

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

- Examen des articles du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3184) (M. Erwan Balanant, rapporteur) 2

Mercredi
9 septembre 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 87

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 9 heures 30.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine les articles du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3184) (M. Erwan Balanant, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Après l'audition hier du garde des Sceaux, ministre de la justice, et la discussion générale, nous abordons ce matin l'examen des amendements dont nous avons été saisis ; les réunions de ce matin et de cet après-midi devraient suffire – et si nous tardons, nous pourrions continuer ce soir.

Avant l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CL172 de Mme Laetitia Avia.

Mme Laetitia Avia. Cet amendement propose de substituer, à l'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, au mot : « suggère », le mot : « recommande ».

Cet alinéa dispose en effet que le CESE « examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggère les adaptations qui lui paraissent nécessaires. »

Le verbe « suggérer », qui n'est habituellement pas utilisé en matière législative, renvoie à une vision un peu désuète du Conseil : la notion de « recommandation » semble plus appropriée.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Effectivement, le verbe suggérer n'est pas tout à fait adapté bien que la modification proposée soit neutre en termes juridiques. Le verbe « recommander » améliore la rédaction du point de vue sémantique. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement. L'article 1^{er} A est ainsi rédigé.

Article 1^{er} (art. 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : *Saisine des conseils consultatifs auprès des collectivités territoriales*

La Commission est saisie de l'amendement CL81 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. La prise en compte du long terme est une marque de fabrique et de plus-value des avis du CESE : il importe donc que cette notion figure explicitement dans le texte définissant son rôle. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle d'ailleurs que le Conseil doit toujours éclairer les pouvoirs publics sur les conséquences à long terme de leurs décisions.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Ce sujet effectivement assez important a été abordé à de nombreuses reprises au cours de nos auditions. Cependant, inscrire dans le marbre de la loi la question du long terme présenterait un risque de voir le CESE devenir exclusivement la chambre du long terme, ce qui n'est pas sa vocation unique. Si le Conseil

doit s'en saisir et l'approfondir, l'adoption de cet amendement pourrait laisser penser qu'il ne devrait faire que cela : j'y suis donc défavorable.

Au demeurant, l'introduction, qui vous sera proposée tout à l'heure, de l'âge de seize ans plutôt que de dix-huit ans pour l'exercice du droit de pétition auprès du CESE participe d'une vision de long terme grâce à l'apport possible de la jeunesse. Si le CESE souhaite travailler sur le long terme, l'inscrire dans la loi à ce stade présenterait le risque de limiter le cadre de son action à ce seul horizon temporel.

Mme Cécile Untermaier. Je trouve pour ma part cet amendement intéressant : il a le mérite d'amener le débat, qui devra se poursuivre en séance : le long terme est une de nos préoccupations et sans doute un des intérêts de l'apport du Conseil, dans la mesure où personne ne traite de cette question. Or nous sommes très favorables à l'idée que le prisme du long terme fasse partie de l'ADN du CESE.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL198 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL176 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. La disposition proposée à l'alinéa 2 manque de clarté : il n'est précisé ni comment ni par quels moyens le Conseil « encouragera » le rôle des assemblées consultatives. Il n'est pas davantage précisé si cette mission d'encouragement pourra conduire à la création d'instances consultatives locales supplémentaires, et combien de dépenses cela pourrait entraîner.

Ajoutons que les deux alinéas suivants sont plus précis sur les nouvelles missions du Conseil : le travail et les partenariats avec les assemblées consultatives locales et avec les homologues étrangers du CESE. C'est pourquoi il est proposé de supprimer l'alinéa 2 et cette mission floue d'encouragement, dans la mesure où d'autres missions, plus claires et consensuelles, figurent à la suite de cet article.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Avis défavorable. Le Conseil d'État a approuvé la substitution au dernier alinéa, très général, de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1958 de trois alinéas qui déclinent de manière plus précise le rôle du CESE auprès des autres instances consultatives. La mission visant à encourager le rôle des assemblées consultatives correspond par exemple aux démarches du CESE en faveur de la reconnaissance de ces différentes instances et de la diffusion de leurs travaux ainsi qu'à tous les événements qui peuvent être organisés de manière commune sur une thématique donnée. Ce dispositif permet également une certaine souplesse dans les rapports entre le Conseil et les autres organismes consultatifs.

M. Philippe Gosselin. J'appuie cet amendement, dans la mesure où nous nous retrouvons dans le cas de la loi bavarde, peu normative et susceptible de donner lieu à de nombreuses interprétations et frustrations : ce risque méritait en tout cas d'être relevé.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Si le verbe « encourager » manque effectivement de précision, puisqu'il est de l'ordre de la suggestion et de l'incitation, il n'en revêt pas moins une certaine importance dans la mesure où cela fait partie des objectifs de ce texte : élargir les missions du CESE et sa capacité à s'ouvrir à une démocratie participative.

M. Xavier Breton. Je m'interroge sur la différence entre les assemblées consultatives, visées à l'alinéa 2, et les conseils consultatifs visés à l'alinéa 3. On comprend que ces derniers sont créés auprès des collectivités locales, mais ces assemblées ne sont rien d'autre que des conseils mis en place auprès d'un ministère ou du Gouvernement. Pourquoi cette distinction ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Un amendement permettra plus loin de retenir la notion d'instance consultative. Le but est de distinguer deux niveaux : il est important, dans la mesure où l'on veut faire du CESE le pivot de la consultation et de la participation citoyennes, que cette disposition soit suffisamment large, tout en restant précise. Le CESE a besoin d'un cadre, mais aussi de suffisamment de souplesse et d'agilité – deux maîtres mots que j'emploierai souvent au cours de nos débats – afin de permettre le développement de la participation et de mieux prendre en considération la société civile.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements CL150 de Mme Maina Sage, CL146 de M. Dominique Potier, CL16 de M. Bertrand Pancher, CL199 et CL200 du rapporteur.

Mme Maina Sage. Lors de son audition, la semaine dernière, le président de l'Assemblée des comités économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) de France s'est montré globalement très favorable au renforcement des échanges entre le CESE et les CESER. Il nous a néanmoins alertés sur les inquiétudes suscitées par l'article 1^{er} qui prévoit que le CESE pourra désormais saisir, avec l'accord des collectivités territoriales concernées, un ou plusieurs conseils consultatifs créés auprès d'elles. Cette rédaction présente le risque d'instaurer une forme de hiérarchie entre ce dernier et les CESER. Il a donc recommandé de modifier les termes utilisés et de substituer le verbe consulter au verbe saisir, ce que propose mon amendement CL150, lequel précise également que cette consultation suppose l'accord des collectivités concernées et sera limitée aux seuls conseils consultatifs reconnus dans le cadre de la loi.

J'ai pris connaissance, Monsieur le rapporteur, de vos amendements : en tout état de cause, le cadre de ces consultations doit effectivement être précisé.

M. Bertrand Pancher. On ne comprend pas pourquoi la rédaction actuelle du projet de loi, qui incite le CESE à saisir des conseils consultatifs créés auprès de collectivités territoriales, exclut les instances de concertation créées par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourtant prévues par la loi : la rédaction proposée par notre amendement CL16 permettrait d'élargir les possibilités de saisine du CESE aux conseils consultatifs de toute nature créés par les mêmes EPCI ainsi qu'aux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

M. Dominique Potier. Mon amendement CL146 participe du même souci que celui de mes collègues : il faut trouver une rédaction de l'alinéa 3 qui satisfasse l'esprit du projet de loi. Une telle correction ne serait pas mineure, l'enjeu étant en définitive d'assurer le continuum démocratique entre les instances territoriales et les instances nationales qui agissent dans le même but : éclairer la décision publique. Or la rédaction actuelle exclut les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme les métropoles ou les communautés rurales, qui, du fait de leurs compétences, sont l'incarnation de la puissance publique dans les territoires.

Ce regard éclairé des citoyens sur le long terme ainsi que sur l'intérêt général doit pouvoir, en complément de l'action publique, être intégré par le CESE afin d'aboutir à une architecture démocratique plus performante et plus satisfaisante.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous remercie, chers collègues, pour cette vigilance qui a également été exprimée au cours des auditions.

Chère Maina Sage, nous évoluons effectivement vers une rédaction plus globale et plus fonctionnelle. Pour ce qui est des groupements de collectivités territoriales dans la rédaction proposée, il y avait effectivement un manque puisque les conseils de développement étaient exclus du dispositif. L'audition de la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) nous a montré que ceux-ci constituaient, même s'ils fonctionnent moins bien dans certains endroits que dans d'autres, des instances de concertation extrêmement importantes. En Bretagne, par exemple, mon EPCI a créé, en lien avec le Pays de Lorient, un conseil de développement qui fonctionne parfaitement et qui apporte beaucoup à la démocratie participative. Nous allons donc prendre en compte la préoccupation de Mme Sage. Je suggère à mes collègues de retirer leurs amendements.

Mme Maina Sage. Si l'on règle ainsi le sujet sur le fond, je retire volontiers mon amendement.

M. Bertrand Pancher. Moi aussi.

M. Dominique Potier. Je fais également confiance au rapporteur : il s'agit d'un travail collectif.

Les amendements CL150, CL146 et CL16 sont retirés.

La Commission adopte successivement les amendements CL199 et CL200.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL201 du rapporteur, ce qui a pour effet de faire tomber l'amendement CL177 de M. Éric Diard.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL79 de M. M'Jid El Guerrab.

M. Christophe Euzet. Il s'agit de permettre au CESE de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) sur les sujets les concernant.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Même si nous pourrions en rediscuter en séance publique et si j'ai pu échanger avec le CESE lui-même sur les solutions envisageables, l'AFE, dont les membres sont élus, n'est pas de même nature que les instances consultatives locales dont les membres sont désignés. De ce fait, il est difficile de les mettre sur le même plan en permettant au CESE de saisir l'AFE.

Par ailleurs, le Gouvernement est déjà tenu de réaliser chaque année un rapport sur la situation des Français établis hors de France ainsi que sur les politiques conduites à leur égard, qu'il présente devant l'AFE, cette dernière pouvant présenter un avis en réponse.

Il convient donc de s'en tenir à la rédaction proposée qui permet au CESE de renforcer les liens entre les différentes instances de consultation locales. Je suis donc, à ce stade, défavorable à votre amendement, mais nous pourrions peut-être en rediscuter car le

CESE lui-même demande que les Français de l'étranger soient d'une manière ou d'une autre pris en considération.

M. Christophe Euzet. Dans la perspective de la discussion qui s'engagera sûrement avec M' Jid El Guerrab d'ici à la séance publique, je retire l'amendement.

L'amendement CL79 est retiré.

La Commission adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : *Avis sur la mise en œuvre des dispositions législatives*

La Commission examine l'amendement de suppression CL60 de M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Nous avons hier appelé l'attention du Gouvernement sur les préconisations du Conseil d'État qui a rappelé que l'article 70 de la Constitution prévoit que le CESE peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

En outre, le quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social dispose que celui-ci peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

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

Cet article nous apparaît donc superfétatoire.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Si cette disposition n'est certes pas centrale, elle apporte tout de même une précision utile : alors que le Gouvernement et le Parlement s'investissent de plus en plus dans l'évaluation des politiques publiques, le CESE peut apporter un point de vue intéressant et complémentaire.

Le Conseil d'État, que vous citez dans l'exposé sommaire de votre amendement, considère ainsi dans son avis que « cette disposition se situe dans le prolongement de la contribution du CESE à l'évaluation des politiques publiques. » Plus qu'un signal ou une incitation, il s'agit donc de clarifier le contenu de la mission d'évaluation du CESE, sans doute sous-utilisée par le législateur. Une meilleure articulation entre le CESE et les parlementaires permettra de mieux comprendre nos façons différentes mais complémentaires de travailler et donc de mieux articuler nos travaux.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Cet élargissement des compétences du CESE donne l'occasion au Parlement de le saisir, et de disposer de ses avis en matière d'évaluation des politiques publiques, ce qu'il fait trop rarement pour l'heure, et c'est bien dommage. Cet ajout me semble intéressant et pertinent.

M. Arnaud Viala. Pour que le Parlement, et en particulier l'Assemblée nationale, puisse utilement saisir des instances comme le CESE et bénéficier ainsi d'avis extérieurs, encore faudrait-il que le calendrier législatif soit organisé en conséquence... Je ne vois en effet pas comment, en l'état actuel des choses, nous pourrions utilement saisir le CESE et bénéficier de son avis sur un texte avant que celui-ci n'ait fait trois navettes entre les deux chambres : on amuse la galerie...

M. Philippe Gosselin. Je souris sous mon masque... Si déjà nous disposions d'études d'impact un tant soit peu sérieuses, cela réglerait en partie ce petit souci ! Même si cette évolution ne date pas de ces derniers mois, reconnaissons qu'un certain nombre de textes sont écrits à la va-vite : leur qualité juridique laisse à désirer, tout comme les éléments d'évaluation et les études d'impact, proprement indigentes.

Notre collègue Arnaud Viala a raison : même s'il s'agit d'un vœu pieux – que nous ne cesserons cependant, comme à n'en pas douter nos successeurs, de former – il faudrait que le calendrier législatif soit mieux maîtrisé.

M. Xavier Breton. Je m'interroge sur le sens exact de la mise en œuvre d'une disposition législative : parle-t-on d'une étude d'impact *a priori* ou au contraire de l'évaluation d'un dispositif voté et appliqué ? La rédaction me semble porteuse d'une ambiguïté que nos débats reflètent bien.

Mme Cécile Untermaier. J'attendais la même précision : parler de la mise en œuvre d'une disposition législative laisse supposer qu'elle a été votée et que l'on se situe dans le cadre de son évaluation. Nous avons besoin d'une clarification sur ce point, au besoin en séance publique.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je précise qu'il s'agit bien d'une évaluation *ex post*, et le Conseil d'État l'a également rappelé dans son avis.

Je forme le même vœu pieux que Philippe Gosselin : profitons de ce texte pour réexaminer nos méthodes de travail et la façon dont on fait la loi dans notre pays, pour améliorer la visibilité et la lisibilité du calendrier législatif, et du coup garantir une véritable coordination entre le travail du CESE et le nôtre. Désigner un rapporteur très peu de temps avant le début de l'examen d'un texte complique beaucoup les choses. Il nous appartient collectivement de faire mieux respecter le Parlement, quitte à devoir tordre le bras du Gouvernement pour avoir un véritable calendrier. Je défends pour ma part cette idée avec conviction : j'observe qu'à chaque fois que nous disposons d'un peu de temps, nous avançons et aboutissons à des textes plus intéressants, et notre capacité de consultation est bien plus grande. L'articulation entre le CESE et le Parlement est à l'évidence fondamentale pour mieux écrire les textes.

M. Bertrand Pancher. Ces échanges sont intéressants, mais nous nous retrouvons à échanger des vœux pieux : chacun sait que nos textes souffrent d'une manière générale d'un manque d'analyse et d'études d'impact criant. La réforme de Constitution à ce sujet n'a rien changé et la concertation sur les textes de loi reste aléatoire. Je l'ai dit hier : ce n'est pas en redonnant quelques pouvoirs au CESE que l'on y changera quelque chose.

La seule solution, mes chers collègues, serait de faire contrôler nos textes législatifs par un organisme indépendant chargé de l'analyse de leur impact, comme cela se pratique notamment au Parlement européen : si le Conseil ou le Parlement proposent un texte sans

analyse d'impact suffisante, une commission indépendante leur demande immédiatement de le revoir. Il faut donc aller vers une réforme constitutionnelle beaucoup plus importante.

M. Philippe Gosselin. J'abonde dans ce sens : s'il peut bénéficier de concours externes, encore faut-il que le Parlement dispose lui-même de moyens propres pour mener des contre-expertises. Je ne dis pas qu'ils soient totalement indigents : au sein de la commission des Lois par exemple, comme au sein d'autres commissions, nos administrateurs accomplissent un travail énorme et remarquable et font le maximum. Mais cela suffit-il ? Je lance ce message, même s'il va à contre-courant de l'opinion publique qui considère qu'il y a trop de collaborateurs ou de fonctionnaires. Un travail de qualité implique également de disposer de collaborateurs en nombre suffisant. Évoquer le CESE, qui figure parmi les grandes institutions de la République, nous permet donc d'évoquer également des réformes possibles au sein de celles-ci.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ajoute ma pierre à l'édifice : disposer de pouvoirs de contrôle sur place et sur pièces plus étendus nous permettrait de mieux évaluer la mise en œuvre des dispositions législatives. Il arrive souvent que les ministères ne répondent même pas aux questionnaires que nous leur adressons parfois à plusieurs reprises. Autant dire qu'il faut remettre inlassablement l'ouvrage sur le métier...

M. Erwan Balanant, rapporteur. Dans cette histoire, le temps et la prévisibilité constituent, au-delà des moyens, le nerf de la guerre. Je n'ai jamais compris pourquoi certains textes, qui ne présentent aucun caractère d'urgence, sont tout de même examinés dans la précipitation. Il arrive pourtant que nous ayons le temps de bien faire les choses, d'améliorer notre organisation, autrement dit la coordination entre le Parlement et le Gouvernement. Peut-être faudrait-il à terme l'inscrire dans la Constitution : je rejoins sur ce point l'avis de Bertrand Pancher.

Mme Nicole Dubré-Chirat. J'enfonce le clou : nous avons pu faire évoluer favorablement tous les textes sur lesquels nous avons pu prendre le temps de mener un travail préalable. Sans aller jusqu'à demander à chaque fois l'avis du CESE, il serait important d'en disposer en amont.

La planification et la rapidité d'arrivée des textes posent effectivement problème si nous voulons travailler mieux et plus à fond, en disposant d'avis éclairés : il nous faut donc nous organiser.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL82 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Le premier alinéa de l'article 3 de l'ordonnance de 1958 modifié est très ouvert : il prévoit que le CESE « peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires ». Ce faisant, il donne au CESE une compétence essentielle qu'il partage avec le Conseil d'État : celle de proposer des réformes. Si ce pouvoir d'initiative est fondamental, on peut craindre que la phrase ajoutée par le projet de loi soit considérée comme limitative et que cette capacité à contribuer à l'évaluation des politiques publiques se restreigne dorénavant à donner un avis sur la mise en œuvre de dispositions législatives.

Mon amendement vise donc à modifier légèrement le début de l'alinéa 2 de façon à préciser que cet ajout n'est pas limitatif et ne constitue qu'une option parmi celles qui sont possibles.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Avis défavorable. Le second alinéa de l'article 2 prévoit que le CESE peut être saisi par le Gouvernement ou le Parlement d'une demande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence : il ne s'agit que d'une possibilité, qui n'exclut pas d'autres motifs de saisine au titre de l'évaluation des politiques entrant dans son champ de compétences.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CL202 du rapporteur et CL140 de Mme Cécile Untermaier.

M. Erwan Balanant, rapporteur. L'amendement CL202 n'a qu'un but de coordination rédactionnelle avec l'ensemble des pratiques relatives à la saisine du Parlement.

Mme Cécile Untermaier. L'amendement CL140 tend à porter le débat sur la saisine du CESE : qui le saisit et comment ? Si la Constitution ne mentionne à ce sujet que le Gouvernement et le Parlement, l'amendement du rapporteur désigne explicitement le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat. Est-ce à dire qu'elle relèvera de leur seule décision ? Des parlementaires de la majorité ou de l'opposition, dès lors qu'ils atteindront un nombre requis, pourront-ils également saisir le CESE ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous sommes en l'espèce contraints par la Constitution. Le constituant a en effet souhaité que le Parlement soit à l'origine de la saisine, et ce sont bien le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat qui représentent les chambres. L'évolution que vous souhaitez nécessiterait une révision constitutionnelle afin d'élargir cette saisine à une minorité de parlementaire, comme cela est par exemple prévu dans le cas du Conseil constitutionnel. Cela étant, rien n'interdit de réviser le règlement de l'Assemblée nationale afin de permettre à une minorité de saisir le Président de l'Assemblée d'une telle demande, mais en l'état actuel des choses, nous ne pouvons aller plus loin.

M. Xavier Breton. Puisque le CESE ne peut être saisi que par le président de l'assemblée ou par celui du Sénat dès lors qu'il est fait état expressément du Parlement, pourquoi l'indiquer ? Pourquoi apporter cette précision qui introduit un déséquilibre entre le Gouvernement, pour lequel il n'est pas indiqué s'il s'agit du Premier ministre ou du ministre compétent, et le Parlement ? Pourquoi traiter différemment les deux instances, et ne pas rester dans la même logique, sous peine de perturber l'équilibre des institutions ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. C'est uniquement une question de coordination d'écriture : dans le cas du Gouvernement, le pouvoir de saisine relève effectivement du Premier ministre ; pour ce qui est du Parlement, l'ordonnance de 1958 mentionne explicitement le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

Le sujet abordé par Mme Untermaier est d'une autre nature : une suite favorable pourrait effectivement être donnée à une demande émanant d'une minorité de parlementaires. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale pourrait le prévoir.

Mme Cécile Untermaier. J'ai bien compris qu'il s'agit là d'une volonté du constituant, et j'ai bien entendu votre explication sur le cas d'une demande exprimée par une

minorité de parlementaires : ce débat nous permet de poser les jalons pour avancer vers une réforme du règlement de l'Assemblée nationale.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mais cela ne suffira pas pour autant à modifier la Constitution. (*Sourires.*)

L'amendement CL140 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL202.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL170 et CL169 de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. Notre assemblée a évoqué à maintes reprises la nécessité d'une politique d'évaluation. Si les rapports se multiplient, l'efficacité et la culture partagée de cette politique restent à renforcer.

Les amendements CL169 et CL170 visent ainsi à entamer une nécessaire clarification de ce champ et à répondre à l'enjeu de contrôle de qualité des évaluations réalisées par de nombreuses institutions : Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique, social et environnemental, Cour des comptes, France Stratégie, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, Agence nationale de la cohésion des territoires, entre autres.

De nombreux rapports ont souligné la nécessité de promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques et une meilleure coordination des évaluations. La conférence et le rapport annuels proposés par l'amendement CL170 pourraient contribuer à atteindre ces objectifs, tout en permettant d'enrichir les différentes évaluations, et de mieux les diffuser. Il s'agirait ainsi d'identifier, de diffuser et de valoriser les bonnes pratiques en matière d'évaluation ; de favoriser une meilleure coordination des travaux, des synergies et d'éviter des redondances ; de renforcer la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques.

Tel est le sens de ces deux amendements, l'amendement CL169 étant un amendement de repli.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous suggère, madame la députée, de retirer vos amendements, qui sont satisfaits par la pratique puisque le CESE publie chaque année un rapport annuel sur l'état de la France. En 2020, ce rapport, intitulé *Se donner un nouveau cap*, a abordé des sujets très divers, allant de l'écologie au service public, en passant par la lutte contre les inégalités et la réforme des institutions.

Votre formulation semble par ailleurs trop large : le rapport annuel n'a pas vocation à évaluer toutes les politiques publiques entrant dans le champ de compétences du CESE, ainsi que des administrations qui y concourent. Il est préférable de laisser le Conseil apprécier quelles sont les thématiques les plus utiles à traiter et ainsi de privilégier la qualité à la quantité.

Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe. La rédaction que je propose signifie non pas que le CESE doit évaluer toutes les politiques, mais qu'il accorde la priorité aux évaluations qui paraissent les plus importantes.

Par ailleurs, à la différence du rapport, la conférence n'existe pas. L'échange entre les présidences des instances qui réalisent ces évaluations semble un enjeu non négligeable pour aller vers une telle coordination et une culture partagée.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Article 3 (art. 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : *Renforcement de la saisine par voie de pétition*

La Commission examine l'amendement CL167 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Je propose d'ajouter le mot « institutionnel » à la fin de l'alinéa 2 : en l'état actuel de la rédaction, le Conseil pourrait en effet être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental, mais pas institutionnel.

Or certaines questions institutionnelles intéressent directement les citoyens : c'est le cas du découpage des départements ou des régions, des thématiques qu'ont abordé la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE, et la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

M. Erwan Balanant, rapporteur. J'émet un avis défavorable à l'amendement car une réforme constitutionnelle serait nécessaire pour rendre le CESE compétent sur les questions institutionnelles : je vous opposerai la même réponse à chaque fois que vous proposerez de modifier la nature des missions du CESE. Et cela supposerait en plus de modifier sa composition.

M. Arnaud Viala. Je suis d'accord avec votre réponse, Monsieur le rapporteur, mais elle ne vaut que sur la forme ; sur le fond, si les citoyens doivent pouvoir exprimer un avis sur l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent, un tel élargissement de compétences pose aussi la question du rapport entre le CESE et le Parlement, voire l'existence même de ce dernier, puisque les aspects institutionnels relèvent du pré carré des parlementaires. En leur qualité de représentants de la Nation, il leur revient de rendre des comptes à nos concitoyens. Nos débats ne doivent pas se limiter aux questions de forme.

M. Xavier Breton. Il importe que les décisions de nature institutionnelle relèvent entièrement du Parlement. Je rejoins toutefois les préoccupations de Paul Molac : certaines réformes ont été réalisées au niveau législatif ou local – par exemple pour définir les périmètres des intercommunalités, des régions, des cantons – sans que nos concitoyens n'aient eu leur mot à dire. Alors que l'on ouvre des registres d'enquête publique dans chaque mairie pour tout projet concernant un territoire, on ne consulte jamais les citoyens sur des sujets importants, comme les mécanismes de fusion s'agissant des communes nouvelles. Il ne s'agit pas de remettre en question ces évolutions, mais d'associer davantage les citoyens. L'amendement CL167 a le mérite de poser cette question.

M. Philippe Gosselin. Des redécoupages territoriaux se font sur des coins de table – toute référence à des événements passés ou futurs serait purement fortuite... Par exemple dans le cas de la réforme des régions : sur les treize régions, toutes n'ont pas la cohérence de la mienne, la Normandie... Il y a donc un vrai sujet, que Xavier Breton a raison de souligner.

Cet amendement est pourtant difficile à accepter. Le groupe Les Républicains a souligné à plusieurs reprises l'existence d'une ligne rouge : la réforme doit se faire à droit constitutionnel constant, et sans ambiguïté. Or l'amendement introduit une forme de concurrence ambiguë entre le CESE – tout à fait respectable et qui a sa raison d'être – et le Parlement sur les questions institutionnelles. À ce stade, sous la V^e République, les réformes institutionnelles relèvent exclusivement du Parlement. J'entends que l'on puisse toujours modifier les institutions et les améliorer, mais tel n'est pas l'objet de notre réforme.

Nous devons nous en tenir là sous peine, de petite touche en petite touche, de dérapier et de ne pas atteindre l'objectif d'une réforme que nous souhaitons globalement tous afin d'améliorer la démocratie sociale et l'intégration des corps intermédiaires. Veillons à ne pas chambouler l'édifice institutionnel. Le CESE en a d'ailleurs conscience, qui ne cherche pas à réformer tous azimuts.

Pour toutes ces raisons, nous nous prononçons contre l'amendement, bien que je comprenne les motivations de Paul Molac et de ses collègues.

M. Paul Molac. Un vrai problème démocratique se pose. Sans aborder la question des régions – je le ferai avec l'amendement suivant –, nous pouvons évoquer la création des EPCI, dont la loi a décidé à un moment donné qu'ils regrouperaient au moins 15 000 habitants. Mais dans la réalité, ce sont les préfets, et non les citoyens, ni même les élus qui ont procédé à leur création.

Dans ma circonscription, le préfet a décidé qu'il y aurait deux intercommunalités, alors qu'il était possible d'en créer trois, puisqu'une intercommunalité de plus de 15 000 habitants existait déjà, ou même une seule, sur tout le pays de Ploërmel. Même le conseil de développement n'a pas été saisi de cette question. Les citoyens non plus n'ont pas eu leur mot à dire, alors que nous sommes un bassin de vie.

Ces questions importantes sont parfois réglées sur un coin de table, ce qui pose problème. Dans notre cas, le préfet, resté un an, ne connaissait pas le territoire, et n'a pas eu le temps de le connaître car il est aussitôt reparti.

M. Pacôme Rupin. Cette réforme a pour objectif initial de faire du CESE l'institution centrale de la démocratie participative en France – le garde des Sceaux l'a rappelé hier. Or le projet de loi organique entend encadrer le système de pétition et limiter son champ d'application aux seules questions à caractère social, économique et environnemental.

Pourtant, pour assurer le succès d'un tel système, il faut éviter d'ajouter des contraintes – nous pourrions y revenir lorsque nous examinerons les différents amendements sur ce sujet. Plutôt que de nous contenter d'ajouter les questions institutionnelles, nous devrions éviter de thématiser les pétitions pour que nos concitoyens s'en saisissent pleinement et que nous fassions bien du CESE ce nouvel organe de démocratie participative qu'il est possible d'interpeller, quelle que soit la question posée.

Je voterai donc l'amendement, en souhaitant que nous puissions travailler d'ici à la séance à élargir les thématiques des pétitions.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Les missions du CESE ont été définies puis élargies lors des précédentes réformes constitutionnelles. Il convient que les parlementaires conservent

leur nécessaire rôle dans les institutions, quelles que soient les évolutions intervenues, notamment dans le cadre de la loi NOTRE.

Au-delà des pétitions, la souplesse introduite dans les missions du CESE a ouvert la possibilité de saisines, avec des limites, pour recueillir des avis dans son champ de compétences. Quant aux questions institutionnelles, elles reviennent au Parlement.

M. M’Jid El Guerrab. Chacun comprend le sens de cet amendement, dont nous pourrions améliorer la rédaction d’ici à la séance. Le mot « institutionnel » laisse croire que nous réformons l’ordre institutionnel, alors que nous demandons seulement à une chambre consultative de se prononcer. Dans le cadre des réformes des collectivités territoriales, comme celles que mon collègue a citées, un avis éclairé est le bienvenu.

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Socialistes et apparentés se range à l’avis du rapporteur : la Constitution bordant la réflexion, nous ne pouvons aller au-delà s’agissant des attributions du Conseil économique, social et environnemental.

La participation citoyenne n’a pas d’exclusive. Le Conseil économique, social et environnemental peut certes l’organiser – nous lui donnerons la possibilité de remplir cette mission et de disposer d’un outil opérant –, mais elle est le fait de toutes les institutions, qui doivent y réfléchir. Il appartient aux députés élus au suffrage universel de s’interroger pour s’approprier cette question.

Mme Maina Sage. Si la Constitution borde le rôle du CESE, sur le fond, le sujet soulevé est pourtant intéressant. Il me ramène au premier projet de loi, devenu la loi NOTRE, que j’ai examiné dans cette commission en 2014. C’est l’un de mes plus mauvais souvenirs : en un mois, nous avons redécoupé la France au moins une dizaine de fois. J’en ai été choquée, alors que les citoyens avaient le sentiment d’être otages des décisions que nous prenions, nous qui portions la responsabilité de redécouper la France.

Un tel redécoupage n’entre peut-être pas dans la mission du CESE, mais, dès que nous l’opérons, nous devons veiller, dans d’autres textes, à renforcer les consultations des citoyens, en les rendant quasi obligatoires.

Par ailleurs, l’amendement du rapporteur visant des pétitions d’ordre national complique le passage par le CESE pour ce type d’avis, qui touche à des organisations locales voire régionales. Comment organiser une pétition sur un redécoupage qui donne lieu à des avis pouvant être très variables d’une région à l’autre ?

Je suis donc favorable à l’amendement CL167 sur le fond. Sur la forme, la proposition n’est pas réalisable, mais nous devrions tout de même nous attacher à l’introduire dans d’autres textes.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Des propos importants ont été tenus. Il me revient de rappeler les principes qui guideront l’examen de ce texte.

Pour employer un terme un peu barbare, nous travaillons à « iso-constitution » : toutes les modifications que nous apportons à ce texte doivent suivre la Constitution à la lettre. Cela écarte les questions institutionnelles, qui ne font pas partie des missions du CESE. Les ajouter reviendrait à opérer une véritable révolution copernicienne de nos institutions, et je ne suis pas sûr que nos amis sénateurs verraient cela d’un bon œil...

Dans un autre amendement, je proposerai que le Parlement puisse saisir le CESE de l'organisation d'une consultation citoyenne, afin de renforcer le rôle du Parlement dans ce domaine.

Les pétitions ayant trait à un sujet institutionnel territorial sont déjà possibles. J'invite d'ailleurs parfois les régions à se saisir de certains outils, par exemple nos amis de la Loire-Atlantique de la pétition pendante sur la réunification de la Bretagne (*Sourires.*).

Des possibilités existent, mais la saisine sur ces questions n'entre pas dans les compétences actuelles du CESE. L'introduire supposerait de réviser la Constitution et de revoir entièrement les missions du CESE qui, à l'heure actuelle, ne représente que la société civile organisée. Il est composé de représentants des milieux économiques, social et environnemental, qui peuvent naturellement aborder des questions institutionnelles mais sans toutefois disposer de l'expertise qui fonde leur légitimité sur leur champ de compétences ; ce n'est pas la mission du CESE.

La Commission rejette l'amendement CL167.

Puis elle se saisit de l'amendement CL168 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Je rappelle que les amendements CL167 et CL168 ne visent que les pétitions : dans tous les cas, le Parlement reste souverain sur les questions institutionnelles.

Dans un bel élan citoyen, l'association Bretagne réunie est parvenue à rassembler 105 000 signatures, soit 10 % du corps électoral de la Loire-Atlantique, pour demander une consultation sur le retour de ce département dans sa région d'origine, la Bretagne. La pétition a pour l'instant été mise sous le boisseau, d'abord par le département, qui s'est empressé de demander un référendum décisionnaire auquel le Gouvernement, qui doit l'organiser, n'a évidemment pas donné suite. L'ancien président du département, Patrick Maréchal, avait demandé au préfet l'autorisation d'organiser une consultation ; celui-ci a refusé, au motif qu'un département ne pouvait pas changer les limites d'une région... On constate que l'institution fait tout pour consacrer l'existant, alors que la population manifeste une demande contraire.

On dit souvent que les questions relatives aux institutions et à l'appartenance n'intéressent personne, mais c'est loin d'être le cas. C'est une question de miroir : les gens se reconnaissent dans la région qu'ils choisissent, à laquelle ils se sentent appartenir, non dans les régions construites de toutes pièces, comme ce fut le cas lors de la dernière réforme.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé l'amendement CL168. Il me semble que reconnaître les différents peuples qui composent le peuple français pose un véritable problème en France.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je suis aussi attaché que M. Molac à l'idée de retrouver notre Bretagne historique ; reste que l'évolution des limites administratives des collectivités territoriales n'entre pas dans les compétences du CESE. En l'introduisant, nous reviendrions sur l'équilibre de nos institutions. Avis défavorable.

M. Philippe Gosselin. Il n'y a qu'un peuple, le peuple français !

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL203 du rapporteur.

Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CL61 de M. Christophe Euzet et CL142 de Mme Cécile Untermaier, les amendements identiques CL204 du rapporteur et CL197 du Gouvernement, les amendements CL128 de M. Guillaume Gouffier-Cha, CL190 de Mme Nicole Dubré-Chirat et CL110 de M. Thomas Rudigoz.

M. Christophe Euzet. Compte tenu des éléments d'information que M. le garde des Sceaux a apportés sur l'abaissement de l'âge et du nombre des pétitionnaires à 150 000, je retire mon amendement CL61, qui est satisfait.

Mme Cécile Untermaier. Je retire également l'amendement CL142.

Les amendements identiques CL61 et CL142 sont retirés.

M. Erwan Balanant, rapporteur. La saisine par voie de pétition a été introduite lors de la dernière réforme du CESE : issu de la Révolution, le droit de pétition représente la capacité d'interpeller une institution sur certains sujets. Il était dommage, voire contre-productif, de prétendre le garantir sans se donner les moyens de son effectivité.

Nous avons d'abord travaillé avec le CESE pour déterminer si l'institution aurait la capacité de traiter ces pétitions, si leur nombre augmentait. Le Conseil en a non seulement les moyens, mais aussi la volonté. Il a d'ailleurs déjà mis en place un dispositif de veille sur toutes les pétitions lancées, notamment sur les réseaux sociaux, et peut s'autosaisir de certaines d'entre elles.

Mais pour en garantir la portée, y compris sur le plan symbolique, encore fallait-il faire en sorte que ce droit devienne effectif. En réfléchissant ensemble au meilleur seuil, nous nous sommes aperçus que diminuer le nombre de pétitionnaires de moitié, comme nous pensions le faire initialement, ne suffisait pas : ce nouveau seuil est rarement atteint sur les plateformes, même populaires, hormis pour quelques sujets, mais qui ne sont pas en lien avec les compétences du CESE.

Le seuil proposé de 150 000 signatures semble pouvoir éviter que le CESE ne soit submergé de pétitions. Par ailleurs, pour éviter la saisine du CESE sur des sujets locaux, nous avons ajouté une condition de représentativité du territoire, comme nous l'avons fait dans le cadre du règlement de l'Assemblée nationale.

J'ai également proposé au garde des Sceaux, qui l'a accepté et a d'ailleurs déposé un amendement identique au mien, d'abaisser le seuil d'âge des pétitionnaires. Les jeunes de seize ans disposent d'ores et déjà d'une série de droits et de possibilités pour s'engager – le service national universel, le service civique, entre autres. Nous souhaitons aussi favoriser leur participation dans le milieu associatif. Le garde des Sceaux l'a rappelé, les jeunes de cet âge ont certains droits, et peut-être également certains devoirs.

Nous avons donc proposé l'âge de seize ans, qui paraît lancer un signal fort à la jeunesse, en l'incitant à s'engager et en lui donnant la capacité d'interpeller les institutions sur certains sujets.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Mon amendement CL128 vise à abaisser le seuil de 500 000 à 250 000 pétitionnaires, domiciliés dans au moins trente départements ou

collectivités d'outre-mer différents. Je suis toutefois disposé à rejoindre l'amendement du rapporteur.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Mon amendement CL190 proposait également d'abaisser le seuil des pétitionnaires à 250 000 pour faciliter l'exercice du droit de pétition. Nous sommes toutefois sensibles aux arguments du rapporteur pour une réduction à 150 000 signatures et à une représentation territoriale, y compris vis-à-vis des collectivités d'outre-mer, la plus adaptée possible.

L'abaissement à seize ans de l'âge des pétitionnaires nous semble aussi intéressant dans la mesure où il constitue une première étape d'expression de la citoyenneté des jeunes sur des questions touchant aux domaines environnemental, social ou économique. Nous soutiendrons donc l'amendement du rapporteur.

M. Thomas Rudigoz. La proposition du rapporteur et du Gouvernement satisfait largement mon amendement CL110. À titre de comparaison, dans l'Union européenne, qui, depuis le départ du Royaume-Uni, compte 440 millions d'habitants, le droit de pétition est ouvert lorsque 1 million de signatures est rassemblé, soit 0,2 % de la population totale. Le seuil de 150 000 se rapproche de ce pourcentage, ce qui est pleinement satisfaisant.

M. Philippe Gosselin. Il est indéniable que le seuil de 500 000 pétitionnaires, tel qu'il avait été fixé prudemment, était trop élevé. Affirmer un droit nouveau, notamment de pétition, n'a aucun intérêt si celui-ci n'est pas effectif. Nous sommes donc tout à fait disposés à en discuter.

Comme je l'ai dit hier au garde des Sceaux, j'estime qu'un seuil de 250 000, partagé par de nombreux collègues sur tous les bancs, notamment dans la majorité, pouvait constituer une première étape intéressante. Un abaissement à 150 000 personnes m'inspire en revanche quelques craintes : le rapporteur lui-même en convient, le CESE pourrait se trouver submergé de demandes.

Avec les réseaux sociaux, mobiliser une telle population est plus facile qu'avant. Par ailleurs, la possibilité d'une saisine par voie numérique est reconnue. Même si, pour des sujets complexes comme la privatisation de la Française des Jeux ou d'Aéroports de Paris, le nombre des pétitionnaires n'atteint pas les 4,7 millions du référendum d'initiative partagée (RIP), il dépasse assez rapidement le million... Si l'on peut considérer que ces pétitions n'ont rien d'inquiétant puisqu'elles témoignent de la vitalité de notre vie démocratique, encore faut-il que le CESE puisse les gérer.

S'agissant de l'abaissement de l'âge des pétitionnaires, bien que n'étant pas hostile par principe à de nouveaux droits pour les jeunes dès seize ans, je m'interroge sur l'opportunité de cette réforme alors que l'âge de la citoyenneté est fixé à dix-huit ans. Faut-il y voir une façon d'anticiper une réforme de la majorité à 16 ans, sans avoir l'air d'y toucher ?

Pour avoir eu seize ans, nous savons aussi – je le dis avec de nombreuses précautions... – combien il est facile, lorsqu'on a un peu moins de recul, de s'enthousiasmer sur certains sujets : « On n'est pas sérieux quand on a dix-sept ans – un beau soir, foin des bocks et de la limonade », disait le poète... Nous devons débattre de la façon de concilier ces aspects, non seulement ici mais aussi en séance, sans considérer que tout est déjà décidé.

Mme Marietta Karamanli. Cécile Untermaier l'a souligné, nous allons dans le sens du rapporteur en ce qui concerne le seuil des pétitionnaires, dont aucun n'est idéal. Certaines questions subsistent toutefois.

M. Gosselin a expliqué comment le seuil de 500 000 pétitionnaires avait été considéré comme inatteignable. Rappelons pourtant que la pétition initiée par La Manif pour tous a recueilli 700 000 signatures, et que le CESE l'a évacuée. Que le Parlement puisse saisir le CESE constitue à ce titre une ouverture intéressante, à condition d'aller jusqu'au bout et de ne pas tomber dans le piège d'une pétition qui n'est pas examinée, alors même qu'elle aura recueilli davantage de signatures que le seuil fixé.

Si nous voulons renforcer le principe de responsabilité des citoyens, lui donner corps et répondre à la demande citoyenne, nous devons fixer des conditions d'application permettant de la prendre en considération, de manière responsable.

Des débats se tiendront, en commission et dans l'hémicycle, sur les autres pans de la citoyenneté que le seuil d'âge. Une question a par exemple été soulevée ici sur les manières de rendre accessible le vote citoyen, qui pourra être soumise au CESE. Les modalités du vote par correspondance devront ainsi être revues : il n'est plus possible de continuer à voter comme on le fait aujourd'hui.

M. M'Jid El Guerrab. Les dispositions sur le droit de pétition semblent oublier cette zone grise, ces 3,5 millions de Français qui, bien que résidant à l'étranger, voudraient avoir eux aussi le droit et la possibilité de faire remonter leurs problématiques, poser des questions, recueillir des avis, participer au débat. Il est un peu dommage que cet obstacle territorial se pose. Un seuil moins élevé de pétitionnaires permettrait par ailleurs d'ouvrir des débats sur leurs problématiques propres, qu'il s'agisse de fiscalité, de sécurité, de santé, d'école.

J'espère que, d'ici à la séance, nous trouverons des modalités pour que les Françaises et les Français qui vivent à l'étranger se sentent davantage intégrés à ce projet de loi.

M. Pacôme Rupin. L'assouplissement du système de pétition est une des rares petites avancées de ce texte. Si nous voulons qu'il fonctionne et que les citoyens s'en emparent, nous devons le rendre le plus accessible possible, donc limiter au maximum les contraintes. Je ne comprends notamment pas l'ajout de cette contrainte de 30 départements, qui semble une véritable usine à gaz. Recueillir 100 000 pétitionnaires pour interpeller le CESE dans le cadre de son périmètre représente déjà un effort important. Si l'on veut que les citoyens s'en emparent, il faut abaisser ce seuil au maximum, et ne pas imposer de contrainte de représentation territoriale.

M. Xavier Breton. Nous sommes tous d'accord pour abaisser le seuil minimal de signataires pour la pétition, mais il faut entendre le message du président Bernasconi : prenons garde à ne pas emboliser l'institution.

Alors qu'un courrier était autrefois nécessaire, un simple clic suffit aujourd'hui à introduire une pétition. Nous en recevons nous-mêmes des quatre coins de la France, sur des thématiques très diverses – qu'il s'agisse d'interdire la corrida ou de la défendre, etc. C'est infiniment plus facile que de prendre une enveloppe, coller un timbre et écrire un courrier... Il y a tout lieu de s'attendre à une inflation. Les seuils de 250 000 ou 300 000 signatures

constituaient déjà une étape. L'abaisser d'un coup à 150 000, tout en favorisant la voie numérique, présente un vrai risque de voir le CESE totalement dépassé.

Par ailleurs, nous pouvons avoir le souci de mieux intégrer les jeunes de seize à dix-huit ans à la vie collective de notre pays. Je rejoins toutefois les interrogations de M. Gosselin : ne s'agit-il pas d'aller vers une majorité à seize ans, après avoir réalisé plusieurs avancées ? Sans oublier que cette logique d'octroi de droits ne s'accompagne pas parallèlement d'une réflexion sur les devoirs et responsabilités de ces jeunes.

Mme Isabelle Florennes. Je soutiens l'amendement CL204 du rapporteur : il répond au souhait, régulièrement exprimé depuis des années, d'un engagement citoyen différent. Je sais que le rapporteur y est sensible, comme l'est notre groupe politique depuis le début de cette législature.

Cet amendement cherche à trouver un équilibre. Il me paraît intéressant de fixer le seuil à 150 000 personnes en prévoyant une condition de représentation géographique pour éviter que certains groupes ne bénéficient d'effets d'aubaine, comme on a pu le voir à certains moments.

La saisine par voie électronique va aussi dans le sens, positif, d'une citoyenneté renforcée. C'est une préoccupation majeure alors que la participation électorale baisse régulièrement.

Mme Laetitia Avia. Je voterai en faveur de l'amendement du rapporteur, même si je suis très sensible à ce que nous dit Pacôme Rupin au sujet des barrières à l'entrée. Je serais favorable à une discussion, avant la séance publique, sur la représentation de trente départements.

Je salue vivement la réduction du seuil à 150 000 personnes – c'est important pour renforcer la participation des citoyens – et la possibilité de participer dès seize ans. Chacun connaît le taux d'abstention des jeunes : on ne se réveille pas nécessairement à dix-huit ans avec l'envie de participer à la vie publique et politique. Une forme de progressivité, grâce au droit de pétition, permettra peut-être d'embarquer davantage de nos jeunes dans la vie démocratique.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il y a une difficulté, que vous avez tous soulignée : le système ne fonctionne pas à l'heure actuelle, il n'est pas effectif. Or je pense qu'un droit qui ne fonctionne pas est inutile et même un peu contre-productif.

M. Gosselin a parlé de la facilité d'une saisine électronique. Ce n'est pas si simple. Il faudra respecter une procédure qui fera vraisemblablement appel à FranceConnect : on devra donner son nom, son prénom et son adresse postale.

Le seuil de 150 000 personnes me paraît adapté. Cela correspond grosso modo, si on applique une règle de trois, au seuil européen de 0,2 % de la population. Je rappelle aussi que l'Assemblée nationale et le Sénat fixent des seuils à peu près équivalents pour des sujets identiques, voire plus larges. Ajoutons que les assemblées parlementaires n'appliquent pas de critère d'âge : il n'y a pas lieu d'agiter un épouvantail en disant qu'on est en train de changer l'âge de la majorité. En Île-de-France, Monsieur Gosselin, la limite est également de seize ans pour pouvoir pétitionner auprès de la région.

M. Philippe Gosselin. Je m'interrogeais simplement...

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je rejoins Mme Avia : ce sera un signal donné à la jeunesse, pour lui dire qu'elle peut interpeller les pouvoirs publics sur un certain nombre de sujets, qu'elle peut s'engager et que nous allons l'écouter. Dans le moment un peu particulier de craintes, de doutes, que nous vivons, je pense que ce signal est important.

S'agissant du danger d'embolie soulevé par M. Breton, les représentants du CESE, qui travaillent depuis très longtemps sur les pétitions, nous ont indiqué lors de leur audition qu'il ne faudrait pas qu'ils soient submergés. Dans le cadre des échanges qui ont suivi, ils nous ont dit, au vu d'un certain consensus au sein de notre assemblée sur l'abaissement du seuil, qu'il faudrait en effet le réduire et que même un seuil de 250 000 personnes ne fonctionnerait pas. C'est pourquoi je vous propose de le fixer à 150 000 personnes.

Mme Avia et M. Rupin ont évoqué des contraintes, mais nous allons franchement avancer en faisant passer le seuil de 500 000 à 150 000 personnes.

Pourquoi faut-il un critère géographique ? Avec une telle réduction du seuil, des sujets locaux pourraient être abordés. Je ne dis pas qu'ils ne sont pas intéressants – ils sont extrêmement pertinents – mais ils doivent rester à une échelle locale. Moi qui suis un Girondin, je trouve plus pertinent que ce soit le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) qui traite ce type de questions, quitte à faire remonter les informations – il y aura une concertation et de bien meilleures possibilités de travail en commun. Le CESE doit avoir une dimension nationale : il faut qu'il s'occupe de sujets nationaux et de long terme.

À cet égard, je rappelle qu'on ne peut pas saisir le CESE, par voie de pétition, d'un projet de loi déjà déposé – c'est la raison pour laquelle la pétition sur le mariage pour tous avait été rejetée. On n'est donc pas dans ce qui fait l'actualité, mais dans le débat public sur un sujet particulier. Si on ne veut pas faire du CESE un lieu de bagarre politique, il faut respecter cette règle.

S'agissant enfin des Français de l'étranger, la question est réglée par le droit en vigueur : ils peuvent pétitionner. Il ne sera même plus nécessaire d'envoyer un courrier, la procédure pourra suivre des voies dématérialisées.

La Commission adopte les amendements identiques CL204 et CL197.

En conséquence, les amendements CL128 de M. Guillaume Gouffier-Cha, CL190 de Mme Nicole Dubré-Chirat, CL33 de Mme Emmanuelle Ménard, CL91 de M. Pascal Brindeau, CL110 de M. Thomas Rudigoz tombent, de même que l'amendement CL75 de Mme Paula Forteza.

La Commission en vient à l'amendement CL119 de M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. Un délai de traitement des pétitions par le CESE est prévu, mais il n'y en a pas pour le recueil des signatures. Instituer un tel délai permettrait de renforcer la lisibilité du dispositif. Que vaut, en effet, la signature d'une pétition quatre ans plus tard ? J'ajoute qu'un délai est prévu en la matière au Sénat.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Ce serait pour le coup une vraie contrainte. Quand une pétition sur un sujet de très long terme est lancée, il n'y a pas de raison de fixer un délai de six mois : dans le domaine environnemental, une question n'est pas périmée six mois plus tard. On peut laisser le temps à une pétition d'arriver à maturité, de fleurir dans l'opinion

publique. Avec le délai que vous proposez, il faudrait représenter les pétitions et on ne permettrait pas de poser d'une manière effective des questions de long terme. Par conséquent, avis défavorable.

M. Philippe Gosselin. La question des délais, comme celle des seuils, est toujours très compliquée. Au-delà des sensibilités politiques, on peut avoir des points de vue très personnels et très différents selon son expérience. Un délai de recueil des signatures aurait le mérite d'éviter des pétitions au fil de l'eau qui n'en finissent pas – cela veut dire qu'elles ne correspondent pas à un sujet d'actualité brûlante. Si une pétition s'arrête au bout de six mois, rien n'empêche un groupe ou une association de reprendre la mobilisation sur le même sujet deux ans plus tard. Je ne sais pas si le délai de six mois est le bon – il faudrait réaliser une évaluation rapidement – mais on aurait intérêt à ne pas balayer la question d'un revers de main. Un encadrement aurait un intérêt.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL173 de Mme Laetitia Avia.

Mme Laetitia Avia. Cet amendement est relatif aux éléments permettant d'identifier les pétitionnaires : c'est important si on veut éviter une embolie du CESE. Comme les pétitions pourront être signées par voie électronique, nous proposons d'ajouter l'adresse électronique au nom, au prénom et à l'adresse postale, comme nous l'avons fait, s'agissant de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, dans le cadre de la loi du 24 juin dernier, ainsi que la date et le lieu de naissance, pour éviter les faux comptes et les faux noms.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous propose de retirer votre amendement afin de revenir en séance sur cette question intéressante. J'aimerais être sûr que le dispositif puisse fonctionner compte tenu des outils du CESE, notamment le lien avec FranceConnect, étant entendu qu'il faudrait au moins disposer du code postal pour respecter le critère géographique.

La première question que je me suis posée lorsque j'ai envisagé le seuil de seize ans était de savoir si nous aurions les moyens techniques correspondants. Quand l'âge est dix-huit ans, on sait faire : il y a un fichier électoral. Mais on m'a assuré qu'il n'y aurait pas de problème technique si le seuil était fixé à seize ans.

M. Pacôme Rupin. Je soutiens cet amendement qui soulève une question très importante. Il faut imposer le moins de contraintes possible, mais on doit s'assurer que les pétitionnaires sont bien des personnes différentes : ils doivent donc être identifiables. Comme le garde des Sceaux l'a dit lors d'une audition, ce qui se passe sur internet pose un réel problème : il faut être capable d'identifier ceux qui veulent participer au débat public. Si on ne peut pas le faire, cela conduit à un manque de confiance dans tous les dispositifs de démocratie participative par internet. On peut réduire certaines barrières grâce à ces outils mais il faut s'assurer que les participants sont identifiés et qu'ils ne signent qu'une fois – au lieu d'utiliser plusieurs faux comptes.

M. Philippe Gosselin. Notre collègue a mis le doigt sur ce qui peut faire débat et sur ce qu'il faut à tout prix éviter. Le droit de pétition ne me pose pas de difficulté – c'est la démocratie – mais encore faut-il que le débat ne soit pas tronqué et qu'on puisse identifier les participants.

Il ne s'agit pas de créer des fichiers. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) s'y opposerait, à juste titre. Je précise que je fais partie des représentants de notre Assemblée au sein de cette autorité administrative indépendante.

En revanche, si on ne peut pas identifier les gens, s'il y a du flou, cela jette un doute sur l'ensemble du processus. La proposition du rapporteur consistant à expertiser la question pour trouver la meilleure formule est peut-être sage, mais il n'y a pas de débat dogmatique à avoir : il faut une identification pour que l'on ne puisse pas s'abriter derrière l'anonymat et signer quarante-cinq fois... C'est vraiment indispensable pour assurer le succès de la réforme, sa crédibilité et sa respectabilité.

Mme Cécile Untermaier. Je me demande si la loi organique est le bon véhicule pour des précisions de ce niveau. Ne faudrait-il pas en rester à des principes : neutralité, impartialité, probité et sécurité ? Nous n'allons pas tenir le CESE par la main : c'est une assemblée qui peut s'organiser. Le législateur est là pour rappeler des principes généraux. Cela me paraîtrait mieux que d'entrer dans le détail, au risque d'oublier des éléments pourtant utiles.

Mme Catherine Kamowski. Toute personne née en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer est inscrite au répertoire national d'identification des personnes physiques : elle a, dès sa naissance, un numéro INSEE, unique et personnel.

Je ne fais, en la matière, qu'une suggestion : je ne déposerai aucun amendement à ce propos. Même s'il existe des outils permettant d'assurer une identification d'une manière totalement personnelle et protégée, est-ce bien à nous, comme l'a demandé Cécile Untermaier, d'apporter de telles précisions ?

Mme Nicole Dubré-Chirat. Il semblerait que FranceConnect utilise le numéro de sécurité sociale. Il reste que cela ne permet pas de connaître le domicile.

Je trouve que cette question devrait plutôt être réglée par le règlement intérieur du CESE, qui a une grande habitude du traitement des pétitions, même si elles ne sont pas aussi ouvertes que nous le souhaiterions.

Les critères retenus ne sont jamais complètement pertinents, mais il faut impérativement garantir le respect d'un certain nombre de principes.

M. Arnaud Viala. Je souscris à ce qui a été dit : il ne faut pas que la loi aille trop dans le détail. Il faut certainement rappeler des principes, mais sans entrer dans la nature des informations nécessaires ni dans les moyens à employer, pour les raisons qui ont été avancées mais aussi parce que les moyens de communication sont en permanente évolution. La loi qui sera adoptée en octobre prochain aura de grandes chances d'être caduque dès 2021 et *a fortiori* plus tard. Le règlement intérieur du CESE pourra, en revanche, épouser les évolutions techniques qui ne manqueront pas de se produire.

M. Philippe Gosselin. En ce qui concerne le numéro d'inscription au répertoire (NIR), ou numéro de sécurité sociale, il pourrait y avoir quelques difficultés à y recourir. Même si je ne veux pas préjuger, la CNIL est toujours très attentive à l'utilisation de ce numéro.

On pourrait peut-être se contenter d'affirmer, par un amendement en séance, que l'identification des pétitionnaires doit être assurée d'une manière sincère et réelle, en laissant

au règlement intérieur du CESE ou, en tout cas, à une norme inférieure à la loi organique le soin d'entrer dans le détail : il y a, sinon, un risque de blocage. Ce qui nous importe est d'assurer l'identification, afin qu'il n'y ait pas de tromperie.

Mme Maina Sage. C'est une chose de vouloir renforcer les garanties en ce qui concerne la fiabilité des pétitions, c'en est une autre de le faire dans la loi organique. Cela étant, le texte que nous sommes en train de modifier est issu d'une ordonnance qui apporte déjà beaucoup de précisions qui ne devraient pas être de niveau organique. Il est prévu que la pétition « indique le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire et est signée par lui ». Ou bien on précise cette disposition, ou bien on l'enlève totalement. Nous pourrions faire confiance au rapporteur pour revenir sur ce point en séance. Sur le fond, je suis d'accord avec un renforcement du contrôle de la qualité du pétitionnaire.

Mme Laetitia Avia. Dans la continuité de ce qui vient d'être dit, je rappelle que des éléments d'identification – le nom, le prénom et l'adresse postale – sont déjà prévus. Nous ne nous plaçons pas au niveau des principes. L'objectif est de prendre en compte les pétitions en ligne. La loi pour la confiance dans l'économie numérique prévoit, depuis que nous avons adopté la loi du 24 juin 2020, des éléments d'identification qui permettent notamment de faire des notifications engageant la responsabilité.

Je suis disposée à retirer mon amendement pour le retravailler en vue de la séance publique, étant entendu, s'agissant des éléments techniques, qu'il faudra éventuellement une mise à niveau des applicatifs au CESE pour tenir compte de la loi, et non le contraire.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous propose de retravailler cette question. Il y a deux points extrêmement importants : la possibilité d'utiliser les outils actuels, ce qui est la volonté initiale du Gouvernement et la mienne, mais aussi, comme l'ont dit Mme Untermaier et, d'une autre façon, M. Viala, la nécessité de préserver une certaine souplesse pour tenir compte des évolutions technologiques, en restant à un niveau de détail qui permette d'atteindre un équilibre. Je pense que nous pourrions trouver d'ici à la séance quelque chose qui fonctionne parfaitement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL151 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Nous avons déjà parlé des seuils de recevabilité des pétitions. J'ai déposé cet amendement d'appel en vue de la séance : au lieu de faire référence à un nombre – 150 000, 200 000 ou 250 000 personnes –, on pourrait choisir un pourcentage assez représentatif pour que la pétition soit étudiée. Je vous propose 5 % des résidents français, ce qui équivaut à la moitié du seuil actuel, mais pourquoi pas 0,2 %, comme le rapporteur l'a suggéré, ou 1 %. En tout cas, adopter un pourcentage éviterait d'avoir à retoucher le texte dans dix ou quinze ans, en fonction de l'évolution de la démographie.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement de précision CL205 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CL111 de M. Thomas Rudigoz.

M. Thomas Rudigoz. Cet amendement vise à faciliter la communication et à améliorer la lisibilité des avis du CESE. Cette institution produit, pour ses différents avis et

rapports, des notes de synthèse accessibles en ligne. Nous proposons que cela soit également le cas pour les avis portant sur les pétitions. Il n'est pas toujours très facile d'entrer dans des documents faisant plusieurs dizaines de pages. Par ailleurs, cette disposition donnera au CESE davantage de lisibilité.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous propose de retirer cet amendement car il est satisfait : le CESE produit toujours des notes de synthèse et des documents graphiques d'explication. Par ailleurs, ce n'est pas à la loi organique de définir ce qui relève des pratiques et du règlement intérieur de cette assemblée. Ce serait comme si la Constitution définissait la façon dont l'Assemblée nationale communique... Il faut laisser de la souplesse : vous avez parlé d'une synthèse, mais on peut aussi imaginer une vidéo. N'entrons pas dans ce niveau de détail.

L'amendement CL111 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL133 de Mme Laurianne Rossi.

Mme Laurianne Rossi. Dans le prolongement de l'article 3, qui tend à conforter la compétence du CESE en ce qui concerne les pétitions, l'amendement CL133 propose que le Conseil connaisse et instruisse les pétitions adressées aux assemblées parlementaires en application de l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Le CESE en serait saisi préalablement. Cela permettrait de mieux prendre en compte cette forme d'expression citoyenne et de nourrir davantage encore la collaboration entre le CESE et les assemblées parlementaires.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cela pose un problème : les pétitions adressées à l'Assemblée nationale n'entrent pas toutes dans le champ de compétence du CESE. Elles risqueraient de ne pas être correctement traitées. Je vous propose donc de retirer votre amendement. Nous pourrions essayer de voir comment avancer d'ici à la séance, mais je crains que nous aboutissions à un résultat peu fonctionnel.

Mme Laurianne Rossi. J'entends vos arguments et je suis tout à fait disposée à retravailler l'amendement dans la perspective de la séance. Rien ne nous interdit de soumettre au CESE les pétitions adressées à nos assemblées qui entrent dans son champ de compétence. Par ailleurs, comme l'a dit Pacôme Rupin, on peut s'interroger sur la délimitation des compétences en ce qui concerne les pétitions. Nous pourrions retravailler ces catégories, voire les supprimer.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 3 modifié.

Article 4 (art. 4-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social) : *Organisation de consultations publiques*

La Commission est saisie de l'amendement CL178 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. L'article 4, qui se veut le cœur de la réforme du CESE, pose deux problèmes, concernant à la fois la méthode et le fond.

S'agissant de la méthode, le dispositif retenu ouvre une possibilité qui n'est pas du tout contingentée et qui laisse une importante marge en ce qui concerne l'organisation des consultations publiques. Nous ne savons pas, au moment où nous examinons ce texte, comment ces consultations seront organisées, avec quels moyens, et quelles en seront les conséquences financières.

Sur le fond, il y a un problème de légitimité s'agissant de la consultation des membres tirés au sort. Dans une démocratie, la légitimité trouve évidemment sa source dans l'élection, qui permet aux citoyens de choisir librement leurs représentants et de leur confier un mandat, quel qu'il soit.

La légitimité du CESE a de nombreuses fois été mise en cause, car ses membres ne sont pas élus : ils sont nommés par des organisations dont ils dépendent. On a toujours justifié cette composition particulière du CESE par les objectifs poursuivis, qui sont principalement la représentation des corps intermédiaires et la publication d'avis consultatifs, qui n'ont donc pas de force contraignante.

La désignation par tirage au sort est, à mon avis, incompatible avec l'objectif de représentation des corps intermédiaires, même pour une consultation publique.

Le CESE déléguerait ainsi certaines de ses attributions. Je tiens par ailleurs à souligner que le nombre des instances consultatives pose question. Une annexe au projet de loi de finances pour 2020 recensait 394 commissions et instances délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres. Avant de permettre la création de nouvelles instances, il faudrait rationaliser la situation actuelle.

Quentin Sauzay, coprésident du collectif Démocratie ouverte, a estimé que le modèle de la Convention citoyenne est « trop jeune pour être institutionnalisé », car « on a encore très peu de recul ». Selon lui, cela doit rester « un dispositif exceptionnel, sur des questions lourdes avec de vrais blocages » : « si l'on se met à faire des conventions citoyennes pour tout, cela sera juste un avis du CESE augmenté ».

M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous sommes effectivement au cœur du texte, ou dans un de ses cœurs – il en a plusieurs, ce qui permettra sans doute à la réforme d'être plus puissante. (*Sourires.*)

Comme Quentin Sauzay, je pense qu'il est trop tôt pour institutionnaliser le modèle de la convention citoyenne. Ce n'est d'ailleurs pas du tout ce que nous sommes en train de faire : nous allons adopter un cadre juridique fonctionnel pour l'organisation de consultations par le CESE.

Les consultations ne se réduisent pas à la convention citoyenne. Même si celle-ci fait l'objet d'une petite obsession en ce moment, ce qui peut être le signe de son succès, de l'intérêt qu'elle a eu pour les Français, ce n'est pas la seule méthode de consultation. De même, le tirage au sort n'est pas le seul moyen possible pour déterminer sa composition.

Le cadre prévu par l'article 4 permettra de donner de l'agilité et de la souplesse au CESE pour prendre en compte la volonté de participation des citoyens. Cela n'aura aucun caractère décisionnaire : au demeurant, le CESE n'a pas de capacité de décision. Il doit rester un conseil et une boîte à outils – même si ce terme n'est peut-être pas gracieux quand on parle

d'une institution – pour l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement avec lesquels les liens doivent être renforcés.

J'ai déposé un amendement qui fixera un cadre et permettra d'apporter des garanties extrêmement importantes pour l'organisation de la participation du public aux travaux du CESE.

J'émet un avis défavorable à votre amendement. En supprimant l'article 4, comme vous le demandez, on enlèverait l'un des principaux motifs de cette réforme.

M. Éric Diard. Je retire mon amendement, dans l'attente de l'amendement du rapporteur et de l'examen dans l'hémicycle.

L'amendement CL178 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL208 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. C'est un amendement extrêmement important. J'ai trouvé, lorsque j'en ai pris connaissance, que le texte initial manquait des garantie en ce qui concerne la méthode retenue pour l'association du public aux travaux du CESE. Un certain nombre de spécialistes de la participation citoyenne que nous avons auditionnés ont eux aussi estimé qu'il y avait une lacune à cet égard.

Cet amendement permettra d'apporter des clarifications utiles en laissant au CESE et aux citoyens, avec lui, la capacité d'inventer des moyens de consultation nouveaux. C'est aussi l'avantage de la participation citoyenne : elle est créative, parfois disruptive, et elle peut nous bousculer un peu.

Les modalités de l'association du public devront présenter des garanties en matière de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. Il faudra que la définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation. Le CESE devra également délivrer une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Nous pourrons ainsi lever toutes les craintes dont nous ont fait part les constitutionnalistes et les juristes spécialisés dans ces questions – certains d'entre eux nous l'ont confirmé après avoir pris connaissance de cette rédaction.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Nous avons déposé un amendement identique pour garantir un encadrement de la participation des citoyens par des principes permanents. Toutes les instances qui pratiquent la participation citoyenne ont insisté sur cette demande.

Mme Cécile Untermaier. Sur les garanties d'impartialité et la qualité du tirage au sort, le groupe Socialistes vous proposera plus loin un amendement CL145 qui tend à définir les critères – âge, sexe, nationalité, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, type de territoire et zone géographique – selon lesquels sera organisé le tirage au sort. Nous nous demandons en effet s'il ne revient pas au législateur d'établir ce type de critères. Mais je crains que l'adoption de l'amendement du rapporteur, tout à fait intéressant, ne le fasse tomber.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Non, elle ne fera pas tomber votre amendement CL145.

Mme Cécile Untermaier. Tant mieux !

M. Philippe Gosselin. Éric Diard a raison de soulever des questions de forme et de fond. Sur la forme, même si sa réponse n'est pas parfaite, le rapporteur apporte, par son amendement, des éléments de contrôle, de sincérité et de sécurité.

Cependant, nous avons quelques interrogations sérieuses sur le tirage au sort lui-même. Il n'est pas question de court-circuiter la démocratie représentative. Or, même si la question du tirage au sort ne s'y résume pas, les enseignements tirés de la convention citoyenne pour le climat sont encore trop lacunaires pour qu'on se permette de généraliser le dispositif. En outre, celui-ci soulève quelques difficultés au sein même du CESE, dont les membres sont désignés par des organisations professionnelles, syndicales ou environnementales et qui peuvent se prévaloir de la légitimité conférée par les élections professionnelles, par exemple. Et tous les membres du CESE ne se réjouissent pas à l'idée d'accueillir des citoyens tirés au sort, vous le savez comme moi...

À défaut de pouvoir revenir sur le tirage au sort – car je ne me fais pas d'illusion : même si nous sommes nombreux à partager les mêmes interrogations, nous ne serions pas majoritaires sur ce point –, il faut à tout le moins nous assurer que la forme est irréprochable. Peut-être faudra-t-il, d'ici à la discussion en séance publique, aller encore un peu plus loin dans ce domaine.

Mme Maina Sage. Monsieur le rapporteur, votre amendement suscite plusieurs interrogations, car il modifie l'article 4 sur un point très important. Pour commencer, il prévoit que le Conseil « peut », à son initiative ou à la demande du Gouvernement, recourir à ce type de consultations. Or, j'ai le sentiment, à la lecture de votre amendement, qu'il systématiserait l'association du public aux travaux organisés par le CESE avec la société civile. Ce point me semble devoir être clarifié.

Il soulève, par ailleurs, une question de forme, car son adoption ne ferait pas tomber les amendements qui ont été déposés à l'alinéa 2, autrement dit le texte proposé pour l'article 4-2 de l'ordonnance notamment par mon amendement CL152. Du coup, la combinaison des articles 4-1 et 4-2 pourrait être problématique.

Quant au second alinéa que vous proposez d'insérer avant l'alinéa 2, il est trop flou : le CESE déciderait du « moment approprié » auquel les résultats seront rendus publics. Cela me gêne. Les choses doivent être claires : si consultation il y a, elle doit être transparente.

Enfin, qui définit la « représentativité appropriée » des citoyens ? Je pose la question car, tenez-vous bien, mes chers collègues, lors de l'organisation de la convention citoyenne pour le climat, les outre-mer – c'est la raison pour laquelle nous avons déposé l'amendement CL152 – n'avaient pas été inclus dans la liste des citoyens tirés au sort : il a fallu rattraper le coup par la suite. Lorsqu'on sait que 66 % de la zone économique exclusive française se trouve dans le Pacifique, que 80 % de la biodiversité française se situe en outre-mer, il y a de quoi s'interroger !

Pour ces différentes raisons, votre amendement me laisse dubitative.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vais m'efforcer de vous rassurer. Premièrement, l'amendement débute ainsi : « Lorsque le Conseil économique, social et

environnemental associe le public [...]. » Autrement dit, l'association du public aux travaux du conseil n'est pas systématique.

Deuxièmement, nous proposons d'insérer la disposition à cet endroit du texte car il s'agit d'un « chapeau » qui définit, pour l'ensemble du projet de loi, les garanties entourant la participation ou la consultation des citoyens. J'ajoute que lesdites garanties sont issues des discussions que nous avons eues avec des spécialistes de la participation citoyenne. Quant à l'alinéa que vous jugez flou, sa rédaction s'inspire, d'une part, de la jurisprudence du Conseil d'État, en particulier de l'arrêt Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres du 19 juillet 2017 et, d'autre part, de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. Autrement dit, nous avons tout fait pour le border.

Au demeurant, un certain nombre de spécialistes nous ont assuré que cet amendement marquait une vraie belle avancée et que les garanties qu'il offre étaient de nature à apaiser leurs craintes que les consultations soient organisées sans véritable cadre et puissent être ainsi frappées d'insincérité. Comme l'a indiqué M. Gosselin, le succès d'une consultation citoyenne, quelle qu'elle soit, dépend de sa sincérité, de la publication de ses résultats et des suites qu'on propose de leur donner.

S'agissant des outre-mer, l'amendement précise que la représentativité est « appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation ». Ils seront donc forcément pris en compte si le sujet concerne l'ensemble du pays. Je vous l'accorde, lors de l'organisation de la convention pour le climat, ils ont été oubliés. Mais nous apprenons des bonnes pratiques...

M. Philippe Gosselin. Il est vrai que les ultramarins ont été un peu traumatisés par cet oubli qu'ils ont vécu comme une nouvelle stigmatisation – je ne dis pas qu'elle était volontaire. Aussi, il me semble que nous pourrions ajouter aux critères de représentativité – âge, catégorie socioprofessionnelle... – celui des territoires. Il serait en effet tout aussi idiot de ne pas consulter les ultramarins sur de nombreux sujets que de ne pas consulter les citoyens issus de territoires montagnards sur un sujet concernant la montagne ou de ne consulter, par le hasard du tirage au sort, que des citoyens de l'est de la France sur des sujets concernant la côte ouest-atlantique... Certes, il s'agit dans tous les cas de citoyens, mais mieux vaut peut-être qu'ils soient quelque peu enracinés et qu'ils aient tout au moins quelques connaissances des territoires concernés. Il faut donc que nous nous assurions que cette idée, me semble-t-il partagée par tous, soit intégrée de façon indiscutable dans le texte, quitte, monsieur le rapporteur, à ajouter une virgule ou un ou deux mots à votre amendement.

Mme Cécile Untermaier. Je suis assez convaincue par les propos du rapporteur. De fait, son amendement commence bien par les mots : « Lorsque le CESE associe le public » ; il est donc bien évident que celui-ci ne sera pas systématiquement associé à ses travaux. Par ailleurs, il est important que des principes généraux identifiés figurent à l'article 4. Le groupe Socialistes votera donc cet amendement. Néanmoins, il me semble que nous pourrions apporter des précisions supplémentaires, mais nous y reviendrons ultérieurement.

Mme Maina Sage. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour vos précisions, qui me rassurent. Je maintiendrai cependant l'amendement CL152 concernant les outre-mer. Chat échaudé craint l'eau froide, comme on dit. Je compte sur votre soutien unanime !

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL180 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Il s'agit d'un amendement de repli. Afin de garantir la bonne utilisation de la consultation du public par tirage au sort ainsi qu'un maintien de l'activité normale du CESE, il est proposé de permettre à celui-ci de ne recourir à cette procédure qu'une fois par mandat : la répétition de telles consultations serait en quelque sorte une marque de mépris pour le travail du CESE.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il faut maintenir la possibilité pour le CESE de consulter le public plusieurs fois au cours d'une mandature. Avis défavorable.

M. Éric Diard. Je ne suis pas étonné... Je maintiens mon amendement. Je ne suis pas favorable à la procédure du tirage au sort : y recourir, c'est mépriser les travaux du CESE.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Une multiplication des restrictions n'est pas de nature à inciter les citoyens à organiser des pétitions ou à s'investir dans les conventions. Il faut préserver une certaine souplesse.

M. Philippe Gosselin. On peut, certes, maintenir une certaine souplesse et faire confiance au CESE, mais n'oubliez pas que l'article 4-2 de l'ordonnance, tel que proposé par le projet de loi, dispose que la consultation du public peut également être sollicitée par le Gouvernement. Quand bien même le CESE recourrait-il à cette procédure avec parcimonie et intelligence, il se peut qu'un gouvernement soit tenté de demander systématiquement ou presque un tirage au sort. L'épuration n'est alors plus du tout la même. Peut-on faire autant confiance au Gouvernement qu'au CESE ? C'est une question à laquelle, sans ironie, je me garderai bien de répondre de manière affirmative.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Actuellement, l'exécutif peut – il vient de le faire – organiser une convention citoyenne en dehors de tout cadre. Or nous sommes précisément en train de fixer un cadre qui entourera la procédure de garanties. L'article 4 marque donc une réelle avancée.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL139 et CL138 de Mme Cécile Untermaier, CL209 du rapporteur et CL192 de Mme Nicole Dubré-Chirat.

Mme Cécile Untermaier. Par l'amendement CL139, nous proposons de préciser qu'une consultation du public peut être organisée à la demande d'une minorité de parlementaires. Toutefois, une telle disposition ne serait pas conforme à la Constitution ; c'est pourquoi nous étudierons la possibilité de l'insérer dans le règlement.

L'amendement CL138 vise à offrir au Parlement la possibilité de consulter le public, au même titre que le Gouvernement.

L'amendement CL139 est retiré.

M. Erwan Balanant, rapporteur. L'amendement CL209, dont la rédaction est davantage adaptée au droit en vigueur, satisfait votre amendement CL138, madame Untermaier. Il est en effet essentiel que le Parlement puisse saisir le CESE d'une demande de consultation du public car, s'il était privé de cette possibilité, le rôle des assemblées et leur

puissance d’agir seraient dilués. Cet ajout est très important pour améliorer l’articulation de la démocratie participative et de la démocratie représentative.

Mme Nicole Dubré-Chirat. L’amendement CL192 a le même objet que celui du rapporteur puisqu’il vise à donner au président de l’Assemblée nationale et au président du Sénat la faculté de demander au CESE de recourir, pour l’exercice de ses missions, à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence en organisant, le cas échéant, une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants.

M. Philippe Gosselin. Je comprends la volonté d’établir un parallélisme des formes et des compétences entre le Gouvernement et le Parlement, mais ces amendements instillent un doute en brouillant la frontière qui sépare ce qui relève du régime représentatif de ce qui relève de la consultation citoyenne. Il est en effet curieux que le Parlement, emblème du système représentatif, sollicite indirectement la consultation de citoyens tirés au sort... Je ne dis pas qu’il s’agit d’un scandale absolu mais, en adoptant ce type de dispositions, on s’exposerait, sans avoir l’air d’y toucher, à un réel risque de dérive.

Mme Marietta Karamanli. Monsieur le rapporteur, nous regrettons que vous n’ayez pas retenu la proposition du groupe Socialistes : quelles garanties avons-nous que le président d’une des deux assemblées, lui-même issu de la majorité, saisisse le CESE d’une demande de consultation du public émanant d’une minorité de parlementaires ? Votre amendement n’est pas clair à cet égard.

M. Erwan Balanant, rapporteur. La question a été abordée tout à l’heure.

Mme Marietta Karamanli. Certes, mais nous n’avons pas obtenu de réponse.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Si, la réponse est tout simplement d’ordre constitutionnel. C’est la Constitution qui prévoit, par exemple, que soixante parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel. Nous ne pouvons pas, dans ce texte, permettre à une minorité de parlementaires de saisir le CESE alors que la Constitution fait référence au Parlement. Rien n’empêche qu’une minorité de parlementaires puisse formaliser une demande dans ce sens mais la procédure relève des pratiques internes de chacune des deux assemblées, donc de leurs règlements respectifs. Faire état d’un droit pour la minorité serait tout simplement inconstitutionnel.

Les amendements CL139 et CL138 sont retirés.

La Commission adopte l’amendement CL209.

En conséquence, l’amendement CL192 tombe.

La Commission examine ensuite l’amendement CL179 de M. Éric Diard.

M. Éric Diard. Nous proposons que des représentants du CESE, de l’Assemblée nationale et du Sénat sélectionnent les personnes tirées au sort afin de s’assurer qu’elles connaissent le sujet sur lequel elles seront consultées.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Avis défavorable. Tout d’abord, il faut conserver à l’organisation de la consultation par le CESE une certaine souplesse. Mais surtout, une telle sélection a priori contrevient à l’esprit du tirage au sort. Lorsque des jurés de cour d’assises sont révoqués, ils le sont pour des raisons objectives et non au motif que leur tête ne vous

revient pas ou qu'ils connaîtraient mal le sujet. L'objectif du tirage au sort est précisément d'assurer une représentation neutre de la citoyenneté – étant entendu qu'un parlementaire est aussi un citoyen.

M. Arnaud Viala. La comparaison des parlementaires élus au suffrage universel avec les citoyens tirés au sort me semble malvenue. Et la comparaison avec le tirage au sort des jurés des cours d'assises l'est tout autant. Ces derniers sont des citoyens qui sont désignés pour exercer, en leur âme et conscience, une fonction de juge dans une enceinte judiciaire. Dans le cas qui nous occupe, on considère qu'une personne désignée par le simple fait du hasard peut devenir représentative d'une catégorie de la société. Tant que nous ne débattons pas de cette question, nous créerons artificiellement des consultations qui souffrent cruellement d'un manque, sinon de légitimité, du moins de représentativité. Au reste, cette question ne concerne pas le seul CESE ; elle vaut également pour toutes les consultations directes organisées sous la forme d'assemblées dont les membres sont tirés au sort. Il y a là véritablement matière à débat, et je ne crois pas que le Parlement s'honore à l'éluder systématiquement.

M. Philippe Gosselin. Notre collègue Viala a parfaitement raison. Le tirage au sort des jurés des cours d'assises n'a rien à voir avec celui qui est effectué dans le cadre d'une consultation citoyenne. Les jurés ne sont pas soumis à des conditions de représentativité liées à leur catégorie socioprofessionnelle, leur origine géographique, leur genre ou leur âge : ils sont tirés au sort parce qu'ils représentent le peuple français – et non l'une ou l'autre de ses composantes, Monsieur Molac, la République est une et indivisible – au nom duquel la justice est rendue. Si l'on recourt au tirage au sort, c'est parce qu'il est impossible de réunir l'ensemble du peuple français au sein d'un tribunal. Au plan théorique, les deux formes de tirage au sort sont bien distinctes. Attention à certains glissements qui pourraient nous mener très rapidement à des impasses.

M. Pacôme Rupin. Ce débat est fondamental. On ne peut nier le succès de la convention citoyenne pour le climat, du point de vue tant de son écho médiatique que de la qualité de ses propositions. Ce type de consultation publique n'est pas concurrent du Parlement, il est complémentaire. À la différence des citoyens, les parlementaires défendent des convictions politiques ; qui plus est, et nous sommes bien d'accord sur ce point, les propositions des citoyens ne sont pas décisionnelles. La multiplication des conventions citoyennes est donc une avancée majeure. Travaillons à la complémentarité de la démocratie représentative et de la démocratie participative au lieu d'y voir deux formes de démocratie concurrentes.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Lorsque je comparais le tirage au sort des jurés des cours d'assises avec celui des citoyens dans le cadre d'une consultation, je me plaçais sur le plan de la forme, des modalités. Ce sont en effet deux choses très différentes.

Il y a, me semble-t-il, une confusion – bien compréhensible, car la matière est assez neuve et soulève des questions de philosophie politique – entre représentativité, notion qui renvoie à la constitution d'un panel représentatif de la population, et représentation nationale. Comparaison n'est pas raison, Monsieur Gosselin, mais, comme pour les jurés d'assises, le tirage au sort permet de réunir un groupe représentatif de la population pour obtenir un éclairage, et non une décision, sur un sujet. L'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative est un enjeu majeur pour notre démocratie, qui doit être continue. De fait, dans l'interstice entre deux élections, parfois il ne se passe rien. Il faut donc améliorer le dialogue continu entre les citoyens et leurs représentants et, sinon l'institutionnaliser, du

moins l'encadrer et le garantir pour qu'il soit efficace. Il ne s'agit pas d'autre chose dans ce texte.

Ne soyons pas obsédés par le tirage au sort. Il est un élément important mais n'est pas l'alpha et l'oméga de la participation citoyenne, qui peut être organisée sous d'autres formes : envoi de questionnaires à grande échelle, constitution de panels plus limités dont les participants sont non pas tirés au sort mais choisis à raison de leur représentativité...

La question de la légitimité est fondamentale. Dans une démocratie, le citoyen est fondé à donner son avis ; le représentant de la nation, quant à lui, est fondé à décider – et, en tant que citoyen député, je suis aussi fondé à donner mon avis. Il nous faut articuler ces deux légitimités qui sont non pas concurrentes mais complémentaires.

M. Arnaud Viala. Je suis d'accord avec votre analyse de la légitimité, pour peu que ceux qui sont chargés de la décision ultime, à savoir les représentants du peuple, assument pleinement leurs décisions. Or, on constate que, sur des sujets épineux, on s'abrite très souvent derrière une consultation du public pour ne pas trancher ou pour aller dans le sens du résultat qu'elle donnera, de sorte que le rôle de ces organes consultatifs est détourné. J'en veux pour preuve la convention citoyenne pour le climat, dont les conclusions ont en définitive orienté les décisions de l'exécutif.

Mme Maina Sage. Si l'on veut consulter, le résultat de la consultation doit être probant, significatif, ce qui suppose d'établir des critères propres à garantir que l'ensemble des personnes concernées ont été consultées.

Par ailleurs, si « compétition » il peut y avoir, elle oppose moins la consultation du public au Parlement qu'au CESE lui-même, qui est composé de personnalités représentant les corps intermédiaires de la société civile. L'organisation de consultations publiques est une avancée majeure, et je la soutiens pleinement, mais elle ne doit pas se faire au détriment du cœur de la mission du CESE. Se pose donc la question de savoir jusqu'où les consultations publiques doivent être associées aux travaux du Conseil. Je crains qu'en confiant cette nouvelle mission au CESE, on ne diminue son rôle. J'observe, du reste, qu'on limite le nombre de ses membres et qu'on le fragilise en gommant la notion de représentation des associations de jeunesse ou la garantie de représentation des outre-mer. Bref, oui à la consultation publique, mais pas au détriment du Conseil lui-même.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Il faut apaiser les craintes suscitées par la procédure de tirage au sort qui est différente de celle des jurés de cour d'assises, même si elles peuvent avoir certains éléments en commun. Ainsi, je le rappelle, les jurés ne peuvent refuser de siéger. Il s'agit ici de recueillir un avis consultatif, et il est nécessaire. La pratique du tirage au sort existe depuis longtemps pour la constitution de panels représentatifs, notamment dans le cadre des enquêtes d'opinion, et elle n'est pas exclusive d'autres méthodes d'interpellation citoyenne. Il ne faut pas avoir peur de ce dispositif.

M. Philippe Gosselin. Je souscris aux propos de Mme Sage. Le risque existe d'un affadissement, sinon du rôle du CESE, du moins de la place de ses membres réguliers. Allons jusqu'au bout de la démarche : dès lors que le mode de désignation de ces derniers est différent de celui des personnes consultées, apparaissent des risques, sinon de concurrence, du moins de télescopage. Les statuts, les moyens peuvent être différents ; en tout cas, la question ne peut pas être balayée d'un revers de main. Sans doute, du reste, existe-t-il des réponses ; je l'espère, en tout cas. Il ne s'agit pas pour moi d'exprimer un refus catégorique.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Monsieur Gosselin, il n'y a aucun risque « d'affadir » le rôle du CESE. Au contraire, notre réforme vise à revaloriser et à redonner de la visibilité à l'institution. Le garde des Sceaux l'a rappelé hier, nos concitoyens connaissent « peu » le CESE – et c'est un euphémisme : ils ne le connaissent pas, voire s'en moquent. Ici, ses avis sont très peu, voire pas lus. C'est tout l'enjeu : il faut adapter le CESE aux évolutions de la société, à ses aspirations, permettre aux citoyens de participer à ses débats, diversifier ses méthodes de travail. C'est d'ailleurs ce qu'il souhaite puisque ses membres ont participé à la réflexion sur cette réforme.

On n'a jamais autant parlé du CESE que durant la Convention citoyenne pour le climat. Lors des auditions, nos concitoyens nous ont fait part de leurs attentes concernant le rôle de ce Conseil et les garanties à apporter au bon déroulement des conventions citoyennes.

Il s'agira d'un apport pertinent pour les travaux du CESE. Il faudra simplement bien réfléchir à l'articulation de ses travaux avec ceux des chambres parlementaires, afin de leur garantir un véritable débouché.

Mme Cécile Untermaier. Je comprends les interrogations de notre collègue Gosselin, mais ne crois pas à la concurrence : le CESE aura toujours la main sur la consultation. Je crains plus la concurrence avec l'Assemblée nationale. Nous l'avons constaté lors de la Convention citoyenne pour le climat : des propositions que nous formulions depuis des années sans jamais avoir l'oreille du Gouvernement ont clairement bénéficié de cette consultation ! Il ne faudrait pas que, par le biais de consultations citoyennes, le Conseil économique, social et environnemental devienne un filtre à la réflexion du législateur... Une telle concurrence serait délétère pour l'Assemblée nationale.

Les députés sont également capables d'animer un débat avec les citoyens. Nous devons éviter que ne s'installe une sorte d'assemblée des citoyens sur laquelle nous n'aurions plus la main. La parole citoyenne appartient également à toutes les autres institutions.

M. Éric Diard. Je vais passer pour un ancien combattant... En 2008, j'étais le rapporteur de la commission des Lois quand le Conseil économique et social est devenu le CESE. Je ne voudrais pas vous décourager, mais nous entendions les mêmes propos – c'était une révolution, on allait tout changer, on intégrait enfin le volet environnemental, on aurait un Conseil représentatif de tous les Français... On a vu ce qu'il en est advenu. J'espère que nous ne formons pas à nouveau un vœu pieux et que les choses vont évoluer !

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte les amendements rédactionnels identiques CL207 du rapporteur et CL193 de Mme Nicole Dubré-Chirat, CL1 de Mme Emmanuelle Anthonie, et CL2 de Mme Valérie Bazin-Malgras.

L'amendement CL191 de Mme Nicole Dubré-Chirat est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL145 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de préciser les critères qui satisfont à l'exigence de neutralité et d'impartialité que nous recherchons s'agissant du tirage au sort.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Votre amendement est satisfait par l'amendement chapeau, que nous avons adopté tout à l'heure.

Mme Cécile Untermaier. Je ne le retire pas, malgré ma volonté d’être constructive, car nous devons préciser les règles relatives au tirage au sort, afin de nous assurer de sa qualité.

La Commission rejette l’amendement.

Elle en vient aux amendements identiques CL206 du rapporteur et CL195 de Mme Nicole Dubré-Chirat.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cet amendement n’est pas seulement rédactionnel. Pour faire suite à nos échanges avec M. Viala, nous souhaitons éviter toute confusion : la « représentation » résulte de l’expression du suffrage. Nous souhaitons lui substituer le terme « représentativité », plus approprié pour un tirage au sort.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Mon amendement CL195 a le même objet.

La Commission adopte les amendements.

Elle en vient à l’amendement CL8 de M. M’Jid El Guerrab.

M. Christophe Euzet. Les opérations de tirage au sort pour les consultations doivent permettre la représentation des Français de l’étranger.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Votre amendement est satisfait par mon amendement chapeau, précédemment adopté.

L’amendement est retiré.

La Commission examine l’amendement CL152 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Nous souhaitons que le tirage au sort garantisse la représentation des citoyens d’outre-mer, contrairement à ce qui s’est malheureusement passé lors de la Convention citoyenne pour le climat. Certes, il y a eu une forme de rattrapage mais nous préférierions que les outre-mer soient spécifiquement visées pour éviter semblable oubli à l’avenir. Ce n’est pas nécessairement conscient ou malveillant, mais lorsque vous êtes à vingt mille kilomètres, on a vite fait de vous oublier...

M. Erwan Balanant, rapporteur. Madame Sage, vous connaissez mon intérêt et ma sensibilité pour les outre-mer. Je comprends vos arguments, mais il me semble que nous avons avancé sur cette question – nous y reviendrons ultérieurement. En outre, l’amendement chapeau assure cette représentativité, sa rédaction étant inspirée de dispositions prévues par le code des relations entre le public et l’administration.

Vous avez raison, l’absence de représentant des outre-mer au sein de la Convention citoyenne était un oubli fâcheux, plus ou moins rattrapé. Certes, on peut penser que les contraintes liées aux voyages ont pu entrer en ligne de compte, mais le CESE peut parfaitement utiliser des outils de visioconférence ou autres pour certaines consultations.

En l’espèce, je le répète, votre demande est satisfaite. Je souhaiterais le retrait de votre amendement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le code des relations entre le public et l'administration prévoit-il explicitement la représentation des outre-mer ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Non, mais il prévoit des garanties assurant la représentativité des consultations.

M. Philippe Gosselin. Le coût du voyage pour les ultramarins ne saurait entrer en ligne de compte, monsieur le rapporteur. Il faut être attentif à la continuité de la République, au-delà des distances. Même si la venue d'ultramarins entraîne des frais supérieurs à celle de Normands qui, comme moi, font Paris-Cherbourg avec la SNCF, cela ne doit pas – et ne peut pas – être un sujet ! Faisons attention à ce genre de propos, qui pourrait être mal interprété.

Mme Laetitia Avia. Monsieur le rapporteur, votre amendement chapeau vise à assurer la représentativité de tous, et donc des outre-mer. Mais nous devons aussi être vigilants à la portée politique de ce texte et des événements récents : les outre-mer auraient dû être représentés lors de la Convention citoyenne ; or ils ne l'ont pas été. En outre, jusqu'à présent, ils étaient spécifiquement visés dans la composition du CESE ; ils ne le seront plus. Demain, nous devons pouvoir leur dire clairement qu'ils ont toute leur place dans les mécanismes de participation citoyenne que nous mettons en place grâce au CESE. Cela ne mangerait pas de pain de l'écrire !

Je suis donc favorable à l'amendement, même s'il eut peut-être été préférable de ne pas parler de trois participants, mais de représentants d'outre-mer issus des trois bassins océaniques.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je partage totalement votre objectif de transmission d'un message fort aux outre-mer. Bien entendu, le coût n'est pas un problème. Je le dis souvent, la démocratie a un coût, nous devons l'assumer.

Pour autant, chère Maina, en l'état actuel de sa rédaction, votre amendement ne fonctionne pas car on ne peut prévoir trois participants issus des outre-mer pour toutes les consultations – qu'elles comportent vingt ou cent participants. Je m'engage à revoir la rédaction de mon amendement pour la séance, afin d'y inscrire dans le marbre la représentation des outre-mer. Vous connaissez ma sensibilité et nos avancées collectives sur le sujet.

M. Philippe Gosselin. Madame Avia, dire que cela « ne mange pas de pain » est un peu condescendant pour les ultramarins, même si ce n'était votre objectif. Ils ne demandent pas l'aumône ; ce sont des citoyens de la République comme les autres. On ne tiendrait peut-être pas ce type de propos s'il s'agissait d'autres départements...

Mme Maina Sage. Cela ne mange effectivement pas de pain : ne vous inquiétez pas, nous le prenons positivement ! J'entends les arguments du rapporteur. Mais pourquoi ne pas voter l'amendement et améliorer la rédaction pour la séance ? Nous enverrions un message fort.

La Commission adopte l'amendement.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cet ajout ne fait pas de sens.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur le rapporteur, vous améliorerez la rédaction du dispositif en vue de la séance. La commission des Lois entend envoyer un

message à nos outre-mer : ils comptent et nous souhaitons qu'ils ne soient plus oubliés lors de ce type de consultation. Il faut les associer systématiquement. Nous comptons sur vous pour vous rapprocher du Gouvernement et de Mme Sage afin de trouver une rédaction qui vous convienne mieux. En attendant, cet amendement a bel et bien été adopté par la commission.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Les outre-mer sont une de nos principales préoccupations. Avec Mme Sage et d'autres élus des outre-mer, j'ai d'ailleurs organisé une conférence téléphonique avec leurs représentants au CESE pour améliorer le projet de loi. Mais je maintiens que cet amendement ne fonctionne pas en l'état. Il est trop limitatif et posera des problèmes d'organisation lors de certaines consultations. Je comprends le signal, mais je l'avais entendu bien avant qu'il ne soit envoyé !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous n'avons pas dit le contraire. Mais la commission a voté.

La Commission examine en discussion commune les amendements CL174 de Mme Laetitia Avia et CL194 de Mme Nicole Dubré-Chirat.

Mme Laetitia Avia. S'il y a un sujet que M. le rapporteur porte avec autant de force et de conviction que les outre-mer, c'est bien l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mon amendement vise à garantir que le tirage au sort favorise une parité entre les femmes et les hommes. Aucun sujet ne saurait être exclusivement traité par des hommes ou des femmes. Je me rallierai si besoin est à l'amendement CL194 du groupe, porté par Mme Dubré-Chirat, qui poursuit le même objectif.

Mme Nicole Dubré-Chirat. L'amendement CL194 vise effectivement à prévoir l'égal accès des femmes et des hommes aux consultations.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous propose un retrait pour y réfléchir d'ici la séance.

M. Philippe Gosselin. La parité serait-elle dans le chapeau ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Monsieur Gosselin, ces amendements sont effectivement largement satisfaits par le mien, puisque c'était une de mes préoccupations. Les notions d'égalité et de représentativité englobent la parité. Mme Avia a d'ailleurs rappelé mon intérêt et mon combat pour l'égalité femmes-hommes.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Comme l'a dit Mme Sage, cela va parfois mieux en l'écrivant...

Mme Laetitia Avia. Il est important d'inscrire ce principe dans le projet de loi organique. Votre amendement chapeau, monsieur le rapporteur, dispose seulement que la représentativité sera « appropriée à l'objet de la consultation ». Bien qu'il y ait eu des avancées, notre société ne garantit pas encore complètement la parité. Nous ne pouvons donc prendre le risque de n'avoir par exemple que 20 % de femmes au sein d'une consultation dont on considérera que les parties prenantes sont à 80 % des hommes. La représentativité doit être paritaire pour toutes les consultations.

La Commission adopte l'amendement CL174.

En conséquence, l'amendement CL194 tombe.

La Commission examine en discussion commune les amendements CL66 de Mme Paula Forteza et CL141 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Paula Forteza. L'amendement CL66 tend à confier le pilotage des conventions citoyennes à un comité indépendant – nous avons pu constater l'importance d'un tel pilotage lors de la Convention citoyenne pour le climat. Cette gouvernance indépendante permettrait d'éviter de confondre le rôle du CESE comme lieu d'accueil de la consultation citoyenne et son rôle comme acteur institutionnel consultatif.

Mme Cécile Untermaier. Mon amendement CL141 vise à inscrire dans la loi les principes d'une consultation sérieuse. La notion d'indépendance notamment est essentielle. Peut-être pourrait-on l'intégrer au sein de votre « chapeau », monsieur le rapporteur ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Ces amendements sont intéressants et répondent à une préoccupation exprimée à plusieurs reprises lors des auditions. Nous y répondons en apportant des garanties importantes encadrant le recours aux consultations citoyennes. Ces principes sont suffisants au niveau de la loi organique. Il appartiendra ensuite au CESE de décliner les modalités d'application au sein de son règlement intérieur, en fonction des différents types de consultations. Laissons-lui de la souplesse et de l'agilité.

Mme Cécile Untermaier. Mon groupe estime que l'indépendance doit être inscrite dans la loi organique. Or elle n'apparaît pas dans votre amendement chapeau, monsieur le rapporteur. Vous visez la sincérité, l'égalité, la transparence, l'impartialité, mais pas l'indépendance, ce qui donne le sentiment que le CESE serait sous la dépendance du Parlement et du Gouvernement. Pourtant, quand il est saisi, il doit travailler le plus indépendamment possible.

Je conçois que, tel qu'il est présenté, mon amendement n'est pas totalement satisfaisant. Mais l'indépendance doit être totale vis-à-vis des lobbies, ou des demandes transmises. Si des experts considèrent que c'est superfétatoire, en tant que législateur, nous devons mener ce combat et prévenir les conflits d'intérêts, afin que les consultations publiques soient les plus impartiales et indépendantes possibles.

Mme Paula Forteza. Lors de la Convention citoyenne pour le climat, le comité de pilotage, indépendant du CESE, était composé de personnalités expertes de la démocratie participative et du climat qui ont veillé à la sincérité et à la transparence de la consultation, ainsi qu'aux méthodes et aux bonnes pratiques de la démocratie participative. Le CESE ne saurait en décider, nous devons le prévoir dans la loi. Je ne retirerai pas mon amendement. Avançons sur le sujet pour la séance !

M. Erwan Balanant, rapporteur. Mon amendement chapeau visait à garantir la sincérité, l'égalité, la transparence et l'impartialité dans le choix des personnes participant aux consultations. Il me semble qu'un tel cadre est garant de l'indépendance que vous appelez de vos vœux.

Vous parlez d'indépendance vis-à-vis des lobbies. Est-ce à dire qu'un salarié de Total tiré au sort pour une consultation devrait être exclu ? Évitions les dérives. Il s'agira de panels représentatifs tirés au sort ; il faut accepter le parcours de chacun.

Vous évoquez de potentiels conflits d'intérêts. Contrairement à l'Assemblée nationale, je vous rappelle que le CESE est composé de représentants de la société et de l'économie, qui représentent donc différents intérêts : nous ne sommes pas du tout dans la même logique. Mais on parle dans cet article de citoyens tirés au sort pour des consultations, donc ce n'est pas le sujet. Nous n'avons pas encore décidé d'une éventuelle révision constitutionnelle qui permettrait à des citoyens tirés au sort d'intégrer le CESE !

Mme Paula Forteza. C'est précisément la raison pour laquelle nous souhaitons garantir l'indépendance des travaux de ces citoyens, y compris vis-à-vis des lobbies représentés au CESE. Le CESE accueillera les conventions citoyennes, mais n'organisera pas leurs travaux. C'est ainsi que s'est déroulée la Convention citoyenne pour le climat et il est important que ce principe demeure.

Mme Cécile Untermaier. Bien entendu, un salarié de Total pourra participer à une consultation ! Quant aux conflits d'intérêts, ils s'analysent au cas par cas. En revanche, il est important de savoir d'où viennent les demandes de consultation et par qui elles sont portées. C'est pourquoi nous plaillons pour qu'un comité indépendant organise la consultation. En intégrant la notion d'indépendance dans votre premier amendement, monsieur le rapporteur, vous répondriez à la préoccupation de Paula Forteza.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je suis entièrement d'accord. Je vous propose d'y réfléchir pour la séance afin de l'intégrer correctement dans l'article chapeau.

Un comité *ad hoc* pour toutes les consultations ne fonctionnerait pas. Il ne faut pas créer une usine à gaz au risque de restreindre notre capacité à stimuler la démocratie participative. La réforme doit constituer une boîte à outils pour le CESE, afin qu'il puisse inventer la participation citoyenne et, parfois, en proposer de nouvelles formes.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Je suis favorable à cet ajout dans le chapeau. Rappelons que le CESE disposera de multiples outils de consultation dans sa palette, la Convention citoyenne en étant un – sur le modèle de celle demandée par le Président de la République sur le climat. Mais ce n'est pas le seul car elle est complexe à mettre en œuvre. N'alourdissons pas trop les procédures si nous voulons aboutir à une participation accrue des citoyens.

Les amendements CL66 et CL141 sont retirés.

La Commission examine ensuite l'amendement CL69 de Mme Paula Forteza.

Mme Paula Forteza. Il s'agit de pouvoir déclencher des conventions citoyennes par voie de pétition, afin d'enclencher une mise à l'agenda des sujets « par le bas ».

M. Erwan Balanant, rapporteur. C'est une demande importante de nombreux acteurs et chercheurs. Toutefois, le projet de loi organique est contraint par le cadre constitutionnel en vigueur : le risque de censure n'est pas négligeable. En tant que garant de notre hiérarchie des normes, je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement.

Mme Paula Forteza. Cela ne me semble pas contradictoire avec la Constitution qui dispose que les citoyens participent à l'élaboration de la loi par leurs représentants ou par eux-mêmes. En outre, il ne s'agit que de débats et d'avis, ces consultations n'étant pas décisionnelles. À partir du moment où le Gouvernement, le CESE ou les parlementaires peuvent les déclencher, pourquoi pas les citoyens ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Les dispositions de la Constitution que vous citez ne visent pas le CESE. Les modalités de saisine des citoyens n'incluent pas cette possibilité. C'est pourquoi on nous a mis en garde.

M. Pacôme Rupin. Je partage l'analyse de Mme Forteza, même si je ne suis pas forcément favorable à son amendement : pourquoi sera-t-on contraint par la Constitution ? L'article constitutionnel relatif au CESE est suffisamment large pour prévenir tout risque d'inconstitutionnalité.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL77 de Mme Paula Forteza.

Mme Paula Forteza. Afin de garantir l'indépendance, dont nous avons déjà débattu, nous proposons de ne pas publier les travaux des conventions citoyennes dans les avis du CESE.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cela s'entend... Il serait toutefois préférable de ne pas supprimer tout l'alinéa, mais seulement les mots « dans ses avis ». Nous pourrions aboutir à un compromis d'ici à la séance si vous acceptez de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL130 de M. Guillaume Gouffier-Cha.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Je propose d'instaurer une transmission automatique des avis contenant les résultats de la consultation au Gouvernement, ainsi qu'aux présidents des deux chambres composant le Parlement. Sans doute allez-vous me répondre qu'il est satisfait. Mais je souhaite poser la question du débouché. Si ses avis continuent à rester lettre morte, le CESE continuera à vivoter. Avec le statut des participants ou la formation des élus, nous devons réfléchir à ce sujet d'ici à la séance.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement de précision, qui nous permettra de mieux nous coordonner. Nous avons tout intérêt à travailler avec le CESE et à auditionner les auteurs des avis au sein de nos commissions.

Certains ont remis en cause le CESE. Le seul reproche que l'on puisse lui faire, c'est son absence de visibilité – les gens ne le connaissent pas –, car ses avis sont d'une qualité remarquable. Certes, ils arrivent parfois un peu à contretemps : je me souviens d'un excellent avis sur les questions d'asile et d'immigration, publié alors que le projet de loi était déjà au Conseil constitutionnel...

M. Pacôme Rupin. Je rejoins tout à fait l'analyse du rapporteur et de M. Gouffier-Cha : il faut renforcer le lien entre le Parlement et le CESE. Nous devons trouver les voies et moyens d'y parvenir d'ici la séance. J'avais d'ailleurs déposé un amendement qui proposait que le président du CESE vienne présenter une fois par session les travaux du Conseil devant l'Assemblée nationale et le Sénat. Je ne comprends pas pourquoi il a été déclaré irrecevable.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. J'ai effectivement déclaré votre amendement irrecevable car le Parlement ne peut recevoir d'injonction et être contraint de façon impérative dans son ordre du jour. Cela peut être une faculté, pas une obligation.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cela ne peut en effet pas être une obligation même si j'avais la même idée lorsque nous avons commencé à analyser le projet de loi, monsieur Rupin.

La faculté existe déjà, il faut nous en saisir, afin que la pratique se développe à la commission du Développement durable, à la commission des Affaires économiques, voire à la commission des Lois. Encore faudrait-il pouvoir le faire suffisamment en amont de l'examen d'un texte, afin que les revendications de la société civile, complétées par la participation citoyenne, deviennent des outils au service de la rédaction des projets et propositions de loi. Cela permettrait de mieux refléter la réalité des territoires ou des sujets que nous abordons.

Mme Maina Sage. J'y suis très favorable. Nous sommes le Parlement : nous pouvons donc nous imposer cette règle. En Polynésie, le Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC) est une institution importante : il est systématiquement consulté préalablement à la présentation des textes au Conseil des ministres polynésien. Cela permet à l'Assemblée de Polynésie de disposer de l'ensemble des avis et travaux avant d'examiner les projets. Les rapporteurs du CESEC viennent également présenter leurs conclusions en commission. C'est très constructif et nous devrions procéder de la sorte au niveau national.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CL76 de Mme Paula Forteza.

Mme Paula Forteza. Mon amendement vise à permettre au CESE de saisir la Commission nationale du débat public (CNDP), qui dispose d'une expertise reconnue en matière de participation.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Les consultations administratives classiques, comme celles intervenant dans le domaine de l'urbanisme ou de l'environnement, qui peuvent être organisées par la CNDP, sont très différentes des consultations citoyennes : ces dernières vont au-delà des pratiques administratives parce qu'elles visent à associer les citoyens à la décision en matière de politiques publiques. L'expertise de la CNDP est intéressante mais elle ne couvre pas véritablement les consultations citoyennes – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la CNDP n'avait pas souhaité organiser la Convention citoyenne pour le climat.

Pour autant, le sujet mérite qu'on y réfléchisse d'ici à la séance. En l'état actuel de sa rédaction, l'amendement ne saurait être adopté car votre exposé sommaire autorise la saisine de la CNDP dans les « matières relevant de sa compétence ». Mais les compétences du CESE ne se limitent pas aux consultations...

Enfin, j'ai contacté la CNDP, qui semble plutôt réservée.

Mme Paula Forteza. Lorsque j'ai contacté la CNDP et le CESE, ils semblaient pourtant plutôt favorables. Si vous me garantisiez que nous allons y réfléchir ensemble, je veux bien retirer mon amendement. En effet, le sujet est important et il ne s'agit que d'un soutien méthodologique : l'expertise de la CNDP en matière de débat public est reconnue depuis de longues années.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission en vient à l'amendement CL160 de M. Pacôme Rupin.

M. Pacôme Rupin. La réforme du CESE vise à améliorer la participation des citoyens au débat public. Si nous avons évoqué les pétitions ou les conventions citoyennes, les outils numériques le permettraient également.

Bien sûr, le CESE possède un site internet, mais l'amendement vise à ce qu'il se dote d'une plateforme numérique afin que les citoyens puissent participer à des votations et prendre part à des débats en ligne. Chaque citoyen disposerait d'un identifiant unique lui garantissant l'accès à la plateforme, et lui permettant surtout de l'identifier.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Votre amendement est satisfait par la nouvelle rédaction de l'article 4-2 de l'ordonnance, laquelle prévoit que le CESE pourra recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence en organisant, le cas échéant, une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants. Les autres modes de consultation – notamment via une plateforme numérique – sont donc ouverts. Les tirages au sort ne sont pas l'alpha et l'oméga de la consultation, je le répète, et le CESE aura tout intérêt à développer d'autres types de consultation, dont celle que vous proposez.

En outre, la possibilité de créer une plateforme pour recueillir la participation du public ne relève pas de la loi organique. Enfin, une plateforme consultative existe déjà sur le site du CESE pour recueillir le vote des personnes intéressées sur diverses propositions.

Mme Laetitia Avia. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour ces explications car il ne me semblait pas totalement évident que les consultations publiques pouvaient prendre d'autres formes que le tirage au sort. Il serait peut-être pertinent de proposer une rédaction plus claire pour la séance, afin de préciser de quelle panoplie d'outils disposent le CESE et nos concitoyens pour participer aux débats.

M. Pacôme Rupin. Je ne propose pas une simple plateforme, sur le modèle de l'existant. Le projet de loi organique fixe le cadre juridique des pétitions et des conventions citoyennes ; il est donc logique de réfléchir en parallèle, et de l'inscrire dans la loi, à un outil permettant de développer largement les votations – ce qui n'est pas possible actuellement. Cette proposition poursuit le même objectif que les précédentes : faire du CESE l'institution centrale de la participation citoyenne en lui permettant de disposer d'un outil qui, pour l'heure, manque dans le débat public français.

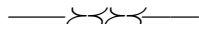
M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous avons tout intérêt à réfléchir à une rédaction plus claire pour la séance publique : il ne faut pas donner l'impression que la consultation des citoyens se limite aux tirages au sort.

Cela étant, monsieur Rupin, la loi organique ne doit pas entrer dans ce type de détails. Nous pouvons bien sûr préciser que les consultations peuvent prendre différentes formes, mais sans nommer les dispositifs, au risque d'en oublier. Au-delà de la plateforme de votation pour laquelle vous plaidez, certains outils de technologie civique – le classement d'avis par niveau de pertinence par exemple – peuvent aussi s'avérer utiles. Il ne faut pas les exclure.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 4 modifié.

La réunion s'achève à 13 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, Mme Émilie Chalas, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, Mme Isabelle Florennes, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Dimitri Houbron, M. Sébastien Huyghe, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Paul Molac, M. Didier Paris, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel

Excusés. - M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, M. Mansour Kamardine, Mme Emmanuelle Ménard, Mme George Pau-Langevin, M. Stéphane Peu, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Jean-Luc Warsmann

Assistaient également à la réunion. - M. M'jid El Guerrab, Mme Paula Forteza, M. Bertrand Pancher, M. Dominique Potier, Mme Laurianne Rossi, Mme Maina Sage, Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe