



N° 3540

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 novembre 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, EN NOUVELLE LECTURE,
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3435)

PAR M. ERWAN BALANANT
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **3184**, **3301** et T.A. **477**.

Commission mixte paritaire : **3497**.

Nouvelle lecture : **3435**.

Sénat : 1^{re} lecture : **712** (2019-2020), **13**, **14**, et T.A. **3** (2020-2021)

Commission mixte paritaire : **97** et **98** (2020-2021).

SOMMAIRE

PAGES

AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. 1 ^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Saisine des conseils consultatifs auprès des collectivités territoriales.....	7
<i>Article 2</i> (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Avis sur la mise en œuvre des dispositions législatives.....	8
<i>Article 3</i> (art. 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Renforcement de la saisine par voie de pétition	9
<i>Article 4</i> (art. 4-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Organisation de consultations publiques.....	10
<i>Article 5</i> (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Révision de la procédure d'adoption des avis.....	12
<i>Article 6</i> (art. 6-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Dispense des consultations prévues en application de dispositions légales ou réglementaires.....	13
<i>Article 7</i> (art. 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Composition du Conseil économique, social et environnemental	14
<i>Article 8</i> (art. 11 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Transformation des « sections » en « commissions » et diminution de leur nombre	16
<i>Article 9</i> (art. 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Participation de représentants de la société civile aux travaux des commissions.....	17

<i>Article 9 bis</i> (art. 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Coordination rédactionnelle.....	18
<i>Article 10 bis</i> (art. 15 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Adoption d'un code de déontologie et création de la fonction de déontologue du Conseil économique, social et environnemental	19
<i>Article 10 ter</i> (art. 10-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Déclaration d'intérêts des membres du Conseil économique, social et environnemental	19
<i>Article 11</i> (art. 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : Versement de l'indemnité aux personnes associées aux travaux des commissions et frais de mandat des membres du CESE	20
<i>Article 12</i> : Entrée en vigueur.....	21
COMPTE RENDU DES DÉBATS	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été adopté successivement, en première lecture, par les deux assemblées. Malgré un consensus sur la nécessité de réformer cette institution qui, depuis longtemps, ne remplit plus véritablement la mission que lui a confié le constituant – à savoir représenter un trait d’union entre la société civile organisée et les pouvoirs publics –, la commission mixte paritaire, réunie au Sénat le vendredi 30 octobre 2020, a échoué à proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Plusieurs points d’accord ont néanmoins été trouvés.

En premier lieu, les deux assemblées se sont accordées sur la suppression des personnalités qualifiées de la composition du CESE, proposée à l’article 7. Les représentants des différentes activités de notre pays retrouvent ainsi toute leur place au sein du Conseil : ce sont eux qui fondent sa légitimité et ils doivent à ce titre pouvoir formuler des préconisations qui pourront être utiles au débat public.

En second lieu, certaines procédures ont été améliorées, à l’instar de la procédure d’adoption simplifiée des avis du Conseil ou des modalités de participation de personnes extérieures à ses travaux.

Le Sénat a également complété les dispositions introduites par l’Assemblée nationale sur les règles de déontologie qui s’appliqueront aux membres du CESE et à toute personne participant à ses travaux. En effet, comme l’a souligné le Gouvernement lors des débats parlementaires, le CESE ne peut demeurer la seule institution dont les membres sont exemptés des obligations déontologiques en matière de prévention des conflits d’intérêts, instaurées par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾.

Enfin, et c’est une réelle avancée, les deux assemblées s’accordent sur la nécessité de redonner du sens à la saisine par voie de pétition du CESE. Les procédures de recueil des pétitions sont simplifiées et le seuil de 500 000 signatures est abaissé à 150 000. Par ailleurs, ce droit serait ouvert dès 16 ans et non plus à compter de la majorité. Plus qu’un signal, c’est une ambition que nous portons de mieux associer les jeunes à notre démocratie. Ils y ont toute leur place et nous devons saisir chaque occasion de le leur rappeler.

(1) *Séance publique de l’Assemblée nationale du 17 septembre 2020.*

Malgré ces avancées communes, deux divergences sur des sujets essentiels n'ont toutefois pas permis d'aboutir à un compromis d'ensemble sur la réforme proposée :

– le premier concerne l'amélioration des conditions de participation du public aux travaux du CESE par l'introduction des garanties nécessaires : les principes de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité ont ainsi été inscrits dans la loi organique par l'Assemblée nationale, ainsi que les garanties de bonne information des participants, de représentativité des panels sélectionnés et de reddition des comptes. Votre rapporteur souligne que le CESE recourt déjà à la participation citoyenne ainsi qu'au tirage au sort. Par conséquent, les dispositions proposées, principalement à l'article 4, visent simplement à en fixer les règles et à en sécuriser les conditions d'organisation ;

– le second porte sur le plus grand rôle qu'il est proposé de donner au CESE en matière de consultation : ce dernier pourrait ainsi se substituer à des commissions consultatives parfois nombreuses pour apprécier les effets d'une disposition législative ou réglementaire. À ce titre, l'Assemblée a clarifié le champ des consultations concernées. En seront exclues notamment les concertations se déroulant dans le cadre du dialogue social et celles entre l'État et les collectivités territoriales. Cette réforme contribue ainsi à redonner une place au CESE dans la construction de la norme.

Ces deux points de désaccord avec le Sénat portent ainsi sur des mesures qui ne peuvent être supprimées, comme l'aurait souhaité ce dernier, sauf à priver le projet de loi organique d'une grande partie de sa substance et, surtout, à repousser encore la nécessaire réforme de cette institution.

En nouvelle lecture, la Commission a ainsi rétabli les dispositions supprimées par le Sénat, tout en conservant nombre d'apports issus des travaux de ce dernier. Le texte adopté illustre, en cela, le dialogue constructif entre les deux assemblées en commission mixte paritaire.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Saisine des conseils consultatifs auprès des collectivités territoriales

Adopté par la Commission avec modifications

Le présent article a pour objet de renforcer les relations entre le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et les conseils consultatifs locaux en lui permettant de saisir ces derniers sur tout sujet portant sur son champ de compétence, après accord des collectivités concernées.

En première lecture, l'Assemblée nationale a introduit deux modifications :

– l'accord préalable des collectivités territoriales a été remplacé par une obligation d'information de ces dernières ;

– la possibilité de saisine a été étendue aux instances consultatives locales créées auprès des groupements de collectivités territoriales, à l'instar des conseils de développement.

Le Sénat est revenu en partie sur ces dispositions en réintroduisant l'accord préalable du président de la collectivité ou du groupement concerné et en limitant les instances consultatives concernées par cet article à celles prévues par la loi.

Par ailleurs, il a supprimé la disposition reconnaissant au CESE la mission d'encourager « *le rôle des assemblées consultatives en matière économique, sociale et environnementale* ». Cette disposition est en effet ambiguë et votre rapporteur s'était interrogé sur son caractère normatif.

En nouvelle lecture, la Commission a rétabli cet article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve du maintien de la suppression de cette dernière disposition.

*

* *

Article 2

(art. 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Avis sur la mise en œuvre des dispositions législatives

Maintien de la suppression

Le présent article a pour objet de permettre au Parlement et au Gouvernement de saisir le CESE sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté deux modifications :

– une précision selon laquelle une telle demande d'avis relève de la décision du Président de l'Assemblée nationale ou de celui du Sénat ;

– l'extension de cette possibilité de saisine du CESE à soixante députés ou soixante sénateurs, contre l'avis de votre rapporteur.

Le Sénat a, quant à lui, supprimé cet article qu'il considère satisfait par le droit en vigueur. Il suit en cela l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique dans lequel ce dernier « *s'interroge sur l'utilité de cette disposition dans la mesure où 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 et environnemental " »* et que rien ne s'oppose, dès lors, à ce qu'ils le saisissent, s'ils l'estiment utile, sur l'application d'une mesure législative.

Par ailleurs, le Sénat a considéré, conformément à la position de votre rapporteur, que l'extension de cette faculté à une minorité de parlementaires constituait une fragilité constitutionnelle : « *si, en application de l'article 70 de la Constitution, le CESE peut être saisi par le Parlement en tant qu'institution, à travers le président de chaque chambre, cette saisine n'a pas été étendue à une minorité de députés ou de sénateurs, contrairement à ce que prévoient les articles 16, 54 et 61 de la Constitution pour le Conseil constitutionnel.* » ⁽¹⁾

En nouvelle lecture, la Commission a maintenu la suppression de cet article.

*

* *

(1) Amendement n° COM-9 de la rapporteure du Sénat.

Article 3

(art. 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Renforcement de la saisine par voie de pétition

Adopté par la Commission avec modifications

Le présent article a pour objet de faciliter la saisine du CESE par voie de pétition de manière à renforcer cette forme de saisine citoyenne introduite par le Constituant lors de la révision constitutionnelle de 2008. Il prévoit ainsi que :

– les pétitions peuvent être adressées au CESE par voie électronique, ce qui devrait faciliter à la fois la collecte des signatures et leur transmission ;

– le délai dont dispose ce dernier pour se prononcer sur la pétition et indiquer les suites qu'il souhaite y donner est réduit d'un an à six mois.

Si ces avancées méritent d'être saluées, l'Assemblée nationale a souhaité les compléter, en première lecture, par deux mesures importantes : l'abaissement du seuil de recevabilité des pétitions de 500 000 à 150 000 signatures et celui de la condition d'âge de 18 à 16 ans. Elle a, par ailleurs, précisé que les informations recueillies auprès des signataires de la pétition afin de garantir leur identification sont précisées par décret en Conseil d'État de manière à fiabiliser cette procédure.

Le Sénat a souscrit à ces modifications sous trois réserves :

– la recevabilité de la pétition est conditionnée au respect d'un critère de répartition géographique de manière à exclure les sujets strictement locaux. Les signataires doivent ainsi être domiciliés dans trente départements ou collectivités d'outre-mer au moins. Pour mémoire, notre Commission avait introduit ce même critère afin d'éviter que le Conseil ne soit saisi de sujets locaux ne relevant pas de sa compétence, mais de celles des instances de consultation locales. Cette condition avait toutefois été supprimée en séance publique afin d'encourager le plus possible la saisine du CESE par cette voie ;

– la durée de recueil des signatures est limitée à un an à compter du dépôt de la pétition auprès du CESE ;

– le décret précisant les conditions d'authentification des signataires doit être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En nouvelle lecture, la Commission a supprimé le critère de répartition géographique des signataires au motif que le CESE pourra apprécier si le sujet de la pétition présente ou non un intérêt national avant de s'en saisir.

*

* *

Article 4

(art. 4-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Organisation de consultations publiques

Rétabli par la Commission

Le présent article a pour objet de permettre au Conseil économique, social et environnemental de recourir, à son initiative ou sur la demande du Gouvernement, à la consultation du public sur des sujets relevant de sa compétence. À cette fin, les participants pourront être tirés au sort selon des modalités assurant une représentation appropriée du public concerné par la consultation.

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture

Ces dispositions traduisent le souhait du Gouvernement et de la majorité de faire du Conseil le « **carrefour des consultations publiques** ». L'objectif est double : d'une part, institutionnaliser la participation citoyenne au sein d'une assemblée consultative de rang constitutionnel et, d'autre part, renforcer cette dernière alors même qu'elle rencontre des difficultés à assurer pleinement sa mission de conseil auprès des pouvoirs publics.

À cette fin, l'Assemblée nationale a complété les dispositions proposées par la rédaction initiale de l'article :

– les garanties nécessaires au bon déroulement des consultations publiques sont définies dans un nouvel article 4-1-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 : ces dernières devront ainsi se tenir dans des conditions garantissant le respect des principes de transparence, de sincérité, d'égalité et d'impartialité, dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État en la matière ⁽¹⁾. Une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur leurs modalités devra également être présentée à ses participants et ceux-ci devront disposer d'un délai raisonnable pour y prendre part. L'objectif est en effet de renforcer l'expertise et la légitimité du Conseil à organiser de telles consultations ;

– le Parlement pourra demander au Conseil d'organiser une consultation citoyenne pour compléter ses travaux et, par ce biais, renforcer le lien entre la démocratie représentative et la démocratie participative ;

(1) Arrêt du 19 juillet 2017, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres.

– la définition du périmètre du public associé devra répondre à trois conditions : assurer une représentativité appropriée à l’objet de la consultation ou de la participation ; assurer une représentation équilibrée du territoire de la République, et notamment des outre-mer ; garantir la parité entre ses membres.

Par ailleurs, les résultats des consultations organisées par le CESE devront faire l’objet d’une publication distincte de celle de ses avis afin d’assurer le respect des principes énoncés à l’article 4-1-1.

2. La position du Sénat en nouvelle lecture

Le Sénat a supprimé cet article car il s’oppose « à toute légitimation, dans la loi organique, d’une " démocratie de la courte paille " »⁽¹⁾. Sur le plan institutionnel, il a également souligné que le rôle du CESE était de représenter de la « société civile organisée » et non d’organiser des conventions citoyennes.

Il considère, par ailleurs, que les risques de biais dans la constitution des conventions sont « réels », en rappelant notamment que « la convention citoyenne pour le climat n’a retenu, parmi les citoyens tirés au sort, que les personnes volontaires pour y participer. »⁽²⁾ Il souligne, à ce titre, que la Commission nationale du débat public (CNDP) a des méthodes robustes en la matière dont il faudrait sans doute s’inspirer.

Enfin, il soulève que l’obligation d’une représentation équilibrée des territoires pourra poser des difficultés dans certains cas, notamment en cas de consultation en ligne, tout comme l’obligation de parité entre les participants.

3. La position de la Commission en nouvelle lecture

La Commission a rétabli la rédaction de l’article 4 telle qu’adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture sous réserve de deux modifications :

– une précision rédactionnelle est apportée pour assurer que la garantie d’une représentation équilibrée des territoires, notamment des outre-mer, et de la parité entre les participants ne s’applique qu’aux consultations du public recourant au tirage au sort ;

– à la suite des propositions formulées par votre rapporteur en première lecture, les garanties introduites à cet article sont complétées : lorsque le CESE souhaitera recourir à la procédure du tirage au sort pour organiser une consultation publique, il devra nommer un ou plusieurs garants tenus à une obligation de neutralité et d’impartialité. Ceux-ci seront chargés de veiller au respect des garanties introduites par l’Assemblée nationale au nouvel article 4-1-1.

(1) Amendement n° COM-11 de la rapporteure.

(2) *Idem.*

*

* *

Article 5

(art. 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Révision de la procédure d'adoption des avis

Adopté par la Commission sans modification
--

Le présent article poursuit deux objets :

– tirer les conséquences rédactionnelles à l'article 6 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 des modifications introduites dans l'organisation du CESE par les articles 7 et 8 du présent projet de loi organique ;

– renforcer la procédure d'examen simplifiée des avis du CESE en permettant au bureau d'y recourir de sa propre initiative, en raccourcissant de trois à deux semaines le délai dont dispose la commission compétente pour rendre son avis et en encadrant davantage les conditions de retour à la procédure de droit commun d'adoption des avis en assemblée plénière.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve de modifications rédactionnelles.

Le Sénat a, quant à lui, adopté deux modifications de fond :

– d'une part, il a rétabli le délai de trois semaines dont disposent les commissions pour élaborer leur avis de manière à préserver la qualité de leur travail ;

– d'autre part, il soumet ces avis à l'approbation préalable du bureau du CESE afin que chaque groupe puisse s'exprimer sur leur contenu et leurs recommandations. Ces derniers disposent, en effet, d'un représentant au sein du bureau mais pas forcément au sein de chaque commission.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 6

(art. 6-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Dispense des consultations prévues en application de dispositions légales ou réglementaires

Rétabli par la Commission

Le présent article introduit un nouvel article 6-1 dans l'ordonnance du 29 décembre 1958 qui prévoit que lorsque le CESE est consulté sur un projet de loi relevant de son champ de compétence, le Gouvernement ne procède pas aux consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. ⁽¹⁾

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture

L'Assemblée nationale a complété le champ des consultations considérées comme « irréductibles » et préservées, à ce titre, de l'application de cet article. Pour mémoire, il s'agissait des consultations :

- des collectivités mentionnées aux articles 72 et 72-3 de la Constitution ;
- des autorités administratives indépendantes « *en raison, d'une part, de leurs domaines d'intervention (régulation de secteurs sensibles, protection des droits des citoyens, etc.) et, d'autre part, de leur indépendance* » ⁽²⁾ ;
- des commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires dès lors que ces professions ne sont pas représentées au sein du CESE.

Cette liste est ainsi étendue à la consultation :

- des organisations syndicales de salariés et d'employeurs prévue par l'article L. 1 du code du travail dans le cadre du dialogue social ;
- des instances nationales consultatives dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements sont représentés, telles que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ou le Comité des finances locales (CFL).

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a supprimé cet article pour deux raisons :

(1) Selon l'étude d'impact, une trentaine d'instances consultatives seraient concernées, à l'instar de la Commission nationale de la négociation collective, du Conseil supérieur de l'emploi ou du Conseil national de la formation professionnelle.

(2) Étude d'impact.

– sur la forme, ces dispositions ne présenteraient pas de valeur organique puisqu’elles ne concernent ni la composition, ni les règles de fonctionnement du CESE ;

– sur le fond, le Sénat considère que « *des organismes thématiques apportent une expertise spécifique, à laquelle le CESE pourrait difficilement se substituer : Comité national consultatif d’éthique, Autorité des normes comptables, Haut Conseil des finances publiques, Assemblée des Français de l’étranger, Conseil national de l’enseignement supérieur et de la recherche, Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), etc.* »⁽¹⁾.

3. La position de la Commission en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, la Commission a rétabli cet article sous réserve d’une précision. De manière à éviter une perte d’expertise utile, lorsque le Gouvernement consultera le CESE sur les dispositions d’un projet de loi relevant de sa compétence, ce dernier pourra entendre les instances consultatives compétentes pour éclairer ses travaux.

*

* *

Article 7

(art. 7 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958

portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Composition du Conseil économique, social et environnemental

Adopté par la Commission avec modifications

Le présent article a pour objet, d’une part, de réduire le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental et, d’autre part, de garantir une meilleure représentation de la société civile à travers la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées.

1. La position de l’Assemblée nationale en première lecture

Le nombre des membres du CESE a été plafonné à 233 par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mise en œuvre par la loi organique du 28 juin 2010⁽²⁾. Sa composition repose sur trois piliers :

– un pilier « vie économique et dialogue social » qui comprend 140 membres ;

(1) Amendement n° COM-15 de la rapporteure du Sénat.

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

– un pilier « cohésion sociale et territoriale et de la vie associative » de 60 membres ;

– un pilier « protection de la nature et de l’environnement » de 33 membres.

Outre la création de ce pilier « environnemental », la réforme de 2010 accorde, pour la première fois, une représentation aux jeunes et aux étudiants, et introduit une exigence de parité dans la désignation des conseillers ainsi que dans celle des personnalités qualifiées.

Le présent article revient sur cette composition en réduisant de 25 % le nombre des membres du CESE (soit à 175), notamment par la suppression des quarante personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement pour siéger en son sein. Le Conseil est par ailleurs réorganisé en quatre pôles, celui des représentants de la vie économique et du dialogue social étant scindé en deux. Il comprendrait donc :

– 52 représentants des salariés ;

– 52 représentants des entreprises, exploitants agricoles, artisans, professions libérales, mutuelles, coopératives et chambres consulaires ;

– 45 représentants des activités relevant des domaines de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative ;

– 26 représentants des activités relevant de la protection de la nature et de l’environnement.

Un décret en Conseil d’État devrait déterminer le nombre de représentants relevant de chacune des sous-catégories de membres afin que cette répartition puisse être plus facilement – et donc plus régulièrement – adaptée aux évolutions de la société.

En première lecture, l’Assemblée nationale a adopté cette réforme, tout en précisant que la composition du Conseil doit assurer « *une représentation équilibrée, au sein des [quatre] catégories, des territoires de la République, notamment des outre-mer.* »

Un comité consultatif composé de trois députés, trois sénateurs, trois membres du CESE, un membre du Conseil d’État et un magistrat de la Cour des comptes a également été introduit pour proposer des évolutions dans la composition du Conseil au plus tard six mois avant la fin de chaque mandature.

2. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a profondément modifié cet article en proposant :

– une baisse moins importante du nombre des membres du CESE, qui comprendrait désormais 193 membres (– 17 %). Cette dernière résulterait ainsi de la seule suppression des personnalités qualifiées ;

– la reprise des différentes catégories actuellement mentionnées par la loi organique relative au CESE ⁽¹⁾, avec notamment le maintien de onze représentants des activités économiques et sociales des outre-mer ainsi que le renforcement des représentants de la vie associative et des fondations pour y ajouter des représentants d'organisations œuvrant pour la cohésion sociale (logement social, personnes handicapées, retraités). Le nombre des représentants des jeunes et des étudiants est également porté de quatre à six ;

– la suppression de l'ajout de l'Assemblée nationale prévoyant une représentation équilibrée des territoires au motif qu'il serait difficile d'assurer une telle représentation « *au sein d'une institution composée de structures nationales (syndicats, associations, mutuelles, etc.)* » ;

– la suppression du comité chargé d'apprécier l'évolution de la composition du Conseil au profit de la publicité des critères utilisés par le Gouvernement pour répartir les sièges en son sein.

3. La position de la Commission en nouvelle lecture

La Commission a rétabli la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, tout en rappelant son attachement à une représentation effective des outre-mer au sein du CESE.

*

* *

Article 8

(art. 11 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Transformation des « sections » en « commissions » et diminution de leur nombre

Adopté par la Commission sans modification

Le présent article renomme les sections du Conseil économique, social et environnemental en « commissions » et limite leur nombre à neuf pour tenir compte de la diminution globale des effectifs du Conseil prévue par l'article 7 du projet de loi organique.

(1) Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

En première lecture, l'Assemblée a supprimé la limitation du nombre de commissions au motif qu'« *aucune raison [ne justifie] que le législateur restreigne le nombre de commissions permanentes ou temporaires du CESE qui pourraient être amenées à traiter de problématiques dont le périmètre thématique ne saurait lui-même être restreint.* »⁽¹⁾

Le Sénat a, quant à lui, clarifié l'articulation entre les sections du CESE – qui deviendraient des commissions permanentes – et les autres formations de travail (délégations permanentes et commissions temporaires).

Par ailleurs, il a renvoyé au règlement du Conseil la fixation de la liste, des compétences et de la composition de ces commissions permanentes, actuellement prévues par un décret en Conseil d'État. Le CESE pourra ainsi plus facilement adapter son organisation en fonction des sujets à traiter.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 9

(art. 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Participation de représentants de la société civile aux travaux des commissions

Adopté par la Commission avec modifications

Le présent article supprime la catégorie des personnalités associées aux travaux des sections pour y substituer la participation de représentants de la société civile : représentants des conseils consultatifs locaux et personnes tirées au sort.

En première lecture, l'Assemblée nationale a procédé à diverses coordinations rédactionnelles et précisé les conditions de participation de la société civile aux travaux des commissions. En cas de recours au tirage au sort pour désigner des participants avec voix consultative, les garanties introduites à l'article 4 du présent projet de loi devront ainsi être respectées.

Par ailleurs, le champ des personnes que la commission voudra entendre, aujourd'hui limité aux seuls fonctionnaires qualifiés, a été élargi à « *toute personne entrant dans son champ de compétence.* »

Le Sénat a, quant à lui, adopté les modifications suivantes :

(1) Amendement n° 258 de M. Pacôme Rupin.

– la participation de personnes tirées au sort aux travaux des commissions est supprimée ;

– leur désignation et la durée de la participation des représentants des instances consultatives aux travaux des commissions devront être rendues publiques ;

– la référence aux fonctionnaires qualifiés, considérée comme obsolète, est supprimée. Les commissions du CESE pourront de fait entendre toute personne, y compris des agents publics.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sous réserve du rétablissement de la possibilité de tirer des personnes au sort pour participer aux travaux des commissions.

*

* *

Article 9 bis

(art. 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Coordination rédactionnelle

Adopté par la Commission sans modification
--

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, cet article procède à une coordination rédactionnelle afin de remplacer le mot « section » par le mot « commission permanente » au sein de l'article 13 de l'ordonnance organique.

Le Sénat a adopté cet article, sous réserve de supprimer la distinction entre commission permanente et commission temporaire par coordination avec les modifications introduites à l'article 8.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 10 bis

(art. 15 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

**Adoption d'un code de déontologie et création de la fonction de déontologue
du Conseil économique, social et environnemental**

Adopté par la Commission sans modification

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, cet article vise à doter le Conseil économique, social et environnemental d'un code de déontologie ainsi que d'un déontologue chargé d'en assurer le respect.

Ce code de déontologie, qui sera élaboré par le bureau du Conseil et approuvé par décret, pourra par exemple prévoir de soumettre les conseillers à une obligation de déclaration de patrimoine ou d'intérêts ou de mettre en place un contrôle de l'utilisation de l'indemnité représentative pour frais de mandats des conseillers.

Approuvant cet apport important de l'Assemblée nationale, le Sénat a souhaité en préciser les dispositions :

– le code de déontologie s'appliquerait aux membres du CESE comme aux personnes extérieures qui participent à ses travaux ;

– pour plus de souplesse, la notion de « *déontologue* » serait remplacée par celle, plus large, « *d'organe chargé de la déontologie* ». Il reviendrait ainsi au CESE de déterminer l'organisation la plus pertinente, entre un déontologue unique et un comité de déontologie.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 10 ter

(art. 10-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

**Déclaration d'intérêts des membres
du Conseil économique, social et environnemental**

Adopté par la Commission sans modification

Introduit en première lecture par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, cet article prévoit que les membres du CESE remettent une déclaration d'intérêts au déontologue ainsi qu'au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les conditions prévues par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

À nouveau, le Sénat a apporté plusieurs précisions :

– la définition du conflit d'intérêts est adaptée aux spécificités du CESE, dont les membres défendent les intérêts des organisations qu'ils représentent (syndicats, entreprises, associations, etc.). Par conséquent, seuls les intérêts « extérieurs » à ces organisations seraient susceptibles de soulever des conflits d'intérêts ;

– les membres du CESE peuvent joindre des observations à leur déclaration, comme les autres personnes soumises à cette obligation ;

– la Haute Autorité peut demander toute explication ou tout document nécessaires à l'exercice de sa mission, par renvoi à l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 ;

– cette dernière informe le président du CESE dans l'hypothèse où un membre ne respecterait ses obligations déontologiques. Il reviendrait alors au président du Conseil de saisir l'organe chargé de la déontologie.

En nouvelle lecture, la Commission a adopté la rédaction issue des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 11

(art. 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958
portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

Versement de l'indemnité aux personnes associées aux travaux des commissions et frais de mandat des membres du CESE

Adopté par la Commission avec modifications

Le présent article procède à des coordinations rédactionnelles pour permettre aux personnes associées aux travaux des commissions, en vertu de l'article 9 du présent projet de loi, de percevoir une indemnité.

En première lecture, l'Assemblée nationale a complété cet article par une disposition visant à fixer les règles de contrôle des frais de mandat des membres du Conseil :

– l’utilisation de l’indemnité des membres du Conseil doit être en lien avec l’exercice de leur mandat ;

– la liste des frais de mandat est arrêtée par le Bureau, sur proposition des Questeurs et après avis du déontologue ;

– les membres doivent remettre chaque année au président du Conseil un rapport d’activité individuel rendu public.

Le Sénat a supprimé cette dernière obligation au motif que le CESE contrôle déjà l’assiduité de ses membres et a la possibilité, en cas d’absences répétées, de diminuer leur indemnité. Par ailleurs, les conseillers rendent compte de leur activité aux organisations qu’ils représentent mais également aux citoyens, notamment au travers des avis auxquels ils contribuent.

En nouvelle lecture, la Commission a toutefois rétabli cette obligation de manière à « conforter la légitimité des membres du CESE » ⁽¹⁾.

*

* *

Article 12

Entrée en vigueur

Adopté par la Commission avec modifications

L’article 12 précise que la présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication.

En première lecture, l’Assemblée nationale a écarté, pour le prochain renouvellement des membres du Conseil économique, social et environnemental l’application du délai de six mois avant la fin de chaque mandature, prévu par l’article 7 tel qu’il résulte de ses travaux, dans lequel les membres du comité qu’il institue devront proposer des évolutions de la composition du Conseil. En effet, compte tenu du calendrier d’examen du présent projet de loi organique, un aléa existe sur la possibilité de respecter un tel délai alors que ce renouvellement doit intervenir au plus tard le 1^{er} juin 2021.

Le Sénat ayant supprimé ce comité, il a procédé de même, par coordination, pour cette mesure. Il a également repoussé l’entrée en vigueur de la loi de trois mois à cinq mois après sa publication : ce délai supplémentaire serait nécessaire pour assurer la publication des décrets d’application, la modification du règlement du Conseil, la définition de sa nouvelle composition et la désignation de ses membres.

(1) Amendement CL 8 de Mme Laurianne Rossi.

En nouvelle lecture, la Commission a rétabli la rédaction adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mardi 10 novembre 2020, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République examine, en nouvelle lecture, le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3435) (M. Erwan Balanant, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9856265_5faabef0c4bbe.commission-des-lois--conseil-economique-social-et-environnemental--nominations-de-rapporteurs-10-novembre-2020

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes réunis cet après-midi pour procéder à l'examen, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

M. Erwan Balanant, rapporteur. Le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental a été adopté successivement par nos deux assemblées en première lecture sur la base d'un constat que nous partageons tous, à l'Assemblée nationale comme au Sénat : il est nécessaire de réformer une institution qui, depuis longtemps, ne remplit plus véritablement la mission que lui a confiée le constituant, à savoir représenter un trait d'union entre la société civile organisée et les pouvoirs publics.

La commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 30 octobre dernier, a toutefois échoué à proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Nous sommes en effet en désaccord sur certains points importants du projet de loi. Toutefois, cela ne doit pas nous empêcher de nous inspirer des travaux du Sénat et de traduire par nos votes les points d'accord qui ont été trouvés. Si la CMP n'a pas été conclusive, elle a néanmoins été, à mon sens, assez constructive.

Nous avons de nombreux points de convergence. Je citerai, en premier lieu, la suppression des personnalités qualifiées parmi les membres du CESE, proposée à l'article 7. Cette réforme redonnera toute leur place aux représentants des différentes activités exercées dans notre pays. Ce sont eux qui fondent la légitimité de cette institution. Nous leur redonnons la main pour qu'ils puissent formuler des préconisations qui seront utiles au débat public.

Nous sommes également d'accord sur l'amélioration de certaines procédures, notamment les procédures d'adoption simplifiée des avis. Je vous proposerai de reprendre les apports du Sénat pour clarifier, en particulier, la rédaction de l'article 5.

Le Sénat a prolongé notre réflexion sur les règles déontologiques qui devront s'appliquer aux membres du CESE comme aux personnes extérieures participant à ses travaux. Nous sommes, là encore, parfaitement en accord sur la finalité poursuivie et je vous proposerai de conserver nombre de ses apports, sous réserve de quelques précisions. Je salue, à cette occasion, le travail de Mme Rossi, qui a permis d'obtenir ce résultat.

Enfin, et c'est une réelle avancée, nos deux assemblées s'accordent sur la nécessité de redonner du sens à la saisine du CESE par voie de pétition, autrement dit à la saisine citoyenne introduite par le constituant lors de la révision de 2008. Nous savons tous que cette saisine ne fonctionne pas. Le seuil de 500 000 signatures est trop élevé et les conditions de dépôt des pétitions sont dépassées. Par conséquent, au-delà de leur dématérialisation, nous avons abaissé le seuil à 150 000 signatures en première lecture. En commission, nous y avons adjoint un critère géographique de domiciliation dans au moins trente départements pour exclure les sujets locaux qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil. Un débat a eu lieu à l'Assemblée pour savoir si cet équilibre était le bon et ce critère a finalement été supprimé pour élargir la faculté offerte aux citoyens de saisir le CESE. Le Conseil devra donc apprécier s'il s'agit d'un sujet d'intérêt national ou d'un sujet local sur lequel il ne serait pas compétent. Dans ce dernier cas, le dialogue renforcé que nous instituons, notamment, avec les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), permettra sans doute d'orienter les pétitionnaires vers les instances de consultation locales appropriées. Par ailleurs, ce droit serait ouvert dès 16 ans et non plus à compter de la majorité. Plus qu'un signal, c'est une ambition qu'ont souhaité porter la majorité et le Gouvernement pour mieux associer la jeunesse à notre démocratie. Je salue le fait que le Sénat ait accepté cette réforme.

Nous nous accordons donc sur plusieurs points importants, ainsi que sur diverses améliorations rédactionnelles sur lesquelles je ne reviens pas.

En revanche, nous divergeons sur des sujets essentiels qui justifient cette réforme, à savoir la participation de citoyens aux travaux du CESE et la subrogation de ce dernier à certains organes consultatifs.

Comme je l'ai dit à nos collègues sénateurs, pour que le CESE se réforme et trouve sa place au sein de nos institutions, pour qu'il soit mieux connu et mieux utilisé, il nous faut faire bouger certaines lignes. À défaut, la portée de la réforme serait réduite à néant.

Je vous proposerai donc de revenir sur plusieurs dispositions au cours de nos travaux. D'abord, je souhaite le rétablissement de l'article 4, qui pose les conditions de la participation du public aux travaux du CESE et établit à cet effet de fortes garanties. Les principes de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité seraient inscrits dans la loi organique, au même titre que les garanties de bonne information des participants, de représentativité des panels sélectionnés et de reddition des comptes. Je rappelle que le CESE recourt déjà à la participation citoyenne, ainsi qu'au tirage au sort. Que nous l'inscrivions ou non dans la loi n'y

changera rien. Ce que nous faisons, c'est en fixer les règles et en sécuriser les conditions d'organisation.

Je propose également deux précisions : la première vise à ce que les conditions de représentation équilibrée du territoire et de parité ne s'appliquent qu'aux consultations par tirage au sort. Une telle obligation ne pourrait s'appliquer à une consultation en ligne, par exemple. La seconde consiste à prévoir que, lorsque le CESE décide de recourir au tirage au sort, il nomme des garants pour s'assurer du respect des principes que nous avons introduits à l'article 4. L'amendement que je vous propose ne mentionne plus expressément – comme le faisait celui que je vous avais soumis en première lecture – la Commission nationale du débat public (CNDP). Le CESE pourra nommer les garants qu'il souhaite à la condition que ceux-ci se conforment à une obligation de neutralité et d'impartialité.

Je souhaite également rétablir l'article 6, qui permettra au CESE de se substituer aux autres instances de consultation, sous réserve des exceptions importantes que nous avons introduites en première lecture. Toutefois, pour ne pas perdre une expertise utile, je propose de compléter cet article par une disposition autorisant le CESE à consulter les instances compétentes sur les thématiques abordées par les projets de loi dont il serait saisi.

Enfin, je propose de rétablir, à l'article 7, les onze représentants des outre-mer – je sais que cette question sera débattue. À l'issue de la réforme, le nombre de membres du CESE ne serait plus ainsi de 175 mais de 186, ce qui me semble constituer un point d'équilibre entre l'ambition présidentielle de réduire le nombre des membres du CESE et les propositions de nos deux assemblées. C'est aussi la seule façon – je n'en ai pas trouvé d'autres – de garantir effectivement la représentation de ces territoires, dans leur diversité, au sein du Conseil.

Mes chers collègues, voilà le point d'équilibre que je vous propose. Il ne s'agit pas de rétablir le texte de l'Assemblée nationale sans considération pour les travaux du Sénat. Bien au contraire, je félicite sa rapporteure, Mme Muriel Jourda, pour le travail réalisé et m'en inspire pour renforcer les dispositions restant en discussion.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Le Grand débat national et la convention citoyenne pour le climat ont montré un engouement et un engagement sans précédent de nos concitoyens pour la participation au débat public. Les Français ont exprimé la demande d'être plus étroitement associés aux décisions. La modernisation du CESE que nous entreprenons répond à cette attente.

La réforme promet plusieurs objectifs. Il s'agit, d'abord, d'étendre le champ des missions du CESE pour lui permettre de mieux éclairer la décision des pouvoirs publics par la remise de rapports sur la mise en œuvre d'une disposition législative et par la possibilité de recourir à des consultations publiques. À cette occasion, des citoyens pourraient être tirés au sort pour participer à ces consultations, comme l'ont été 150 personnes lors de la convention citoyenne pour

le climat. La place du CESE dans le débat public sera renforcée par les avis qu'il donnera. Sauf exception, lorsque le Conseil sera consulté sur un projet de loi relevant de sa compétence, le Gouvernement ne procédera pas aux consultations prévues par le droit en vigueur. Ensuite, la modernisation du droit de pétition, insuffisamment utilisé jusqu'à maintenant, passe par la possibilité de déposer une pétition en ligne, par la baisse des seuils relatifs au nombre et à l'âge des signataires et par la diminution des délais de leur traitement par le conseil. Enfin, la réforme aménage l'organisation et le fonctionnement du CESE, notamment en diminuant le nombre de ses membres, qui passe de 233 à 175.

En première lecture, l'Assemblée a introduit plusieurs changements. Le nombre requis de signataires pour saisir le CESE par voie de pétition a été abaissé à 150 000. Le droit de pétition a été ouvert dès l'âge de 16 ans, afin d'encourager les jeunes à participer au débat public. Le critère de la représentation géographique des trente départements a également été supprimé. Nous avons précisé le dispositif de consultation et de participation du public par l'institution d'un dispositif de tirage au sort, avec la garantie d'une représentation territoriale équilibrée incluant les territoires d'outre-mer et le respect de la parité femmes-hommes entre les participants. La possibilité a été accordée à soixante parlementaires de demander au Conseil, au même titre que le Gouvernement, un avis sur la mise en œuvre d'une procédure législative qui entre dans son champ de compétence. Un comité de suivi a été créé, qui devra proposer des évolutions concernant la composition du Conseil à la fin de chaque législature. Un volet déontologique a été ajouté au texte, qui prévoit l'adoption d'un code de déontologie, la nomination d'un déontologue et la remise d'un rapport annuel d'activité.

En première lecture, le Sénat est revenu sur plusieurs de ces dispositions. Cela a été le cas, d'abord, de l'organisation des consultations publiques et du tirage au sort des citoyens. Le Sénat a estimé que la participation et les conventions citoyennes ne peuvent pas remplacer la délibération démocratique. Il a supprimé la disposition permettant à soixante parlementaires de saisir le CESE, ainsi que l'article permettant au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, de ne pas procéder à d'autres consultations préalables. Il a rétabli le critère de la diversité géographique pour la recevabilité des pétitions et a révisé à la hausse le nombre de membres du CESE, les portant à 193.

Par conséquent, la CMP n'a pas pu être conclusive sur les points suivants : les consultations publiques et le tirage au sort, la représentation géographique, le nombre de membres du Conseil, la saisine par soixante députés ou sénateurs et la dispense des consultations préalables dans certains domaines.

En nouvelle lecture, nous avons décidé de réintroduire plusieurs dispositions. C'est le cas, à l'article 2, des conditions de recevabilité des pétitions adoptées à l'Assemblée nationale; à l'article 3, du critère géographique pour les pétitions et le délai d'un an ; à l'article 4, de la consultation publique par tirage au sort ; à l'article 6, de la disposition permettant au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, de ne pas procéder à d'autres consultations préalables ;

enfin, à l'article 7, nous maintenons le nombre de membres permanents à 175, conformément à la demande du Président de la République, du Gouvernement et du président du CESE. Nous sommes donc défavorables à la proposition du rapporteur.

L'objectif, mes chers collègues, est de moderniser le CESE et d'améliorer sa visibilité pour qu'il devienne le lieu de la démocratie participative, qui est complémentaire de la démocratie représentative. C'est la demande du Président de la République, et c'est surtout le souhait des citoyens, qui souhaitent être plus impliqués dans le débat public.

M. Philippe Gosselin. Il nous faut continuer à avancer, malgré les regrets que suscite l'échec de la commission mixte paritaire.

Comme nous le constatons, nos concitoyens attendent que l'on fasse de la politique autrement et qu'on soit aussi à l'écoute d'une autre manière. Cela se traduit, entre autres, par une demande de démocratie participative accrue. Si cela ne se réduit évidemment pas à la consultation du Conseil économique, social et environnemental, le CESE est un organe qui peut permettre une expression participative plus large qu'elle ne l'est aujourd'hui. La limite que nous posons, toutefois, est que le Conseil, qui est un organe constitutionnel important créé sous la V^e République, ne devienne pas une troisième chambre. Je répète, quitte à le marteler un peu, que le Parlement est la réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce n'est faire offense à personne que de rappeler la place que doit tenir le Parlement dans nos institutions et la nécessaire subordination du CESE ou, du moins, la coordination qui doit être prévue entre ce conseil et le Parlement.

Il y a une attente concernant le droit de pétition, qui rend nécessaire son évolution. Les critères actuels exigent un nombre de pétitionnaires trop élevé. Le débat porte sur l'équilibre à trouver. Le Gouvernement avait annoncé, à l'origine, un chiffre de 250 000 pétitionnaires, qui devrait se stabiliser à 150 000. Nous verrons. Le groupe LR n'a pas de dogme en la matière. On court peut-être le risque d'être confronté à un nombre trop élevé de saisines. Vous me direz que des saisines multiples seraient un bonheur démocratique, un signe de vitalité, mais ça peut aussi être le symptôme d'une maladie chronique et, éventuellement, d'une instrumentalisation. Celle-ci pourrait avoir pour effet d'emboliser le CESE et, dans une certaine mesure, de court-circuiter la représentation nationale, si certains lançaient, à dessein, des débats inappropriés. Je ne fais pas de procès d'intention, mais c'est une alerte à ne pas négliger.

La possibilité de saisir le CESE par voie de pétition à partir de 16 ans est également débattue. Nous avons quelques divergences avec le Sénat sur ce point. À titre personnel, je considère que, sans qu'il y ait de comparaison possible avec l'entrée dans la citoyenneté à 18 ans – qui s'exprime en particulier par le droit de vote –, il peut y avoir un intérêt à mobiliser les jeunes sur des sujets qui leur tiennent à cœur.

En revanche, nous sommes plutôt circonspects au sujet du tirage au sort – encore plus, peut-être, depuis quelques semaines. En effet, plusieurs de nos 150 concitoyens tirés au sort pour prendre part à la convention citoyenne pour le climat – dont un certain nombre, d’ailleurs, ont dû leur présence au fait que d’autres personnes n’avaient pas souhaité y participer – ont exprimé auprès du Président de la République, par des déclarations assez fortes, leur regret que les choses n’avancent pas, que leurs demandes ne soient pas prises en compte. On rappellera que, si la convention citoyenne, est tout à fait respectable – je ne veux offenser personne – c’est, encore une fois, au Parlement, aux Français élus pour voter la loi et exercer un pouvoir de contrôle et d’évaluation qu’il revient, le cas échéant, de changer les textes en vigueur. Il ne faut pas confondre nos légitimités.

Enfin, je me réjouis que les outre-mer soient davantage pris en compte. La formule qui nous est proposée par le rapporteur – sans d’ailleurs satisfaire pleinement le CESE lui-même – pourrait être un point d’équilibre. Elle respecte en effet les différences entre les collectivités ultramarines et la diversité qui, plus fondamentalement, caractérise les outre-mer. On ne peut pas les réduire à un format unique.

Mme Isabelle Florennes. Un nouveau désaccord est survenu en commission mixte paritaire sur un texte d’importance, ce que je regrette, car nous avons tous travaillé de manière approfondie sur ce projet de loi. Je pense particulièrement au rapporteur, Erwan Balanant, qui s’est engagé pour le faire aboutir. Nous regrettons aussi et surtout ce désaccord parce que ce texte est très attendu par nos concitoyens qui ont exprimé au cours des deux dernières années, sous différentes formes, leurs besoins d’outils nouveaux en matière de démocratie participative. Le projet de loi constitue donc l’aboutissement d’un engagement de longue date de notre majorité. J’espère que nous parviendrons à un compromis sur la base du texte transmis par nos collègues sénateurs, lesquels l’ont, pour partie, amélioré.

Toutefois, des désaccords substantiels persistent. Je pense à la suppression de l’article 6, qui donnait la possibilité au Gouvernement de ne consulter que le CESE dans le cadre de l’examen de certains projets de loi.

J’ai aussi à l’esprit l’article 7, relatif à la composition du Conseil. Si nous sommes tombés d’accord avec nos collègues sénateurs sur la suppression des personnalités qualifiées, d’importants désaccords subsistent, notamment sur le nombre de membres et la représentation des territoires d’outre-mer. Nous soutiendrons donc l’amendement du rapporteur visant à rétablir l’article 7 dans sa rédaction issue de nos débats.

Je pense, enfin, à l’article 4, que le Sénat a supprimé en allant à l’encontre de l’esprit général du texte et des avancées que nous portons. Le rapporteur propose un amendement qui nous semble être le compromis adéquat. Il vise à rétablir l’article dans la rédaction de l’Assemblée en apportant deux gages, l’un sur la

représentation de tous les territoires, en particulier des outre-mer, l'autre relatif au renforcement de la procédure encadrant le tirage au sort.

Nous pourrions trouver un équilibre entre la rédaction du Sénat, qui a apporté des améliorations, et la nôtre. C'est essentiel, car ce texte est attendu. Rappelons-nous qu'il a pour objet de permettre à nos concitoyens de réinvestir une institution dont, pour l'heure, ils saisissent peu le sens. C'est aussi une manière de redonner au CESE toute sa légitimité.

Notre groupe sera favorable au texte. Nous espérons sincèrement que certaines des avancées adoptées à l'Assemblée nationale en première lecture pourront y retrouver leur place.

Mme George Pau-Langevin. Le CESE n'est peut-être pas très connu des Français, mais il accomplit un travail de qualité. Beaucoup de ses rapports mériteraient d'être davantage consultés. Le texte présente des aspects positifs. Il organise mieux la présence et l'intervention des citoyens au sein de l'institution. Les dispositions relatives au droit de pétition et à la consultation des citoyens nous semblent assez bienvenues. En revanche, je ne commenterai pas la diminution du nombre de représentants, qui est une constante de la politique de ce gouvernement. Je ne sais absolument pas si cela améliorera leur travail, mais il faut le souhaiter.

Par ailleurs, il a résulté des échanges avec le Sénat une disposition importante : le rétablissement d'une représentation autonome des outre-mer. Nous savons, par expérience, que, si des personnalités des outre-mer ne sont pas présentes pour veiller à la prise en compte des droits des ultramarins dans les textes, ces droits ne sont souvent pas protégés. Faire disparaître cette représentation me semblait assez malvenu. Il est nécessaire de mieux organiser la présence des forces économiques et sociales ultramarines au sein de cette assemblée. Sous le bénéfice de ces observations, le texte permettra peut-être de faire progresser le rôle du CESE dans notre démocratie.

M. Dimitri Houbron. Nous examinons, une nouvelle fois, un texte qui est destiné à renforcer le rôle du Conseil économique, social et environnemental dans le développement de la démocratie participative. Nous sommes conscients que cet organe souffre d'un déficit de notoriété vis-à-vis de nos concitoyens. C'est pourquoi il est impératif de le transformer en carrefour des consultations publiques et de renforcer ses attributions de conseiller des pouvoirs publics. Une telle métamorphose passe par une modernisation de son fonctionnement et une révision de sa composition.

Malgré l'échec de la commission mixte paritaire, le groupe Agir ensemble se réjouit que notre institution et le Sénat aient pu s'accorder sur de nombreux points essentiels. Un compromis a d'abord été trouvé, à l'article 7, sur la suppression des personnalités qualifiées au sein du CESE.

Ensuite, nous approuvons l'amélioration de certaines procédures, notamment celle relative à l'adoption des avis du Conseil. Le groupe Agir ensemble

est également favorable à l'application des règles de déontologie aussi bien aux membres du CESE qu'aux personnes extérieures qui participent à ses travaux.

Nous sommes également satisfaits que le texte s'attache à redonner du sens à la saisine de cette assemblée par voie de pétition. En effet, le seuil de 500 000 signatures était beaucoup trop élevé et les modalités de dépôt des pétitions étaient devenues obsolètes. Je rappelle que nous avons adopté, au sein de la commission, un amendement du rapporteur qui définissait un critère géographique de domiciliation des pétitionnaires dans au moins trente départements, afin d'exclure les sujets locaux ne relevant pas de la compétence du CESE. Nous nous réjouissons que cette disposition ait été rétablie au Sénat après avoir été supprimée en séance, d'autant que Christophe Euzet portait un amendement allant dans ce sens.

Enfin, nous saluons l'accès au droit de pétition dès l'âge de 16 ans – au lieu de 18 ans –, ce qui permettra de mieux associer la jeunesse à notre démocratie.

À l'inverse, le groupe Agir ensemble regrette les deux points de désaccord majeurs qui subsistent entre notre assemblée et le Sénat : d'une part, l'introduction du tirage au sort ; d'autre part, la possibilité offerte au Gouvernement par l'article 6 de consulter le CESE plutôt que d'autres organes consultatifs au sujet de certains projets de loi. Ces deux mesures permettraient, d'un côté, d'introduire une part utile de démocratie directe dans nos institutions et, de l'autre, de renforcer le rôle du CESE.

Malgré l'échec de la CMP, le groupe Agir ensemble relève que la navette parlementaire a permis d'enrichir le texte. Nous voterons donc en faveur de ce projet de loi organique.

M. Paul Molac. Ce texte fait relativement consensus, même au Sénat, malgré les quelques changements qu'il a introduits. Je suivrai totalement le rapporteur sur l'abaissement à 150 000 du nombre minimal de signatures pour saisir le CESE par voie de pétition. Il est souhaitable que les citoyens puissent s'exprimer de cette façon. S'agissant du tirage au sort, j'ai fait le compte : à Athènes, la Boulé rassemblait 0,5 % de la population. On en est très loin – comme de la citoyenneté athénienne, d'ailleurs. Je suivrai aussi le rapporteur sur le dépôt de pétition par voie électronique. Par ailleurs, Mme Pau-Langevin a tout à fait raison : si les outre-mer ne sont pas représentés en tant que tels, il est certain qu'ils passeront à la trappe. Il faut absolument restaurer leur représentation, car un métropolitain ne pensera pas forcément à des territoires situés à l'autre bout du Pacifique ou sur d'autres continents. Enfin, nous avons voté en faveur de l'article 7 en première lecture ; je ne vois pas de raison de ne pas renouveler notre vote.

M. Pascal Brindeau. Comme nous l'avions dit en première lecture, et ainsi que le garde des sceaux l'avait reconnu, ce projet de loi ne constitue pas la réforme du siècle. On peut se demander si, compte tenu de l'embouteillage de l'ordre du jour, la priorité doit être donnée à ce texte – mais telle est la mécanique de la navette parlementaire après l'échec d'une CMP.

La philosophie des deux chambres est assez proche quant aux objectifs principaux assignés à la réforme. Il s'agit de repositionner le Conseil économique, social et environnemental dans le cadre du fonctionnement de nos institutions et d'affirmer qu'il participe, sans concurrencer d'autres organes, à la bonne marche de la démocratie représentative. Jamais, à aucun moment – ce n'était ni l'intention du Gouvernement, ni celle du législateur – on n'a voulu en faire quelque chose qui ressemblerait à une troisième chambre.

L'un des objectifs du texte est de tenir compte de la consultation issue du Grand débat et de la crise des « gilets jaunes », et de répondre à l'attente de nos concitoyens, qui sont désireux, sinon d'être associés à la décision publique nationale, du moins d'être consultés dans le cadre de sa construction. Tel était l'objet de l'article 4 relatif aux consultations citoyennes qui a été supprimé par le Sénat. Il est raisonnable de le rétablir dans la rédaction issue de la première lecture pour parvenir à un équilibre avec les autres dispositions du projet de loi.

Par ailleurs, je soutiendrai la proposition du rapporteur tendant à rétablir les onze représentants des outre-mer. Nous avons dit que nous serions vigilants, car la composition de certaines catégories de membres du Conseil relève du pouvoir réglementaire, notamment s'agissant des associations de protection de l'environnement. Nous veillerons à ce que les fédérations de chasseurs et de pêcheurs soient représentées parmi ces associations.

Enfin, j'exprime à nouveau notre regret quant au fait que le Parlement n'ait pas l'obligation de débattre des avis rendus par le CESE à la suite des consultations citoyennes. La pire des choses serait que les consultations citoyennes, et les avis qui en découlent, finissent au fond d'une armoire alors que nous affirmons à nos concitoyens que nous sommes prêts à les écouter.

Nous nous étions prononcés en faveur du texte en première lecture ; je ne vois pas de raison de changer notre vote.

M. Arnaud Viala. Je partage les propos du précédent orateur. Lorsque l'on veut renforcer la capacité des Français à s'exprimer sur les grands aspects de la vie et de l'organisation de notre société, il ne faut pas donner le sentiment qu'on fait semblant.

La navette parlementaire a permis d'enrichir le texte sur trois points, sur lesquels je resterai vigilant : le nombre de pétitionnaires, le Sénat précisant qu'ils doivent être issus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, afin d'éviter un embouteillage de sujets de portée très locale – c'est du bon sens ; le tirage au sort, sur lequel je suis beaucoup plus circonspect ; l'importance d'un lien très fort entre les travaux du CESE et ceux des CESER, ainsi qu'entre CESE et leur prise en compte par le Parlement, afin qu'ils ne soient pas complètement vains.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous reviendrons sur la plupart de vos remarques à l'occasion de l'examen des amendements. Certains ont parlé d'échec de la CMP, mais c'est un échec extrêmement constructif : si certains de nos

désaccords étaient importants, nous avons aussi progressé sur d'autres points qui nous permettront d'aboutir à un texte équilibré. Dans une démocratie, parfois, le désaccord est constructif et il ne faut pas en avoir peur.

La Commission en vient à l'examen des articles.

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

La Commission examine l'amendement CL10 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale en première lecture sur deux points.

En premier lieu, je souhaite que l'on revienne à une information des collectivités territoriales, et non à un accord de leur président. En effet, la création des conseils consultatifs locaux découle le plus souvent d'une obligation légale et ces derniers exercent leurs missions de manière indépendante, bien qu'en lien avec la collectivité ou son groupement. En outre, il ne s'agit que de renforcer les liens entre le CESE et les instances consultatives locales et un tel formalisme me semble un peu disproportionné.

En second lieu, la limitation aux instances consultatives prévues par la loi est supprimée. Nous en avons longuement débattu et avons tranché en première lecture : le CESE doit pouvoir saisir les acteurs de la consultation locale en fonction de l'intérêt de leurs travaux et de leur représentativité. Il faut conserver de la souplesse. En se cantonnant aux organes prévus par la loi, on exclut certains organes consultatifs, fonctionnels, qui pourront peut-être à terme se pérenniser. Il faut permettre au CESE d'être le laboratoire de la consultation citoyenne.

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

*Elle **adopte** ensuite l'article premier **modifié**.*

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

*La Commission **maintient la suppression** de l'article 2.*

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

La Commission en vient aux amendements identiques CL11 du rapporteur, CL1 de Mme Nicole Dubré-Chirat et CL4 de M. Pacôme Rupin.

M. Erwan Balanant, rapporteur. En commission, nous avons adopté un critère de répartition géographique des pétitionnaires pour éviter que le CESE ne soit saisi de pétitions portant sur des sujets locaux qui ne relèvent pas de sa compétence, mais de celle des instances consultatives locales.

Suite aux débats en séance, une majorité s'est exprimée pour supprimer ce dispositif afin de ne pas ajouter de la contrainte à la contrainte, la recevabilité des pétitions étant déjà suffisamment encadrée. Le CESE appréciera si le sujet de la pétition est d'intérêt local ou national avant de s'en saisir.

Par conséquent, je vous propose de nous en tenir à la position de l'Assemblée nationale en première lecture et de supprimer ce critère, contrairement à ma position initiale.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Notre amendement vise à supprimer la condition préalable de représentativité géographique des 150 000 pétitionnaires. En l'état de la rédaction du projet de loi, pour enclencher la saisine citoyenne du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition, les pétitionnaires doivent être domiciliés dans au moins trente départements, circonscriptions législatives des Français établis hors de France ou collectivités ou départements d'outre-mer.

Or un tel mécanisme n'est pas opérant – il suffit d'un pétitionnaire par département pour franchir le seuil de recevabilité géographique. En outre, il ne concourt pas à l'objectif de rénovation du processus consultatif du CESE. Il faut simplifier et clarifier le dispositif pour faciliter son appropriation par les pétitionnaires.

M. Pacôme Rupin. Il s'agit de revenir à la rédaction adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, suite à un amendement que j'avais déposé au nom du groupe, et que j'ai donc redéposé.

M. Philippe Gosselin. La proposition visait à l'équilibre territorial, s'inspirant du dispositif des parrainages pour l'élection présidentielle. Je n'y suis pas attaché comme la patelle sur le rocher, d'autant qu'elle peut être contournée. Mais il faudra rappeler en séance publique l'importance du caractère national des sujets traités par le CESE, qui ne saurait être instrumentalisé pour traiter de problématiques locales, même légitimes. Ce n'est ni son rôle, ni ses compétences.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous en sommes tous d'accord : le CESE doit traiter de sujets d'intérêt national. Lorsque les sujets sont locaux, les pétitions doivent être déposées au niveau local. C'est d'ailleurs pourquoi je me suis rangé aux arguments de notre collègue Pacôme Rupin en séance en première lecture. Le compromis que nous avons trouvé me semble satisfaisant.

La Commission adopte ces amendements.

Elle examine l'amendement CL12 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Le Sénat a souhaité limiter à un an la période de recueil des signatures à compter du dépôt de la pétition auprès du CESE. Mais certains sujets ont parfois besoin de mûrir et un an me semble court. Une durée illimitée ne serait pour autant pas plus satisfaisante. C'est pourquoi je propose de porter le délai de recueil des signatures à trois ans, durée qui me semble acceptable.

M. Raphaël Schellenberger. Il est utile et parfois nécessaire de fixer un délai, comme c'est d'ailleurs le cas pour les référendums d'initiative partagée. Pour autant, ce délai de trois ans me semble particulièrement long, notamment au regard du temps politique ou de la durée du mandat des membres du CESE et des parlementaires. Certes, on peut avoir raison trop tôt mais, si une pétition ne prend pas, c'est probablement qu'elle est mal formulée. La période d'un an me paraît équilibrée.

Mme Laetitia Avia. Trois ans, c'est trop long alors que nous cherchons à renforcer l'accessibilité, la lisibilité et le dynamisme du CESE. Si vous ajoutez à ce délai celui nécessaire à l'examen de la pétition puis à la rédaction d'un rapport, on arrive aux calendes grecques ! Il faut en rester à l'équilibre trouvé en première lecture, car le délai d'un an me semblait déjà un peu long...

M. Philippe Gosselin. Trois ans, c'est effectivement long : c'est un demi-mandat de sénateur ! (*Sourires.*) Ces pétitions vont se transformer en tortillards ! Je partage l'analyse de Raphaël Schellenberger : certes, il faut laisser le temps au débat de prospérer, mais si le débat n'est pas mûr, il n'est pas mûr. Rien n'empêche d'enclencher une nouvelle pétition deux ans plus tard. On ne va pas attendre indéfiniment que le débat soit mûr ; respectons le rythme des saisons !

M. Erwan Balanant, rapporteur. En première lecture, l'Assemblée nationale n'avait pas apporté de précisions concernant le délai de recueil des signatures et vous n'aviez rien trouvé à y redire. Toujours en première lecture, les sénateurs ont souhaité préciser qu'il ne devait pas dépasser un an, ce qui me semble trop court. C'est pourquoi trois ans me paraissait un bon équilibre. Vous avez évoqué le fait que notre temps politique s'accélère ; sur certains sujets, il serait bon précisément qu'il ralentisse un peu. Certains sujets ont parfois besoin de mûrir au sein de la société.

Trois ans, c'est certes la moitié d'un mandat de sénateur, mais c'est aussi la moitié d'un mandat de maire, et un peu plus de la moitié de celui d'un député ou d'un Président de la République. Cela permettra surtout à certains porteurs de pétitions, qui n'ont que peu de moyens, de communiquer sur le sujet de leur pétition – tout le monde n'a pas les moyens importants des plus gros influenceurs de l'opinion publique.

M. Philippe Gosselin. À le garder trop longtemps au congélateur, on risque de manger le produit avarié... Trois ans, c'est trop long ! Il faut renouveler les débats et, avec un tel délai, les pétitions risquent de s'accumuler. Un délai plus court est préférable, quitte à renouveler la pétition ultérieurement, peut-être avec un droit

d'alerte lié au dépôt de la première pétition. Vous avez raison concernant la communication, les moyens sont un sujet. Mais s'il n'y a pas de communication, c'est peut-être qu'il n'y a pas non plus vraiment besoin de pétition.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL5 de M. Pacôme Rupin.

M. Pacôme Rupin. Si la pétition recueille plus d'un million de signatures, l'amendement prévoit l'organisation obligatoire d'une convention citoyenne, selon des modalités précisées par décret en Conseil d'État. Il s'agit de tenir compte de la très forte mobilisation sur un sujet, ce seuil n'ayant à ma connaissance jamais été atteint.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Vous souhaitez que le CESE organise une convention citoyenne lorsqu'une pétition atteint au moins un million de signatures. Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement pour plusieurs raisons.

Le lien entre une pétition qui a reçu un nombre très élevé de signatures et l'organisation d'une convention citoyenne par le CESE n'est pas évident. Ainsi, une des pétitions ayant failli aboutir était, je vous le rappelle, celle contre le mariage pour tous. En quoi l'organisation d'une convention citoyenne aurait-elle constitué une plus-value ? Le débat pouvait avoir lieu, bien sûr. Si un million de Français considèrent qu'un sujet est important, il sera traité avec attention par le CESE et, a fortiori, par la représentation nationale.

En outre, en l'état du texte, le CESE pourra organiser une convention citoyenne s'il l'estime utile ou si les assemblées parlementaires le lui demandent.

M. Raphaël Schellenberger. Les arguments du rapporteur me font sourire ! On sent bien qu'il a sorti les rames. Quand on commence par expliquer que certaines pétitions ne sont pas recevables au regard de leur objet, c'est mal parti ! Je ne présume pas la qualité d'un débat public en fonction de ma propre pensée ! Ce n'est pas parce que vous n'êtes personnellement pas d'accord avec certains sujets, monsieur le rapporteur, qu'ils ne méritent pas un débat institutionnalisé. Si, quel que soit le sujet, l'opinion publique arrive à rassembler un million de signatures, c'est qu'il faut un débat politique.

Néanmoins, je ne suis pas sûr que l'amendement de M. Rupin soit pertinent : il vise à institutionnaliser une seule façon d'organiser le débat public – la convention citoyenne. Peut-être qu'en fonction du sujet, il sera plus pertinent de l'organiser différemment.

Avec les pétitions, le CESE dispose d'un moyen d'alerte important. À charge ensuite pour lui, et le gouvernement en place, de transformer ces alertes en actions politiques. Si une pétition recueille autant de signatures, les gouvernants en place auront tout intérêt à se saisir du sujet.

Mme Laetitia Avia. C'est la deuxième fois – cela m'inquiète – mais je suis tout à fait d'accord avec notre collègue ! La convention citoyenne peut être protéiforme dans ses conclusions – elle n'aboutira pas toujours sur cent cinquante recommandations, mais pourra par exemple faire émerger un consensus sur des sujets sociétaux, comme ceux que vous avez évoqués. Une convention citoyenne peut parfaitement porter ce type de débat et rassembler notre société autour de valeurs communes, afin de faire avancer des sujets sensibles.

En outre, rappelez-vous, en CMP, Philippe Bas a fait part de ses inquiétudes et de son incompréhension du rôle de la convention citoyenne dans nos institutions. Permettre aux conventions citoyennes de prendre en charge les pétitions de plus d'un million de signatures permettrait donc peut-être également de rassurer Philippe Bas et tous les sénateurs inquiets.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Voilà un argument essentiel !

M. Philippe Gosselin. Un argument d'autorité, madame la présidente ! Je le transmettrai à Philippe Bas, qui sera sans doute très honoré, et ravi !

Plus sérieusement, cela confère une compétence liée au CESE et aux conventions citoyennes. Même au sein de notre propre groupe, le rôle des citoyens et de la participation citoyenne font débat, mais on ne peut contraindre le CESE à organiser une consultation. Si une pétition dépasse le million de signataires, c'est que le sujet fait véritablement débat ; ce n'est donc pas seulement à une convention citoyenne de s'en emparer, mais aussi au CESE, au Gouvernement et au Parlement !

Nous n'avons aucune difficulté de principe à considérer qu'il faut développer la démocratie participative, mais à condition de ne pas court-circuiter les institutions. Ne mélangeons pas les genres !

M. Pacôme Rupin. Je n'ai pas été totalement convaincu par les arguments du rapporteur, mais je vais retirer mon amendement puisque le CESE pourra toujours décider d'organiser une convention citoyenne, quel que soit le nombre de pétitionnaires. Il s'agissait d'un amendement d'appel qui visait à sensibiliser sur l'intérêt des conventions citoyennes quand un grand nombre de citoyens signe une pétition pour réagir à un débat de société. Si la pétition permet de connaître le nombre de citoyens favorables ou défavorables à une initiative, la convention citoyenne est le lieu du débat entre citoyens d'opinions différentes et, comme ce fut le cas lors de la Convention sur le climat, un lieu de propositions consensuelles permettant de « réparer » certains débats lorsque la société est particulièrement divisée. Il faut que le CESE s'empare de cet outil pour les pétitions les plus suivies.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission adopte l'article 3 modifié.

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

La Commission examine en discussion commune les amendements CL13 du rapporteur, CL6 de M. Pacôme Rupin, ainsi que l'amendement CL2 de Mme Nicole Dubré-Chirat, qui fait l'objet du sous-amendement CL9 de M. Pacôme Rupin.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Cet amendement vise à rétablir la rédaction de l'article 4 telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve de deux modifications. En premier lieu, il précise que l'obligation de représentation équilibrée des territoires – notamment des outre-mer – et de parité entre les participants ne s'applique qu'aux consultations du public recourant au tirage au sort. En effet, il n'est pas possible de l'appliquer aux consultations ouvertes – comme celles en ligne par exemple – où chacun peut participer.

En second lieu, comme je l'ai indiqué lors de la discussion générale, il prévoit que, si le CESE souhaite recourir au tirage au sort, il devra nommer un ou plusieurs garants pour s'assurer du respect des garanties prévues à l'article 4-1-1. La rédaction que je propose laisse la liberté au CESE de nommer les garants qu'il souhaite, sous réserve qu'ils soient tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité. Cette précision fait suite à nos débats nourris lors de la première lecture.

M. Pacôme Rupin. Je retire l'amendement CL6 au profit du CL2, que je sous-amenderai.

Mme Nicole Dubré-Chirat. L'amendement CL2 tend à rétablir l'article 4 dans la rédaction adoptée en première lecture. Il s'agit de donner au Conseil économique, social et environnemental la faculté de recourir à des procédures de consultation publique, le cas échéant après tirage au sort des participants. Dans la droite ligne du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat, l'association et la participation renouvelées du public aux travaux du CESE permettront de consolider l'édifice de notre démocratie participative.

M. Pacôme Rupin. Je persiste à penser que l'on pourrait innover dans la composition du CESE. Ce que je propose à travers ce sous-amendement, c'est que les participants à une consultation citoyenne puissent élire parmi eux un ou plusieurs membres qui pourraient ensuite siéger au Conseil économique, social et environnemental de manière permanente. C'est la moins ambitieuse des propositions que j'avais faites en première lecture. Néanmoins, comme elle avait été rejetée, je retire le sous-amendement.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je demande le retrait de l'amendement CL2 au profit du mien, car ce dernier permettrait de régler certaines difficultés. La disposition que nous avons adoptée en première lecture concernant la représentation des territoires et la parité entre des hommes et des femmes parmi les

participants posent ainsi un problème. Des outils très efficaces sont aujourd'hui utilisés pour réaliser des consultations, par exemple l'envoi de questionnaires à un panel de 10 000 personnes, représentatif de la population française. Si l'on adoptait votre rédaction – garantir « que la différence entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes constituant le public associé ne soit pas supérieure à un » –, ce type d'outils ne pourrait plus être utilisés. D'où la modification que je propose.

En outre, mon amendement prévoit la désignation de garants en cas de recours au tirage au sort, disposition, qui, je le sais, tient à cœur à nombre d'entre vous – à commencer par la présidente de notre commission.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Je retire l'amendement CL2.

Mme Laetitia Avia. En quoi votre amendement garantirait-il la parité ?

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il est précisé à l'avant-dernier alinéa que le recours au tirage au sort « assure une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer, et garantit la parité entre les participants. »

Le sous-amendement CL9 et les amendements CL6 et CL2 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL13 et l'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5 (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Révision de la procédure d'adoption des avis*

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6 (supprimé) (art. 6-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Dispense des consultations prévues en application de dispositions légales ou réglementaires*

La Commission est saisie de l'amendement CL14 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vous propose de rétablir l'article 6 dans la rédaction adoptée en première lecture, issue d'un amendement du Gouvernement apportant des précisions bienvenues sur les instances consultatives exclues du champ du dispositif, sous réserve de préciser que le CESE peut solliciter l'avis des instances consultatives compétentes sur le sujet de la consultation.

La Commission adopte l'amendement CL14 et l'article 6 est ainsi rédigé.

Article 7 (art. 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Composition du Conseil économique, social et environnemental*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL17 du rapporteur, CL7 de M. Pacôme Rupin et CL3 de Mme Nicole Dubré-Chirat, lequel amendement fait l'objet du sous-amendement CL18 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Nous en venons au point qui va certainement faire débat.

Nous avons décidé, en première lecture, de réduire le nombre des membres du CESE à 175, contre 193 plus les personnalités qualifiées aujourd'hui. Le Sénat propose d'en rester à 193, en ne supprimant que les personnalités qualifiées. Lors des débats en première lecture, nous avons soulevé la question des outre-mer et opté pour une rédaction – la mention d'une représentation des outre-mer – qui ne s'avère pas pleinement satisfaisante. Ce que je vous propose, c'est en quelque sorte de couper la poire en deux, en ajoutant une cinquième catégorie de membres, composée de onze représentants des outre-mer – comme aujourd'hui, donc –, pour un total de 186 membres. Cela permettrait de garantir la présence effective des outre-mer et de faire un pas vers le Sénat tout en se conformant à la volonté présidentielle de réduire le nombre des membres du CESE.

M. Pacôme Rupin. Je retire mon amendement au profit du CL3.

Mme Nicole Dubré-Chirat. L'objectif visé à travers l'article 7 était de réduire d'un quart le nombre des membres du CESE et de supprimer la catégorie des personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement – avancée significative. Après de longues discussions, il avait été convenu de préciser que les outre-mer seraient représentés au sein des catégories instituées, l'idée étant de ne pas assurer pour autant une représentation territorialisée des membres permanents du CESE – la demande pouvant être aussi de disposer d'un représentant pour chacun des territoires d'outre-mer et non pas un ou deux membres représentant l'ensemble des outre-mer. C'est pourquoi nous avons fini par opter pour une représentation non territorialisée, ce qui permettait d'assurer au sein des différentes catégories une représentation équilibrée du territoire national dans sa diversité.

L'amendement CL3 vise par conséquent à rétablir l'article 7 dans la rédaction que nous avons adoptée en première lecture, incluant l'institution d'un comité de suivi.

M. Philippe Gosselin. Paul Molac m'a demandé de présenter le sous-amendement CL18, ce que je fais bien volontiers, puisque les dispositions prises pour faire face aux circonstances me le permettent. Les commissaires du groupe Libertés et Territoires souhaiteraient qu'une place particulière soit reconnue aux fondations au sein du CESE. Celles-ci faisant partie intégrante de l'économie sociale et solidaire et agissant aux côtés du monde associatif, elles sont actrices de l'intérêt général et méritent à ce titre d'être dûment représentées au CESE.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Avis défavorable sur le sous-amendement, qui est satisfait, puisque l'expression « vie associative » renvoie à

tous les types d'organisations, en tant que groupements représentatifs – d'ailleurs, le texte du Sénat étant de ce point de vue quelque peu ambigu, il est impératif de le modifier. Les fondations seront donc représentées au CESE, et elles le seront encore mieux si vous adoptez mon amendement, qui prévoit un plus grand nombre de membres.

Madame Dubré-Chirat, vous en êtes restée à la logique retenue en première lecture. Or s'il est une chose à laquelle sert la navette parlementaire, c'est à nourrir la discussion ! Les débats au Sénat nous ont montré qu'on ne pouvait assurer l'effectivité de la représentation des outre-mer autrement qu'en leur réservant une catégorie spécifique de membres – cela peut paraître étonnant, mais c'est ainsi. Ce serait une erreur que de ne pas prendre la garantie que les outre-mer seront bien représentés et pourront exprimer leur avis propre. De surcroît, il ne serait pas aisé de procéder à la répartition de leurs représentants entre les catégories existantes. Mieux vaut prévoir une catégorie spécifique, comme je le propose.

Mme George Pau-Langevin. Je préfère pour ma part l'amendement du rapporteur, car il a l'avantage d'être clair. Quand on dit qu'on trouvera bien le moyen de représenter d'une manière ou d'une autre les outre-mer, l'expérience prouve qu'en général ils passent à la trappe. Il me semble préférable de préciser qu'il y aura un représentant par territoire.

Mme Catherine Kamowski. Il est vrai qu'il est toujours difficile de réduire le nombre de membres d'une assemblée, mais à l'instar de ce que disait le rapporteur en première lecture, il ne faut pas se méprendre sur la nature même du CESE : contrairement aux sénateurs et à nous-mêmes, ses membres ne sont pas les représentants de la nation ; il s'agit de garantir la représentation la plus juste possible de la société civile organisée. Ce principe posé, entrer dans une logique de chiffres ou de quotas ne me paraît pas la bonne solution. Si nous commençons à ajouter des catégories, nous n'en finirons jamais : on oubliera toujours quelqu'un. En revanche, inscrire dans le texte le principe d'une représentation des outre-mer, tout comme celui de la parité hommes-femmes, est une bonne chose. Le groupe LaREM soutient l'amendement de Mme Dubré-Chirat.

M. Pacôme Rupin. Il est vrai que votre amendement représente un changement important par rapport au texte adopté en première lecture, Monsieur le rapporteur. Nous avons longuement débattu de ces questions. Je crois que nous avons tous ici le même objectif, à savoir d'assurer la représentation des outre-mer au sein du CESE. À l'époque, vous aviez défendu, tout comme nous, la solution d'équilibre qui avait été trouvée. Ce que nous vous proposons, c'est de renvoyer cette question à la séance ; cela laissera le temps aux groupes de travailler de concert à une éventuelle nouvelle rédaction, ce qui n'a pas été le cas pour la Commission. À ce stade, nous souhaitons en rester au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et voterons pour l'amendement CL3.

M. Philippe Gosselin. Les choses peuvent effectivement évoluer d'ici à la séance. Je voudrais néanmoins rappeler combien nous sommes attachés à la

représentation des outre-mer ; il ne s'agit pas uniquement de remplir des cases. Il est bien évident qu'à multiplier les catégories, on risque d'en oublier, mais je ne crois pas qu'on puisse considérer les collectivités d'outre-mer comme une catégorie parmi d'autres. Si nous disposons d'une zone économique exclusive de 11 millions de kilomètres carrés, c'est pour l'essentiel grâce aux outre-mer. Quoi de commun entre les Terres australes et antarctiques françaises – qui ne seront pas nécessairement représentées au CESE, et pour cause : il n'y a que des pingouins ! – Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guyane – au territoire grand comme le Portugal ou l'Autriche – ou la Polynésie, vaste comme l'Europe mais comportant seulement quelques milliers de kilomètres carrés de terres émergées ? La biodiversité est extraordinaire, les cultures sont diverses : on ne peut pas ramener les outre-mer à une catégorie générique, en faisant abstraction des différences ! À ce stade, le groupe Les Républicains n'est pas encore attaché à une rédaction, celle-ci est probablement appelée à évoluer, mais c'est cette preuve par onze qu'il faut réussir à faire. Voilà la position de principe que je souhaitais affirmer avec force.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je pense que nous allons pouvoir avancer sur ce point. Si ma position a évolué depuis la première lecture, c'est que j'ai été très vite alerté au sujet des outre-mer ; j'ai donc procédé à un certain nombre de visioconférences avec les représentants des outre-mer pour trouver une solution. Nous avons travaillé collectivement à une rédaction qui, au bout du compte, ne s'avère pas totalement satisfaisante, les débats au Sénat nous en ayant montré les failles – les contributions du Sénat peuvent être intéressantes, c'est bien pour cette raison qu'il y a un bicamérisme en France. J'ai désormais la conviction, en tant que rapporteur de ce texte, que ce que je viens de vous proposer est la meilleure solution. Je comprends que vous n'y soyez pas encore prêts, mais il nous reste un peu de temps pour aboutir à une formulation satisfaisante – j'appelle au passage votre attention sur les quelques précisions rédactionnelles que j'ai également apportées par rapport à la version initiale. Il reste l'examen en séance publique pour trouver une issue. Je pense néanmoins que l'ajout d'une catégorie supplémentaire permettrait de satisfaire tout le monde et de garantir la représentation des outre-mer. Si nous ne le faisons pas, je crains que nous n'adressions un message catastrophique à nos compatriotes d'outre-mer.

Mme George Pau-Langevin. La majorité étant majoritaire, l'amendement CL3 a toutes les chances de passer, mais je pense que c'est un très mauvais signal que vous allez envoyer aux populations des outre-mer. Chacun sait que leurs réalités économiques et sociales sont différentes de celles de l'Hexagone ; par conséquent, c'est une manière de leur signifier que nous n'avons pas de considération pour leur spécificité, puisqu'on les renvoie à une représentation par les associations ou les syndicats. Cela ne me semble pas une bonne chose.

Mme Laetitia Avia. Toutes les prises de parole vont dans le même sens : nous avons de toute évidence le même objectif. Le rôle de la navette, c'est aussi de nous permettre d'avancer peu à peu, jusqu'à trouver le point d'équilibre qui satisfera tout le monde.

Le problème, c'est le message que nous allons envoyer aux outre-mer. Il faut impérativement que le consensus que nous avons sur l'objectif à atteindre se reflète y compris dans le compte rendu de nos travaux. C'est pourquoi je vous invite, monsieur le rapporteur, à retirer votre amendement, dans la perspective de travailler ensemble sur la question d'ici à la séance, de manière à éviter qu'il ne soit rejeté. Ce ne serait pas un bon message à envoyer aux outre-mer.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Je vais en effet le retirer afin que l'amendement ne soit pas marqué du tampon rouge des rejets. Il est vrai que nous n'avons pas eu assez de temps pour en discuter – mais les contraintes sanitaires font que nous nous voyons beaucoup moins que d'habitude. Je suis toutefois persuadé que nous allons finir par trouver une solution.

Les amendements CL17 et CL7 sont retirés.

La Commission rejette le sous-amendement CL18 et adopte l'amendement CL3.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Article 8 (art. 11 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Transformation des « sections » en « commissions » et diminution de leur nombre*

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Participation de représentants de la société civile aux travaux des commissions*

La Commission est saisie de l'amendement CL15 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Il s'agit de rétablir l'article 9 dans la rédaction adoptée en première lecture, sous réserve de conserver la précision apportée par le Sénat concernant la publicité donnée à la participation de personnes extérieures aux travaux du CESE.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

Article 9 bis (art. 13 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Coordination rédactionnelle*

La Commission adopte l'article 9 bis sans modification.

Article 10 bis (art. 15 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) :

Adoption d'un code de déontologie et création de la fonction de déontologue du Conseil économique, social et environnemental

La Commission adopte l'article 10 bis sans modification.

Article 10 ter (art. 10-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Déclaration d'intérêts des membres du Conseil économique, social et environnemental*

La Commission adopte l'article 10 ter sans modification.

Article 11 (art. 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) : *Versement de l'indemnité aux personnes associées aux travaux des commissions et frais de mandat des membres du CESE*

La Commission examine l'amendement CL8 de Mme Laurianne Rossi.

M. Jean-François Mbaye. Cet amendement vise à rétablir le 3° de l'article prévoyant la remise par les membres du CESE d'un rapport annuel sur leur activité individuelle au président de l'institution. Il résultait de l'adoption, en première lecture, d'un amendement ayant reçu un avis favorable du Gouvernement et que le Sénat a supprimé.

M. Erwan Balanant, rapporteur. Avis de sagesse. Si cette disposition avait été adoptée en première lecture, nous avons déjà considérablement renforcé les obligations des membres du CESE en matière de déontologie. Je considère pour ma part que c'est auprès des organismes ou autorités qui les ont nommés qu'il leur revient de rendre des comptes. On ne va pas demander aux membres du CESE de rendre des comptes publics : ils le font à travers leur travail – tout comme nous.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 11 modifié.

Article 12 *Entrée en vigueur*

La Commission examine l'amendement CL16 du rapporteur.

M. Erwan Balanant, rapporteur. C'est un amendement de coordination par suite du rétablissement du comité chargé de proposer des évolutions à la composition du CESE.

Par ailleurs, cette réforme ayant été bien préparée et concertée en amont, le délai de trois mois que nous avons prévu pour sa mise en œuvre me semble suffisant.

La Commission adopte l'amendement et l'article 12 est ainsi rédigé.

*Elle adopte l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La discussion en nouvelle lecture du projet de loi organique aura lieu en séance publique le lundi 16 novembre à partir de seize heures.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** en nouvelle lecture le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental (n° 3435), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*