

**Projet de loi organique (n° 3184)**  
relatif au Conseil économique, social et environnemental

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,  
M. Erwan Balanant

7 septembre 2020

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958  
portant loi organique relative au Conseil économique et social)

### **Saisine des conseils consultatifs auprès des collectivités territoriales**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 28 juin 2010 <sup>(1)</sup> de manière à en améliorer la rédaction et à préciser le champ des missions du Conseil.

---

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 rappelle la fonction d'assemblée consultative auprès des pouvoirs publics du CESE ainsi que les missions qui lui sont confiées.

Le CESE est ainsi chargé de :

– représenter les principales activités du pays et favoriser leur collaboration et leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation ;

– examiner les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et suggérer des adaptations ;

---

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

– promouvoir une politique de dialogue et de coopération avec les instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales et avec ses homologues européens et étrangers.

Toutefois, cette dernière mission ne s’est pas traduite, jusqu’à présent, par l’établissement de liens formels et réguliers avec les instances consultatives créées auprès des collectivités, alors même que la diversité et l’expertise de ces dernières se sont accrues au cours des dernières années, notamment grâce à l’essor de la participation citoyenne au niveau local.

### **Les instances consultatives locales**

● Créés par la loi du 5 juillet 1972<sup>(1)</sup> et composés de représentants de la vie socio-économique au sein de chaque région, les 25 conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) ont pour mission :

– d’informer le conseil régional sur les enjeux et les conséquences des politiques régionales relevant de leur champ de compétences, de contribuer à leur évaluation et de participer aux consultations organisées à l’échelle régionale<sup>(2)</sup> ;

– de donner leur avis sur l’exécution dans la région des contrats de plan État-région ainsi que sur les documents de planification, les schémas régionaux, les documents budgétaires et les orientations générales prises par le Conseil général. Ils peuvent, en outre, donner leur avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.<sup>(3)</sup>

● Instances emblématiques de la participation citoyenne, les conseils de quartier ont été créés par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, généralisant ainsi une pratique ancienne dans de nombreuses villes. Ils peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Ils peuvent également être associés à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation des actions intéressant le quartier. Leur création est obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative pour les villes de 20 000 à 80 000 habitants.

● En même temps que les conseils de quartier, la loi du 27 février 2002 précitée a permis aux villes de créer des comités consultatifs sur tout problème d’intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Le conseil municipal fixe leur composition pour la durée du mandat en cours et désigne le président parmi les membres du conseil municipal. Ils réunissent élus, associations, professionnels, habitants et usagers et portent sur des problématiques très diverses : égalité femmes/hommes, laïcité, accessibilité, mobilités, etc.

● Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, des conseils citoyens sont, depuis la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, associés à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation des contrats de ville. Ils sont composés à la fois d’habitants du quartier concerné et de représentants d’associations et acteurs locaux. Ils peuvent, dans certains cas, se substituer aux conseils de quartier.

---

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

(2) Article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 4241-1 du même code.

● Dans un registre plus spécialisé, les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), également créés par la loi du 27 février 2002, ont pour objet d'associer les citoyens à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

● Les conseils de développement ont été instaurés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ». Il s'agit d'instances de démocratie participative mises en place dans les EPCI de plus de 20 000 habitants. Constitués de citoyens bénévoles, de représentants des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, ils ont pour but de s'exprimer sur des questions d'intérêt commun.

● Enfin, beaucoup de collectivités ont créé des instances consultatives sans qu'elles ne soient prévues par la loi. Budgets participatifs, commissions participatives thématiques, comités citoyens : leurs compétences et modes de fonctionnement sont très variables d'une collectivité à l'autre.

Le présent article propose de renforcer les liens entre le CESE et ces institutions consultatives locales qui ont souvent une connaissance approfondie des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de leur territoire. À cette fin, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 est modifiée de manière à mettre en exergue, dans trois nouveaux alinéas distincts (**alinéas 2 à 4**) :

- l'encouragement du CESE au rôle des assemblées consultatives ;
- la promotion du dialogue et de la coopération avec ses homologues européens et étrangers ;
- la possibilité de saisir, avec l'accord des collectivités territoriales concernées, un ou plusieurs conseils consultatifs créés auprès d'elles.

L'accord préalable des collectivités territoriales concernées serait de nature, selon l'étude d'impact, à renforcer également les relations entre ces dernières et le CESE. L'intention est louable, mais on relèvera que la création des conseils consultatifs locaux découle le plus souvent d'une obligation légale et que ces derniers exercent leurs missions de manière indépendante, bien qu'en lien avec la collectivité ou son groupement. La nécessité d'un tel accord pourrait introduire des délais, voire des obstacles, à une coopération qui, pour devenir effective, doit conserver une certaine souplesse d'organisation.

\*

\* \*

## Article 2

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

### **Avis sur la mise en œuvre des dispositions législatives**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 4 de la loi organique du 28 juin 2010 <sup>(1)</sup> a apporté deux modifications à l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE :

– en premier lieu, dans l'esprit de rapprochement du CESE et du Parlement qui a présidé à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le CESE peut désormais, de sa propre initiative, appeler l'attention du Parlement sur les réformes relevant de son champ de compétences qu'il juge utiles, comme il le faisait déjà auparavant auprès du Gouvernement ;

– en second lieu, le CESE se voit reconnaître une compétence spécifique en matière d'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental.

---

Le Gouvernement et le Parlement ont la faculté de saisir le CESE de tout sujet relevant de son champ de compétence, conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958. L'article 3 de l'ordonnance définit quant à lui les conditions dans lesquelles le Conseil peut s'autosaisir de tels sujets. L'autosaisine, qui contribue à l'indépendance du CESE et à sa capacité à expertiser des sujets d'actualité ou d'importance pour la société civile, est désormais à l'origine de près de 80 % de ses travaux, la part des saisines gouvernementales et parlementaires n'ayant cessé, concomitamment, de baisser au cours des années.

Ce même article 3 reconnaît, par ailleurs, au CESE une compétence en matière d'évaluation des politiques relevant de son champ de compétence. Le Conseil constitutionnel a considéré que si cette mission n'est pas explicitement prévue par la Constitution, « *elle n'est pas sans lien avec les missions du Conseil.* » <sup>(2)</sup>

---

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

(2) Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010 portant sur la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Le CESE souhaite que cette compétence soit renforcée en permettant sa saisine par le Gouvernement et le Parlement sur la mise en œuvre d'une disposition législative. C'est l'objet du présent article (**alinéa 2**).

Dans son avis sur le projet de loi organique, « *le Conseil d'État 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. Toutefois, le Conseil admet que « *cette disposition se situe dans le prolongement de la contribution du CESE à l'évaluation des politiques publiques* », prévue par l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958.

\*

\* \*

### *Article 3*

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

### **Renforcement de la saisine par voie de pétition**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de faciliter la saisine du CESE par voie de pétition en prévoyant que :

- les pétitions puissent lui être adressées par voie dématérialisée ;
- le délai dont dispose l'assemblée plénière pour se prononcer sur les suites à donner aux pétitions reçues soit réduit d'un an à six mois.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La saisine du CESE par voie de pétition a été introduite au troisième alinéa de l'article 69 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2018. Ses conditions de mise en œuvre, prévues par l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, sont issues de la loi organique du 28 juin 2010 <sup>(1)</sup>.

## **I. L'ÉCHEC DE LA SAISINE PAR VOIE DE PÉTITION**

### **1. La réforme constitutionnelle de 2008 et sa mise en œuvre**

Conçue comme « *un moyen de favoriser et de structurer l'intervention de la société civile dans le débat public* » <sup>(2)</sup>, la saisine du CESE par voie de pétition a

---

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

(2) Rapport n° 892 du 15 mai 2008 sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République présenté par M. Jean-Luc Warsmann.

été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le dernier alinéa de l'article 69 dispose ainsi que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.* »

La loi organique du 28 juin 2010 prévoit, en conséquence, les conditions dans lesquelles s'exerce cette saisine :

– les sujets sur lesquels le Conseil est habilité à se prononcer peuvent porter sur « *toute question à caractère économique, social ou environnemental* » ;

– la pétition doit être rédigée en français et être établie par écrit ;

– elle doit réunir au moins 500 000 signataires, majeurs, de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Un mandataire unique est alors chargé de la transmettre au CESE ;

– le bureau du CESE statue sur sa recevabilité. Si elle remplit les conditions précédemment mentionnées, le Conseil dispose d'un délai d'un an pour se prononcer par un avis de son assemblée plénière sur les questions soulevées et les suites à leur donner ;

– cet avis est adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel.

Or, ce mode de saisine ne fonctionne pas, notamment du fait du seuil élevé de signataires à atteindre. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, une seule pétition a atteint les 500 000 signataires permettant son examen par le CESE. Portant sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe, elle a toutefois été déclarée irrecevable au motif qu'un projet de loi portant sur le même sujet était en cours d'examen au Parlement et qu'il n'appartient qu'au Premier ministre de saisir le CESE pour avis sur un texte législatif. <sup>(1)</sup>

Deux autres pétitions ont toutefois connu une suite, sans avoir atteint le seuil de signatures requis :

– une pétition sollicitant l'avis du CESE sur le coût économique et social de l'autisme, transformée en saisine parlementaire portée par le président de l'Assemblée nationale. Elle a fait l'objet d'un avis voté en assemblée plénière le 9 octobre 2012 ;

---

(1) Selon la décision n° 402259 du Conseil d'État du 15 décembre 2017 selon laquelle « il résulte des dispositions de l'article 69 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, que, si le CESE peut être régulièrement saisi par voie de pétition d'une question à caractère économique, social ou environnemental alors même qu'un projet de loi qui n'est pas sans lien avec celle-ci est soumis au Parlement, il ne peut être saisi aux fins de donner un avis sur un projet de loi que par le Gouvernement. »

– une autre portant sur la politique de l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable en France qui a fait l'objet d'une auto-saisine du Conseil et d'un avis le 26 novembre 2013.

Par ailleurs, selon l'étude d'impact, « 26 pétitionnaires, porteuses et porteurs de 19 pétitions ont été auditionnés depuis deux ans, ce qui représente plus de 5 600 000 signatures en cumulé » et « cinq avis ont été adoptés par le CESE dans le cadre de la veille des pétitions ». En effet, le CESE a instauré, en 2017, une veille des pétitions qui ne lui sont pas adressées de manière à « observer les attentes de la société entrant en convergence avec son champ de compétence »<sup>(1)</sup>. Ces pétitions peuvent alors être présentées au comité de veille qui les étudie et apprécie l'opportunité de se saisir des questions soulevées. Le CESE a également labellisé trois plateformes de pétitions pour faciliter le recours à cet outil participatif et le recueil des signatures. Toutefois, si cette démarche de veille doit être saluée, les suites données aux pétitions et la portée des avis rendus sur leur fondement demeurent limités<sup>(2)</sup>.

## 2. Des conditions de saisine trop restrictives

Malgré les initiatives prises par le CESE pour y remédier, ce mince bilan tient à plusieurs raisons.

En premier lieu, le seuil de 500 000 signataires a été fixé de sorte à « concilier deux objectifs contradictoires : le seuil fixé doit être suffisamment élevé pour s'assurer que la question revêt un caractère national et concerne une partie significative de la population, mais il ne doit pas constituer une barrière infranchissable. »<sup>(3)</sup> Au regard du seul cas de pétition adressé au CESE ayant franchi cette barrière, et même si à partir de 50 000 signatures le mandataire peut informer le président du CESE de l'existence de la pétition et le Bureau décider de l'auditionner pour envisager les suites à donner, cet équilibre ne semble pas atteint.

L'envoi des pétitions en format papier constitue une contrainte supplémentaire. Eu égard au nombre de signatures à réunir et aux pratiques actuelles qui privilégient la participation aux pétitions en ligne, cette disposition apparaît dépassée.<sup>(4)</sup>

Enfin, le délai d'un an laissé au CESE pour se prononcer atténue la portée de son avis et des suites qu'il pourrait donner à la pétition.

---

(1) Source : site Internet du CESE.

(2) Cinq avis ont ainsi été rendus dans le cadre de la veille des pétitions portant sur des thèmes variés : « Les déserts médicaux », « Vieillir dans la dignité », « La fin de vie », « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir » et « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

(3) Rapport n° 2309 du 17 février 2010 sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Éric Diard.

(4) Actuellement, le dépôt des pétitions répond à des règles précises : dépôt unique, par liasses de cent pétitions, dans des cartons numérotés.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Pour répondre à ces constats, le présent article propose deux mesures permettant d'améliorer la saisine du CESE par voie de pétition :

– en premier lieu, les pétitions pourraient désormais lui être adressées par voie électronique, ce qui devrait faciliter à la fois la collecte des signatures et leur transmission (**alinéa 3**) ;

– en second lieu, le délai dont dispose le CESE pour se prononcer sur la pétition et indiquer les suites qu'il souhaite y donner serait réduit d'un an à six mois (**alinéa 4**).

Si ces avancées méritent d'être saluées, le principal obstacle du nombre de signataires à atteindre n'est pas levé, alors même que le CESE semble accorder un intérêt croissant au suivi de cette forme d'interpellation des pouvoirs publics sur une thématique donnée.

\*

\* \*

### *Article 4*

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

### **Organisation de consultations publiques**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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. À cette fin, les participants pourront être tirés au sort.

—

Le présent article introduit un nouvel article 4-2 dans l'ordonnance du 29 décembre 1958 de manière à permettre au CESE, à son initiative ou sur la demande du Gouvernement, d'organiser une consultation du public sur des sujets relevant de sa compétence. À cette fin, il peut recourir à une procédure de tirage au sort pour en désigner les participants. Conformément à la recommandation du Conseil d'État<sup>(1)</sup>, les modalités de ce tirage au sort devront assurer une représentation appropriée du public concerné par la consultation (**alinéa 2**).

Le CESE devra également publier dans ses avis les résultats de ces consultations (**alinéa 3**).

---

(1) Avis du Conseil d'État du 25 juin 2020 sur le présent projet de loi organique.



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. Au travers de ce « *nouveau moyen d'action* » que constituent les consultations citoyennes, le CESE serait ainsi davantage en mesure « *d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les conséquences à long terme des décisions prises par les pouvoirs publics.* » <sup>(1)</sup>

Pour mémoire, aucune disposition législative ne prévoit actuellement les modalités selon lesquelles le CESE peut consulter le public. Toutefois, le Conseil a pris plusieurs initiatives au cours des dernières années pour permettre aux personnes le souhaitant de participer à ses travaux. Une plateforme consultative permet ainsi de déposer des contributions sur des thèmes déterminés et de voter sur des propositions présentées par le CESE. Les résultats obtenus sont publiés sur le site du Conseil. Les soixante contributions les plus soutenues sur la plateforme reçoivent une réponse officielle et argumentée de la part des rapporteurs chargés de rédiger un avis sur le thème proposé.

Par ailleurs, des groupes de citoyens ont pu être associés à l'élaboration des avis du CESE, le cas échéant par le biais de leur intégration temporaire à la commission saisie au fond. Ces initiatives trouveraient ainsi un fondement légal adapté dans les dispositions proposées par le présent article.

Ce dernier permettrait, par ailleurs, de répondre à une attente exprimée lors du Grand débat national d'assurer une participation plus systématique du public aux travaux du CESE et, plus largement, à la décision publique. Cette attente rejoint des préoccupations exprimées par nombre de députés lors de l'examen, en 2018, du projet de loi constitutionnelle <sup>(2)</sup> : la commission des Lois avait ainsi adopté un amendement visant à faire du CESE le « **Forum de la République** » au sein duquel le débat public aurait été enrichi par la participation de citoyens à la formulation de solutions nouvelles. <sup>(3)</sup> En effet, si les initiatives en matière de consultation citoyenne sont nombreuses, notamment au niveau local, leur succès dépend en grande partie des garanties qui encadrent leur organisation. L'institutionnalisation des consultations, qui peuvent revêtir des formes variées, au sein du CESE permettrait de définir des principes généraux d'organisation et de développer des « bonnes pratiques ». Les enseignements retirés de la tenue du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat confirment d'autant plus cette nécessité lorsqu'il s'agit de consultations de portée nationale.

---

(1) *Exposé général du présent projet de loi organique.*

(2) *Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018.*

(3) *Amendement n° CLI354 à l'article 14 du projet de loi constitutionnelle précité [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0911/CI0N\\_LOIS/CLI354](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0911/CI0N_LOIS/CLI354)*

Les principales garanties qui ressortent de ces expériences et des nombreux travaux de recherche publiés sur le sujet <sup>(1)</sup> reposent sur **le respect des principes de transparence, de sincérité, d'égalité, d'impartialité, de délai raisonnable et de régularité du déroulement de la consultation.**

Les modalités d'organisation de la consultation doivent ainsi prendre en compte la pertinence du public faisant l'objet de la consultation et sa représentativité, la qualité de l'information transmise aux participants et du contradictoire, l'impartialité des organisateurs de la consultation, distincts de son commanditaire, la sincérité et la transparence des démarches entreprises pour assurer sa tenue et la reddition de ses conclusions, l'accès aux travaux, la présence de garants en capacité d'apprécier le respect de ces conditions et enfin, l'intégration de cette consultation dans un processus de décision qui permette d'y donner suite. Ces garanties sont d'autant plus importantes qu'elles peuvent avoir des conséquences sur la décision collective prise *in fine*.

À titre d'exemple, la Convention citoyenne pour le climat, commanditée par le Président de la République, a bénéficié d'un appui budgétaire et logistique de la part du CESE, d'un comité de gouvernance indépendant et de garants veillant au bon déroulement de l'ensemble de la procédure. Une attention particulière a été apportée à la sincérité de l'ensemble de la procédure.

Or, les dispositions proposées par le présent article n'apportent pas de garanties sur les conditions dans lesquelles se dérouleront les consultations, à l'exception de celle relative à la représentativité des participants tirés au sort introduite à la suite de l'avis du Conseil d'État. Il pourrait, par conséquent, être utile de le compléter, le cas échéant en s'inspirant des dispositions prévues dans le cadre des **consultations ouvertes facultatives** mentionnées à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Ce dernier précise que l'administration qui souhaite recourir à une telle consultation « *rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.* » <sup>(2)</sup>

Par ailleurs, si le CESE se voit reconnaître un droit d'initiative pour organiser une consultation, les modalités de la prise de cette décision en son sein et de son pilotage ne sont pas précisées. S'il est nécessaire de conserver une souplesse

---

(1) Parmi des publications de plus en plus nombreuses, on peut citer le Guide pratique de la démocratie participative locale de Camille Morio et Berger Levrault, mars 2020.

(2) Dans sa décision du 19 juillet 2017, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les consultations prévues par l'article L. 131-1 : l'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées « une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités », « la définition du périmètre du public consulté » doit être « pertinente au regard de son objet » et, afin d'assurer la sincérité de la consultation, l'autorité administrative doit prendre « toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité ».

sur le recours à cet outil participatif, il conviendra toutefois que le CESE définisse clairement le cadre dans lequel il pourra y recourir.

Enfin, le Parlement ne disposerait pas, au contraire du Gouvernement et du Conseil, de la faculté de solliciter l'organisation d'une consultation citoyenne alors même que l'Assemblée nationale comme le Sénat ont développé des outils poursuivant des finalités proches. Le renforcement du lien entre la démocratie représentative et la démocratie participative constitue pourtant l'une des conditions d'un dialogue plus fécond entre les élus et les citoyens, voire d'une confiance renouvelée.

\*

\* \*

### *Article 5*

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

### **Révision de la procédure d'adoption des avis**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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 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.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 6 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 a introduit une procédure d'adoption simplifiée des avis du CESE, en cas d'urgence, directement par la section compétente.

---

Les études ou avis du CESE peuvent, depuis 1958, être réalisés soit par l'assemblée, soit par l'une des sections du CESE. En application de l'article 4 du décret du 6 septembre 1984 <sup>(1)</sup>, la composition des sections est arrêtée par le bureau, sur proposition des groupes de représentation, chaque section comportant entre

---

(1) Décret n°84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental.

vingt-sept et trente conseillers. Elles comprennent également, le cas échéant, des personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement, dans la limite de huit par section.

Les sections sont saisies par le bureau du Conseil soit de sa propre initiative, soit à la suite d'une demande émanant du Premier ministre ou du président de l'une des assemblées parlementaires. Leurs avis sont adoptés par l'assemblée plénière du Conseil qui se réunit deux fois par mois. Entre vingt-cinq et trente avis sont ainsi adoptés chaque année.

Ils sont alors transmis par le bureau du Conseil au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

L'article 8 du présent projet de loi modifie à la marge cette organisation : le nombre de sections, désormais dénommées « commissions », est réduit de neuf à huit.<sup>(1)</sup> Au-delà des modifications rédactionnelles qui en découlent, le terme d'« étude » est systématiquement remplacé par celui d'« avis » prévu par la Constitution (**alinéas 2 et 4**).

Par ailleurs, lors de la réforme de 2010, le législateur a souhaité introduire une procédure simplifiée d'adoption des avis du CESE de manière à lever, pour certains cas, les contraintes liées à la procédure d'adoption des avis en assemblée plénière qui implique des délais importants de convocation de l'assemblée et « *nuit à son efficacité* ». <sup>(2)</sup>

Il a ainsi été prévu que lorsque le CESE est saisi par le Gouvernement ou par une assemblée parlementaire, l'avis peut être émis par la section compétente dans un délai de trois semaines. Ce dernier ne devient l'avis du CESE qu'après un délai de trois jours suivant sa publication, sauf si, dans ce délai, le président du CESE ou au moins dix de ses membres demandent que le projet soit examiné par l'assemblée plénière.

L'objectif de cette procédure d'urgence était de « *contribuer à la rénovation du CESE, en évitant que les autorités susceptibles de le consulter renoncent à le saisir parce qu'il ne serait pas en mesure de se prononcer dans de brefs délais.* » <sup>(3)</sup>

De manière à donner à cette réforme davantage de portée, le présent article modifie ces dispositions afin de :

– permettre au bureau de décider, à son initiative, de recourir à la procédure d'examen simplifié des avis ;

---

(1) Sur le rôle et les compétences de chacune des sections, se reporter au commentaire de l'article 8 du présent projet de loi organique.

(2) Étude d'impact.

(3) Rapport n° 416 de M. Jean-Pierre Vial du 28 avril 2010 portant sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental.

– raccourcir, de trois à deux semaines, le délai dont dispose la commission pour émettre son avis ;

– permettre le retour à la procédure d’adoption des avis par l’assemblée plénière si le président ou « *au moins un tiers des membres du CESE* » en exprime la demande, soit cinquante-neuf membres au lieu de dix actuellement (**alinéa 3**).

Sur ce dernier point, le Conseil d’État considère que « *si cette mesure permet d’accélérer l’adoption des avis du CESE, il convient de veiller à conserver un rôle essentiel à son assemblée plénière, eue égard notamment à l’objectif du renforcement de l’institution recherché par le Gouvernement.* »<sup>(1)</sup> En effet, le CESE tire sa légitimité de la représentativité de son assemblée plénière, composée de représentants des différents membres de la société organisée.

\*

\* \*

### Article 6

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

### **Dispense des consultations prévues en application de dispositions légales ou réglementaires**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de substituer, sous certaines réserves, la consultation préalable du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi à celle d’autres instances consultatives existantes.

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.

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.

D’autres consultations, considérées comme « irréductibles », sont préservées, dont notamment celles :

– des collectivités mentionnées aux articles 72 et 72-3 de la Constitution ;

---

(1) Avis du Conseil d’État du 25 juin 2020 sur le présent projet de loi organique.

– 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* »<sup>(1)</sup> ;

– 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.

L'objectif poursuivi est double :

– inciter davantage le Gouvernement à saisir le CESE en rationalisant les procédures de consultation ;

– « *alléger le travail des services ministériels* »<sup>(2)</sup> qui procèdent à ces consultations dans le cadre de l'élaboration des projets de loi.

Dans son avis, le Conseil d'État souligne que ces mesures constituent « *une simplification bienvenue et de nature à renforcer le rôle consultatif du CESE* ». Toutefois, il considère qu'en prévoyant « *une règle générale relative aux consultations obligatoires imposées par le Gouvernement par des dispositions législatives ou réglementaires* », ces mesures excèdent le champ de la loi organique particulière au CESE. Par ailleurs, il souligne que « *si le Gouvernement [lui] a adressé une liste des organismes dont la consultation entrerait dans le champ de la dispense prévue par le projet de loi organique, [le Conseil] n'a pas été en mesure, dans le temps qui lui était imparti, de proposer la rédaction d'une disposition législative répondant au souhait du Gouvernement, laquelle **demande une étude préalable d'impact comme une expertise approfondie du champ de ses exceptions.*** » Le Conseil a proposé, en conséquence, de ne pas retenir cette disposition.

Les réserves du Conseil d'État pourraient toutefois être levées, au moins en partie, si des précisions étaient apportées à la rédaction de cet article. À titre d'exemple, il conviendrait d'exclure explicitement du champ de la subrogation du CESE aux autres instances consultatives la concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs prévue par l'article L. 1 du code du travail dans le cadre du dialogue social, comme le mentionne d'ailleurs l'exposé général du présent projet de loi organique.

\*

\* \*

---

(1) *Étude d'impact.*

(2) *Idem.*

### 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**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental a été modifié par la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution pour y apporter des ajustements rédactionnels.

### 1. L'état du droit

La composition du Conseil économique, social et environnemental est fixée par l'article 7 de l'ordonnance organique de 1958 précitée. « *Représentant les principales activités du pays* » selon l'article 1<sup>er</sup> de cette même ordonnance, le nombre de ses membres, désignés pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, est plafonné à 233 depuis la réforme constitutionnelle de 2008.

#### *a. Deux réformes de la composition en soixante ans*

En plus de soixante ans d'existence, la composition du Conseil économique, social et environnemental n'a fait l'objet que de deux révisions d'envergure, en 1984 et en 2010, si on exclut celles ne portant que sur des ajustements marginaux <sup>(1)</sup>.

Cela s'explique certainement par la lourdeur de la procédure, qui relève du législateur organique, mais aussi par la nature de l'exercice, « *le plus difficile des problèmes posés par la création d'un Conseil économique [étant] toujours celui de sa composition* » selon les mots du constitutionnaliste Jean Rivero <sup>(2)</sup>.

Dans sa composition initiale, le Conseil comptait 205 membres – réduits à 200 dès 1962 après l'indépendance de l'Algérie. Ces membres comprenaient alors

---

(1) Ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962 pour réduire le nombre des conseillers afin de tenir compte de l'accès à l'indépendance de l'Algérie, loi n° 90-1001 du 7 novembre 1990 pour augmenter d'un membre les représentants des activités économiques et sociales d'outre-mer et loi n° 2007-223 du 21 février 2007 pour augmenter cette même catégorie de deux nouveaux membres et la porter à onze.

(2) Jean Rivero, *Le Conseil national économique, cité par le rapport au Président de la République de M. Dominique-Jean Chertier*, Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental, 15 janvier 2009.

180 représentants des différentes activités du pays, réparties en six catégories <sup>(1)</sup>, ainsi que 15 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique et culturel et 10 personnalités qualifiées « *pour leur connaissance des problèmes économiques et sociaux d'outre-mer* ».

Si cette composition a fait l'objet, dès l'origine, de vives critiques – bien résumées par Pierre Mendès-France qui avait écrit que cet organisme « *avantage en fait certains milieux possédants et conservateurs et désavantage la classe ouvrière, les forces d'expansion, de rajeunissement et de progrès* » <sup>(2)</sup> – il a fallu attendre plus de vingt-cinq ans et la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984 pour qu'elle soit enfin revue.

Selon les vœux de la majorité politique du moment, la réforme de 1984 avait pour objet de faire plus de place au « social » au détriment de « l'économique ». Elle augmente pour cela la représentation des « salariés », expression générique substituée à l'énumération, non exhaustive, de 1958 – « ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres », qui passent de 45 à 69 représentants. Elle accorde également une place à l'économie sociale par la représentation des secteurs associatifs, coopératifs et mutualistes et attribue des sièges à 8 représentants des activités économiques et sociales des départements et territoires d'outre-mer. Elle augmente aussi le nombre de personnalités qualifiées, qui sont désormais 40, pour un effectif de conseillers porté à un total de 230.

Mise à part deux ajustements adoptés en 1990 et 2007 <sup>(3)</sup>, qui ont augmenté à 9 puis 11 le nombre de représentants des activités économiques et sociales d'outre-mer, il a fallu attendre une nouvelle fois plus de vingt-cinq ans, et la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, pour que la composition du Conseil connaisse une seconde réforme significative, aujourd'hui encore en vigueur.

#### ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Composition initiale en 1958	Composition issue de la réforme de 1984	Composition depuis 2010
		<b>Vie économique et dialogue social :</b>
45 représentants des ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres	69 représentants des salariés	69 représentants des salariés
41 représentants des entreprises industrielles, commerciales et artisanales, dont 9 représentants des entreprises commerciales	72 représentants des entreprises, dont 27 représentants des entreprises privées non agricoles	

(1) *Ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres ; entreprises industrielles, commerciales et artisanales ; organismes agricoles ; activités sociales ; activités diverses ; classes moyennes.*

(2) *Pierre Mendès-France, La République moderne, 1966, cité par Dominique Turpin, La réformette du Conseil économique et social, 1984.*

(3) *Loi n° 90-1001 du 7 novembre 1990 et loi n° 2007-223 du 21 février 2007.*



		27 représentants des entreprises privées industrielles, commerciales et de services
10 représentants des artisans	10 représentants des artisans	10 représentants des artisans
6 représentants des entreprises nationalisées	10 représentants des entreprises publiques	
40 représentants désignés par les organismes agricoles les plus représentatifs, dont 5 représentants des coopératives agricoles	25 représentants des exploitants agricoles	20 représentants des exploitants et des activités agricoles
	3 représentants des professions libérales	4 représentants des professions libérales
		10 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique dont deux issues des entreprises publiques ainsi qu'un représentant des activités économiques françaises à l'étranger
7 représentants des activités diverses, dont 2 représentants des coopératives de production, 1 représentant des activités touristiques, 2 représentants des activités exportatrices et 2 représentants des organismes participant au développement économique régional		
		<b>Cohésion sociale et territoriale et vie associative :</b>
	10 représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles	4 représentants de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation
	5 représentants des coopératives non agricoles et 4 représentants de la mutualité non agricole	8 représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole
15 représentants des activités sociales au titre desquelles sont choisis, notamment, les représentants du logement, de l'épargne, de la santé publique, des coopératives de consommation et de construction et au moins 8 représentants des associations familiales	10 représentants des associations familiales 1 représentant du logement 1 représentant de l'épargne	10 représentants des associations familiales
2 représentants de l'organisation la plus représentative des classes moyennes	5 représentants des autres associations	8 représentants de la vie associative et des fondations
10 personnalités qualifiées par leur connaissance des problèmes économiques et sociaux d'outre-mer ou ayant une activité se rapportant à l'expansion économique dans la zone franc	8 représentants des activités économiques et sociales des départements d'outre-mer	11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie
	2 représentants des Français établis hors de France	

		4 représentants des jeunes et des étudiants
		15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique ou de leur action en faveur des personnes handicapées
	40 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel	
		<b>Protection de la nature et environnement :</b>
		18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement
		15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable

Source : commission des Lois de l'Assemblée nationale.

### ***b. La composition actuelle***

En 2010, la réforme du Conseil avait pour objet de mettre en œuvre, par le biais de l'ordonnance organique, les innovations constitutionnelles introduites par la révision du 23 juillet 2008.

Le constituant ayant élargi le champ des attributions du Conseil aux questions environnementales – ce qui s'est traduit par le changement de son nom en Conseil économique, social et environnemental – il s'agissait d'abord de faire une place, dans sa composition, à des représentants agissant dans le domaine de l'environnement. Cette réforme s'est effectuée à effectifs constants, le nombre des membres du CESE ayant été plafonné à 233 par la révision constitutionnelle de 2008.

La composition du CESE issue de cette réforme repose sur trois piliers :

- un pilier « vie économique et dialogue social » qui comprend 140 membres dont 69 représentants des salariés, 27 représentants des activités industrielles et commerciales, 20 représentants du secteur agricole, 10 représentants des artisans, 4 représentants des professions libérales et 10 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine économique ;

- un pilier « cohésion sociale et territoriale et de la vie associative » de 60 membres représentant notamment les jeunes et les étudiants, l'économie solidaire, l'outre-mer, les associations et les fondations, auxquels s'ajoutent 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou encore scientifique ;

– un pilier, « protection de la nature et de l’environnement » de 33 membres, dont 18 représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l’environnement et 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d’environnement et de développement durable.

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.

La désignation des conseillers est effectuée, pour une part, par des organismes représentatifs de chacune des catégories – organisations syndicales, fédérations professionnelles, réseau consulaire, associations – dans des conditions définies par décret <sup>(1)</sup>, pour une autre part par le Gouvernement s’agissant des personnalités qualifiées.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article a pour objet de réduire, dans le prolongement du souhait exprimé par le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental et de garantir par ailleurs une meilleure représentation de la société civile à travers la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées.

Le choix a été fait d’effectuer une réduction de 25 % des effectifs pour les abaisser à 175 membres.

Cette réduction des effectifs s’opère tout d’abord par la suppression des quarante personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement au sein des trois pôles afin, selon l’étude d’impact du projet de loi, de « *garantir une plus grande représentativité de la société civile* ». Cette catégorie représente en effet aujourd’hui une part importante des membres du CESE et, si les personnalités choisies apportent souvent une expertise et un éclairage utiles aux autres membres du Conseil, leur mode de désignation et l’importante marge de manœuvre qui est laissée au Gouvernement dans ce choix ne sont pas compatibles avec l’objectif de renouer avec la société civile.

La nouvelle composition s’efforce, en abaissant les effectifs de chacune des catégories, de conserver les équilibres existants mais en accordant toutefois une part plus importante aux représentants du secteur associatif ainsi que du pôle environnemental.

Le Conseil serait ainsi réorganisé en quatre pôles, celui des représentants de la vie économique et du dialogue social étant scindé en deux. Il comprendrait donc :

---

(1) Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 modifié fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

- 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.

Aucune catégorie nouvelle d’activité représentée n’est créée. L’exposé des motifs du projet de loi indique toutefois que « *des personnes compétentes en matière numérique pourront être utilement désignés parmi les représentants de la vie économique ou des représentants de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative.* »

Enfin, pour la première fois, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d’État le soin de déterminer le nombre de représentants relevant de chacune des sous-catégories de membres. Ceci est certainement de nature à conférer une plus grande souplesse dans cette répartition, qui pourra ainsi être plus facilement – et donc plus régulièrement – adaptée aux évolutions de la société (**alinéa 8**).

\*

\* \*

### 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**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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 effectuée par l’article 7 du projet de loi organique.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 11 de l’ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 a été modifié par la loi organique du 28 juin 2010 pour, d’une part, tirer les conséquences de l’extension du champ de compétences du Conseil aux questions environnementales et, d’autre part, plafonner le nombre des sections à neuf.

Le CESE comprend neuf sections « *pour l'étude des principaux problèmes de caractère économique, social ou environnemental* ». Ce nombre est un plafond, conformément à l'article 11 de l'ordonnance organique. La liste, la composition et le champ des compétences des sections sont fixés par un décret en Conseil d'État.

La liste des sections est aujourd'hui la suivante <sup>(1)</sup> :

- section des affaires sociales et de la santé ;
- section du travail et de l'emploi ;
- section de l'aménagement durable des territoires ;
- section de l'économie et des finances ;
- section des affaires européennes et internationales ;
- section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation ;
- section de l'environnement ;
- section de l'éducation, de la culture et de la communication ;
- section des activités économiques.

Les sections sont composées de membres du CESE désignés par le bureau, sur proposition des différents groupes de représentation et appartenant autant que possible à chacun de ces derniers. Chaque section comprend au minimum 27 et au maximum 30 conseillers. Ces derniers élisent un président de section ainsi que des vice-présidents. Leurs effectifs peuvent être ensuite complétés par des « *personnalités associées* » – appelées, selon l'usage, membres de section – désignées par le Gouvernement (cf. commentaire de l'article 9 ci-après), dans la limite de huit par section.

Les sections sont chargées de la préparation des études et projets d'avis, chacune dans leur champ de compétences. Elles se réunissent, à huis clos, une demi-journée par semaine.

Le présent article procède à deux modifications :

– la première est terminologique : les « sections » seront désormais appelées « commissions ». Ce changement est de nature à valoriser leurs travaux, en cohérence avec la possibilité qui leur sera désormais offerte, par l'article 5 du projet de loi, d'adopter directement des avis. Il attribue de fait à ces organes une appellation identique à celles des commissions du Parlement, ce qui leur avait été refusé en 1958 pour éviter toute confusion – le terme de « section » renvoyant davantage à l'organisation administrative du Conseil d'État ;

---

(1) Décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 modifié.

– la seconde consiste à limiter le nombre de ces commissions à huit, pour tenir compte de la diminution des effectifs du Conseil effectuée par l'article 7 du présent projet de loi organique.

\*

\* \*

### *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**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 a été modifié par la loi organique du 28 juin 2010 pour encadrer plus étroitement les conditions de nomination, par le Gouvernement, des personnalités associées dans les sections du Conseil.

## **1. Les personnalités associées aux travaux des sections**

Aux côtés des conseillers, le Gouvernement peut appeler à siéger, dans les sections du Conseil, des personnalités associées choisies, selon l'article 12 de l'ordonnance organique, en « *raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience* ».

Elles sont nommées pour une durée maximale de cinq ans, chaque acte de nomination précisant la durée et l'objet de leur mission. Leur nombre est limité à huit par section, soit 72 personnes au total <sup>(1)</sup>.

Ces personnes sont chargées d'enrichir, par leur expertise, les travaux des sections et elles participent pleinement, pour cela, aux avis, rapports et études des sections dans lesquelles elles sont affectées. Elles ne peuvent en revanche pas voter les projets d'avis, qui relèvent de la compétence des seuls conseillers.

Si les profils, très variés – économiste, médecin, militaire, journaliste, maire, sportif, magistrat, responsable d'association, universitaire, architecte, juriste, etc. –, et la diversité d'origine géographique de ces personnalités apportent une valeur ajoutée certaine aux travaux du CESE, leur présence aux côtés des conseillers

---

(1) Elles ne sont que 60 en fonction aujourd'hui.

est contestée depuis l'origine. Les conditions de leur nomination, peu encadrées, laissent une grande latitude au Gouvernement, malgré les précisions apportées par la loi du 28 juin 2010. En 2009, M. Dominique-Jean Chertier proposait de supprimer cette catégorie de membres, dans la mesure où elle avait été « *sinon conçue, du moins vécue, tantôt comme un lot de consolation pour ceux qui n'ont pu obtenir un siège de conseiller ou comme marchepied pour ceux qui aspireraient à le devenir, tantôt comme une variable d'ajustement permettant aux groupes les plus restreints en effectifs d'être présents dans toutes les sections actuelles* ». Il jugeait également que les personnalités désignées par le Gouvernement étaient perçues comme des « *conseillers de second rang* » dont la présence, peu compréhensible par le grand public, fragilisait la représentativité et la légitimité du Conseil.

## 2. Le dispositif proposé

Le présent article supprime la présence des personnalités associées dans les sections du conseil pour y substituer la participation de représentants de la société civile. Il s'agit là, en cohérence notamment avec les articles 1<sup>er</sup> et 4 du présent projet de loi, de faire du Conseil, selon l'exposé des motifs, le « *forum de la société civile* » : en plus de les consulter, il pourrait donc directement faire participer à ses travaux des représentants de la société civile.

La participation de la société civile aux travaux des commissions serait assurée par deux types de représentants :

– « *des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales et de composantes de la société civile non représentées au Conseil* ». Si l'on identifie assez facilement la première catégorie, qui comprend par exemple les membres des CESER, des conseils de quartier, des conseils citoyens ou des conseils de développement, la seconde laisse en revanche une très grande latitude de choix à l'autorité de nomination, le Conseil lui-même – qui s'affranchit ainsi de la tutelle du Gouvernement sur ce point. La durée et l'objet des missions de ces représentants ne sont pas précisés par le projet de loi : ces représentants pourront « *apporter leur appui aux commissions pour une mission et une durée déterminées* » (**alinéa 4**) ;

– des personnes tirées au sort, dans des conditions qui seront précisées par le règlement du Conseil. Cette rédaction laisse également une grande latitude au Conseil pour organiser les modalités de cette sélection. On peut relever que les personnes ainsi tirées au sort ne participeront aux travaux des commissions qu'avec voix consultative (**alinéa 4**).

Le Conseil a déjà fait participer à ses travaux, à deux reprises, des personnes tirées au sort, à titre expérimental, alors même que les textes ne prévoyaient pas une telle possibilité : pour l'avis du 7 juillet 2020, *Génération nouvelles, construire les solidarités de demain* et l'avis du 12 mars 2020, *Fractures et transitions : réconcilier la France*. Dans les deux cas, l'avis des représentants des citoyens avait été distingué de l'avis du CESE lui-même.

\*

\* \*

### *Article 10*

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

#### **Modification de la composition du bureau**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie la composition du bureau du Conseil économique, social et environnemental pour y faire figurer expressément la représentation des groupes.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La rédaction de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 a été précisée par la loi organique du 28 juin 2010.

---

Organe collégial de direction, le bureau assure le fonctionnement régulier des travaux du Conseil économique, social et environnemental. Réuni par le Président ou sur demande de la moitié de ses membres, il décide de l'organisation des travaux du Conseil : il arrête l'ordre du jour des assemblées plénières, reçoit les demandes d'avis ou d'étude du Gouvernement, propose les sections à qui confier l'élaboration des rapports et des études et la préparation des projets d'avis, fixe les points sur lesquels ils porteront et les délais d'achèvement.

Selon l'article 14 de l'ordonnance organique, ses membres sont élus par l'assemblée du Conseil et il est composé d'un président et de dix-huit membres.

Le règlement intérieur du Conseil précise que chacun des groupes constitués est représenté au bureau du Conseil.

#### **Les groupes au Conseil économique, social et environnemental**

L'article 8 du règlement intérieur précise que les membres du Conseil sont répartis en 18 groupes et qu'aucun groupe ne peut comprendre moins de trois membres. Les conseillers s'y répartissent par affinités socioprofessionnelle afin d'y exprimer une solidarité d'idées ou d'intérêts.

On trouve ainsi un groupe par syndicat, un groupe de l'agriculture, un groupe de l'artisanat, un groupe de l'outre-mer, un groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, un groupe des personnalités qualifiées ou encore un groupe des associations.

Chaque groupe dispose de moyens propres pour financer une administration de groupe, à l'image des groupes parlementaires.

Le présent article substitue au nombre de membres du bureau une règle de représentation par groupe afin de donner plus de souplesse organisationnelle en cas de suppression ou de création d'un groupe. Ce faisant, il inscrit l'existence des



groupes, aujourd'hui uniquement prévue par le règlement intérieur, dans la loi organique.

Il modifie par ailleurs le rôle joué par le secrétaire général du Conseil au sein de ce bureau. Il pourra toujours assister à ses réunions mais sans participation aux délibérations, et en tenir les procès-verbaux.

\*

\* \*

### *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**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

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

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 28 juin 2010 a modifié l'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 pour préciser que le montant de l'indemnité des personnes associées aux travaux des sections serait fixé par décret.

---

Le présent article modifie l'article 22 de l'ordonnance organique pour tenir compte, par souci de cohérence, des modifications apportées par l'article 9 du projet de loi : la catégorie des personnalités associées aux travaux des sections, désignées par le Gouvernement, étant supprimée, c'est le terme de « personne » qui lui est substitué dans cet article 22, relatif aux indemnités qui leur sont versées lorsqu'elles participent aux travaux des commissions du Conseil – anciennement « sections ».

L'indemnité sera donc désormais versée aux représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales et de composantes de la société civile ainsi qu'aux personnes tirées au sort pour participer aux travaux des commissions.

En institutionalisant ainsi le versement d'une indemnité à des personnes tirées au sort, comme l'avait déjà fait, par exemple, la Convention citoyenne pour

le climat <sup>(1)</sup>, cette disposition contribue incontestablement à l'élaboration d'un « statut du participant » que beaucoup appellent de leurs vœux <sup>(2)</sup>.

Le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 prévoit aujourd'hui que les personnalités associées perçoivent une indemnité <sup>(3)</sup> pour chacune des séances auxquelles elles participent et une autre, un peu plus élevée, pour chacun des rapports qu'elles sont appelées à présenter. Le nombre total des vacations est plafonné à quarante séances par an et les indemnités pour rédaction de rapports à quatre.

\*

\* \*

### *Article 12*

#### **Entrée en vigueur**

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

\*

\* \*

---

(1) *Les 150 citoyens tirés au sort pour participer à la Convention citoyenne pour le climat avaient reçu des indemnisations équivalentes à celles des membres des jurys d'assise.*

(2) *Voir notamment la tribune collective, Démocratie : renforçons le droit à la participation des citoyens !, Marianne.net, 13 juillet 2020 ou l'avis n° 2306, tome 7 d'Émilie Guerel sur les crédits Relations avec les collectivités territoriales dans le projet de loi de finances pour 2020, Assemblée nationale, 10 octobre 2019.*

(3) *L'indemnité pour la participation aux séances de sections était de 265,72 euros nets en 2019.*