

N° 202

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 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 en nouvelle lecture, 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.) : Première lecture : **3184, 3301** et T.A. **477**
Commission mixte paritaire : **3497**
Nouvelle lecture : **3435, 3540** et T.A. **499**

Sénat : Première lecture : **712** (2019-2020), **13, 14** et T.A. **3** (2020-2021)
Commission mixte paritaire : **97** et **98** (2020-2021)
Nouvelle lecture : **129** et **203** (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DES POINTS DE CONVERGENCE SUR L'ORGANISATION DU CESE ET LES EXIGENCES DÉONTOLOGIQUES DE SES MEMBRES	6
A. L'ORGANISATION INTERNE DU CESE ET L'ADOPTION DE SES AVIS	6
B. LES EXIGENCES DÉONTOLOGIQUES	7
II. DE PROFONDS DÉSACCORDS SUR LE RÔLE ET LA COMPOSITION DU CESE	8
A. LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX TRAVAUX DU CESE.....	8
1. <i>Le tirage au sort</i>	8
2. <i>Le droit de pétition</i>	9
B. LE CESE COMME « GUICHET UNIQUE » DES CONSULTATIONS.....	10
1. <i>La consultation du CESE sur les projets de loi</i>	10
2. <i>Les relations entre le CESE et les instances locales</i>	11
C. LA COMPOSITION DU CESE	11
EXAMEN DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION	13
• <i>Article 1^{er} Relations entre le CESE et les autres instances consultatives</i>	13
• <i>Article 3 Saisine du CESE par voie de pétition</i>	14
• <i>Article 4 Procédures de consultation du public</i>	15
• <i>Article 6 Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi</i>	16
• <i>Article 7 Composition du CESE</i>	17
• <i>Article 9 Remplacement des personnalités associées</i>	19
• <i>Article 11 Frais de mandat et activité des membres du CESE - Indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions</i>	20
• <i>Article 12 Modalités d'entrée en vigueur</i>	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
ANNEXE : LISTE DES ARTICLES ADOPTÉS CONFORMES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT.....	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

L'ESSENTIEL

Après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie au Sénat le 30 octobre 2020, la commission des lois a examiné le 9 décembre 2020, **en nouvelle lecture, le rapport de Muriel Jourda sur le projet de loi organique n° 129 (2020-2021) relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).**

L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur la nécessité de réformer cette institution. Faute de sollicitations extérieures, le CESE s'autosaisit de près de 80 % de ses dossiers, ce qui reste problématique pour une assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics.

Un dialogue constructif s'est noué en commission mixte paritaire, les députés reconnaissant plusieurs apports du Sénat pour améliorer le fonctionnement du CESE et renforcer les exigences déontologiques de ses membres.

Autant d'apports que l'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture, ce qui démontre tout l'intérêt de la navette parlementaire. Sur les 15 articles du projet de loi organique, sept ont été adoptés conformes par les deux chambres, soit près de la moitié¹.

Des désaccords majeurs persistent toutefois entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

D'une part, le Sénat déplore le manque d'ambition de cette réforme. Dans bien des cas, elle se limite à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par le CESE, notamment dans ses relations avec les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). Comme la loi organique de 2010², ce texte a suscité beaucoup d'attentes au sein du CESE mais sa portée doit être nuancée.

Certaines mesures ne sont d'ailleurs pas à l'avantage du Conseil, comme la réduction de 25 % de ses effectifs. Prétendre renforcer une institution en diminuant le nombre de ses membres laisse toujours dubitatif.

¹ Voir, en annexe, la liste des articles adoptés conformes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

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

D'autre part, le Sénat refuse toute légitimation du tirage au sort, qu'il considère comme incompatible avec le principe même de la démocratie représentative. Il déplore également l'appauvrissement des études d'impact, le CESE n'ayant pas les ressources pour se substituer à l'expertise de certaines instances consultatives.

Les désaccords demeurent trop profonds pour envisager de nouveaux rapprochements entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

En vue de la séance publique, la commission des lois n'a donc pas adopté de texte et déposera une motion tendant à opposer la question préalable. En conséquence, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture¹.

I. DES POINTS DE CONVERGENCE SUR L'ORGANISATION DU CESE ET LES EXIGENCES DÉONTOLOGIQUES DE SES MEMBRES

L'amélioration de l'organisation du CESE et le renforcement de ses règles déontologiques font consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

A. L'ORGANISATION INTERNE DU CESE ET L'ADOPTION DE SES AVIS

En nouvelle lecture, les députés ont maintenu **les clarifications apportées par le Sénat au fonctionnement du CESE**, qui disposera de nouvelles souplesses (articles 8 et 9).

Organisation du CESE : les principaux apports du Sénat

- Préciser l'articulation entre les formations de travail du CESE : commissions permanentes, commissions temporaires et délégations permanentes ;
- Permettre au CESE de fixer la liste, les compétences et la composition de ses formations de travail, en lieu et place d'un décret en Conseil d'État ;
- Confirmer la possibilité pour les commissions du CESE d'entendre, à leur demande, toute personne entrant dans leur champ de compétence ;
- Mieux encadrer la possibilité, pour des personnes extérieures, de participer aux travaux des commissions du CESE : leur désignation et la durée de leur mission seront rendues publiques.

¹ En application de l'article 42 du Règlement du Sénat.

De même, les députés ont conservé les dispositions visant à **sécuriser la procédure simplifiée**¹ (article 5) : les commissions du CESE disposeraient de trois semaines pour rendre leurs avis, qui seraient ensuite présentés en bureau².

Enfin, **l'Assemblée nationale a maintenu la suppression de l'article 2**, qui autorisait le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs à **saisir le CESE sur la mise en œuvre d'une disposition législative**.

Comme les travaux du Sénat l'ont démontré, cette disposition était largement satisfaite par l'article 70 de la Constitution³. La saisine du CESE par une minorité de parlementaires présentait, en outre, une grande fragilité sur le plan constitutionnel.

B. LES EXIGENCES DÉONTOLOGIQUES

En première lecture, le Sénat a complété les dispositions introduites par les députés pour renforcer les exigences déontologiques des membres du CESE mais également des personnes extérieures participant à ses travaux.

Ces apports ont été maintenus par l'Assemblée nationale. Ils participent à **la création d'un dispositif déontologique rigoureux**, qui prévoit notamment : la rédaction d'un code de déontologie, la mise en place d'un organe de déontologie, le contrôle des frais de mandat et la transmission de déclarations d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Règles déontologiques applicables au CESE : les principaux apports du Sénat

- Permettre 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) (article 10 *bis*) ;

- Étendre l'application des règles déontologiques aux personnes extérieures participant aux travaux du CESE (même article 10 *bis*) ;

- Adapter la définition des conflits d'intérêts aux spécificités du CESE : ses membres représentant des organisations socioprofessionnelles, seuls les intérêts extérieurs à ces organisations peuvent soulever des difficultés (article 10 *ter*) ;

- Préciser les prérogatives de la HATVP, qui pourrait demander toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission (même article 10 *ter*).

¹ Sauf opposition d'une partie significative des membres du CESE, la procédure simplifiée permet d'adopter des avis en commission, sans passage en assemblée plénière.

² L'approbation par le bureau permettant à chaque groupe du Conseil de s'exprimer sur l'avis adopté en commission.

³ Qui dispose que le CESE « peut être consulté par le Gouvernement ou le Parlement sur tout problème à caractère économique, social et environnemental ».

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a réintroduit l'obligation pour les membres du CESE de remettre un **rapport annuel d'activité** à leur président (article 11).

Le rapporteur du Sénat doute toujours de l'utilité de ce rapport, le CESE contrôlant déjà l'assiduité de ses membres¹ et les conseillers devant rendre compte de leur activité aux organisations qu'ils représentent.

II. DE PROFONDS DÉSACCORDS SUR LE RÔLE ET LA COMPOSITION DU CESE

Malgré un dialogue constructif entre les deux chambres, de profonds désaccords persistent sur l'association des citoyens aux travaux du CESE, le rôle du Conseil comme « *guichet unique* » des consultations préalables² et sa composition.

A. LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX TRAVAUX DU CESE

1. Le tirage au sort

En nouvelle lecture, les députés ont confirmé leur volonté de consacrer le rôle du tirage au sort dans le fonctionnement du CESE.

Le tirage au sort : les deux dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale

D'une part, le CESE pourrait **consulter des citoyens sélectionnés sur tirage au sort**, en suivant le modèle de la convention citoyenne pour le climat (article 4).

Les résultats du tirage au sort seraient toutefois « redressés » pour assurer « *une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer* » et garantir « *la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants* ».

Le texte de l'Assemblée nationale précise que ces critères de représentation **ne s'appliquent pas aux consultations en ligne**, répondant ainsi à une inquiétude du Sénat. Il prévoit aussi que le CESE nomme un ou plusieurs garants chargés de veiller à la neutralité et à l'impartialité du tirage au sort.

D'autre part, des citoyens tirés au sort **participeraient aux travaux des commissions du CESE**, avec voix consultative.

¹ Conformément à l'article 55 du règlement du CESE, l'indemnité de frais de mandat des membres du Conseil varie en fonction de leur participation aux séances plénières et aux formations de travail.

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

Pour le rapporteur du Sénat, le tirage au sort reste incompatible avec notre démocratie représentative, qui implique d'élire des citoyens au suffrage universel pour prendre des responsabilités publiques et rendre des comptes devant leurs électeurs.

Cette divergence est d'autant plus forte que **ce tirage au sort s'apparente davantage à un sondage d'opinion** : ses résultats seraient redressés, en suivant l'exemple de la convention citoyenne pour le climat.

Comme l'a souligné Philippe Bas au cours de la CMP, *« si l'on devait faire une enquête d'opinion avec cette technique, si l'on interrogeait les quelques personnes volontaires qui, finalement, se trouvent au bout de ce processus, il n'y aurait quasiment aucune chance que l'opinion de ces quelques personnes soit représentative de l'opinion publique dont elles sont censées être un échantillon. La valeur scientifique d'une telle procédure serait immédiatement contestée devant la commission des sondages ! Or, ce qui s'est passé avec la convention citoyenne pour le climat est pire encore : tant de citoyens se sont récusés que seules se sont engagées des personnes qui avaient des raisons de le faire »*¹.

2. Le droit de pétition

En première lecture, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont accordés pour **faciliter la saisine du CESE par voie de pétition**² : ils ont autorisé le dépôt de pétitions par voie électronique et permis aux jeunes de 16 ans de les signer (article 3).

Le droit de pétition devant le CESE : les principaux apports du Sénat

- Éviter l'accumulation de pétitions devenues obsolètes : les signatures devront être recueillies dans un délai d'un an à compter du dépôt des pétitions ;

- Protéger les données personnelles des signataires : les informations recueillies seront précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Un point de désaccord subsiste concernant les pétitions que le CESE aura l'obligation d'examiner.

Le Sénat a accepté une baisse drastique du nombre de signataires requis, qui passerait de 500 000 à 150 000 personnes. Il a néanmoins ajouté un **critère géographique**, le CESE n'ayant pas vocation à traiter des sujets strictement locaux : dans le dispositif qu'il a voté, les signataires devaient

¹ Compte rendu de la commission mixte paritaire du 30 octobre 2020.

² En dix ans, seules trois pétitions ont été portées devant le CESE. Une seule a atteint le seuil de pétitionnaires requis, avant d'être déclarée irrecevable. Elle portait sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui était en cours d'examen devant le Parlement.

résider « dans au moins trente départements, circonscriptions législatives des Français établis hors de France ou collectivités d'outre-mer ».

L'Assemblée nationale n'a pas maintenu ce critère, estimant qu'il était « *superfétatoire* » et qu'il ne concourait pas à « *l'objectif de rénovation du processus consultatif du CESE* »¹. Elle considère qu'il reviendra au CESE d'apprécier « *si le sujet de la pétition présente ou non un intérêt national avant de s'en saisir* »².

Le projet de loi organique contredit toutefois cette interprétation : **aucun des critères de recevabilité ne porte sur le caractère national ou local des pétitions**. Si une pétition « locale » recueille plus de 150 000 signataires, le CESE aura donc l'obligation de s'en saisir, sous le contrôle du juge administratif.

B. LE CESE COMME « GUICHET UNIQUE » DES CONSULTATIONS

1. La consultation du CESE sur les projets de loi

Les députés ont maintenu l'article 6 du projet de loi organique : lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, le Gouvernement serait dispensé des autres consultations prévues par les lois et règlements.

Certes, le texte prévoit de nombreuses exceptions, qui viennent le vider d'une partie de sa substance. À titre d'exemple, le Gouvernement aurait toujours l'obligation de consulter les instances nationales dans lesquelles les collectivités territoriales sont représentées, ce qui englobe le Conseil national de la transition écologique (CNTE), la Conférence nationale de santé ou encore le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Néanmoins, la volonté du Gouvernement « d'alléger le travail des services ministériels »³ ne justifie pas la remise en cause des consultations préalables au dépôt d'un projet de loi, au risque d'appauvrir les études d'impact.

Le CESE ne dispose pas des ressources suffisantes pour se substituer à certaines commissions administratives, qui possèdent une expertise forte sur des sujets complexes (Comité national consultatif d'éthique, Haut Conseil des finances publiques, Conseil d'orientation pour l'emploi, etc.).

Conscients de cette difficulté, les députés ont explicité, en nouvelle lecture, la possibilité pour le CESE de solliciter l'avis d'autres instances consultatives. Cette saisine resterait facultative, non obligatoire.

¹ Source : objet de l'amendement n° CL1 de Nicole Dubré-Chirat, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

² Rapport de nouvelle lecture n° 3435 fait par Erwan Balanant au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 9.

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 32.

Dépourvu de valeur organique¹, l'article 6 risque donc d'échouer à remplir ses objectifs : à défaut de réduire le nombre d'instances consultatives que compte notre pays, il pourrait créer de nouvelles confusions entre leurs missions et celles du CESE.

2. Les relations entre le CESE et les instances locales

L'Assemblée nationale a rétabli la possibilité, pour le CESE, de consulter les instances locales, après simple information des collectivités territoriales concernées ou de leurs groupements (article 1^{er}). Pour son rapporteur, ce dispositif se justifie par le fait que ces instances « *exercent leurs missions de manière indépendante, bien qu'en lien avec la collectivité* »².

Les instances locales sont toutefois placées auprès des communes, des départements ou des régions, comme le confirme l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales dans l'exemple des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

Elles doivent travailler en priorité sur des thématiques locales, au bénéfice des collectivités territoriales qui assurent leur financement. **Leur participation aux travaux du CESE doit être parfaitement articulée avec les agendas locaux, au risque de remettre en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.**

Une simple information des collectivités territoriales n'est donc pas suffisante, le Sénat ayant proposé de conditionner ce dispositif à l'accord préalable du président des collectivités territoriales et groupements concernés.

C. LA COMPOSITION DU CESE

Suivant la proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réaffirmé sa volonté de réduire l'effectif du CESE de 25 %, pour le fixer à 175 membres contre 233 aujourd'hui (article 7).

Comme l'a confirmé le débat parlementaire, **cette mesure ne repose toutefois sur aucun critère objectif, ni sur aucune étude d'impact**. Il est d'ailleurs paradoxal de réduire le nombre de membres du CESE alors que la réforme vise à les solliciter davantage.

Pour plus de cohérence, le Sénat a proposé de supprimer les seules 40 personnalités qualifiées, dont la nomination par le Gouvernement a pu faire débat. Le CESE aurait compté 193 membres (soit une baisse de 17 % par rapport à aujourd'hui), ce que l'Assemblée nationale n'a pas souhaité.

¹ Comme l'a confirmé le Conseil d'État dans son avis n° 400371 du 25 juin 2020 sur le projet de loi organique.

² Source : objet de l'amendement n° CL10 adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Une réduction trop drastique de l'effectif du CESE pose également la question de sa représentativité, comme le débat sur les outre-mer l'a démontré.

En première lecture, le Sénat a œuvré pour que les ultra-marins conservent leurs 11 sièges et que chaque territoire soit représenté au sein du CESE.

Le texte de l'Assemblée nationale ne remplit pas cet objectif : les outre-mer disposeraient de seulement huit sièges, répartis parmi les 45 membres du collège « cohésion sociale et territoriale et vie associative ».

Dans le même temps, les associations et les fondations restent dans l'expectative et craignent d'être sous-représentées : les 37 sièges restants permettront difficilement de les représenter dans toute leur diversité. Il conviendra, notamment, d'intégrer les fondations, les associations familiales, les représentants des secteurs culturel, sportif et scientifiques, les associations de personnes handicapées et de retraités, les mouvements étudiants et de jeunesse, *etc.*

L'Assemblée nationale a répondu à cette difficulté en créant un comité « théodoule »¹ chargé de proposer des évolutions concernant la composition du CESE. Ce comité risque toutefois d'être confronté à la quadrature du cercle, au détriment de la représentation de la « société civile organisée ».

*

* *

Au regard des désaccords constatés avec l'Assemblée nationale, la commission des lois du Sénat a décidé de déposer une motion tendant à opposer la question préalable.

Elle n'a donc pas adopté de texte.

En application de l'article 42 du Règlement du Sénat, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le texte sera examiné en séance le lundi 14 décembre 2020.

¹ Ce comité sera composé de 11 membres, dont trois députés et trois sénateurs.

EXAMEN DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

Relations entre le CESE et les autres instances consultatives

Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} poursuivait deux objectifs.

D'une part, il indiquait que le CESE « encourage le rôle des assemblées consultatives en matière économique, sociale et environnementale ».

En première lecture, **le Sénat a supprimé cette disposition**. Il a estimé qu'elle était trop imprécise et qu'elle manquait de clarté, ce dont l'Assemblée nationale a convenu.

D'autre part, l'article 1^{er} tend à renforcer les liens entre le CESE et les instances consultatives des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

Le Sénat a maintenu ce dispositif en première lecture, tout en l'encadrant :

- le CESE devait recueillir l'accord du président de la collectivité territoriale ou de son groupement avant de saisir leurs instances consultatives ;

- l'existence de ces instances devait être consacrée dans la loi.

L'Assemblée nationale n'a pas maintenu ces deux apports du Sénat, considérant que les instances locales « exercent leurs missions de manière indépendante, bien qu'en lien avec la collectivité »¹.

Ces instances sont toutefois placées auprès des communes, des départements ou des régions, comme le confirme l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales dans l'exemple des CESER.

Elles doivent travailler en priorité sur des thématiques locales, au bénéfice des collectivités territoriales qui assurent leur financement. **Leur participation aux travaux du CESE doit être parfaitement articulée avec les agendas locaux, au risque de remettre en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.**

¹ Source : objet de l'amendement n° CL10 adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Une simple information des collectivités territoriales n'est donc pas suffisante.

Article 3

Saisine du CESE par voie de pétition

L'article 3 facilite la saisine du CESE par voie de pétition. Il autorise le dépôt de pétitions sur une plateforme électronique, permet aux jeunes de 16 ans de les signer et abaisse le nombre de signatures à recueillir.

Droit de pétition devant le CESE : évolution du dispositif

	Droit en vigueur	Texte du Sénat (première lecture)	Texte de l'Assemblée nationale (nouvelle lecture)
Support des pétitions	Papier	Papier ou électronique	
Nombre de pétitionnaires	500 000	150 000, domiciliés dans au moins 30 départements, circonscriptions législatives des Français de l'étranger ou collectivités d'outre-mer	150 000
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

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a repris deux apports du Sénat : l'encadrement de la période de recueil des signatures (un an à compter du dépôt de la pétition) et l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur les informations recueillies auprès des signataires.

La répartition géographique des pétitionnaires fait toutefois l'objet d'un désaccord entre les deux chambres.

Dans le texte adopté par le Sénat en première lecture, les 150 000 pétitionnaires devaient résider « *dans au moins trente départements, circonscriptions législatives des Français établis hors de France ou collectivités d'outre-mer* ». **L'objectif était d'exclure les pétitions abordant des sujets strictement locaux, que le CESE n'a pas vocation à traiter.**

L'Assemblée nationale a supprimé ce critère géographique, le qualifiant de « *superfétatoire* » et contraire à « *l'objectif de rénovation du processus consultatif du CESE* »¹. Selon les députés, il reviendra au CESE d'apprécier « *si le sujet de la pétition présente ou non un intérêt national avant de s'en saisir* »².

Le projet de loi organique contredit toutefois cette interprétation. Si le bureau du CESE reste compétent pour statuer sur la recevabilité des pétitions, il doit s'appuyer sur les critères fixés par le législateur. Or, aucun de ces critères ne porte sur le caractère national ou local des pétitions. **Si une pétition « locale » recueille 150 000 signatures, le CESE aura donc l'obligation de s'en saisir, sous le contrôle du juge administratif.**

Article 4

Procédures de consultation du public

L'article 4 institutionnalise la possibilité pour le CESE de recourir à des **procédures de consultation du public, le cas échéant après tirage au sort des participants**. L'objectif est de faire du Conseil « *la chambre des conventions citoyennes* »³, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat.

Le Sénat a supprimé cet article en première lecture, refusant de légitimer le tirage au sort et s'interrogeant sur les méthodes mises en œuvre pour « sélectionner » les citoyens participant aux conventions citoyennes.

L'Assemblée nationale a toutefois réintroduit cette disposition, en y apportant deux modifications.

Répondant à une observation du Sénat, elle a confirmé la possibilité pour le CESE d'organiser des **consultations en ligne**. Chaque citoyen pourrait y participer, quels que soient son lieu de résidence ou son état civil⁴.

¹ Source : objet de l'amendement n° CL1 de Mme Nicole Dubré-Chirat, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

² Rapport de nouvelle lecture n° 3435 fait par Erwan Balanant au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 9.

³ Discours du Président de la République devant la convention citoyenne pour le climat, 29 juin 2020.

⁴ Les critères de « représentation équilibrée du territoire de la République » et de parité entre les femmes et les hommes ne s'appliqueraient qu'aux procédures de tirage au sort, non aux consultations en ligne.

En ce qui concerne le tirage au sort, le CESE désignerait un ou plusieurs **garants** pour veiller à la neutralité et à l'impartialité de la procédure. Leur désignation relèverait du CESE et non, comme envisagé en première lecture, de la Commission nationale du débat public (CNDP).

La question du tirage au sort demeure l'un des principaux points de désaccord entre les deux chambres.

Pour le rapporteur du Sénat, cette pratique reste **incompatible avec notre démocratie représentative**, qui implique d'élire des citoyens au suffrage universel pour prendre des responsabilités publiques et rendre des comptes devant leurs électeurs.

Sur le plan technique, des « saisines croisées » seraient possibles : le Premier ministre pourrait demander au CESE d'organiser un tirage au sort 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 Conseil.

Article 6

Dispense de consultations pour la présentation des projets de loi

L'article 6 permet au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, d'être dispensé des autres consultations prévues par des dispositions législatives ou réglementaires. L'objectif est de créer un « *guichet unique* » **des consultations**¹, le CESE se substituant à certaines commissions consultatives.

Plusieurs exceptions sont toutefois prévues, notamment pour maintenir la consultation des partenaires sociaux, des autorités administratives indépendantes ainsi que des collectivités territoriales et de leurs instances de représentation.

En première lecture, le Sénat a supprimé cet article pour deux raisons : il ne présente pas de valeur organique² et il pourrait conduire à appauvrir les études d'impact.

La volonté du Gouvernement « *d'alléger le travail des services ministériels* »³ ne justifie en rien la remise en cause des consultations préalables au dépôt d'un projet de loi.

Le CESE rencontrera d'ailleurs beaucoup de difficultés pour se substituer à certaines commissions administratives, qui possèdent une expertise forte sur des sujets complexes (Comité national consultatif

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

² Comme l'a confirmé le Conseil d'État dans son avis n° 400371 du 25 juin 2020 sur le projet de loi organique.

³ Étude d'impact du projet de loi organique, p. 32.

d'éthique, Haut Conseil des finances publiques, Union nationale des caisses d'assurance maladie, Conseil d'orientation pour l'emploi, etc.).

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a réintroduit cet article 4, qu'elle a modifié sur un point. « *De manière à éviter une perte d'expertise utile* », le CESE pourrait solliciter l'avis des instances consultatives compétentes¹.

Cette précision apparaît cependant superfétatoire : le CESE peut déjà entendre toute personne entrant dans son champ de compétences, comme le confirme l'article 9 du projet de loi organique.

Elle confirme les réserves exprimées par le rapporteur du Sénat lors de la CMP : « *si l'on part du principe qu'il faut réduire le nombre d'organes consultatifs, non seulement [cet article] ne permettra pas de les supprimer, mais il créera une certaine confusion* »².

L'article 6 demeure ainsi l'un des principaux points de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Article 7

Composition du CESE

L'article 7 modifie la composition du CESE, qui compte aujourd'hui 233 membres.

L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur la suppression des 40 personnalités qualifiées, aujourd'hui désignées par le Gouvernement. Ils divergent toutefois sur la réduction des effectifs du CESE, le partage entre la loi organique et le domaine réglementaire et la représentation des outre-mer.

Malgré les efforts de compromis de son rapporteur³, **l'Assemblée nationale a réaffirmé sa volonté de réduire l'effectif du CESE de 25 %**, pour le fixer à 175 membres (article 7).

Ce chiffre ne repose toutefois sur aucun critère objectif, ni sur aucune étude d'impact. Il est d'ailleurs paradoxal de réduire le nombre de membres du CESE alors que la réforme vise à les solliciter davantage.

En première lecture, le Sénat a donc proposé de supprimer les seules personnalités qualifiées. Le CESE aurait compté 193 membres, en baisse de 17 % par rapport à aujourd'hui, ce que l'Assemblée nationale n'a pas souhaité.

¹ Rapport de nouvelle lecture n° 3435 fait par Erwan Balanant au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 14.

² Compte rendu de la commission mixte paritaire du 30 octobre 2020.

³ En nouvelle lecture, le rapporteur de l'Assemblée nationale a proposé de fixer le nombre de membres du CESE à 186, soit une réduction de 20 % (amendement n° CL17). Il n'a toutefois pas été suivi par sa commission.

Un autre sujet de désaccord porte sur l'articulation entre la loi organique et le domaine réglementaire.

Dans le texte de l'Assemblée nationale, la composition de chaque collège du CESE serait fixée par décret en Conseil d'État. Les députés ont supprimé les précisions apportées par le Sénat pour garantir la représentation de certaines associations (handicap, culture, personnes retraitées, *etc.*).

L'Assemblée nationale a également rétabli le comité de onze personnes – dont trois députés et trois sénateurs – chargé de proposer, avant chaque mandature, des évolutions concernant la composition du CESE¹.

Le Sénat s'est opposé à la création de ce nouveau comité « théodule ». Les parlementaires n'ont pas vocation à participer à l'élaboration d'un décret en Conseil d'État, aussi important soit-il.

Une divergence subsiste enfin concernant la représentation au CESE des outre-mer.

En première lecture, le Sénat a maintenu la présence de 11 représentants ultramarins au sein du collège « cohésion sociale et territoriale et vie associative ».

Cet effectif permettrait à chaque territoire d'outre-mer d'être représenté au CESE car, comme l'a rappelé le rapporteur du Sénat lors de la CMP, « *les problématiques se distinguent de celles de la métropole mais [...] sont également différentes entre les territoires ultramarins eux-mêmes* »².

En nouvelle lecture, les députés ont prévu la présence de huit représentants des outre-mer, soit trois de moins que le texte du Sénat. Le collège « cohésion sociale et territoriale et vie associative » compterait 45 membres, dont huit représentants ultramarins.

La représentation du mouvement associatif s'annonce complexe : il ne resterait que 37 sièges à répartir entre des organisations aussi diverses que les associations familiales, les représentants des jeunes et des étudiants, les acteurs de la vie sociale, culturelle et sportive, les associations œuvrant en faveur des personnes handicapées et des personnes retraitées, *etc.*

¹ L'Assemblée nationale a supprimé l'obligation, prévue par le texte du Sénat, de publier les critères mis en œuvre pour répartir les sièges de membre au sein du CESE.

² Compte rendu de la commission mixte paritaire du 30 octobre 2020.

Évolution de la composition du CESE

	Droit en vigueur	Texte du Sénat (première lecture)	Texte de l'Assemblée nationale (nouvelle lecture)
Nombre de membres	233	193 (- 17 % par rapport à aujourd'hui)	175 (- 25 % par rapport à aujourd'hui)
<i>Dont les représentants des outre-mer</i>	11	11	8
Base juridique pour la composition des collègues	Loi organique	Loi organique pour le collège « cohésion sociale et territoriale et vie associative » Décret en Conseil d'État pour les autres collègues	Décret en Conseil d'État
Organisme extraparlémentaire sur la composition du CESE	Non	Non	Oui
Publication des critères utilisés pour la répartition des sièges au sein du CESE	Non	Oui	Non

Source : commission des lois du Sénat

Article 9

Remplacement des personnalités associées

L'article 9 vise à remplacer les personnalités associées, désignées par le Gouvernement, par deux catégories de personnes extérieures :

- des citoyens tirés au sort, d'une part ;
- et les représentants des instances consultatives locales, d'autre part.

Ces personnes extérieures prendraient part aux travaux des commissions du CESE. Elles seraient désignées par le Conseil, selon des modalités fixées par son règlement intérieur.

Le désaccord entre les deux chambres porte sur la présence de citoyens tirés au sort, que le Sénat a supprimé en première lecture.

Plusieurs dispositifs ont toutefois été repris pour mieux encadrer la participation des personnes extérieures.

**La participation des personnes extérieures aux travaux du CESE :
les apports du Sénat**

- Les personnes extérieures disposeraient d'une voix consultative (et non délibérative) au sein des commissions du CESE ;
- Elles seraient soumises au code de déontologie du CESE, sous le contrôle de l'organe de déontologie¹ ;
- Elles seraient nommées pour une mission déterminée ;
- Leur désignation et la durée de leur mission seraient rendues publiques.

L'Assemblée nationale a également repris la rédaction du Sénat visant à confirmer la possibilité, pour les commissions du CESE, d'entendre toute personne entrant dans leur champ de compétence.

Article 11

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

L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur les deux premiers objectifs de l'article 11, qui visent :

- à **mieux contrôler les frais de mandat des membres du CESE** ;
- à **préciser les règles d'indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux du Conseil.**

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a toutefois réintroduit l'obligation pour les membres du CESE de remettre **un rapport annuel d'activité** à leur président. Ce rapport permettrait de « conforter la légitimité des membres du CESE dans le cadre rénové que propose le projet de loi organique »².

Le rapporteur du Sénat continue de douter de l'utilité de ce rapport, le Conseil contrôlant l'assiduité de ses membres³ et les conseillers devant rendre compte de leur activité aux organisations qu'ils représentent.

¹ En application de l'article 10 bis du projet de loi organique, que l'Assemblée nationale a adopté conforme en nouvelle lecture.

² Source : exposé sommaire de l'amendement n° CL8 de Laurianne Rossi, adopté en nouvelle lecture par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

³ Conformément à l'article 55 du règlement du CESE, l'indemnité représentative de frais de ses membres varie en fonction de leur participation aux séances plénières et aux formations de travail.

Article 12

Modalités d'entrée en vigueur

L'article 12 fixe les modalités d'application du projet de loi organique.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a prévu que le texte entre en vigueur « *le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication* »¹, ce qui correspond à un délai d'environ deux mois.

Ce délai pourrait toutefois s'avérer trop contraint pour mettre en œuvre toutes les procédures nécessaires : publication des décrets d'application, modification du règlement du CESE, nomination des nouveaux membres, etc. C'est pourquoi le Sénat a proposé, en première lecture, un délai de quatre mois, qui lui a semblé plus adapté.

Par cohérence avec sa position à l'article 7, l'Assemblée nationale a réintroduit une disposition de coordination visant à s'assurer que le comité chargé d'examiner la nouvelle composition du CESE puisse statuer dans les temps.

¹ Le mandat des membres en exercice étant prolongé jusqu'à cette date, en application de la loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 9 DÉCEMBRE 2020

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de notre collègue Muriel Jourda sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE), après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP).

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce projet de loi organique, qui revient au Sénat après l'échec de la CMP et la nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, a pour objet de réformer le CESE. Depuis la III^e République, cette assemblée constitutionnelle consultative peine, en effet, à trouver sa place. Nous en avons longuement parlé pendant la première lecture.

Avec ce texte, le Gouvernement souhaite institutionnaliser les pratiques actuelles du CESE en les inscrivant dans la loi organique et diminuer de 25 % le nombre de ses membres, ce qui conduirait à l'affaiblir.

Dans le cadre de cette nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a repris certaines dispositions que nous avons adoptées et qui portent notamment sur des aspects procéduraux, que je m'abstiendrai de détailler, sauf si vous me le demandez. Nous étions également parvenus à un accord sur les obligations déontologiques des membres du CESE.

Pour le reste, nous sommes en désaccord total avec nos collègues députés sur certains points véniels et sur certains sujets importants.

Parmi les points les plus véniels, je citerai l'absence de critères géographiques pour apprécier le caractère national des pétitions dont le CESE peut être saisi.

L'Assemblée nationale a également souhaité que le CESE puisse consulter les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), sans l'accord des collectivités territoriales, qui assument pourtant leur financement.

L'un des sujets majeurs de désaccord porte sur le tirage au sort.

Le CESE pourrait recueillir l'avis de citoyens tirés au sort – mais les tirages au sort, qui se feraient sur la base de volontariat, seraient toujours « redressés » en vue de respecter certains critères de représentativité. En

réalité, n'importe quel institut de sondage invaliderait ces résultats qui ne sont pas représentatifs. En outre, des citoyens pourraient participer aux travaux des commissions du CESE, mais n'auraient qu'une voix consultative.

La commission des lois, je le sais, n'avait pas un avis unifié sur ces deux procédures de tirage au sort, mais le Sénat les avait supprimées, ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'un projet de loi organique. Il ne nous paraissait pas raisonnable, pour des questions de fond, d'y intégrer le tirage au sort.

Le deuxième sujet important de désaccord concerne le nombre de membres du CESE. Le Gouvernement a introduit une diminution de 25 % des effectifs suivant un critère totalement aléatoire. La commission avait admis d'en diminuer le nombre, notamment en ne désignant plus de personnalités qualifiées : on le sait, cette désignation a toujours posé quelques difficultés, quel que soit le gouvernement. Nous proposons de diminuer les effectifs du CESE de 17 %, ce que l'Assemblée nationale n'a pas souhaité.

Enfin, nous restons en désaccord sur l'article 6, aux termes duquel le CESE pourrait, à la discrétion du Gouvernement, « remplacer » d'autres organes consultatifs dont la consultation est prévue par la loi. Comme les partenaires sociaux s'en étaient émus, une dérogation au droit du travail a été prévue. Une autre dérogation concerne les collectivités territoriales : les consultations d'organismes dans lesquels les collectivités sont représentées ne pourraient pas se voir substituer la consultation du CESE. Nous avons fait observer que ces mesures n'étaient pas de nature à diminuer le « millefeuille » consultatif.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a prévu que le CESE, lorsqu'il est consulté par le Gouvernement à la place d'organes consultatifs obligatoires, peut, à son tour, consulter ces derniers. C'est là un degré de complexité déraisonnable, d'autant que nous avons rejeté, quasiment à l'unanimité, cette consultation potestative du CESE.

Ces points de divergence ne me semblent pas minimes au regard du texte adopté par le Sénat. Aussi, je vous propose d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce texte comprend deux marqueurs politiques très clairs : la diminution du nombre de membres du CESE et la possibilité de procéder à un tirage au sort pour procéder à certaines consultations. Nous avons fait part de notre désaccord sur le premier point et de notre accord sur le second.

Nous aurions pu parvenir à un accord sur l'article 6, qui n'est pas un marqueur politique, mais l'Assemblée nationale n'a pas eu la volonté de faire converger ses positions.

Même si nous ne partageons pas votre avis sur la question du tirage au sort, il me semble raisonnable de considérer qu'il n'est pas utile de continuer à débattre de ce texte, eu égard à l'entêtement de l'Assemblée nationale.

La commission décide de soumettre au Sénat la motion COM-1 tendant à opposer la question préalable au projet de loi organique.

En conséquence, le projet de loi organique n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte initial du projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

**ANNEXE : LISTE DES ARTICLES ADOPTÉS CONFORMES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT**

Articles	Thématiques
1 ^{er} <i>bis</i> A	Publication de recommandations par le CESE
2 <i>(suppression maintenue)</i>	Saisine du CESE sur la mise en œuvre de dispositions législatives
5	Extension de la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE – Suppression des études
8	Dénomination et organisation des sections du CESE
9 <i>bis</i>	Coordinations
10 <i>bis</i>	Règles déontologiques applicables aux membres du CESE
10 <i>ter</i>	Déclaration d'intérêts des membres du CESE

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>