



...le projet de loi organique

## RELATIF AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

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.**

### 1. LE CESE PEINE À TROUVER SA PLACE DANS LES INSTITUTIONS DE LA V<sup>ÈME</sup> 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 »**<sup>1</sup>.

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

---

## 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* »<sup>1</sup>.

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.

## C. DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ABANDONNÉES

La dernière réforme du CESE date de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>2</sup>, 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)<sup>3</sup> 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.**

---

<sup>1</sup> Denis Baranger, « *Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE* », septembre 2020.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>3</sup> 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).

## 2. 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**

### 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** »<sup>1</sup>, 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**.

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).

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

## 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** »<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>). 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.

## 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 CESE**<sup>2</sup>, 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.

<sup>1</sup> Denis Baranger, « *Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE* », septembre 2020.

<sup>2</sup> 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.

## 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).

## 3. 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 « *davantage associés aux processus décisionnels* »<sup>1</sup>.

**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* »<sup>2</sup>.

### 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 INOCCASIONNELS OU INOCCASIONNELS

#### 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 Retailleau<sup>3</sup> (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.

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

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

<sup>3</sup> 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.

### Nombre de sièges au CESE



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 « théodule », 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
<b>Support de la pétition</b>	Papier	Papier ou électronique	
<b>Nombre de pétitionnaires</b>	500 000	150 000	150 000, domiciliés dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer
<b>Âge des pétitionnaires</b>	18 ans et plus	16 ans et plus	
<b>État civil des pétitionnaires</b>	De nationalité française ou résidant régulièrement en France		
<b>Avis de la CNIL sur les informations recueillies</b>	Non		Oui
<b>Délai pour le recueil des signatures</b>	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 date<sup>1</sup>.

\*  
\*       \*

**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.**

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale  <a href="http://www.senat.fr/commission/loi/index.html">http://www.senat.fr/commission/ loi/index.html</a>  Téléphone : 01.42.34.23.37
<b>François-Noël Buffet</b>  Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	<b>Muriel Jourda</b>  Rapporteur  Sénateur (Les Républicains) du Morbihan	

Consulter le dossier législatif :  
[http://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/pjl19-712.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-712.html)

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