les procédures de consultation ou de participation se rapprocheraient, en réalité, d'un **panel de citoyens** : la définition du public associé devrait assurer « *une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation* ».

Les critères de représentativité

Au cours de ses travaux, l'Assemblée nationale a précisé certains critères de représentativité¹, le panel de citoyens devant :

- assurer « *une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer* » ;
- et garantir « *que la différence entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes [...] ne soit pas supérieure à un* ».

Toute personne pourrait participer aux consultations lancées par le CESE, quels que soient son âge et sa nationalité.

La consultation du public pourrait prendre plusieurs formes, parmi lesquelles le tirage au sort.

L'article 4 du PJLO précise, en effet, que le CESE « peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation »². Il s'agirait d'un **tirage au sort sélectif**, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat.

Pour le Gouvernement, le tirage au sort peut « *aujourd'hui apparaître comme une des réponses à la volonté de participation exprimée dans le pays* »³.

3. La position de la commission : supprimer l'article

La commission des lois s'est opposée à toute légitimation du tirage au sort dans la loi organique. Refusant l'émergence d'une « *démocratie de la courte paille* » pour reprendre l'expression du président Bruno Retailleau⁴, elle a **supprimé l'article 4 (amendement COM-11 du rapporteur).**

¹ Amendements identiques d'Erwan Balanant, rapporteur, et d'Isabelle Florennes (Mouvement démocrate et apparentés), adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique.

² En complément de ces consultations, le CESE pourrait tirer au sort des citoyens pour participer, avec voix consultative, aux travaux de ses commissions (articles 9 et 11 du PJLO).

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 24.

⁴ Compte rendu de la séance du Sénat, séance du 16 juillet 2020.

Nos institutions démocratiques se sont construites sur **la légitimité de l'élection** : à l'inverse d'un groupe de citoyens tirés au sort, les élus de la République, parlementaires ou élus locaux, disposent d'un mandat qui engage leur responsabilité devant leurs électeurs.

Si la participation citoyenne peut nourrir la délibération démocratique, elle ne doit en aucun cas s'y substituer. Ce d'autant plus que, tel qu'il est prévu à l'article 4, le tirage au sort s'apparente à un **sondage d'opinion**, ses résultats étant « redressés » pour assurer « *une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation* ».

Les risques de biaiser la procédure sont donc réels : en témoigne le fait que la convention citoyenne pour le climat n'a retenu, parmi les citoyens tirés au sort, que les personnes volontaires pour y participer.

À titre de comparaison, **les méthodes mises en œuvre par la Commission nationale du débat public (CNDP) semblent beaucoup plus robustes** : elles combinent des réunions publiques, des ateliers participatifs, des questionnaires en ligne, *etc.* Le tirage au sort ne constitue jamais le seul moyen d'expression des citoyens.

Les débats organisés par la CNDP

Conformément à l'article L. 121-10 du code de l'environnement, la CNDP peut organiser un **débat public national** sur « *l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

La CNDP peut être saisie par le Gouvernement, 60 députés, 60 sénateurs ou 500 000 ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France. À l'issue du débat, les pouvoirs publics doivent publier les enseignements qu'ils en ont tirés et les suites qu'ils comptent lui donner.

L'article 4 du PJLO présente ainsi un risque de redondance et d'empilement des dispositifs : le CESE pourrait organiser des consultations publiques sur des sujets connexes à ceux de la CNDP.

Sur le plan institutionnel, **la commission des lois s'est interrogée sur l'articulation entre les missions historiques du CESE et l'émergence des conventions citoyennes.** Le CESE reste, en effet, le représentant de la « société civile organisée », qui s'exprime à travers des corps intermédiaires et non d'un petit nombre de citoyens tirés au sort.

Dans ce contexte, la gouvernance des conventions citoyennes nécessite également une réflexion plus approfondie, comme l'a rappelé Thierry Pech, co-président du comité de gouvernance de la convention citoyenne pour le climat, lors de son audition devant le rapporteur. Il s'agit notamment de garantir une information claire et impartiale aux participants, en évitant tout « conflit d'intérêts » avec les organisations représentées au sein du CESE.

Au-delà de la question du tirage au sort, **l'article 4 du PJLO pourrait empêcher le CESE de lancer certaines procédures de consultation**, à rebours de l'objectif poursuivi.

Il impose, par exemple, une « représentation équilibrée » des territoires et précise que la différence entre le nombre de femmes et d'hommes constituant le public associé ne peut pas être supérieure à un. Ces critères rendent **impossible l'organisation de consultations en ligne**, dans lesquelles chaque citoyen peut librement s'exprimer, quels que soient son lieu de résidence ou son état civil.

La commission a **supprimé l'article 4**.

Article 5

Extension de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE - Suppression des études

Cet article vise à étendre la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE et à supprimer la catégorie des études, qui prendraient la forme d'avis.

La commission a souhaité **sécuriser la procédure simplifiée**, en maintenant le délai laissé au CESE pour élaborer ses avis et en permettant à chaque groupe du Conseil de s'exprimer sur ces derniers.

1. Les procédures du CESE pour un examen rapide des dossiers

Les travaux du CESE se répartissent en **quatre catégories** : les avis, les études, les résolutions et les contributions au plan national de réforme (PNR)¹.

Nombre de rapports publiés par le CESE

	Avis	Études	Résolutions	Contributions au PNR	Total
2016	15	-	-	-	15
2017	24	1	2	1	28
2018	24	1	7	1	33
2019	25	2	3	1	31
2020 (prévision)	16	6	4	1	27

Source : commission des lois du Sénat

¹ S'inscrivant dans le cadre du Semestre européen, le programme national de réforme (PNR) est transmis à la Commission européenne afin d'apprécier la stratégie économique de chaque État membre.

Les travaux du CESE

Les **avis** représentent la majorité des rapports du CESE. Sauf engagement de la procédure simplifiée (voir *infra*), ils sont rendus par l'assemblée plénière, sur la base d'un projet élaboré par la « formation de travail » (section, commission temporaire ou délégation).

Plus souples, les **études** « ont vocation à ouvrir un champ de réflexion sur une thématique donnée »¹. En théorie, elles ne doivent pas comporter de préconisations.

Les études peuvent être élaborées par l'assemblée plénière ou directement par les formations de travail. Dans ce dernier cas, les formations de travail peuvent être saisies par le bureau du CESE ou par la personne à l'initiative de la saisine (Premier ministre, président de l'Assemblée nationale ou président du Sénat).

Bien qu'elles ne soient pas prévues par les statuts du CESE, les **résolutions** lui permettent d'exprimer sa position sur un sujet donné.

Depuis 2017, le CESE élabore également une **contribution annuelle au programme national de réforme (PNR)**.

Pour Dominique-Jean Chertier, **la réactivité du CESE a longtemps constitué son « talon d'Achille »** : « outre l'exigence de qualité, l'exercice du mandat à temps partiel [...] et l'augmentation tendancielle du nombre de ses membres qui a alourdi le fonctionnement de la structure, les principales raisons de la lenteur de l'institution [tenaient] à la lourdeur du bureau, au monopole de l'émission des avis que [détenait] l'assemblée plénière et à l'insuffisance de synergie entre [le Conseil] et l'expertise externe »².

Deux procédures ont été mises en place pour accélérer la publication des avis du CESE³ : la procédure d'urgence et la procédure simplifiée.

1.1. La procédure d'urgence

Depuis 1984⁴, le Premier ministre peut engager une procédure d'urgence devant le CESE, qui rend alors son avis dans un délai d'un mois.

Cette procédure reste circonscrite aux avis demandés par le Gouvernement sur des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ou sur des propositions de loi. Les saisines parlementaires, l'autosaisine ou le droit de pétition en sont exclus.

La procédure d'urgence n'a aucune incidence sur les modalités d'adoption des avis, qui nécessitent un passage devant une section du CESE (qui serait désormais appelée « commission »⁵) puis en assemblée plénière.

¹ Article 14 du règlement du CESE.

² « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport au Président de la République](#), 15 janvier 2009.

³ Les études, les résolutions et la contribution annuelle au PNR ne sont pas couvertes par ces procédures d'examen rapide.

⁴ Loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984 modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

⁵ Voir le commentaire de l'article 8 du PJLO pour plus de précisions.

1.2. La procédure simplifiée

À l'initiative du Sénat, le législateur organique a ajouté en 2010¹ une procédure simplifiée.

Elle permet d'éviter le passage devant l'assemblée plénière du CESE, qui se réunit deux fois par mois. Il s'agit d'une dérogation à la règle selon laquelle « *seul le Conseil en assemblée est compétent pour donner un avis* »².

La procédure simplifiée s'organise de la manière suivante :

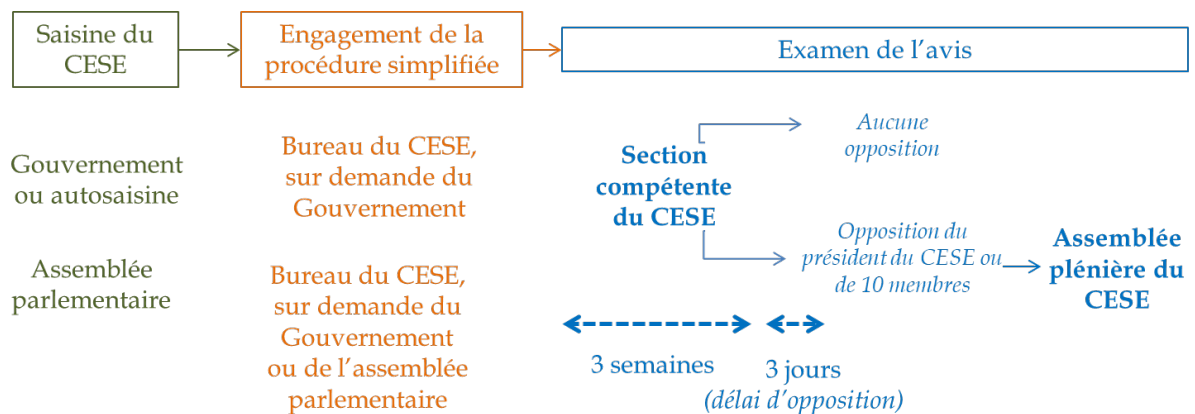
- la section compétente émet un projet d'avis dans un délai de trois semaines ;

- ce projet devient l'avis du CESE au terme d'un délai de trois jours suivant sa publication, sauf si le président du Conseil ou au moins dix de ses membres (« minorité de blocage ») demandent un examen en assemblée plénière.

Cette procédure simplifiée peut être engagée par le bureau du CESE, à la demande expresse du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la saisine. Le bureau du Conseil ne peut pas l'engager de sa propre initiative.

Depuis 2015, la procédure simplifiée a été engagée à trois reprises, dont deux fois à l'initiative du Gouvernement et une fois à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale.

La procédure simplifiée devant le CESE (état du droit)



Source : commission des lois du Sénat

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

² Article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1959 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

1.3. L'articulation entre les deux procédures

Ces deux procédures peuvent être utilisées de manière complémentaire.

Le Gouvernement peut engager la **procédure d'urgence** pour que le CESE se prononce en moins d'un mois (**objectif**). Il peut également demander au Conseil de statuer en **procédure simplifiée**, évitant ainsi un passage devant l'assemblée plénière (**moyen pour atteindre l'objectif**).

2. L'extension de la procédure simplifiée

2.1. Le texte de l'Assemblée nationale

L'article 5 du PJLO vise à étendre la procédure simplifiée pour permettre au CESE de **rendre davantage d'avis, dans des délais plus courts**. Il affirme clairement le principe selon lequel les avis peuvent être adoptés par l'assemblée plénière mais également par les commissions temporaires ou permanentes.

Pour le Conseil d'État, « *si cette mesure permet d'accélérer l'adoption des avis du CESE, il convient [toutefois] de veiller à conserver un rôle essentiel à son assemblée plénière, eu égard notamment à l'objectif de renforcement de l'institution recherché par le Gouvernement* »¹. En pratique, il reviendra au CESE de veiller à cet équilibre.

Les modalités d'engagement de la procédure simplifiée seraient modifiées, de même que les conditions d'examen de l'avis.

D'une part, le bureau du CESE pourrait engager la procédure simplifiée de sa propre initiative, même en l'absence de demande de la part du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'initiative de la saisine.

D'autre part, la commission compétente disposerait de deux semaines pour instruire le dossier, contre trois aujourd'hui.

Enfin, il serait plus difficile d'obtenir que l'avis soit examiné en séance plénière. Outre le président du CESE, cette demande devrait émaner d'au-moins un **tiers de ses membres**.

Le calcul de la « minorité de blocage »

En l'état du droit, il suffit de réunir dix membres du CESE pour activer la « minorité de blocage ».

Avec l'article 5 du PJLO, la « minorité de blocage » s'établirait à :

- 59 personnes si l'effectif du CESE est fixé à 175 membres (texte initial du Gouvernement) ;

- 65 personnes si l'effectif est fixé à 193 membres (texte de la commission des lois du Sénat).

¹ Avis n° 400371 du Conseil d'État sur le projet de loi organique, 25 juin 2020.

2.2. Les apports de la commission des lois

Sans remettre en cause l'extension de la procédure simplifiée, la commission des lois a adopté **trois mesures permettant de la sécuriser (amendement COM-14 du rapporteur)**.

En premier lieu, la commission a **maintenu le délai de trois semaines pour l'élaboration des avis**. Lors des auditions du rapporteur, les membres du CESE ont considéré qu'un délai de deux semaines serait trop court pour remettre un travail de qualité.

En deuxième lieu, la commission a souhaité que **les avis soient approuvés par le bureau du CESE** afin que chaque groupe puisse s'exprimer. Les groupes disposent, en effet, d'un représentant au sein du bureau mais pas forcément au sein de chaque commission¹.

En dernier lieu, la commission a précisé que le délai de trois jours dont disposent les membres du CESE pour s'opposer à la procédure simplifiée court à **compter de l'approbation de l'avis par le bureau**, non de sa publication. Comme le confirme l'article 23 du règlement du Conseil, l'avis ne peut pas être rendu public avant d'être définitivement adopté.

Procédure simplifiée : évolution du dispositif

	Droit en vigueur	Texte de l'Assemblée nationale	Texte de la commission des lois du Sénat
Engagement de la procédure	Demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire	Initiative du CESE ou demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire	
Passage devant l'assemblée plénière du CESE	Non, sauf activation de la minorité de blocage		
Minorité de blocage	Président du CESE ou 10 membres	Président du CESE ou 1/3 de ses membres	
Délai de blocage	3 jours à compter de la publication de l'avis		3 jours à compter de l'approbation de l'avis par le bureau
Délai laissé à la commission pour statuer	3 semaines	2 semaines	3 semaines
Passage devant le bureau du CESE	Non	Non	Oui

Source : commission des lois du Sénat

¹ Voir le commentaire de l'article 10 du PJLO pour plus de précisions sur le bureau du CESE.

3. La suppression des études

À titre subsidiaire, l'article 5 du PJLO vise à supprimer la catégorie des études, qui prendraient la forme d'avis.

Les commissions pourraient toujours publier leurs travaux sans l'aval de l'assemblée plénière, à condition que la **procédure simplifiée** soit engagée.

Le texte de l'Assemblée nationale prévoyait que les commissions soient saisies par le bureau du CESE soit de sa propre initiative, soit à la demande du Premier ministre, si le Conseil est consulté par le Gouvernement, soit, si le Conseil est consulté par une assemblée parlementaire, à la demande du président de cette assemblée.

Cette disposition pouvait toutefois porter à confusion, ce qui a justifié sa réécriture (**amendement COM-13 du rapporteur**) : **une fois saisi, il revient au CESE de répartir ses travaux entre ses différentes commissions.** Le Gouvernement et le Parlement n'ont pas vocation à intervenir dans son organisation interne.

La commission des lois a adopté **l'amendement de coordination COM-12 de son rapporteur** pour tirer les conséquences de la suppression des études.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 (supprimé)

Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi

Cet article permet au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, d'être exonéré des autres consultations prévues par des dispositions législatives ou réglementaires.

La commission des lois a **supprimé cet article** car il ne présente pas de valeur organique et il conduit à sous-estimer l'importance des consultations préalables au dépôt d'un projet de loi.

1. Les consultations préalables au dépôt d'un projet de loi

Avant leur dépôt sur le bureau de l'une des deux assemblées, les projets de loi sont examinés pour avis par le Conseil d'État¹.

¹ Article 39 de la Constitution.

En fonction des sujets traités, **des consultations complémentaires sont prévues, à titre facultatif ou obligatoire**. En pratique, « *le caractère obligatoire ou facultatif d'une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l'organisme ou prévu la consultation* »¹.

Ces consultations sont **mentionnées par l'étude d'impact**². Elles peuvent relever de la loi ordinaire, de la loi organique ou de textes réglementaires.

Le Conseil constitutionnel censure une loi lorsque le Gouvernement n'a pas mené les consultations prévues par la Constitution ou par la loi organique. Ce contrôle ne s'étend pas aux consultations prévues par la loi ordinaire ou par le pouvoir réglementaire³.

Exemples de consultations préalables au dépôt d'un projet de loi

Consultations obligatoires

- Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est « *consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* » (article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) ;

- Le Haut Conseil des finances publiques est saisi « *des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale* » (article 14 de la loi organique du 17 décembre 2012)⁴.

Consultations facultatives

- Le Haut Conseil pour le climat peut « *rendre un avis, au regard de sa compétence, sur un projet de loi, une proposition de loi ou une question relative à son domaine d'expertise* » (article L. 132-5 du code de l'environnement) ;

- Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse peut être consulté sur les projets de loi portant sur « *toute question d'intérêt général en matière de politique de jeunesse, d'éducation populaire ou [d']insertion professionnelle des jeunes* » (article 1^{er} du décret du 12 octobre 2016⁵).

¹ Secrétariat général du Gouvernement, Guide de légistique, 2017.

² Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

³ Conseil constitutionnel, 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, décision n° 2005-528 DC.

⁴ Loi organique n° 2012-1403 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

⁵ Décret n° 2016-1377 portant création du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse.

2. Le projet de loi organique : créer un « guichet unique » des consultations

2. 1. La saisine du CESE, en lieu et place d'autres instances

Lorsqu'il consultera le CESE sur un projet de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental, **le Gouvernement serait exonéré des consultations préalables prévues par des dispositions législatives ou réglementaires.**

Pour reprendre les mots du professeur Denis Baranger, le CESE deviendrait un « *guichet unique* » **des consultations** sur certains projets de loi¹. Il se substituerait aux autres instances consultatives.

Ce dispositif de subrogation resterait facultatif : pour chaque projet de loi, le Gouvernement pourrait décider, ou non, de saisir le CESE et donc de mettre en œuvre ce « guichet unique ». Ce dernier **ne couvrirait ni les projets d'ordonnance ni les projets de décret.**

L'objectif est double, comme le souligne l'étude d'impact :

- **faire du CESE « un carrefour des instances consultatives pour l'examen des projets de loi portant sur des questions entrant dans son champ de compétence » ;**

- **inciter le Gouvernement à saisir plus souvent le Conseil**, en lui évitant de consulter d'autres instances.

De manière plus prosaïque, il s'agit également « *d'alléger le travail des services ministériels devant procéder aux diverses saisines obligatoires pour l'adoption de projets de loi en matière économique, sociale et environnementale* »².

2.2. Les exceptions prévues : des consultations « irréductibles »

Certaines consultations - que l'étude d'impact qualifie « [d']irréductibles » - resteraient obligatoires : le Gouvernement aurait l'obligation de les mener, même dans l'hypothèse où il saisirait le CESE.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit **quatre exceptions, énumérées de manière limitative.**

¹ Denis Baranger, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », septembre 2020.

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 32 et 34.

Les exceptions prévues par l'article 6 du PJLO (texte de l'Assemblée nationale)

Le Gouvernement devrait toujours consulter :

- **les 26 autorités administratives ou publiques indépendantes**, dont la liste est fixée par la loi du 20 janvier 2017¹ (Haute Autorité de santé, Commission de régulation de l'énergie, etc.).

D'après l'étude d'impact, « l'expertise de ces autorités apparaît devoir être absolument conservée en raison, d'une part, de leurs domaines d'intervention (régulation de secteurs sensibles, protection des droits des citoyens, etc.) et, d'autre part, de leur indépendance »² ;

- **les commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires**, « dès lors que ces professions ne bénéficient d'aucune représentation » au sein du CESE³. Cette exception couvre notamment le Conseil commun de la fonction publique et ses déclinaisons par versant, ainsi que le Conseil supérieur de la fonction militaire ;

- **Les collectivités territoriales et leurs instances nationales de représentation.**

Initialement, cette exception concernait uniquement les consultations auprès des collectivités territoriales « mentionnées aux articles 72 et 72-3 de la Constitution », les principales visées étant les collectivités d'outre-mer⁴.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale l'a étendue aux « instances nationales dans lesquelles [les collectivités territoriales] sont représentées », ce qui inclut notamment le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Comité des finances locales (CFL) ;

- **Les partenaires sociaux, dans le cadre des concertations préalables prévues par l'article L. 1 du code du travail.**

Cette exception a également été ajoutée à l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement.

En application du code du travail, les organisations de salariés et d'employeurs sont invitées à une concertation sur tout projet de réforme portant sur « les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle » et relevant « du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ».

L'exception prévue par l'Assemblée nationale ne couvre toutefois pas l'article L. 2 du code du travail : le Gouvernement pourrait donc s'exonérer de la Commission nationale de la négociation collective et du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles⁵.

3. La position de la commission des lois : supprimer l'article

¹ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 33.

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 34.

⁴ À titre d'exemple, l'Assemblée de la Polynésie française est consultée « sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières » à cette collectivité d'outre-mer (article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

⁵ Sauf lorsque les collectivités territoriales y siègent en raison de leur compétence en matière de politique de l'emploi, d'orientation et de formation professionnelle.

L'article 6 est de nature à valoriser le rôle du CESE et à simplifier les procédures consultatives, qui se sont « *multipliées, de manière assez fragmentée et mal coordonnée* »¹.

Il soulève toutefois d'importantes difficultés – tant sur la forme que sur le fond –, justifiant sa suppression par la commission des lois (amendement COM-15 du rapporteur).

Sur la forme, cet article ne présente pas de valeur organique. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs « disjoint » du reste du texte, considérant qu'il s'agissait « *d'une règle générale relative aux consultations obligatoires imposées au Gouvernement par des dispositions législatives ou réglementaires, [excédant] le champ de la loi organique particulière au CESE* ». Dès lors, « *l'édiction d'une telle règle et de ses exceptions relève de la loi ordinaire* » et ne doit pas figurer dans ce texte².

En outre, la liste des consultations dont le Gouvernement pourrait se passer n'est pas clairement déterminée, ce qui démontre le manque d'intelligibilité de cet article.

Certes, l'exécutif a transmis au rapporteur une **liste de 27 organismes**, ce qui constitue déjà un progrès par rapport à l'examen du texte par l'Assemblée nationale³.

Cette liste n'est toutefois pas exhaustive, comme l'a admis le ministère de la justice lors de son audition devant le rapporteur. Des organes majeurs manquent à l'appel, comme le Comité national consultatif d'éthique, l'Assemblée des Français de l'étranger ou le Haut Conseil des finances publiques.

Elle comporte également certaines erreurs. À titre d'exemple, le Conseil national de l'air y est mentionné alors que sa consultation resterait obligatoire, les collectivités territoriales étant représentées dans cette instance nationale.

Sur le fond, l'article 6 ignore l'intérêt des consultations préalables : malgré la volonté du Gouvernement « *d'alléger le travail des services ministériels* », ces consultations peuvent permettre **d'éclairer la préparation d'un projet de loi**. Elles sont d'ailleurs trop peu citées dans les études d'impact, dont la qualité est souvent remise en cause.

¹ Denis Baranger, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *op. cit.*

² Avis n° 400371 du Conseil d'État sur le projet de loi organique, 25 juin 2020.

³ La liste transmise par le Gouvernement est annexée au présent rapport. Elle n'avait pas été communiquée aux députés, malgré les demandes répétées de leur rapporteur.

Les consultations préalables aux projets de loi : quelques exemples

- *Projet de loi instituant un système universel de retraite (déposé en janvier 2020)*

Le Gouvernement a mené **19 consultations obligatoires**, incluant la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), *etc.*

À son initiative, le Gouvernement a consulté **28 organismes supplémentaires**, dont les caisses de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) et les caisses autonomes (SNCF, RATP, gérants de débits de tabac, *etc.*).

- *Projet de loi relatif à la bioéthique (déposé en juillet 2019)*

17 organismes ont été consultés en amont du projet de loi, dont le Comité national consultatif d'éthique, le Conseil national d'accès aux origines personnelles, le Conseil national de la protection de l'enfance, le Conseil national de l'ordre des médecins, l'Agence de biomédecine, *etc.*

Les commissions thématiques possèdent une expertise forte sur les sujets qu'elles traitent, ainsi qu'une composition adaptée. Le CESE devrait rencontrer beaucoup de difficultés pour s'y substituer, en particulier sur les sujets les plus techniques.

L'importance des consultations préalables : quelques exemples

Sans être exhaustif, le rapporteur regrette que l'article 6 puisse permettre au Gouvernement de se passer des consultations suivantes :

- le Haut Conseil des finances publiques pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

- en matière économique, le Conseil national de la consommation, l'Autorité des normes comptables, la Commission supérieure du numérique et des postes, le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire ;

- en matière environnementale, le Conseil national de la protection de la nature et le Conseil national des déchets ;

- en matière sociale, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et la Caisse nationale d'assurance vieillesse ;

- le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le CESE pourrait également se substituer à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), alors même que les expatriés n'y sont pas représentés.

D'une manière générale, l'urgence consiste moins à diminuer les compétences des commissions consultatives qu'à réduire leur nombre, notamment lorsqu'elles ont été créées par voie réglementaire. Le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) s'est d'ailleurs fixé pour objectif de supprimer 86 commissions administratives au cours de l'année 2020.

La commission a **supprimé** l'article 6.

Article 7

Composition du CESE

Cet article vise à modifier la composition du CESE en réduisant de 25 % le nombre de conseillers - qui passerait de 233 à 175 - et en revoquant la répartition des sièges.

La commission des lois a regretté que cette réduction des effectifs ne repose sur aucun critère objectif, ni aucune étude d'impact. Elle a fixé le nombre de membres du Conseil à 193 (- 17 %), en supprimant uniquement les 40 personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement.

Elle a également supprimé la précision selon laquelle la composition du CESE devait assurer une « représentation équilibrée [...] des territoires de la République, notamment des outre-mer ». Cette disposition allait en effet à l'encontre de la vocation du Conseil, qui représente la « société civile organisée » et non les territoires.

1. La composition du CESE : 233 membres issus des « forces vives » de la Nation

Le CESE comprend **233 membres**, soit l'effectif maximal prévu par l'article 71 de la Constitution¹.

Parmi eux :

- **193 conseillers** représentent les organisations de corps intermédiaires, auxquelles ils doivent appartenir depuis au moins deux ans² ;

- **40** sont des personnalités qualifiées, nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences.

¹ Ce plafond de 233 membres est fixé au niveau constitutionnel depuis 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République).

² La procédure de désignation est précisée par le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

Les membres du CESE sont répartis en **trois pôles** : économique et social, cohésion sociale et territoriale et vie associative, protection de la nature et de l'environnement.

L'ordonnance organique du 29 décembre 1958¹ fixe la composition de chaque pôle, en dressant la liste des secteurs représentés (salariés, entreprises privées, artisans, associations de jeunesse, *etc.*).

Lorsqu'une organisation désigne plus d'un membre, l'écart entre le nombre de femmes et d'hommes ne doit pas être supérieur à un (principe de parité).

La composition du CESE : le droit en vigueur (233 membres)

- **Pôle « économique et social », 140 membres, dont :**

69 salariés

27 représentants des entreprises privées industrielles, commerciales et de services

20 représentants des exploitants et des activités agricoles

10 représentants des artisans

4 représentants des professions libérales

10 personnalités qualifiées, choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique, dont deux issues des entreprises publiques ainsi qu'une représentant les activités économiques françaises à l'étranger

- **Pôle « cohésion sociale et territoriale et la vie associative », 60 membres, dont :**

8 représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole

4 représentants de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation

10 représentants des associations familiales

8 représentants de la vie associative et des fondations

11 représentants des activités économiques et sociales des outre-mer

4 représentants des jeunes et des étudiants

15 personnalités qualifiées, choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique, dans le secteur du logement social ou en raison de leur action en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées

- **Pôle « protection de la nature et de l'environnement », 33 membres, dont :**

18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement

15 personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable, dont au moins trois dirigeants des entreprises ayant une activité significative dans ces matières

¹ Ordonnance n° 58-1360 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Âgés d'au moins 18 ans, **les membres du CESE sont désignés pour une durée de cinq ans** et ne peuvent pas accomplir plus de deux mandats consécutifs.

Alors qu'il devait expirer le 14 novembre 2020, le mandat des membres en exercice a été prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente réforme et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juin 2021¹. La prolongation de leur mandat facilite la réduction des effectifs du Conseil, telle qu'envisagée par la réforme².

Aux 233 membres du Conseil s'ajoute un maximum de **72 personnalités associées**, chargées d'appuyer le travail des sections et disposant d'une voix consultative³.

2. Réduire les effectifs et modifier la répartition des sièges

2.1. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 7 du PJLO poursuit deux principaux objectifs : réduire les effectifs du CESE et revoir la répartition des sièges, tout en respectant le principe de parité.

a) La diminution des effectifs : 175 membres

Le CESE compterait désormais 175 membres, contre 233 aujourd'hui (- 25 %).

Cette diminution reposerait sur la suppression :

- des 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement ;
- et de 18 conseillers supplémentaires.

Les membres du CESE seraient désignés par les structures représentées au sein du Conseil (organisations professionnelles, associations, chambres consulaires, *etc.*). **Aucun d'entre eux ne serait tiré au sort**, contrairement aux axes de réflexion de la convention citoyenne pour le climat.

¹ Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

² Pour plus d'informations, voir le [rapport](#) n° 632 (2019-2020) fait par Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

³ Voir le commentaire de l'article 9 du PJLO pour plus de précisions sur les personnalités associées.

Les axes de réflexion de la convention citoyenne pour le climat¹

En ce qui concerne la composition du CESE, la convention citoyenne pour le climat a proposé l'alternative suivante : « soit une même proportion de citoyens [tirés au sort] et de représentants de la société civile organisée (50/50), soit une part de citoyens entre 15 et 20 % de l'ensemble ».

Elle a invité les pouvoirs publics à réfléchir à « une durée de mandat spécifique pour les membres citoyens » et à interdire tout renouvellement de leur mandat.

Ces axes de réflexion n'ont pas été repris par le Gouvernement. Les citoyens tirés au sort participeraient uniquement à des consultations publiques ou aux travaux de des commissions du CESE, sans voix délibérative (articles 4 et 9 du PJLO).

b) La répartition des sièges : davantage de souplesse pour le Gouvernement

Le CESE s'organiserait désormais en **quatre pôles**, le pôle « économique et social » étant partagé entre les salariés et les entreprises.

L'équilibre entre ses principales composantes serait modifié à la marge : le pôle « protection de la nature et de l'environnement » subirait une « moindre réduction » de ses effectifs (- 21 %) et verrait donc son poids renforcé.

La composition du CESE : le texte de l'Assemblée nationale (175 membres)

- 52 représentants des salariés, désignés par les organisations syndicales les plus représentatives

- 52 représentants des entreprises, exploitants agricoles, artisans, professions libérales, mutuelles, coopératives et chambres consulaires, désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives et les établissements fédérateurs des réseaux consulaires²

- 45 représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative

- 26 représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement

À l'intérieur de ces quatre pôles, la liste des organisations représentées et la répartition des sièges seraient fixées par un décret en Conseil d'État, en lieu et place de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958. À titre d'exemple, le décret définirait les composantes du pôle « cohésion sociale et territoriale et vie associative », en répartissant les sièges entre les associations, les fondations, les étudiants, etc.

¹ « Les propositions de la convention citoyenne pour le climat », [version corrigée](#) du 20 juillet 2020, p. 211.

² Les établissements fédérateurs des réseaux consulaires étant CCI France, CMA France et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Le Gouvernement souhaite pouvoir **modifier plus facilement la composition du CESE** « afin de tenir compte des grandes évolutions de la société et des corps intermédiaires »¹. Le rapporteur de l'Assemblée nationale rappelle d'ailleurs que la composition du Conseil – qui dépend aujourd'hui du législateur organique – n'a évolué qu'à deux reprises depuis 1958 (1984 et 2010), sans préjudice d'ajustements ponctuels en 1990 et 2007.

Ce choix soulève toutefois **l'inquiétude des organisations représentées au CESE**, qui craignent de voir leur place amoindrie. Pour répondre à cette difficulté, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements visant à :

- préciser que la composition du Conseil assure, au sein des quatre pôles, « **une représentation équilibrée [...] des territoires de la République, notamment des outre-mer** » ;

- créer un **comité chargé de proposer, « au plus tard six mois avant la fin de chaque mandature », les évolutions à apporter à cette composition**. À titre dérogatoire, le comité se réunirait dès la promulgation de la présente loi organique, les nouveaux membres du CESE devant entrer en fonction deux mois plus tard².

**Le comité de suivi sur la composition du CESE
(texte de l'Assemblée nationale)**

Ce comité serait composé de **11 personnes**, dont :

- 3 députés désignés par le président de l'Assemblée nationale et 3 sénateurs désignés par le président du Sénat, de manière à assurer une représentation pluraliste³ ;
- 3 membres du CESE, désignés par le président du Conseil ;
- Un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président de l'institution ;
- Un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour.

D'après le rapporteur de l'Assemblée nationale, l'objectif du comité serait de disposer d'un « **droit de regard** » sur le décret fixant la répartition des sièges, « dans la mesure où le législateur se dessaisit de cette compétence »⁴ au profit du pouvoir réglementaire.

¹ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 20.

² Voir le commentaire de l'article 12 du PJLO pour plus de précisions.

³ Le comité constituerait donc un organisme extraparlamentaire au sens de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

⁴ Source : objet de l'amendement n° CL216 précité du rapporteur de l'Assemblée nationale.

c) *La parité*

Chaque organisation, association ou autorité représentée au CESE devrait « *veiller à ce que la différence entre le nombre d'hommes et de femmes qu'elle désigne ou propose ne soit pas supérieure à un* ».

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, le CESE « *est censé représenter les principales composantes de la société [...], bien qu'il n'y ait pas d'obligation constitutionnelle en la matière* »¹.

2.2. La position de la commission des lois : une moindre réduction des effectifs du CESE

La réduction des effectifs du CESE fait écho au **discours prononcé par le Président de la République** devant le Congrès le 3 juillet 2017 : « *Je proposerai une réduction d'un tiers du nombre des membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables pour la qualité générale du travail parlementaire.* »

Elle ne repose toutefois sur aucun critère objectif, ni sur aucune réelle étude d'impact. Son ampleur a d'ailleurs varié entre les différentes annonces de l'exécutif.

La réduction des effectifs du CESE : les différentes annonces de l'exécutif

Date	Source	Effectif envisagé pour le CESE	Évolution par rapport à l'effectif actuel
3 juillet 2017	Discours du Président de la République devant le Congrès	155	- 33%
30 janvier 2018	Vœux du Président de la République aux forces vives de la Nation	116	- 50 %
9 mai 2018	Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (dépôt)	155	- 33%
29 août 2019	Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique (dépôt)		
7 juillet 2020	Présent projet de loi organique (dépôt)	175	- 25 %

Source : commission des lois du Sénat

De même, il peut paraître paradoxal de réduire le nombre de membres du CESE alors que la réforme vise à les solliciter davantage. Rappelons également que la majorité des membres conservent une activité professionnelle et militante hors du CESE, ce qui assure leur ancrage dans les réalités du terrain.

¹ Avis n° 400371 du Conseil d'État sur le projet de loi organique, 25 juin 2020.

Pour le syndicat FO, « un tel choix risque d'avoir de fortes répercussions sur l'étendue des domaines d'expertise des conseillers présents. Des métiers, des secteurs d'activité, des problématiques spécifiques risquent ainsi de disparaître des sujets traités par le CESE, car il n'y aura plus personne pour les défendre et sensibiliser à l'importance de les aborder »¹.

Face à ces difficultés, la commission des lois a privilégié une « moindre réduction » de l'effectif du CESE, qui comprendrait désormais 193 membres (- 17 %) (amendement COM-16 du rapporteur).

Cette diminution porterait **uniquement sur les 40 personnalités qualifiées**. Comme l'a indiqué Erwan Balanant, rapporteur de l'Assemblée nationale, si ces personnalités qualifiées « apportent souvent une expertise et un éclairage utiles aux autres membres du [CESE], leur mode de désignation et l'importante marge de manœuvre [...] laissée au Gouvernement dans ce choix ne sont pas compatibles avec l'objectif de renouer avec la société civile »².

Par rapport au texte de l'Assemblée nationale, les 18 conseillers supplémentaires seraient répartis entre les quatre pôles du CESE, au prorata de leur représentation dans l'institution.

Les effectifs du CESE : évolution du projet de loi
(en nombre de sièges)

Pôle	Texte de l'Assemblée nationale	Texte de la commission des lois du Sénat	Évolution
Salariés	52	57	+ 5
Entreprises et assimilés	52	57	+ 5
Cohésion sociale et territoriale et vie associative	45	50	+ 5
Protection de la nature et de l'environnement	26	29	+ 3
TOTAL	175	193	+ 18

Source : commission des lois du Sénat

Au cours de ses travaux, la commission des lois a supprimé deux dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale.

En premier lieu, elle n'a pas retenu la précision selon laquelle le CESE assure « une représentation équilibrée [...] des territoires de la République, notamment des outre-mer » (amendement COM-17) du rapporteur).

¹ Source : contribution écrite transmise au rapporteur.

² [Rapport n° 3301](#) fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique, p. 40.

Le Conseil représente, en effet, la « société civile organisée », non les territoires. Cette précision soulèverait d'ailleurs de nombreuses difficultés pratiques : en particulier, comment assurer une « *représentation équilibrée* » des territoires au sein d'une institution composée de structures nationales (syndicats, associations, mutuelles, *etc.*) ?

La représentation des outre-mer a cependant été maintenue au sein du troisième pôle, désormais dénommé : « *cohésion sociale et territoriale, outre-mer et vie associative* ».

Historiquement, les outre-mer ont toujours disposé d'une représentation au CESE, ce qui paraît essentiel pour mieux prendre en compte la diversité de ces territoires sur les plans économique, social et environnemental.

En second lieu, la commission des lois a supprimé le comité « théodule » chargé de proposer les évolutions à apporter à la composition du CESE (amendement COM-18 du rapporteur).

Le rôle des parlementaires est de voter la loi et de contrôler l'action du Gouvernement, non de participer à l'élaboration d'un décret en Conseil d'État, aussi important soit-il.

Pour assurer la transparence, la commission a toutefois imposé au Gouvernement de rendre publics les critères utilisés pour répartir les sièges au sein du CESE. Chacun pourra s'assurer de leur cohérence et de leur objectivité.

3. Consacrer l'existence des groupes de représentation

3.1. Le fonctionnement des groupes

Les membres du CESE sont répartis au sein de groupes de représentation, à l'exception du président du Conseil. En application du règlement intérieur, un groupe doit comprendre **au moins trois conseillers**.

Chaque groupe dispose d'un représentant au sein du bureau et d'une « *indemnité spéciale de secrétariat permettant de financer une administration de groupe* ».

On dénombre aujourd'hui **18 groupes**, qui se sont « *sédimentés autour de critères hétérogènes (professionnels, sociaux, géographiques)* »¹ : entreprises, outre-mer, associations, environnement et nature, agriculture, artisanat, professions libérales, *etc.*

3.2. Mentionner les groupes dans l'ordonnance organique

L'article 7 vise à reconnaître l'existence des groupes au niveau organique : l'ordonnance du 29 décembre 1958 préciserait que **les membres**

¹ [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) fait par Jean-Pierre Vial au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

du CESE « *sont répartis en groupes dans les conditions fixées par son règlement* ».

Cette disposition se borne à rappeler la pratique et ne soulève donc aucune difficulté. Le nombre de conseillers à réunir pour former un groupe continuerait de relever du règlement du CESE, non de l'ordonnance organique.

La commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

Dénomination et organisation des sections du CESE

Cet article modifie le droit applicable aux sections du CESE, désormais dénommées « commissions permanentes ».

Au cours de ses travaux, la commission des lois a laissé **plus de souplesse** au Conseil pour déterminer son organisation interne.

1. Le rôle des sections

1.1. Neuf sections thématiques

Des sections thématiques préparent les avis du Conseil économique, social et environnemental avant leur présentation en assemblée plénière. Elles se réunissent une demi-journée par semaine, à huis clos¹.

Le CESE compte aujourd'hui 9 sections, soit le nombre maximal prévu par l'article 11 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958. Ce plafond a été introduit en 2010² « *dans un souci de rationalisation de l'organisation du Conseil* »³.

La liste, les compétences et la composition des sections sont fixées par le décret du 6 septembre 1984⁴.

¹ Article 18 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ [Rapport n° 416 \(2009-2010\)](#) fait par Jean-Pierre Vial au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

⁴ Décret n° 84-822 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental.

Liste des sections du CESE
(état du droit)

Sections	Compétences
Affaires sociales et santé	Démographie, famille, protection sociale, santé et établissements de soins, prévention, perte d'autonomie, solidarité, action sociale, exclusion
Travail et emploi	Relations de travail, politique de l'emploi, organisation, contenu et qualité du travail, mobilité, conditions de travail et droits des travailleurs salariés et non-salariés, formation professionnelle tout au long de la vie
Aménagement durable des territoires	Décentralisation, développement régional, planification et organisation territoriales, développement local et aménagement du territoire, urbanisme et logement, équipements collectifs, transports, communications, tourisme
Économie et finances	Politiques économiques et financières, répartition et évolution du revenu national, information économique et financière, questions relatives à l'épargne et au crédit, systèmes bancaire et d'assurance, finances publiques et fiscalité
Affaires européennes et internationales	Coopération et aide au développement, questions bilatérales et multilatérales, relations internationales, questions migratoires, questions européennes et relations avec les institutions internationales, francophonie
Agriculture, pêche et l'alimentation	Agriculture, monde rural, économie sociale agricole, pêche maritime et aquaculture, forêt et bois, sécurité et indépendance alimentaires, industries agroalimentaires et productions agricoles non alimentaires
Environnement	Protection et valorisation de l'environnement, changement climatique, biodiversité, mer et océans, transition énergétique, prévention, gestion et réparation des risques environnementaux, qualité de l'habitat
Éducation, culture et communication	Formation initiale, orientation et insertion des jeunes, enseignement supérieur et recherche, citoyenneté, accès aux droits, société de l'information et diffusion des savoirs, activités culturelles, sportives et de loisirs
Activités économiques	Matières premières, énergies, industrie, commerce, artisanat, services, économie sociale, production et consommation, protection des consommateurs, recherche et développement, innovation technologique, compétitivité

Source : commission des lois du Sénat, à partir du décret du 6 septembre 1984 précité

À l'exception du président, les membres du CESE appartiennent à une ou deux sections¹, qui comprennent entre 27 et 30 conseillers chacune. Ils sont désignés par le bureau du Conseil, sur proposition des groupes².

En complément, les sections s'appuient sur l'expertise de personnalités extérieures : les « **personnalités associées** ». Chaque section

¹ Article 10 du règlement du CESE.

² Voir le commentaire de l'article 7 du PJLO pour plus de précisions sur les groupes de représentation.

peut compter jusqu'à huit personnalités associées, soit un maximum de 72 personnalités pour l'ensemble du CESE¹.

1.2. Les autres formations de travail

Outre les commissions permanentes, le CESE peut créer des **commissions temporaires** et des **délégations permanentes** « pour l'étude de problèmes particuliers ou de questions dépassant le champ de compétence d'une section »². Leur nombre n'est pas limité.

Les commissions temporaires peuvent publier des avis ou des études. Neuf ont été instituées sous la mandature actuelle, pour traiter de sujets aussi divers que la grande pauvreté, les déserts médicaux ou l'évolution de la fonction publique.

Les délégations permanentes ont été créées par le CESE au début des années 2000³, avant de voir leur rôle consacré par la loi organique du 28 juin 2010.

Elles sont chargées d'élaborer des études mais peuvent, à titre exceptionnel, « demander au bureau [du CESE] la transformation de tout ou partie de l'étude en rapport en vue d'un projet d'avis ».

Les délégations permanentes du CESE

Le CESE compte actuellement trois délégations permanentes :

- la délégation à l'outre-mer ;
- la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques ;
- la délégation aux droits des femmes et à l'égalité.

2. Le projet de loi organique : des commissions permanentes, dont le nombre maximal ne serait plus fixé par le législateur organique

2.1. Un changement de dénomination

Afin de « simplifier la composition » du CESE⁴, les sections deviendraient des **commissions permanentes**. La dénomination des autres formations de travail – commissions temporaires et délégations permanentes – ne serait pas modifiée.

Comme le rappelle Dominique-Jean Chertier, l'organisation en sections, « *inspirée de celle du Conseil d'État, avait initialement pour but d'ériger le [CESE] en organisme technique et de prévenir le mimétisme parlementaire dont pouvait être porteur le fonctionnement en assemblée plénière* ».

¹ Voir le commentaire de l'article 9 du PJLO pour plus de précisions sur les personnalités associées.

² Article 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 précitée.

³ La première délégation – la délégation aux droits des femmes et à l'égalité – a été créée le 29 février 2000.

⁴ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 42.

En pratique, les sections du CESE sont « loin de fonctionner comme les sections du Conseil d'État. [Elles] sont un peu au [CESE] ce que les commissions sont aux assemblées »¹.

Ce changement d'appellation est repris dans le reste du projet de loi organique, notamment à l'article 9.

2.2. Le nombre de commissions permanentes

Dans sa version initiale, le projet de loi organique visait à réduire de neuf à huit le nombre maximal de commissions permanentes du CESE, s'inscrivant « dans une volonté plus globale de rationalisation » du Conseil².

L'Assemblée nationale a toutefois modifié l'objectif de cet article, à l'initiative de Pacôme Rupin (La République en Marche) et malgré l'opposition du rapporteur et du Gouvernement.

Désormais, le nombre maximal de commissions permanentes ne serait plus fixé par le législateur organique. Il dépendrait uniquement du pouvoir réglementaire, un décret en Conseil d'État déterminant la liste, les compétences et la composition des commissions permanentes.

La commission des lois a souhaité aller plus loin dans la souplesse laissé au CESE en lui confiant le soin de fixer la liste, les compétences et la composition de l'ensemble de ses formations de travail (amendement COM-19 du rapporteur).

Les commissions permanentes et les délégations seraient prévues par son règlement intérieur. Les commissions temporaires seraient créées en fonction des sujets à traiter.

Sur le plan réactionnel, la commission des lois a clarifié l'articulation entre les commissions et les délégations permanentes (**même amendement COM-19**).

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

¹ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport au Président de la République](#), 15 janvier 2009.

² Étude d'impact du projet de loi organique, p. 40 et 41.

Article 9

Remplacement des personnalités associées

Cet article vise à remplacer les personnalités associées, qui apportent leur appui technique aux sections du CESE, par deux catégories de personnes extérieures : les représentants des instances consultatives locales, d'une part, et des personnes tirées au sort, d'autre part.

La commission des lois a souhaité **mieux encadrer la participation des représentants des instances consultatives** et rendre leur procédure de nomination plus transparente. Par cohérence avec l'article 4, elle a **supprimé toute référence au tirage au sort**.

1. Les personnalités associées

1.1. Une aide pour le travail des sections

Outre les membres du CESE, les sections s'appuient sur l'expertise de personnalités extérieures : **les « personnalités associées », autrefois appelées « membres de section »**.

Conformément à l'article 12 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958¹, **chaque section peut compter jusqu'à 8 personnalités associées**, pour un total de 72 personnalités. Le CESE en compte actuellement 60, réparties entre les différentes sections.

Les personnalités associées sont **désignées par le Gouvernement « à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expertise »**². Elles sont nommées pour une durée maximale de cinq ans, afin d'exercer une mission préalablement définie³.

Le rôle des personnalités associées

Ces personnalités participent aux travaux de leur section. Elles reçoivent « *les documents et les convocations aux réunions [...] dans les mêmes conditions que les membres du Conseil* ». Elles peuvent exercer la fonction de rapporteur sur les projets d'étude et, à condition d'être désignées avec un membre du CESE, sur les projets d'avis⁴.

Les personnalités associées n'ont toutefois qu'un **rôle consultatif** : contrairement aux membres du CESE, elles ne prennent pas part aux votes des sections et ne participent pas aux assemblées plénières.

¹ Ordonnance n° 58-1360 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Article 12 précité de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958.

³ Article 5 du décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental.

⁴ Articles 12 et 16 du règlement du CESE.

1.2. Un rôle souvent contesté

Le rôle des personnalités associées n'a jamais fait l'unanimité.

Dès 1963, la commission Vallon recommandait d'en limiter le nombre et de mieux encadrer leurs conditions de nomination. En 2009, Dominique-Jean Chertier proposait même de les supprimer, considérant que cette catégorie de « *conseillers de second rang* » a été « *sinon conçue, du moins vécue, tantôt comme un lot de consolation pour ceux qui n'ont pas pu obtenir un siège de conseiller ou comme un marchepied pour ceux qui aspireraient à le devenir, tantôt comme une variable d'ajustement permettant aux groupes les plus restreints en effectifs d'être présents dans toutes les sections* »¹.

Ce constat a toutefois été nuancé par Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois du Sénat sur le projet de réforme de 2010². Il a rappelé que l'utilité des personnalités associées « *était reconnue par tous les autres conseillers et que, le plus souvent, elles étaient une source d'expertise technique précieuse qui contribuait grandement au bon fonctionnement du CESE* »³.

2. Remplacer les personnalités associées

L'article 9 du projet de loi organique vise à remplacer les personnalités associées (nommées par le Gouvernement) par deux catégories de personnes extérieures⁴.

En premier lieu, les commissions permanentes et temporaires du CESE pourraient faire appel aux représentants des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Comme à l'article 1^{er} du PJLO⁵, l'objectif est de « *recréer du lien* » entre le Conseil et les instances locales, dont les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)⁶.

En second lieu, des personnes tirées au sort pourraient également participer aux travaux des commissions, avec voix consultative. Ce tirage au sort se rapprocherait en réalité d'un panel de citoyens, ses modalités d'organisation devant assurer une « *représentativité appropriée* » du public concerné.

¹ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport au Président de la République](#), 15 janvier 2009.

² Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ [Rapport n° 416 \(2009-2010\) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental](#).

⁴ Initialement, le PJLO prévoyait une troisième catégorie de personnes extérieures : les « composantes de la société civile » non représentées au CESE. À l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale a toutefois supprimé cette notion, qui lui est apparue comme trop imprécise.

⁵ L'article 1^{er} du PJLO autorisant le CESE à saisir une ou plusieurs instances consultatives placées auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements.

⁶ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 42.

Cette disposition s'inscrit dans la continuité de l'article 4 du PJLO, qui prévoit, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat, l'organisation de tirages au sort pour la consultation du public.

Les personnalités extérieures seraient désignées par le CESE - et non plus par le Gouvernement -, selon des modalités fixées par le règlement du Conseil.

Elles recevraient une indemnisation, dans les conditions fixées par l'article 11 du PJLO. Il reviendrait également au CESE de prendre en charge leurs frais de déplacement.

3. La position de la commission

Dans un souci de transparence, la commission des lois a souhaité **mieux encadrer la participation des représentants des instances locales aux travaux du CESE (amendement COM-20 du rapporteur).**

Elle a apporté trois précisions au texte de l'Assemblée nationale :

- ces représentants disposeraient d'une **voix consultative**, seuls les membres du CESE pouvant prendre part aux votes ;
- ils seraient désignés pour une **mission déterminée** ;
- leur désignation et la durée de leur mission seraient rendues **publiques**.

Ce dispositif ne concernerait que les membres des instances créées par la loi (CESER, conseils de développement, comités consultatifs, *etc.*).

La commission des lois a par ailleurs **supprimé toute référence au tirage au sort**, par cohérence avec la position adoptée à l'article 4 du projet de loi organique.

4. Consacrer la capacité d'audition du CESE

L'ordonnance organique du 29 décembre 1958 dispose que **le CESE peut entendre des « fonctionnaires qualifiés »**, soit à la demande de ses sections, soit à l'initiative du Gouvernement. Cette rédaction n'a pas évolué depuis la publication de l'ordonnance.

En pratique, le CESE procède à **des auditions beaucoup plus larges**, de sa propre initiative et sans recevoir de directive de la part du Gouvernement¹. Il a par exemple entendu 43 personnes pour préparer son rapport sur les services publics numériques (juillet 2020), dont le secrétaire

¹ Contrairement au Parlement, la personne refusant de se présenter devant le CESE ne peut faire l'objet d'aucune sanction.

d'État chargé de ce dossier, le Défenseur des droits, le directeur interministériel du numérique, *etc.*¹

Lors de ses travaux, l'Assemblée nationale a précisé que les commissions permanentes du CESE pouvaient entendre, à leur initiative, des « fonctionnaires qualifiés » mais également « toute personne entrant dans leur champ de compétences ».

Cette disposition devrait être sans conséquence sur la pratique suivie par le CESE.

Dans un souci de clarté, la commission l'a étendue à l'ensemble des commissions du Conseil, permanentes et temporaires.

Elle a également supprimé la notion obsolète de « fonctionnaires qualifiés » : les commissions du CESE peuvent entendre toute personne, y compris les agents publics (amendement COM-21 du rapporteur).

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.

Article 9 bis Coordinations

Cet article procède à diverses coordinations au sein de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958². Il résulte d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur.

Il tire les conséquences de la nouvelle dénomination des sections du CESE, désormais appelées « commissions permanentes »³.

La commission des lois a modifié cet article afin de supprimer une redondance à l'article 9 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, concernant la compétence du Conseil d'État pour juger les contestations auxquelles peut donner lieu la désignation des membres du Conseil (amendement COM-22 du rapporteur). Cette redondance n'était que la conséquence indirecte d'une censure du Conseil constitutionnel⁴.

¹ « Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique », [avis](#) fait par Yves Kottelat et Patrick Molinoz au nom du CESE.

² Ordonnance n° 58-1360 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ Voir le commentaire de l'article 8 du PJLO pour plus de précisions.

⁴ Conseil constitutionnel, 24 juin 2010, Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, décision n° 2010-608 DC.

La commission a également clarifié l'articulation entre les commissions permanentes et temporaires du CESE.

La commission a adopté l'article 9 *bis* **ainsi modifié**.

Article 10

Composition du bureau et rôle du secrétaire général du CESE

Cet article précise la composition du bureau du CESE, en consacrant la pratique : cet organe serait constitué du président du Conseil et d'un représentant par groupe. Il clarifie également le rôle du secrétaire général, qui assisterait aux réunions du bureau, sans prendre part aux délibérations.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

1. La composition du bureau

Comme le souligne Dominique-Jean Chertier, « *l'organisation du travail au sein du CESE incombe principalement au bureau, assisté du secrétaire général [...]. L'efficacité du bureau conditionne en grande partie celle du Conseil* »¹.

Les principales compétences du bureau du CESE

- Définir les orientations stratégiques et les priorités thématiques pour la mandature ;
- Répartir les travaux entre les formations de travail (sections, commissions temporaires, délégations permanentes) ;
- Arrêter l'ordre du jour de la séance plénière ainsi que les conditions d'organisation des débats et la durée des interventions ;
- Proposer les modifications du règlement du CESE, qui doivent ensuite être approuvées en assemblée plénière puis par décret ;
- Désigner les représentants du Conseil dans les organismes extérieurs ;
- Contrôler la recevabilité des pétitions.

¹ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », [rapport au Président de la République](#), 15 janvier 2009.

Le bureau est un organe collégial, élu par l'assemblée plénière du CESE et dont la composition n'a pas évolué depuis 1992¹.

Il comprend 19 membres², dont :

- le président du Conseil ;
- et 18 conseillers³ (8 vice-présidents, 2 questeurs et 8 secrétaires).

En réalité, chacun des 18 groupes du CESE dispose aujourd'hui d'un siège au sein du bureau. Cette pratique est d'ailleurs consacrée par le règlement du Conseil.

La représentation des groupes au sein du bureau

« Chacun des groupes constitués est représenté au bureau », ce dernier ne pouvant pas comporter « plus d'un membre par groupe » (article 2 du règlement du CESE).

Les groupes élisent, en interne, leur candidat pour siéger au sein du bureau. Son nom est transmis au secrétaire général du Conseil (article 8). Sur cette base, les membres du bureau sont élus au scrutin secret par l'assemblée plénière (article 4).

Le bureau du CESE demeure « un lieu de consensus entre les groupes, qui y sont tous [également] représentés ». Son organisation diffère des assemblées parlementaires, dont les bureaux sont constitués à la représentation proportionnelle des groupes.

L'article 10 du projet de loi organique vise à consacrer la pratique : le bureau du CESE serait composé du président du Conseil et d'un représentant par groupe.

L'effectif total du bureau dépendrait du nombre de groupes constitués au sein du Conseil et non plus de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958.

2. Le rôle du secrétaire général

Le secrétaire général du CESE est nommé par décret, sur proposition du bureau du Conseil.

¹ Loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Avant 1992, le bureau du CESE comportait entre 14 et 18 membres. Son président était également président d'un groupe de représentation, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

² Article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ Lorsqu'ils ne font pas partie du bureau, les neuf présidents de section peuvent assister à ses réunions, avec voix consultative.

Les principales missions du secrétaire général

- Organiser les travaux des formations de travail ;
- Diriger les services administratifs et proposer au bureau les règles applicables aux agents (horaires de travail, régime indemnitaire, action sociale, etc.) ;
- Superviser la rédaction définitive des avis, sous la responsabilité des rapporteurs et du bureau.

Conformément à l'article 14 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, le secrétaire général du CESE « *participe aux délibérations du bureau. Il en tient procès-verbal* ».

Le PJLO vise à clarifier son rôle : le secrétaire général assisterait toujours aux réunions du bureau mais ne pourrait plus prendre part à ses délibérations. D'après l'étude d'impact, il s'agit de « *garantir une plus grande indépendance du bureau, tout en maintenant le lien fonctionnel entre le secrétaire général et le bureau* »¹.

Le règlement du CESE devra subir une modification comparable concernant la composition du conseil de questure, qui comprend aujourd'hui les deux questeurs, le président du Conseil et le secrétaire général².

La commission a adopté l'article 10 **sans modification.**

Article 10 bis

Règles déontologiques

Cet article vise à renforcer les règles déontologiques applicables aux membres du CESE en s'inspirant des propositions de l'observatoire de l'éthique publique³.

Il résulte de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement de Laurianne Rossi et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

¹ Étude d'impact du PJLO, p. 45.

² Article 3 du règlement du CESE.

³ « Projet de réforme du CESE : n'oublions pas le volet déontologique », note de l'observatoire de l'éthique publique, septembre 2020.

1. Le texte de l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté deux dispositifs.

D'une part, le CESE devrait arrêter un code de déontologie, qui complèterait utilement les règles en vigueur¹. Comme pour le règlement du Conseil, le code serait proposé par le bureau, adopté en séance plénière puis approuvé par décret.

D'autre part, un déontologue serait chargé de faire respecter les dispositions du code de déontologie. Il s'agirait d'une « personnalité indépendante », nommée par le bureau du CESE, sur proposition de son président.

2. Les apports de la commission des lois : s'assurer du caractère opérationnel du dispositif

Pour plus d'efficacité, la commission a précisé que **le code de déontologie s'appliquerait aux membres du CESE mais également aux personnes extérieures participant à ses travaux**, en cohérence avec l'article 9 du projet de loi organique (**amendement COM-23 du rapporteur**).

Pour plus de souplesse, la commission a remplacé la notion de « *déontologue* » par celle, plus large, d'« *organe chargé de la déontologie* ». **Il reviendrait au CESE de déterminer l'organisation la plus pertinente, entre un déontologue unique (comme à l'Assemblée nationale) et un comité de déontologie (comme au Sénat)**.

Cette dernière mesure s'inspire de la rédaction retenue par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

La commission a adopté l'article 10 *bis* **ainsi modifié**.

¹ L'article 57 du règlement du CESE interdit par exemple à tout membre et à toute personnalité associée « d'user de son titre [...] pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat ».

Article 10 ter
Déclaration d'intérêts des membres du CESE

Cet article prévoit que les membres du CESE transmettent une déclaration d'intérêts au déontologue du Conseil ainsi qu'au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Il résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de deux amendements identiques de son rapporteur et du Gouvernement.

La commission des lois a **sécurisé ce dispositif** en adaptant la définition du conflit d'intérêts aux spécificités du CESE et en précisant les prérogatives de la HATVP.

1. L'obligation prévue par l'Assemblée nationale

Dans les deux mois qui suivent leur désignation, les membres du CESE auraient l'obligation de **transmettre une déclaration d'intérêts au déontologue du Conseil ainsi qu'au président de la HATVP**. Ils ne seraient pas astreints aux déclarations de situation patrimoniale, qui visent à contrôler l'évolution du patrimoine au cours du mandat.

Pour se prémunir contre tout risque constitutionnel, les déclarations d'intérêts des membres du CESE ne seraient **pas rendues publiques**.

**La publication des déclarations d'intérêts :
la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹**

Portant atteinte au droit au respect de la vie privée, la publication des déclarations d'intérêts doit être proportionnée aux objectifs poursuivis.

Le Conseil constitutionnel l'a admise pour :

- **les membres du Gouvernement**, eu égard à « leur situation particulière » et « à leur pouvoir notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire et dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation » ;

- **les titulaires de mandats électoraux** (et notamment les parlementaires), pour « permettre à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ».

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré la publication des déclarations d'intérêts pour les « personnes titulaires d'autres fonctions ou emplois publics », qui « n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature administrative ». Une telle publication serait « sans lien direct » avec l'objectif de prévention des conflits d'intérêts et « porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ».

¹ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-676 DC.

Le contenu de la déclaration d'intérêts des membres du CESE serait le même que pour les ministres, par renvoi à la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le contenu de la déclaration d'intérêts

Ce document ferait apparaître les intérêts détenus dans les cinq années précédant la désignation des membres du CESE. Il comporterait les éléments suivants :

- les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification ;
- les activités de consultant exercées ;
- les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société ;
- les participations financières directes dans le capital d'une société ;
- les activités professionnelles exercées par le conjoint, le partenaire de PACS ou le concubin ;
- les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- les fonctions et mandats électifs exercés.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), préciserait le modèle et le contenu des déclarations d'intérêts.

En cas de modification substantielle de leurs intérêts, les membres du CESE disposeraient d'un délai d'un mois pour transmettre une nouvelle déclaration.

La HATVP disposerait d'un **pouvoir de contrainte** pour s'assurer de la transmission et de l'exhaustivité des déclarations d'intérêts mais également pour enjoindre les membres du CESE de faire cesser toute situation de conflit d'intérêts.

Le pouvoir de contrainte de la HATVP¹

- Transmission et contenu des déclarations d'intérêts

La HATVP pourrait adresser une injonction aux membres du CESE n'ayant pas envoyé leur déclaration d'intérêts dans les délais impartis ou ayant transmis des informations incomplètes. Cette procédure s'appliquerait également lorsqu'il n'a pas été donné suite aux demandes d'explication de la Haute Autorité.

- Injonction pour faire cesser une situation de conflit d'intérêts

La HATVP pourrait **enjoindre les membres du CESE de faire cesser toute situation de conflit d'intérêts**. Après avoir permis aux intéressés de faire valoir leurs observations dans un délai d'un mois, elle pourrait rendre cette injonction publique.

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle, les destinataires de l'injonction devront pouvoir mettre fin à la situation de conflit d'intérêts sans démissionner de leurs fonctions pour autant².

- Les sanctions pénales

Un membre du CESE qui ne respecterait pas ses obligations déclaratives serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Il pourrait se voir privé de ses droits civiques et interdit d'exercer toute fonction publique (peines complémentaires).

D'une manière générale, le fait de ne pas déférer aux injonctions de la HATVP ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission serait passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Interrogée par le rapporteur, **la HATVP considère justifiée l'extension des déclarations d'intérêts aux membres du CESE** : « *même si le CESE n'exerce qu'un rôle consultatif, l'ampleur et la portée de ses avis peuvent justifier que ses membres [y] soient soumis* ».

Elle rappelle toutefois que cette mesure représenterait une **charge supplémentaire**, « *dans un contexte de renforcement particulièrement rapide [des missions de la HATVP] et sans que les moyens, notamment en équivalent temps plein travaillé, suivent réellement* »³. Seuls 4 ETPT supplémentaires lui ont été octroyés pour mettre en œuvre la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

2. Les apports de la commission des lois

Partageant ses objectifs, la commission des lois a sécurisé l'article 10 ter en y apportant quatre améliorations (amendement COM-24 du rapporteur).

¹ Par renvoi à la loi n° 2013-907 précitée.

² Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique, décision n° 2013-676 DC.

³ Source : contribution écrite transmise par la HATVP.

En premier lieu, elle a **adapté la définition du conflit d'intérêts aux spécificités du CESE**, dont les membres défendent les intérêts des organisations qu'ils représentent (syndicats, entreprises, associations, etc.). Seuls les intérêts « extérieurs » à ces organisations sont susceptibles de soulever des conflits d'intérêts.

Pour les membres du Conseil économique, social et environnemental, constituerait ainsi un conflit d'intérêts « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* ».

Cette clarification apparaît particulièrement importante, la loi prévoyant des sanctions pénales lorsqu'il n'est pas mis fin à une situation de conflit d'intérêts.

En deuxième lieu, la commission a autorisé les membres du CESE à **joindre des observations à leur déclaration d'intérêts**, comme n'importe quel déclarant auprès de la HATVP.

En troisième lieu, elle a **permis à la Haute Autorité de demander toute explication** ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, par renvoi à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

En dernier lieu, la commission a souhaité que la HATVP **informe le président du CESE** dans l'hypothèse où un membre ne respecterait pas ses obligations déontologiques. Il reviendrait alors au président du Conseil d'en saisir l'organe chargé de la déontologie.

La commission a également supprimé un renvoi erroné au droit applicable aux déclarations de situation patrimoniale, que les membres du CESE n'ont pas vocation à remplir.

La commission a adopté l'article 10 <i>ter</i> ainsi modifié .

Article 11

**Frais de mandat et activité des membres du CESE -
Indemnisation des personnes extérieures
participant aux travaux des commissions**

Cet article poursuit trois objectifs : mieux contrôler les frais de mandat des membres du CESE, rédiger un rapport annuel de leur activité et préciser les règles d'indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions.

La commission des lois a **supprimé l'obligation d'un rapport annuel d'activité par les membres du CESE**, constatant que plusieurs dispositifs existaient déjà pour contrôler leur assiduité.

1. Les frais de mandat

Les membres du CESE perçoivent une rémunération pour l'exercice de leurs fonctions, dont les modalités de calcul sont précisées ci-dessous.

La rémunération des membres du CESE

S'élevant à 3 845,20 euros brut par mois, cette rémunération se décompose en trois parts :

- **une indemnité de fonction** de 1 866,60 euros brut, correspondant au tiers de l'indemnité parlementaire ;

- **une indemnité de résidence** de 56 euros brut, correspondant à 3 % de l'indemnité de fonction ;

- **et une indemnité représentative de frais** de 1 922,60 euros brut, correspondant à la somme des deux premières parts.

En tenant compte de la CSG, de la CRDS et de la cotisation aux caisses de retraite, **la rémunération mensuelle des membres du CESE s'établit à 2 787 euros net¹**. Cette somme peut être transférée au bénéfice des organisations syndicales, associatives ou professionnelles qui les ont désignés².

L'indemnité représentative de frais (1 922,60 euros brut par mois) est versée de manière forfaitaire, sans justificatif. Son montant varie toutefois selon l'assiduité des membres du CESE (voir *infra*).

¹ Source : projet annuel de performance (PAP) de la mission « Conseil et contrôle de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2020.

² Article 54 du règlement du CESE.

À l'initiative de Laurianne Rossi (La République en Marche), l'Assemblée nationale a encadré les conditions d'utilisation de cette indemnité en précisant que :

- son utilisation doit être en lien avec l'exercice du mandat ;
- la liste des frais est arrêtée par le Bureau, sur proposition des questeurs et après avis du déontologue du CESE.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre des réflexions menées par le bureau du Conseil, qui a créé un groupe de travail chargé d'étudier la création d'un système de remboursement sur frais réels. Il s'inspire également de la pratique mise en œuvre au Parlement, depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

2. Un rapport annuel d'activité

Désormais, tous les membres du CESE devraient rédiger un « *rapport de leur activité annuelle* », qui serait remis au président du Conseil puis rendu public sur son site internet.

La commission des lois a toutefois supprimé ce dispositif (amendement COM-26 du rapporteur) dans la mesure où :

- le CESE contrôle déjà l'assiduité de ses membres, avec la possibilité de diminuer leur indemnité représentative de frais ;
- les conseillers rendent déjà compte de leur activité aux organisations qu'ils représentent mais également aux citoyens, notamment au travers des amendements qu'ils rédigent.

Le contrôle de l'assiduité des membres du CESE

La présence des membres est attestée par l'émergence d'une liste nominative lors de chaque réunion.

Leur assiduité est prise en compte dans le calcul de l'indemnité représentative de frais, toute absence non justifiée entraînant des pénalités financières¹.

Le CESE a établi une liste de motifs d'absence autorisés, les justificatifs d'absence devant être adressés à son trésorier avant le 5 de chaque mois.

En cas d'absence chronique, les questeurs invitent l'intéressé à une réunion de « mise au point » pour examiner sa situation. Son président de groupe en est informé.

¹ Conformément à l'article 55 du règlement du CESE, l'indemnité représentative de frais peut « varier selon des modalités arrêtées par le bureau sur proposition des questeurs, en fonction des présences en séances plénières et en formations de travail ainsi que des mandats et missions exercées au sein du Conseil ».

3. L'indemnisation des personnes extérieures

En l'état du droit, l'article 22 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958¹ renvoie à un décret le soin de fixer l'indemnité des **personnalités associées**, nommées par le Gouvernement et chargées d'appuyer le travail des sections du CESE.

L'indemnité des personnalités associées

En application de l'article 4 du décret du 5 mai 1959², l'indemnité des personnalités associées s'élève à **288,39 euros par présence en réunion de section, auxquels peuvent s'ajouter 461,42 euros par rapport présenté (montants bruts)**.

Son montant maximal est fixé à 13 381,28 euros par an, ce qui correspond à environ 40 réunions et 4 présentations de rapport³.

Les personnalités associées seraient remplacées par des **personnes extérieures**, comme le prévoit l'article 9 du PJLO : les représentants des instances consultatives locales et les personnes tirées au sort.

Tirant les conséquences de cette évolution, l'article 11 renvoie à un décret le soin de fixer leur indemnité.

Cette disposition est en partie satisfaite par les textes réglementaires pris à l'occasion de la convention citoyenne pour le climat, qui permettent d'indemniser, à leur demande, les citoyens appelés « à *participer aux travaux* » du CESE⁴.

Les indemnités versées aux citoyens ayant participé à la convention citoyenne pour le climat

- Indemnité journalière : 86,04 euros par jour ;
- Indemnité supplémentaire visant à compenser la perte d'une partie du revenu professionnel : 10,03 euros par heure ;
- Prises en charge :
 - . des frais d'hébergement : jusqu'à 110 euros par nuitée ;
 - . des frais de garde d'enfants : jusqu'à 18 euros par heure (incluant le montant des cotisations patronales) ;
 - . des frais de restauration : selon le barème fixé pour les personnels civils de l'État.

¹ Ordonnance n° 58-1360 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

² Décret n° 59-602 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental.

³ Voir le projet annuel de performance (PAP) « Conseil et contrôle de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2020.

⁴ Voir, notamment, le décret n° 2019-996 du 27 septembre 2019 relatif à l'indemnisation des citoyens participant aux travaux du Conseil économique, social et environnemental.

La commission des lois a adopté **l'amendement de coordination COM-25 de son rapporteur.**

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié.**

Article 12

Modalités d'entrée en vigueur

L'article 12 prévoit que le projet de loi organique entre en vigueur **le premier jour du troisième mois suivant sa publication.**

Cette entrée en vigueur différée doit laisser suffisamment de temps pour **publier les décrets d'application du texte et modifier le règlement du CESE¹**, notamment pour tirer les conséquences de la réduction des effectifs (article 7) ainsi que des modifications apportées au traitement des pétitions (article 3) et à l'organisation des commissions (articles 8, 9 et 11).

Le Conseil d'État a déjà appelé l'attention de l'exécutif sur « *la nécessité de préparer les [...] décrets d'application concomitamment aux travaux parlementaires [...], de façon à ce qu'ils puissent entrer en vigueur en même temps* » que la réforme de l'institution².

Il convient également de laisser suffisamment de temps aux organisations représentées au CESE pour désigner leurs membres.

Comme l'a rappelé Jean-Yves Leconte, « *ce processus de désignation prend parfois plusieurs mois, certaines organisations consultant l'ensemble de leurs adhérents* ». À titre d'exemple, les 750 000 structures représentées par le groupe des associations sont consultées sur l'identité de leurs représentants au sein du CESE³.

Pour ne pas retarder la procédure, l'Assemblée nationale a souhaité que **le comité chargé de proposer les évolutions de la composition du CESE** (article 7) puisse se réunir dès la promulgation de la loi organique⁴.

La commission des lois a souhaité « desserrer » ce calendrier, qui lui a semblé peu réaliste. Elle a prévu un délai de quatre mois pour effectuer l'ensemble de ces opérations, contre deux mois dans le texte adopté par l'Assemblée nationale (**amendement COM-27 du rapporteur**).

¹ Proposées par son bureau, les modifications du règlement du CESE doivent être approuvées par l'assemblée plénière puis par décret (article 15 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental).

² Avis n° 400371 du Conseil d'État sur le projet de loi organique, 25 juin 2020.

³ [Rapport n° 632 \(2019-2020\)](#) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

⁴ Alors que, dans les autres cas, ce comité devrait se réunir au plus tard six mois avant la fin de chaque mandature du CESE.

La réforme entrerait en vigueur le premier jour du cinquième mois suivant la publication de la loi organique, le mandat des membres du CESE étant prolongé jusqu'à cette date¹.

La commission a, par ailleurs, tiré les conséquences de la suppression du comité chargé de proposer la nouvelle composition du CESE, en cohérence avec la position adoptée à l'article 7.

La commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

¹ *Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.*

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 OCTOBRE 2020

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons maintenant à l'examen du rapport de notre collègue Muriel Jourda sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le CESE est régi par les articles 69 à 71 de la Constitution. Il fait partie des trois assemblées constitutionnelles avec l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'agit toutefois d'une assemblée consultative. L'ordonnance organique du 29 décembre 1958 précise ses règles de fonctionnement.

Je vous propose de présenter rapidement le CESE tel qu'il est aujourd'hui, ce qui nous permettra de mieux apprécier les modifications introduites par le projet de loi organique.

J'aborderai quatre éléments : la composition du Conseil, son organisation, ses travaux et ses modes de saisine.

Le CESE représente ce que l'on appelle la « société civile organisée » : il est constitué de représentants de différents organismes, comme les syndicats de salariés, les représentants des employeurs, les coopératives agricoles, les mutuelles, *etc.* Sans entrer dans le détail, le Conseil est organisé en trois différents pôles : économique, social et environnemental.

Le CESE comprend également des personnalités qualifiées, qui sont désignées par le Gouvernement et qui sont au nombre de 40 sur 233 membres.

Le Conseil est un peu organisé comme une assemblée parlementaire. Il compte 18 groupes de représentation, chacun disposant d'un représentant au bureau. Il est organisé en sections, qui sont l'équivalent de nos commissions, en commissions temporaires et en délégations permanentes.

Le CESE rend des avis ou des études, ces dernières ne comprenant pas de préconisations.

J'en viens enfin au mode de saisine. Le CESE peut être saisi par le Premier ministre, soit obligatoirement sur les projets de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental ; soit de manière facultative sur des projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques ou sur tout projet de loi,

d'ordonnance ou de décret dans le domaine de sa compétence. Le Conseil peut également être consulté par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur tout problème de caractère économique, social et environnemental. Il peut, enfin, s'autosaisir et, depuis quelques années, être saisi par voie de pétition.

À l'heure actuelle, 80 % des avis rendus par le CESE relèvent de l'autosaisine, ce qui peut poser question au regard de son rôle de conseil auprès des pouvoirs publics.

Le projet de loi organique qui nous est soumis porte tout d'abord sur la composition du Conseil.

Le Gouvernement souhaite - c'est devenu l'alpha et l'oméga de la réforme des assemblées -, diminuer le nombre de membres de 25 %, ce qui supprimera totalement les 40 personnalités qualifiées et 18 représentants de la société civile. Je vous proposerai non pas de renoncer à toute diminution des effectifs, mais d'avoir recours à des critères un peu plus objectifs : seules les 40 personnalités qualifiées seraient supprimées, leur mode de désignation ayant pu faire débat.

Le Gouvernement souhaite également supprimer les personnalités associées pour les remplacer soit par des membres d'autres instances consultatives, comme les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), soit par des personnes qui seraient tirées au sort. Je proposerai la suppression du tirage au sort et nous aurons certainement l'occasion de débattre sur la pertinence, en démocratie, de ce mode de désignation.

S'agissant de l'organisation, le CESE comprendrait désormais quatre pôles. Un comité - composé notamment de trois députés et de trois sénateurs - serait chargé de faire des propositions concernant l'évolution de la composition du Conseil. Je vous proposerai de supprimer ce comité, comme nous le verrons avec l'examen des amendements.

Ce qui me paraît le plus important, c'est la dispense de consultation prévue par l'article 6 : lorsqu'il saisit le CESE sur un projet de loi, le Gouvernement serait exonéré des consultations préalables prévues par des dispositions législatives ou réglementaires. Je vous proposerai de supprimer cette disposition.

S'agissant des travaux du CESE, il lui serait désormais possible de recourir à des tirages au sort pour consulter un « échantillon » de citoyens. Je m'y opposerai également.

Enfin, les modalités de saisine du CESE ne seraient pas modifiées, à l'exception d'un ajout assez notable : comme pour le Conseil constitutionnel, 60 députés ou 60 sénateurs pourraient saisir le Conseil pour lui demander un avis, ce qui me semble contraire à la Constitution.

Le seuil de prise en compte des pétitions serait abaissé à 150 000 signataires au lieu de 500 000, et l'âge minimum des pétitionnaires serait de 16 ans. Je vous proposerai d'ajouter quelques critères de recevabilité pour que ces pétitions soient plus pertinentes.

Dans un autre registre, l'Assemblée nationale a décidé d'installer un déontologue au CESE, ainsi que d'imposer une déclaration d'intérêts à ses membres. Je vous proposerai d'apporter quelques précisions à ces règles déontologiques.

En conclusion, je dirai que ce projet de loi organique ne me paraît pas majeur sur un certain nombre de points : il entérine finalement ce qui était déjà la pratique du CESE, comme la consultation de CESER ou le recours au tirage au sort. De même, le CESE prend déjà en compte les pétitions qui n'atteignent pas 500 000 signataires, y compris lorsqu'elles sont déposées sur des plateformes dématérialisées.

D'autres dispositions me semblent dangereuses pour la démocratie. Je pense singulièrement au fait de remplacer, petit à petit, des personnes qui sont élues, comme peuvent l'être les députés, les sénateurs ou des personnes représentatives de certaines catégories d'intérêts, par des personnes tirées au sort. C'est, comme le dirait le président Bruno Retailleau, la démocratie de la « courte paille », et cela me paraît assez dangereux.

M. Jean-Yves Leconte. – Le CESE est la troisième assemblée constitutionnelle de notre pays, celle qui représente la société civile et les différentes organisations qui font la vie sociale de notre pays.

Nous partageons plusieurs des évolutions suggérées par Madame le rapporteur. Nous étions un peu inquiets sur l'article 6, qui supprime un certain nombre de consultations préalable au dépôt d'un projet de loi. Peut-être faudra-t-il le retravailler avec l'Assemblée nationale dans le cadre de la navette, mais, dans l'état actuel de sa rédaction, nous préférons sa suppression.

C'est la même chose pour l'article 2 concernant la saisine du CESE pour évaluer la mise en œuvre d'une disposition législative, même si nous en comprenons les raisons. D'une manière générale, il nous est très difficile de saisir le CESE compte tenu de l'accélération du temps législatif. Cependant, sur un certain nombre de sujets, cela pourrait nous être utile.

En revanche, nous avons un désaccord avec Madame le rapporteur en ce qui concerne l'article 4. Pourquoi ne pas envisager de tirage au sort dès lors que les intéressés n'ont pas de pouvoir décisionnel ? Selon nous, organiser une consultation sur la base d'un tirage au sort est non pas un affaiblissement de la démocratie, mais une manière de consulter la population de manière différente. À partir de là, autant que le recours au tirage au sort soit organisé et encadré. Tel qu'il est rédigé, il nous semble que l'article 4 n'est annonciateur d'aucune dérive. Le supprimer, c'est laisser au

Gouvernement la possibilité d'agir à sa guise en matière de conventions citoyennes.

Là où il y avait une petite dérive, c'était dans l'article 9, mais il suffit de supprimer la possibilité que des membres tirés au sort fassent partie des commissions du CESE. Nous sommes en accord avec Madame le rapporteur sur ce point.

Nous partageons également sa démarche par rapport à l'évolution de l'effectif du CESE. C'est vrai qu'il n'y a aucune raison de baisser par principe le nombre de membres, alors que l'on veut donner plus d'importance à cette institution.

J'en viens au comité prévu à l'article 7 pour formuler des propositions sur la composition du CESE. Si vous regardez la manière dont est organisée la composition du Conseil dans l'ordonnance organique du 29 décembre 1958, il y a quand même une description assez fine des catégories d'organisations représentées. En supprimant le comité, j'ai peur que l'on donne énormément de prérogatives au pouvoir réglementaire, au risque de ne se retrouver qu'avec des personnalités qualifiées.

Nous soutiendrons l'évolution des effectifs du CESE telle que proposée par vos amendements mais, au moment de la séance, il faudra soit affiner les catégories d'organisations représentées, soit revenir à une procédure qui ne donne pas tout le pouvoir au pouvoir réglementaire.

Enfin, sur la déontologie, nous sommes d'accord avec les amendements déposés par Madame le rapporteur.

M. Philippe Bonnacarrère. - Notre groupe est en phase avec les deux axes de travail proposés par Madame le rapporteur. Il s'agit, d'une part, d'éviter les interférences avec le fonctionnement des collectivités territoriales, et, d'autre part, de ne pas laisser le CESE empiéter sur le travail législatif, notamment en lui permettant de donner des avis sur la mise en œuvre de dispositions législatives.

Notre groupe est sans doute plus ouvert sur la question du tirage au sort. C'est impensable dans le processus législatif - vous avez rappelé l'expression du président Bruno Retailleau -, mais cela nous paraît envisageable dans un processus consultatif, à côté de la consultation des experts, à condition que le recours au tirage au sort ne soit pas systématique.

Mme Cécile Cukierman. - C'est loin d'être une réforme en profondeur des missions et de l'organisation du CESE ! C'est plutôt un toilettage, qui, à certains égards, peut tout de même être dangereux. Il s'agit ici non pas de nous prononcer pour ou contre le CESE, mais d'acter un certain nombre d'évolutions.

À l'origine, le Conseil était un lieu de dialogue social et de remontée de la réalité des rapports de forces qui s'exprimaient dans notre pays.

Force est de constater qu'il a évolué vers des problématiques environnementales, sociétales. Avec ces différents toilettages, on a l'impression que le CESE pourra être consulté sur tout et rien. Avec cette nouvelle composition, j'ai surtout l'impression que le Gouvernement consolide l'entreprise de contournement des corps intermédiaires commencée au début de ce quinquennat.

Le tirage au sort peut être une solution pour consulter le public, à condition de bien encadrer la procédure. Ce n'est toutefois pas la panacée pour améliorer le rapport des citoyens à la politique et à l'engagement.

Enfin, je reste dubitative sur l'abaissement à 16 ans du droit de pétition. N'essayons pas d'instrumentaliser une certaine forme de jeunisme.

Nous ne voterons donc pas ce projet de loi organique, même si nous partageons la position de Madame le rapporteur sur un certain nombre de points.

M. François Bonhomme. – J'ai, par principe, beaucoup de réserves sur l'utilité du CESE. Cela fait tout de même quarante ans que l'on s'interroge sur son utilité et sur les moyens de le faire exister. C'est assez pathétique !

L'abaissement à 16 ans de l'âge pour le droit de pétition est assez révélateur de l'air du temps. Imaginez Greta Thunberg à la Convention citoyenne pour le climat... On peut avoir quelques craintes pour l'avenir.

À mon sens, ce n'est pas le tirage au sort qui va renforcer la légitimité de nos institutions. La démocratie s'exerce prioritairement par l'élection. Cette histoire de tirage au sort ne va que fragiliser encore plus le système. Je note d'ailleurs que « la mise en musique » des préconisations de la convention citoyenne pour le climat produit déjà des tiraillements, et ce n'est sans doute que le début.

Concernant les personnalités qualifiées, j'avais déposé en son temps une proposition de loi organique visant à les supprimer. La simple lecture de la liste des personnes qui ont été désignées sur les quarante dernières années suffirait à convaincre de la parfaite inutilité de ce mécanisme. C'est simplement un instrument de fluidité politique pour les gouvernements et les présidents de la République.

Bref, vous l'aurez compris, le CESE est, à mon sens, une instance occupationnelle dont la suppression passerait inaperçue chez nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie Muriel Jourda de la qualité de son travail.

J'ai moi aussi été très choqué par l'article 2 sur la saisine du CESE concernant la mise en œuvre d'une disposition législative. Le Parlement vote la loi ; le Gouvernement la met en œuvre ; le Parlement contrôle sa mise en œuvre. Il n'y a rien à ajouter !

M. Alain Richard. – C'est pour une évaluation !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais le Parlement évalue aussi les lois qu'il vote !

Je partage aussi les interrogations de Madame le rapporteur sur l'article 6. Imaginer que la consultation du CESE puisse se substituer à toutes les autres consultations, sauf celles des autorités administratives indépendantes et du Conseil d'État, ce serait beaucoup trop large.

S'agissant du comité prévu à l'article 7, le texte de l'Assemblée nationale n'est pas très clair. Cet amalgame est bizarre : un comité composé, pour partie, de parlementaires donnerait son avis sur un décret du Gouvernement. Tout cela pour réfléchir à l'évolution de la composition du CESE... Je préférerais que la loi organique s'en charge.

Je pense qu'il est salutaire que les personnalités qualifiées disparaissent. À cet égard, il serait intéressant qu'un étudiant fasse une thèse sur les personnalités qualifiées dans l'histoire du CESE. D'où viennent-elles ? Comment ont-elles été nommées ? À quelles fins ? Le résultat serait parfois pittoresque.

Sur le fameux tirage au sort, je dois dire que notre groupe est partagé. Je pense, comme Madame le rapporteur, qu'il y a quand même une grande différence entre une personne tirée au sort et le citoyen, tout comme entre l'électeur et le sondé.

J'en profite pour dire que nous avons fait, avec notre ancien collègue Hugues Portelli, des propositions sur les sondages, adoptées par le Parlement. Or ces dispositions sont présentement détournées par les instituts de sondage sur un point capital. Cependant, nous ne pouvons pas déposer d'amendement sur le sujet, encadrés comme nous le sommes par l'interprétation de l'article 45 de la Constitution.

En tout état de cause, je suis entièrement d'accord avec la position exprimée par Jean-Yves Leconte sur le sujet.

M. Guy Benarroche. – Je vous remercie de m'accueillir dans cette commission et je m'excuse par avance des approximations dues à la méconnaissance d'un certain nombre de codes que vous avez entre vous depuis fort longtemps, et que je ne maîtrise pas encore aujourd'hui.

Je ne partage évidemment pas les réserves de notre collègue François Bonhomme sur l'utilité du CESE. Au contraire, nous attendions un texte beaucoup plus ambitieux. Ce n'est pas le cas, et nous le regrettons, mais nous ne demandons certainement pas la disparition du Conseil.

Le CESE a d'emblée été défini comme la chambre du long terme, et cela n'apparaît pas suffisamment dans le projet de loi organique. Il me semble également que les avis du CESE ne sont pas systématiquement portés à la connaissance des parlementaires. Cela serait pourtant très utile de les intégrer au dossier législatif en amont de l'examen d'un projet de loi.

S'agissant des procédures simplifiées pour l'adoption des avis du CESE, il faut savoir que l'ensemble des conseillers du CESE les ont rejetées après les avoir expérimentées.

Je partage l'avis de mes collègues concernant l'article 6, qui serait une véritable régression démocratique, sans parler de ses incohérences juridiques.

Enfin, sur la composition du CESE, il nous semble indispensable que le Conseil comprenne des personnes qualifiées dans les problématiques qui irriguent actuellement nos sociétés, comme les enjeux climatiques et de biodiversité. C'est tout l'intérêt des personnalités qualifiées, dont la suppression serait très préjudiciable.

M. Alain Richard. – Il est vrai que le CESE n'a pas atteint une très grande notoriété et que ses avis n'ont pas un impact très fort. C'est en partie dû au fait qu'il s'est refusé à certaines facilités : par construction même, après confrontation entre différentes représentativités, le Conseil émet des avis de compromis, qui sont équilibrés et ne cherchent pas le *scoop*. Une institution comme la nôtre devrait le relever avec estime plutôt que de s'en plaindre !

Notre rapporteur a exprimé de la méfiance quant à l'usage du tirage au sort. Il me semble, au vu des faiblesses inévitables de la démocratie représentative, que la possibilité de recourir à un tirage au sort, qui devra se faire de manière sociologiquement représentative, serait un complément bienvenu pour la préparation du débat préalable à l'élaboration d'un texte législatif. Ce dernier sera, en tout état de cause, soumis à des assemblées élues.

L'actualité récente m'a d'ailleurs rappelé que la technique du jury tiré au sort est pratiquée de longue date en matière d'éthique médicale : ceux qui préparent des projets dans ce domaine veulent très fréquemment dialoguer avec un groupe représentatif de la population.

La question est plutôt : qui conseillera et informera les membres tirés au sort ? Ils ont l'avantage de la représentativité directe et, pour ainsi dire, de la fraîcheur, mais lorsqu'ils sont confrontés à des sujets complexes, une intermédiation très substantielle est nécessaire. Les difficultés de compréhension éprouvées par les membres de la convention citoyenne pour le climat quant au devenir de leurs propositions sont très faciles à expliquer au vu de l'éventail de leurs expériences. Dès lors, quelle que soit l'institution qui recourt à une procédure de tirage au sort, elle doit s'imposer une éthique d'objectivité et de pluralisme dans le choix des experts.

Mme Valérie Boyer. – Je partage complètement la position de Madame le rapporteur sur le tirage au sort : c'est l'inverse de la méritocratie et de la démocratie. Il est important de le supprimer de ce texte, car il s'agit d'une dérive dangereuse, d'autant que le CESE est une assemblée consacrée par la Constitution.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – On a débattu de l'utilité, ou de l'inutilité, du CESE. Ce conseil existe depuis 1925 ; il a ensuite été inscrit dans la Constitution de la IV^e République, puis de la V^e. Nonobstant les divers modes de saisine possibles, qui se sont accrus au fil du temps, force est de constater que le CESE reste peu utilisé par les pouvoirs publics : on relève 80 % d'autosaisines, une proportion énorme. Ses rapports sont peu diffusés et pris en compte.

Cela peut s'expliquer, d'abord, par une raison interne, qu'Alain Richard juge favorablement, mais que l'un de nos collègues sénateurs, ancien membre du CESE, considère comme un écueil majeur : la recherche permanente du consensus. En 2009, Dominique-Jean Chertier relevait, dans son rapport au Président de la République, que ne pas recueillir de consensus au sein du Conseil était presque insultant pour l'auteur d'un avis. Ce phénomène affaiblit les avis du CESE, réduits au plus petit dénominateur commun.

À cela s'ajoute un vice externe : la vitesse actuelle du processus législatif ne permet pas de prendre temps de saisir le CESE, sauf à lui demander d'émettre un avis en quelques jours. Nous-mêmes, parlementaires, procédons à de multiples auditions : le CESE pourrait-il faire mieux dans les délais impartis par le calendrier législatif ?

Concernant le tirage au sort, il est pris en compte dans ce projet de loi organique suivant deux modalités : d'une part, comme méthode de travail, de manière à élargir la consultation du public ; d'autre part, de manière à accroître le nombre de membres du Conseil dans l'élaboration de ses travaux, ce qui est tout à fait différent.

Le CESE pratique déjà le tirage au sort. Je n'y suis pas opposée en soi : après tout, la consultation de la population se fait dans n'importe quelle commune. Toutefois, je ne pense pas que tout espace de liberté constitue un vide juridique et qu'il soit toujours utile d'écrire dans la loi ce qui se pratique assez librement. En outre, légitimer l'exercice du tirage au sort dans un projet de loi organique me paraît dangereux : je ne me fais pas cette idée de la démocratie. Il ne me semble pas que ce soit un mode de travail pertinent. Ce serait également « un pied dans la porte » : le tirage au sort pourrait peu à peu prendre la place des corps constitués qui existent en France.

Cécile Cukierman, je suis aussi dubitative que vous quant à la possibilité de signer une pétition dès l'âge de 16 ans : c'est une forme de populisme. Je vous invite donc à déposer en séance un amendement de suppression de cette mesure ; je m'en remettrai à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. Alain Richard. – Le résultat est certain !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Une telle disposition me semble simplement aller dans le sens du vent d'un certain jeunisme sans apporter grand-chose. Pour autant, il ne s'agit que de pétitions déposées auprès d'un organisme consultatif...

J'ai enfin noté un accord général quant à la suppression des personnalités qualifiées au sein du CESE.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François-Noël Buffet, président. – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi organique.

J'en profite pour rappeler les précisions apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-802 DC du 30 juillet dernier. Pour un texte organique, le Conseil utilise deux critères : il considère comme « cavalier » toute disposition qui ne présente pas de lien, même indirect, avec le texte initial ou qui est prise sur un fondement constitutionnel différent.

En l'espèce, le périmètre du texte comprend toute disposition prise sur le fondement des articles 69 à 71 de la Constitution et visant à modifier le droit applicable au Conseil économique, social et environnemental.

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-7** supprime une phrase que j'avoue ne pas comprendre, selon laquelle le CESE « encourage le rôle des assemblées consultatives en matière économique, sociale et environnementale ».

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 1^{er} autorise le CESE à consulter les instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements, ce qu'il fait déjà avec les CESER. Mon amendement **COM-8** soumet une telle consultation à l'accord des collectivités territoriales ou de leurs groupements, plutôt qu'à leur simple information. Les collectivités financent ces instances : il est donc normal qu'elles puissent coordonner leurs travaux. En outre, mon amendement précise que ces instances consultatives doivent être prévues par la loi.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 2

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-9** supprime cet article, aux termes duquel soixante députés ou soixante sénateurs pourraient saisir le CESE sur la mise en œuvre d'une disposition législative. Un risque d'instrumentalisation du Conseil par l'opposition pourrait se poser. Surtout, les modes de saisine du CESE sont prévues par la Constitution : en ajouter un autre dans un projet de loi organique me paraît donc impossible. Je partage la position de Thani Mohamed Soilihi, qui a déposé un amendement sur ce point.

L'amendement COM-9 est adopté ; l'amendement COM-4 rectifié devient sans objet.

Article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-10** porte sur la saisine du CESE par voie de pétition, un mode de saisine relativement récent. Aux termes de cet article, 150 000 signataires suffiront et ces pétitions pourront être déposées en ligne. Je propose, pour éviter que des pétitions ne portent sur des sujets locaux, que les pétitionnaires résident dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, pour éviter l'accumulation de pétitions obsolètes, je souhaite que la durée de recueil soit limitée à un an. Enfin, je propose que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) soit consultée concernant les informations recueillies auprès des signataires.

Précisons que l'objectif de l'amendement **COM-5** serait satisfait : mon amendement permettrait d'éviter les pétitions portant sur des sujets locaux. Contrairement à notre collègue Thani Mohamed Soilihi, je préfère toutefois fixer un critère objectif et donc incontestable : le lieu de résidence des signataires.

L'amendement COM-10 est adopté ; l'amendement COM-5 devient sans objet.

Article 4

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'ai compris que nous n'approuvions pas tous la suppression du recours au tirage au sort, objet de mon amendement **COM-11**, mais je vous ai expliqué les arguments qui me convainquent que ce dispositif est inopportun. Rappelons que la récente convention citoyenne pour le climat n'a pas été constituée à l'aide d'un véritable tirage au sort : ses membres étaient volontaires et devaient remplir certains critères de représentativité. Les risques de biaiser le panel sont donc réels.

L'amendement COM-11 est adopté ; l'amendement COM-1 devient sans objet.

Article 5

L'amendement de coordination COM-12 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-13** permet au CESE de répartir lui-même ses travaux entre ses différentes formations de travail. Cela relève de son organisation interne, non du Gouvernement ou du Parlement.

L'amendement COM-13 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-14** porte sur l'extension prévue à cet article de la procédure dite « simplifiée » pour l'examen des avis du CESE. Le délai prévu de deux semaines semble trop restreint ; je vous propose de le maintenir à trois semaines. Par ailleurs, l'ensemble des forces représentées au CESE ne siègent pas dans toutes les commissions, mais elles sont toutes représentées au bureau, par l'intermédiaire des groupes : dans un souci de pluralisme, je propose donc que celui-ci approuve l'avis au terme de la procédure simplifiée. Enfin, mon amendement apporte une précision quant à la manière dont le projet d'avis est porté à la connaissance des membres du CESE.

L'amendement COM-14 est adopté.

Article 6

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 6 permettrait de substituer l'avis du CESE à celui d'autres organismes consultatifs, sauf dans des cas limitativement énumérés. Il nous a été impossible de connaître la liste complète des organismes en question ; celle que nous a transmise le Gouvernement comporte des erreurs et n'est pas exhaustive. Au vu de ce manque de clarté, je vous invite à supprimer cet article, en adoptant mon amendement **COM-15**.

L'amendement COM-15 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.

Article 7

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 7 réduit de 25 % le nombre de membres du CESE. Interrogé sur le critère objectif qui justifierait ce pourcentage, le ministère de la justice m'a répondu qu'il s'agit d'un discours du Président de la République...

Je préfère fonder une telle réduction sur un raisonnement que sur un pourcentage arbitraire : c'est pourquoi je vous propose, au travers de mon amendement **COM-16**, de nous en tenir à la suppression des personnalités qualifiées, qui sont parfois nommées pour des motifs tout à fait étrangers à leurs qualifications, ce qui peut nuire au crédit du CESE. Ces personnalités sont au nombre de quarante ; les supprimer, tout en conservant les représentants des corps intermédiaires de la société civile, forces vives du CESE, entraînerait une diminution de 17 % du nombre de ses membres.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous sommes d'accord avec Madame le rapporteur sur ce point, mais il faut rappeler que l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 comportait des précisions complémentaires sur la nature des organismes qui devaient être représentés au CESE, notamment dans le domaine de la vie associative. Vous conservez les bons chiffres, mais de telles précisions manqueront ; en outre, par l'amendement **COM-18**, vous voulez supprimer le comité chargé de proposer des évolutions concernant la composition du CESE, au profit d'une simple publication par le Gouvernement des critères qu'il aura utilisés. On risque ainsi de revoir l'exécutif nommer des personnalités qu'il dira qualifiées...

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'article 7 prévoit en effet qu'un comité, comprenant notamment des parlementaires, indique au Gouvernement la marche à suivre en ce qui concerne la composition du CESE. Cela ne me paraît pas être le rôle des parlementaires que de préparer des décisions d'ordre réglementaire : c'est pourquoi je propose de supprimer ce comité. En revanche, le Gouvernement devrait rendre publics les critères utilisés pour répartir les sièges du CESE. Le Gouvernement ne nommerait pas lui-même les personnalités amenées à y siéger, mais désignerait simplement les organismes chargés de les choisir.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans l’ordonnance en vigueur aujourd’hui, certains de ces organismes sont spécifiés : des mutuelles, des coopératives... Pourquoi ne pas laisser au législateur la capacité de préciser qui sera chargé de ces nominations au titre de la vie associative ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Si vous avez des idées en la matière, je vous invite à les exprimer en séance ; je les examinerai alors.

L’amendement COM-16 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le texte issu des travaux de l’Assemblée nationale indique que le CESE « assure une représentation équilibrée des territoires de la République, notamment des outre-mer ». Les outre-mer craignent, en effet, de ne plus être représentés dans toute leur diversité. Pour autant, la « représentation équilibrée des territoires de la République » n’est pas du tout l’objet du CESE, qui représente la société civile, mais bien celle du Sénat. Avec mon amendement COM-17, je vous propose donc de supprimer cet alinéa, tout en intégrant expressément les outre-mer dans l’un des collèges du CESE.

M. Thani Mohamed Soilihi. – J’entends l’argumentation de Madame le rapporteur, mais l’équilibre entre territoires est important, notamment vis-à-vis des outre-mer, dont nous connaissons tous les particularités et l’éloignement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – C’est pourquoi j’entends intégrer expressément les outre-mer au collège des représentants de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative. Je propose également d’ajouter cinq conseillers supplémentaires au sein de ce collège.

L’amendement COM-17 est adopté ; l’amendement COM-6 devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous avons évoqué l’amendement COM-18 il y a quelques instants : ce n’est pas le rôle des parlementaires que d’assister le Gouvernement dans l’exercice de son pouvoir réglementaire. Je propose donc de supprimer le comité prévu à l’article 7.

L’amendement COM-18 est adopté.

Article 8

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement COM-19 offre au CESE de la souplesse dans son organisation interne.

L’amendement COM-19 est adopté.

Article 9

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-20** supprime le tirage au sort de personnes qui seraient associées aux décisions du CESE, pour les motifs que j’ai exposés tout à l’heure. Il permettrait de satisfaire l’amendement déposé par Jean-Yves Leconte, qui poursuivait le même objectif.

L’amendement COM-20 est adopté ; l’amendement COM-3 devient sans objet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Mon amendement **COM-21** supprime une précision qui n’a pas lieu d’être.

L’amendement COM-21 est adopté.

Article 9 bis

L’amendement de coordination COM-22 est adopté.

Article 10 bis

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’Assemblée nationale a voulu ajouter de nouvelles règles déontologiques en prévoyant, pour le CESE, un code de déontologie et un déontologue chargé de veiller à sa mise en œuvre. Je vous propose, dans l’amendement **COM-23**, que ce code s’applique aussi aux personnes extérieures qui participeront aux travaux du CESE. Par ailleurs, pour laisser au Conseil le soin de choisir entre un déontologue, comme à l’Assemblée nationale, et un comité de déontologie, comme au Sénat, je propose que l’on s’en tienne à la notion d’« organe chargé de la déontologie ».

L’amendement COM-23 est adopté.

Article 10 ter

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’article 10 *ter* prévoit la remise d’une déclaration d’intérêts par les membres du CESE à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cela ne pose pas de problèmes de principe, mais les membres du Conseil y siègent justement pour représenter des intérêts. Avec mon amendement **COM-24**, je propose donc que le conflit d’intérêts soit défini par rapport aux intérêts extérieurs à ceux qu’ils viennent représenter au CESE.

L’amendement COM-24 est adopté.

Article 11

L’amendement de coordination COM-25 est adopté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement **COM-26** supprime un rapport d’activité prévu pour les membres du CESE.

L’amendement COM-26 est adopté.

Article 12

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L’amendement **COM-27** repousse de deux mois l’entrée en vigueur de ce projet de loi organique, le délai actuellement prévu me semblant trop court.

L’amendement COM-27 est adopté.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Relations entre le CESE et les autres instances consultatives			
Mme JOURDA, rapporteur	7	Suppression d’une disposition imprécise	Adopté
Mme JOURDA, rapporteur	8	Consultation des instances locales par le CESE	Adopté
Article 2 Saisine du CESE sur la mise en œuvre de dispositions législatives			
Mme JOURDA, rapporteur	9	Suppression de l’article	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	4 rect.	Suppression de la saisine du CESE par 60 députés ou 60 sénateurs	Satisfait ou sans objet
Article 3 Saisine du CESE par voie de pétition			
Mme JOURDA, rapporteur	10	Conditions de recevabilité des pétitions	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	5	Pétitions sur un sujet d’intérêt national	Satisfait ou sans objet
Article 4 Procédures de consultation du public			
Mme JOURDA, rapporteur	11	Suppression de l’article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	1	Publication, dans un format ouvert, des résultats de la consultation du public	Satisfait ou sans objet
Article 5 Extension de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE – Suppression des études			
Mme JOURDA, rapporteur	12	Coordination	Adopté
Mme JOURDA, rapporteur	13	Répartition des travaux entre les commissions du CESE	Adopté
Mme JOURDA, rapporteur	14	Sécurisation de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE	Adopté
Article 6 Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi			
Mme JOURDA, rapporteur	15	Suppression de l'article	Adopté
M. LECONTE	2	Marge d'appréciation du Gouvernement concernant la dispense de consultation	Satisfait ou sans objet
Article 7 Composition du CESE			
Mme JOURDA, rapporteur	16	Effectifs du CESE	Adopté
Mme JOURDA, rapporteur	17	Représentation des outre-mer au CESE	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	6	Représentation des outre-mer au CESE	Satisfait ou sans objet
Mme JOURDA, rapporteur	18	Suppression du comité chargé de proposer les évolutions à apporter à la composition du CESE	Adopté
Article 8 Dénomination et organisation des sections du CESE			
Mme JOURDA, rapporteur	19	Articulation entre les formations de travail du CESE	Adopté
Article 9 Remplacement des personnalités associées			
Mme JOURDA, rapporteur	20	Suppression du tirage au sort pour la participation des citoyens aux commissions du CESE	Adopté
M. LECONTE	3	Suppression du tirage au sort pour la participation aux commissions du CESE	Satisfait ou sans objet
Mme JOURDA, rapporteur	21	Auditions organisées par le CESE	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 9 bis Coordinations			
Mme JOURDA, rapporteur	22	Coordination	Adopté
Article 10 bis Règles déontologiques			
Mme JOURDA, rapporteur	23	Règles déontologiques applicables au CESE	Adopté
Article 10 ter Déclaration d'intérêts des membres du CESE			
Mme JOURDA, rapporteur	24	Prévention des conflits d'intérêts au sein du CESE	Adopté
Article 11 Frais de mandat et activité des membres du CESE – Indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions			
Mme JOURDA, rapporteur	25	Coordination	Adopté
Mme JOURDA, rapporteur	26	Suppression du rapport d'activité des membres du CESE	Adopté
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur			
Mme JOURDA, rapporteur	27	Entrée en vigueur du projet de loi organique	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 7 octobre 2020, le périmètre indicatif du projet de loi organique n° 712 (2019-2020).**

Ce périmètre comprend toute disposition prise sur le fondement des articles 69 à 71 de la Constitution et visant à modifier le droit applicable au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du sceau

Mme Aude Richard, chef du bureau du droit public

Mme Christelle Hilpert, conseillère des affaires civiles du garde des sceaux

M. Guillem Gervilla, conseiller parlementaire du garde des sceaux

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

M. Patrick Bernasconi, président

M. Vincent Le Roux, directeur de cabinet

Mme Catherine Lopez, conseillère chargée des relations institutionnelles

Assemblée des CESER de France

M. Laurent Degroote, président

M. Julien Bluteau, délégué général

Commission nationale du débat public (CNDP)

Mme Chantal Jouanno, présidente

Mme Ilaria Casillo, vice-présidente

Convention citoyenne pour le climat

M. Thierry Pech, co-président, directeur général de Terra Nova

Mme Clara Pisani-Ferry, conseillère

Groupes du CESE

Groupe de l'agriculture

Mme Marie-Thérèse Bonneau, présidente

Groupe de l'artisanat

Mme Catherine Foucher, présidente

Groupe des associations

M. Jean-Karl Deschamps, président

M. Arthur Baubeau-Luban, attaché de groupe

Groupe CFDT

M. Albert Ritzenthaler, président

Groupe CFE-CGC

Mme Carole Couvert, vice-présidente du CESE

Groupe CGT

Mme Marie-Claire Cailletaud, présidente

Groupe CGT-FO

M. Serge Legagnoa, président

M. Abdallah Moussaoui, attaché de groupe

Groupe de la coopération

M. Christophe Grison, président

Groupe des entreprises

Mme Anne-Marie Couderc, présidente

Groupe environnement et nature

Mme Élodie Martinie-Cousty, présidente

Groupe de la mutualité

Mme Dominique Joseph, présidente

Mme Karine Krikorian, attachée de groupe

Groupe des organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse

Mme Lilâ Le Bas, présidente

Groupe de l'outre-mer

M. Philippe Edmond-Mariette, conseiller

M. David Latchimy, collaborateur

Groupe des personnalités qualifiées

M. Jean Grosset, questeur du CESE

Groupe des professions libérales

M. Michel Chassang, président

Groupe UNAF

Mme Marie-Andrée Blanc, présidente de l'UNAF

Mme Aminata Koné, présidente du groupe de l'UNAF au CESE

Groupe UNSA

Mme Martine Vignau, présidente

Contributions écrites :

Groupe CFTC du CESE

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

Régions de France

ANNEXE : LISTE DE INSTANCES CONSULTATIVES CONCERNÉES PAR L'ARTICLE 6 DU PJLO

Le ministère de la Justice a transmis au rapporteur la liste des instances que le Gouvernement serait dispensé de consulter en cas de saisine du CESE.

La liste « miroir » a également été transmise : elle énumère les instances dont la consultation resterait obligatoire.

Le rapporteur souligne que ces deux listes doivent être examinées avec précaution : elles ne sont pas exhaustives et semblent comporter certaines erreurs. Il est conseillé de se rapporter à l'article 6 du PJLO pour obtenir plus précisions.

➤ **Instances dont la consultation ne serait plus obligatoire, selon le ministère de la justice**

Instance	Fondement juridique	
Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières	Art. L. 614-2 du code monétaire et financier	« Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières est saisi pour avis par le ministre chargé de l'économie de tout projet de loi ou d'ordonnance (...) traitant de questions relatives au secteur de l'assurance, au secteur bancaire, aux émetteurs de monnaie électronique, aux prestataires de services de paiement et aux entreprises d'investissement, à l'exception des textes portant sur l'Autorité des marchés financiers ou entrant dans les compétences de celle-ci. »
Commission supérieure du numérique et des postes	Art. L. 125 du code des postes et des communications électroniques	« La Commission supérieure du numérique et des postes (...) / veille à l'évolution équilibrée des secteurs des postes et des communications électroniques et étudie les questions relatives à la neutralité de l'internet. Elle émet, à cette fin, un avis sur les projets de modification de la législation applicable à ces secteurs, sur les projets de cahier des charges de La Poste et des opérateurs chargés du service universel des communications électroniques et les projets de contrats de plan de La Poste. »
Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire	Art. 4 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire	« II. - Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire est consulté sur tous les projets de dispositions législatives (...) communes à l'économie sociale et solidaire ainsi que sur les projets de dispositions relatives à l'entrepreneuriat social. »
Autorité des normes comptables	Art. 1 ^{er} de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables	« L'Autorité des normes comptables (...) / donne un avis sur toute disposition législative ou réglementaire contenant des mesures de nature comptable applicables aux [personnes physiques ou morales soumises à l'obligation légale d'établir des documents comptables conformes aux normes de la comptabilité privée], élaborée par les autorités nationales. »

Instance	Fondement juridique	
Conseil de normalisation des comptes publics	Art. 136 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002	« Le conseil de normalisation des comptes publics est consulté sur tout projet de norme de comptabilité générale applicable aux personnes mentionnées au I. Ces normes comptables ne sont pas soumises à l'avis du comité prévu à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales. »
CNAM CNAV CNAF ACOSS Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles	Art. L. 200-3 du code de la sécurité sociale	« Le conseil ou les conseils d'administration de la Caisse nationale de l'assurance maladie, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et la commission prévue à l'article L. 221-4 sont saisis, pour avis et dans le cadre de leurs compétences respectives, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Les avis sur les projets de loi sont motivés. »
Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants	Art. L. 612-1 du code de la sécurité sociale	« Le conseil (...) est saisi pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que des projets de mesures législatives ou réglementaires lorsque celles-ci concernent spécifiquement la sécurité sociale des travailleurs indépendants. »
Conseil national pour l'accès aux origines personnelles	Art. L. 147-1 du code de l'action sociale et des familles	Mesure législative prise dans le domaine de l'accès aux origines personnelles
Conseil supérieur de la mutualité	Art. L. 411-1 du code de la mutualité	Tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des mutuelles, des unions et des fédérations
Union nationale des caisses d'assurance maladie	Art. L. 182-2 du code de la sécurité sociale	Projets de loi et de décret relatifs à l'assurance maladie
Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire	Art. L. 182-3 du code de la sécurité sociale	Projets de loi relatifs à l'assurance maladie et de financement de la sécurité sociale
Conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole	Art. L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime	Tout projet de loi ou tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur les régimes obligatoires de protection sociale des salariés et des non-salariés des professions agricoles, sur l'action sanitaire et sociale ou sur l'équilibre financier de ces régimes, et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale.
Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	Art. D. 1145-2 du code du travail	Projets de loi ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Instance	Fondement juridique	
Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié	Art. L. 3346-1 du code du travail	Projets de loi ou d'ordonnance de déblocage de l'épargne salariale
Conseil d'orientation des conditions de travail	Art. L. 4641-1 du code du travail	Projets de textes législatifs et réglementaires concernant cette matière
Conseil supérieur de la prud'homie	Art. R. 1431-3 du code du travail	<p>Consulté sur les projets de loi relatifs :</p> <p>1° A l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes ;</p> <p>2° A l'élection, au statut et à la formation des conseillers prud'hommes ;</p> <p>3° A la procédure suivie devant les conseils de prud'hommes ;</p> <p>4° Aux décrets pris en application de l'article L. 1422-3</p>
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	Art. L. 232-1 du code de l'éducation	<p>Questions relatives aux missions confiées aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les cas prévus par le présent code ou aux établissements publics de recherche, dans les cas prévus par le code de la recherche</p> <p>Projets de réformes relatives à l'emploi scientifique</p>
Mission interministérielle de l'eau (MIE)	Art. R. 213-13 du code de l'environnement	La mission donne son avis sur tous les projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, élaborés par les différents ministères
Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques	Art. R. 213-77 du code de l'environnement	Le comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques est consulté sur les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle.
Conseil national de la protection de la nature (CNP)	Art. L. 134-2 du code de l'environnement	Il peut être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents. Il peut également se saisir d'office.
Conseil national de l'air	Art. D. 221-16 du code de l'environnement	Le ministre chargé de l'environnement peut saisir pour avis le Conseil national de l'air de toutes les questions relatives à la lutte contre la pollution de l'air et à l'amélioration de la qualité de l'air. Ce conseil peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les politiques publiques ayant une incidence dans ce domaine.

Instance	Fondement juridique	
Conseil national des déchets	Art. D. 541-1 du code de l'environnement	Le Conseil national des déchets est placé auprès du ministre chargé de l'environnement. Le ministre peut le saisir pour avis de toutes les questions relatives aux déchets, à l'exclusion des déchets radioactifs. Le Conseil national des déchets peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine.
Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs	Art. D. 541-6-1 du code de l'environnement	Elle peut être consultée sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les filières de responsabilité élargie des producteurs.
Conseil national du bruit	Art. D. 571-99 du code de l'environnement	Le ministre chargé de l'environnement peut saisir, pour avis, le Conseil national du bruit de toute question relative à la lutte contre les nuisances sonores et à l'amélioration de la qualité de l'environnement sonore. Il peut le consulter sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine.

➤ **Instances dont la consultation resterait obligatoire, selon le ministère de la justice**

Instance	Fondement juridique	
Instances nationales consultatives dans lesquelles les collectivités territoriales sont représentées		
Conseil national d'évaluation des normes	Art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)	« I. — Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il émet, à la demande du Gouvernement, un avis sur les projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. »
Comité des finances locales Et Observatoire des finances et de la gestion publique locales	Art. L. 1211-4 et suivants du CGCT	« Le Comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommé observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. »
Conférence nationale de santé	Art. D. 1411-40 du code de la santé publique	« Elle rend un avis sur le projet de stratégie nationale de santé, les projets de textes de lois et programmes qui en sont issus, notamment celui prévu à l'article 92 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. »

Instance	Fondement juridique	
Conseil national des villes	Art. 1 ^{er} du décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville	« Il est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions qui concernent directement la politique de la ville ou la lutte contre les discriminations. »
Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	Art. L. 2271-1 du code du travail	Projets de loi relatifs à la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue
Conseil national de la transition écologique	Art. L. 133-2 du code de l'environnement	« Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur (...) les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie ».
Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire	Art. 3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	« Il est consulté sur les projets de lois de programmation prévus à l'article 32 de la présente loi »
Conseil national de la montagne	Art. 6 de loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne	« Le conseil est consulté sur les projets de loi et de décret spécifiques à la montagne et sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire. »
Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)	Art. L. 142-3 du code de la construction et de l'habitation	« Le conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique a pour mission de conseiller les pouvoirs publics dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques relatives à la construction et sur l'adaptation des règles relatives à la construction aux objectifs de développement durable ; il suit également l'évolution des prix des matériels et matériaux de construction et d'isolation. Le conseil supérieur formule un avis sur l'ensemble des projets de textes législatifs ou réglementaires qui concernent le domaine de la construction. Cet avis est rendu public. »
Autorités administratives et publiques indépendantes		
Commission nationale de l'informatique et des libertés	Art. 59 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique	« Elle est consultée sur tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données. »
Agence française de lutte contre le dopage	Art. L. 232-5 du code de sport	« Elle est consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif à la lutte contre le dopage. »

Instance	Fondement juridique	
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Art. L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques	« L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques et participe à leur mise en œuvre. »
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Art. 9 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est consulté sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs au secteur de la communication audiovisuelle. Cette disposition n'est pas applicable aux décrets portant approbation des statuts des sociétés nationales de programme. »
Commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires		
Conseil commun de la fonction publique	Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires	Projets de loi ou d'ordonnance modifiant la ou dérogeant à cette loi, lorsque cette dérogation concerne au moins deux fonctions publiques ; Projets de loi, d'ordonnance, de décret ayant un objet commun à au moins deux fonctions publiques qui ont une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires ou sur des projets de décret de nature indiciaire accompagnant ces modifications statutaires ainsi que sur les règles générales de recrutement et d'emploi des agents contractuels.
Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	Art. 13 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012	« Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État est saisi pour avis (...) des projets de loi tendant à modifier la loi du 11 janvier 1984 susvisée »
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	Art. 9 de la loi n° 84-53 du 29 janvier 1984	« Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des projets d'ordonnance pris dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution. Le conseil supérieur fait des propositions en matière statutaire. Il est consulté par le ministre chargé des collectivités territoriales pour les décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois. »
Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière	Art. 12 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986	« Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière est saisi pour avis des projets de loi, des projets de décret de portée générale relatifs à la situation des personnels des établissements mentionnés à l'article 2 et des projets de statuts particuliers des corps et emplois. »
Commission supérieure du Conseil d'État	Art. L. 132-1 du code de justice administrative	« La commission supérieure du Conseil d'État est consultée par le vice-président du Conseil d'État sur les questions intéressant la compétence, l'organisation ou le fonctionnement du Conseil d'État. Elle émet un avis sur toute question relative au statut des membres du Conseil d'État. Elle peut également être consultée sur toute question générale relative à l'exercice de leurs fonctions. »

Instance	Fondement juridique	
Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	Art. L. 232-3 du code de justice administrative	<p><i>« Il émet un avis sur toute question relative au statut des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'à leur régime indemnitaire, à leur formation, à l'égalité professionnelle, à la parité et à la lutte contre toutes les discriminations.</i></p> <p><i>Il est également consulté sur toute question relative à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que sur les dispositions qui prévoient la participation de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à l'exercice de fonctions autres que celles qu'ils exercent au sein de ces juridictions. »</i></p>
Conseil supérieur de la fonction militaire	Art. L. 4124-1 du code de la défense	<p><i>«Le Conseil supérieur de la fonction militaire exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition militaire. Il est obligatoirement saisi des projets de loi modifiant le présent livre et des textes d'application de ce livre ayant une portée statutaire, indiciaire ou indemnitaire. »</i></p>

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-712.html>