



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

NOR : JUSX2014631L/Bleue-1

1^{er} juillet 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	7
TABLEAU D'INDICATEURS _____	9
Article 1 ^{er} : Le renforcement des relations avec les conseils consultatifs locaux _____	11
Article 2 : L'évaluation de la mise en œuvre d'une disposition législative _____	14
Article 3 : Le droit de pétition _____	17
Article 4 : L'organisation de la participation et de la consultation du public _____	21
Article 5 : L'évolution de la procédure d'adoption des avis _____	27
Article 6 : Le renforcement du rôle du Conseil économique, social et environnemental comme instance consultative pour l'examen des projets de loi _____	31
Article 7 : La modification de la composition du Conseil économique, social et environnemental _____	35
Articles 8, 9 et 11 : L'organisation du Conseil économique, social et environnemental en commissions _____	40
Article 10 : La modification de la composition et du fonctionnement du bureau du Conseil économique, social et environnemental _____	44

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Conseil économique, social et environnemental est un acteur essentiel de notre démocratie sociale. Chargé dès son origine en 1925 de représenter les forces économiques et sociales du pays, sa composition et ses attributions n'ont cessé d'évoluer, s'adaptant aux besoins de la société civile.

Ainsi, aujourd'hui, il résulte du Titre XI de la Constitution qui lui est consacré, que le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi de tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental (article 70).

Par ailleurs, il peut également être saisi pour avis, de manière facultative, par le Gouvernement, des projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Le Conseil peut également être saisi pour avis par le Parlement sur les propositions de lois qui lui sont soumis (articles 69 et 70).

En dehors de tout projet de texte, le Conseil économique, social et environnemental peut également être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

L'existence du Conseil économique, social et environnemental a toujours été contestée, de manière plus ou moins virulente, à la fois par les pouvoirs publics, qui ont entretenu une certaine défiance à l'égard de cette entité atypique, et par les citoyens, qui connaissent peu cette institution et peinent à en percevoir l'utilité.

Une dynamique de revalorisation et de modernisation du Conseil économique, social et environnemental a donc été initiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui lui a donné l'occasion de prendre une place nouvelle parmi les institutions françaises et de gagner en stabilité et en légitimité. Outre un changement de dénomination du Conseil économique et social devenu Conseil économique, social et environnemental, cette révision constitutionnelle, complétée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, a repensé la place même du Conseil économique, social et environnemental au sein du paysage institutionnel. Elle incitait alors à adapter l'organisation du Conseil ainsi que son fonctionnement.

Ainsi, en plus de la compétence de l'Assemblée du Palais d'Iéna en matière environnementale, conformément aux recommandations du Grenelle de l'environnement en 2007, elle peut être saisie par voie de pétition citoyenne de toute question relevant de son champ de compétence. Par ailleurs, la composition du Conseil économique, social et environnemental a été revue, non seulement pour assurer une représentation du secteur de la protection de la nature et de l'environnement, mais également afin de permettre une meilleure représentation de la jeunesse et des étudiants, ainsi qu'une plus grande parité.

Malgré le renouveau opéré cette révision constitutionnelle et par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, plusieurs propositions de loi ont par la suite de nouveau visé à supprimer le

Conseil économique, social et environnemental ces dernières années, signifiant que le Conseil économique, social et environnemental n'avait pas encore imposé pleinement sa légitimité.

Suite aux revendications citoyennes, à partir de la fin de l'année 2018, témoignant d'une volonté de changement de la vie politique et du fonctionnement des institutions, et suite à l'engagement pris par le Gouvernement de moderniser les institutions afin de les rendre plus représentatives, responsables et efficaces, un grand débat national, permettant à toutes et à tous de débattre, a été engagé à l'initiative du Président de la République. Quatre grands thèmes ont été abordés notamment celui de la démocratie et la citoyenneté où la question du Conseil économique, social et environnemental a été évoquée.

La grande majorité des participants au Grand débat ont considéré que le Conseil économique, social et environnement souffrait d'un important déficit de reconnaissance et que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Ils se sont également exprimés en faveur d'un renforcement de la visibilité de ce dernier et d'une évolution de son fonctionnement visant à intégrer davantage de participation citoyenne au sein des travaux du Conseil.

La présente réforme du Conseil économique, social et environnemental entend tirer les conclusions de ces enseignements en confiant à cette Assemblée une triple mission.

En premier lieu, il aura pour mission d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions. Ainsi, en s'appuyant sur les expertises nécessaires, le Conseil offrira tant au Gouvernement qu'au Parlement un regard tourné vers l'avenir afin de mieux mesurer les effets des décisions sur les générations qui nous succéderont. Dans ce cadre, il pourra organiser la consultation du public en recourant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants. Il pourra également, à la demande du Gouvernement et du Parlement, leur adresser un avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

En deuxième lieu, le Conseil aura vocation à accueillir et traiter les pétitions dans un cadre renouvelé. Ces pétitions, qui pourront prendre une forme numérique seront analysées et discutées par le Conseil qui proposera d'y donner les suites qu'il jugera pertinentes.

Enfin, forum de la société civile, le Conseil pourra associer à ses travaux des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales et des composantes de la société civile non représentées au Conseil, ainsi que des personnes tirées au sort.

Par ailleurs, lorsque le Gouvernement décidera de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur un projet de loi portant sur des questions économiques, sociales et environnementales, le Gouvernement n'aura pas à procéder, sauf exceptions limitativement énumérées, et sous réserve des exigences constitutionnelles, des engagements internationaux de la France et du droit de l'Union européenne, aux consultations prévues en application de dispositions législatives ou réglementaires.

Enfin, la composition du Conseil économique, social et environnemental est également réformée afin de renouer avec sa vocation de représentation de la société civile. Ce retour à sa vocation originelle se fera dans un cadre redéfini en raison de la diminution d'un quart du nombre de ses membres.

L'ensemble de ces mesures permettront ainsi de donner un nouveau souffle et une meilleure visibilité au Conseil économique, social et environnemental, non plus seulement enceinte de représentation des acteurs de la société civile, mais véritable carrefour de la consultation publique et chantre de la participation directe des citoyens à la vie de la Cité.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Nature du texte d'application	Objet du texte d'application	Administration compétente
4	Organiser la consultation du public en recourant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort	Décret en Conseil d'Etat	Définir les modalités de tirage au sort des participants à la consultation citoyenne organisée par le Conseil économique, social et environnemental	Premier ministre/ Ministère de la Justice
7	Modifier la composition du Conseil économique, social et environnemental	Décret en Conseil d'Etat modifiant : - le Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental ; - le Décret n° 2010-947 du 25 août 2010 portant désignation des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement appelées à siéger au Conseil économique, social et environnemental - Et le Décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux	Préciser la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental , et tirer les conséquences de la suppression des personnalités qualifiées	Premier ministre/ Ministère de la transition écologique et solidaire/ Ministère de l'action et des comptes publics

Article	Objet de l'article	Nature du texte d'application	Objet du texte d'application	Administration compétente
		indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental		
8	Modifier la terminologie des organes de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental	Décret en Conseil d'Etat modifiant le Décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental	Définir la nouvelle organisation interne du CESE	Premier ministre
9	Modifier la terminologie des organes de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental	Décret en Conseil d'Etat modifiant le Décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental	Définir la nouvelle organisation interne du CESE	Premier ministre
11	Modifier la terminologie des organes de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental	Décrets en Conseil d'Etat modifiant : - le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental ; - Et le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental	Tirer les conséquences de la modification de l'article 12 de l'ordonnance	Premier ministre

TABLEAU D'INDICATEURS

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur choisi	Horizon temporel	Mesures prévues dans la loi organique
Nombre d'avis rendus annuellement par le CESE	<p>Mesurer l'évolution du nombre d'avis, études et résolutions rendus du fait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la modification de l'organisation du CESE (réduction du nombre de commissions et de membres, suppression des personnalités associées...) - de l'attractivité renforcée du rôle consultatif du CESE du fait de son effet substitutif à l'égard des autres consultations 	2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique	Articles 5 et 6
Délais moyens d'adoption des avis	<p>Mesurer l'évolution des délais d'adoption des avis en cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de saisine du gouvernement ; - de saisine du Parlement ; - d'auto-saisine <p>compte-tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la modification de l'organisation du CESE (réduction du nombre de commissions et de membres, suppression des personnalités associées...) - de l'évolution des conditions de recours a une assemblée plénière élargissement du recours à la procédure simplifiée et de la fixation du délai de consultation sur chaque projet de loi de trois à deux semaines 	2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique	Article 5
Recours à la procédure simplifiée	<p>Recenser le nombre de recours à la procédure simplifiée en distinguant les autorités à l'initiative de cette procédure :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le bureau ; - le Gouvernement ; - l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation 	2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique	Article 5

<p>Publication de de avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans le champ de compétence du CESE</p>	<p>Recenser le nombre d'avis émis et observer une évolution du nombre de demandes de la part :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du Gouvernement - du Parlement. 	<p>2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique</p>	<p>Article 2</p>
<p>Recours à la participation du public</p>	<p>Recenser le nombre de travaux du CESE accompagnés d'une participation du public en mesurant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le nombre de plateformes, de pétitions et d'avis mettant en œuvre une modalité de participation citoyenne pour chaque année d'exercice ; - le nombre de citoyens qui ont participé aux plateformes, aux pétitions, ont été tirés au sort ; 	<p>2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique</p>	<p>Article 4</p>
<p>Prise en compte de la participation du public</p>	<p>Le nombre de propositions retenues dans les avis ayant bénéficié de l'une des modalités de participation citoyenne quelle qu'en soit la forme</p>	<p>2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique</p>	<p>Article 4</p>
<p>Nombre et délais de traitements des pétitions</p>	<p>1° Mesurer l'évolution du nombre de pétitions numériques et l'incidence de l'ouverture d'une procédure dématérialisée. 2° Mesurer le délai dans lequel il est statué sur la recevabilité des pétitions, puis sur leur sort au fond.</p>	<p>2 ans après l'entrée en vigueur de la loi organique</p>	<p>Article 3</p>

Article 1^{er} : Le renforcement des relations avec les conseils consultatifs locaux

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est la seule incarnation constitutionnellement consacrée de la démocratie consultative et sociale au sein du système institutionnel français. Cette « troisième assemblée » a ainsi indéniablement un statut particulier dans l'architecture des pouvoirs constitués.

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 19 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social définit le rôle et les missions du Conseil. Il le définit ainsi comme une assemblée consultative auprès des pouvoirs publics, représentant les principales activités du pays, favorisant leur collaboration et assurant leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la France.

Il est chargé d'examiner les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et de promouvoir une politique de dialogue et de coopération avec les assemblées consultatives des collectivités territoriales et avec ses homologues européens et étrangers. S'agissant de la coopération entre le CESE et les commissions consultatives locales, il convient de souligner qu'actuellement, aucun lien n'est organisé entre le Conseil économique, social et environnemental et les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (ci-après « CESER ») créés par la loi du 5 juillet 1972. Pourtant, ces instances, composées des représentants du monde socio-économique participent, par leurs avis, à l'administration des régions.

Les CESER sont au nombre de vingt-cinq et sont composés des représentants de la vie socio-économique. Leur composition reflète les grands secteurs socio-économiques et les corps intermédiaires présents dans chaque région. Ils sont ainsi obligatoirement saisis pour donner leur avis, avant leur examen par le conseil régional, sur des documents relatifs à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la Nation, au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution, ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs, aux différents documents budgétaires de la région, aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer ou encore aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Le président du conseil régional peut demander au CESER des avis sur des projets économiques, sociaux, culturels ou intéressant l'environnement dans la région. Les CESER peuvent aussi, de leur propre initiative, émettre des avis sur toute question relevant des compétences de la région. Outre cette mission consultative, les CESER contribuent plus largement à l'évaluation des politiques publiques régionales. Les CESER assurent par ailleurs un rôle de représentation de la société civile. Enfin, les CESER ont une mission d'information du public au sujet de ses travaux et

doivent permettent d'engager le débat sur des questions d'ordre régional chaque fois que nécessaire.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il apparaît particulièrement opportun de créer davantage de liens entre le Conseil économique, social et environnemental et les conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales, en particulier les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

Une loi organique est nécessaire pour modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d'asseoir le rôle que joue le Conseil économique, social et environnemental, il est apparu nécessaire de placer au cœur de sa mission la coopération avec les assemblées consultatives en matière économique, sociale et environnementale et de lui permettre de saisir les conseils consultatifs des collectivités territoriales .

Le but est de conférer au Conseil économique, social et environnemental un rôle plus actif dans la promotion du rôle des assemblées consultatives concernant spécifiquement les questions économiques, sociales et environnementales.

Ces nouvelles dispositions permettront de renouveler et de renforcer les liens entre le Conseil économique, social et environnemental et les instances consultatives locales, en particulier les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux sur l'expertise desquels le Conseil pourra s'appuyer dans le cadre de ses travaux.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ÉCARTÉES

Il a été envisagé d'inscrire dès cet article 1^{er} la possibilité pour le Conseil économique, social et environnemental, d'organiser la participation du public.

Cette modalité de la procédure d'adoption des avis a finalement été réservée dans l'article 4 du présent projet de loi organique.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Dans une logique de transparence et de plus grande proximité, le dispositif retenu permet en particulier au Conseil économique, social et environnemental de saisir un ou plusieurs conseils consultatifs créés auprès des collectivités. Sont ainsi, notamment visés les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, les conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement des régions d'Outre-mer, le centre territorial de promotion de la santé en Guyane et le conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenges.

Par ailleurs, il a été décidé de réécrire plus généralement ces trois alinéas afin de clarifier la rédaction de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 en distinguant, par des alinéas distincts, l'action du CESE dans la promotion du rôle des assemblées consultatives, ses relations avec les conseils consultatifs territoriaux, et celles avec ses homologues européens et étrangers.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée par le Gouvernement a pour conséquence de modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Elle a vocation à accroître ses relations avec les conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les relations entre le Conseil économique, social et environnemental et les collectivités territoriales seront renforcées par la possibilité pour ce dernier de saisir, avec l'accord des collectivités, les conseils consultatifs locaux sur les questions économiques, sociales et environnementales, pour l'exercice de ses attributions.

Ces dispositions permettront de recréer du lien entre ces instances consultatives locales, en particulier les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, et le Conseil économique, social et environnemental, ce dernier pouvant s'appuyer sur leur expertise territoriale et celles-ci trouvant, dans le Conseil économique, social et environnemental, un véritable relai de leur action.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble du territoire de la République.

Article 2 : L'évaluation de la mise en œuvre d'une disposition législative

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'évaluation des politiques publiques apparaît aujourd'hui une nécessité absolue dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Evaluer une politique publique, c'est juger de sa valeur au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision. Il s'agit alors d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

L'évaluation d'une politique publique comprend plusieurs cycles. L'évaluation *ex ante* permet de mesurer les conséquences des modifications législatives et réglementaires envisagées afin d'éclairer les choix effectués et le travail parlementaire. L'évaluation *ex post* permet, quant à elle, de mesurer les résultats effectifs d'une politique publique mise en place. Au plan national, le Gouvernement et le Parlement se sont progressivement dotés d'outils d'évaluation des politiques publiques.

L'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoit que ce dernier participe et contribue également à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 70 de la Constitution, le Conseil économique, social et environnemental peut, aujourd'hui, être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental lui est soumis pour avis.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au-delà de ses compétences consultatives et de sa faculté à appeler de sa propre initiative, tant le Gouvernement que le Parlement, sur toute réforme qui lui paraît nécessaire et entrant dans le champ de ses compétences, l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi

organique relative au Conseil économique et social prévoit qu'il participe et contribue également à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental.

Toutefois, il est apparu que les dispositifs prévus permettant au Conseil économique, social et environnemental de jouer efficacement son rôle en matière d'évaluation des politiques publiques méritaient d'être renforcés. En effet, le 8 septembre 2015, le CESE a adopté un avis accompagné d'un rapport sur le thème « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques », recommandant notamment d'associer l'ensemble des acteurs aux différentes étapes du processus évaluatif, afin de favoriser la pluralité de points de vues, dans le but d'accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques. Cet avis préconisait également d'améliorer l'exercice de l'évaluation, et de conforter la contribution du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques, en lui confiant de nouvelles prérogatives visant à renforcer son rôle.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La modification de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social entend préciser la nature des outils lui permettant d'exercer pleinement son rôle dans l'évaluation des politiques publiques entrant dans son champ de compétence.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE

L'option retenue prévoit une importante marge de manœuvre au Gouvernement et au Parlement dans la saisine du Conseil économique, social et environnemental dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de dispositions législatives. Il a toutefois été envisagé de prévoir d'autres modalités de saisine.

D'une part, la saisine n'aurait pu être réservée qu'au Gouvernement. Toutefois, cette option semblait aller à contre-courant de la logique actuelle de renforcer la coopération entre le Conseil économique, social et environnemental et le Parlement. D'autant plus que ce dernier joue un rôle essentiel dans l'évaluation des politiques publiques.

D'autre part, il a été envisagé de permettre au Conseil économique, social et environnemental de s'autosaisir pour procéder à l'élaboration de tels avis. Une telle faculté présentait toutefois d'importantes difficultés de mise en œuvre et aurait eu pour conséquence de changer la nature de cette institution, en en faisant une autorité de contrôle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Il est donc apparu nécessaire de circonscrire cette initiative au Gouvernement et au Parlement.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article propose d'ajouter un alinéa à l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social en prévoyant que le Gouvernement et le Parlement peuvent demander au Conseil économique, social et environnemental de leur remettre un avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

Cette disposition s'inspire de ce qui est déjà prévu à l'article 2 de cette même ordonnance à savoir que le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi de demandes d'avis ou d'études par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat sur des textes ou des questions entrant dans le domaine de ses compétences. Il s'agit ici d'étendre ce dispositif à l'évaluation et à la mise en œuvre de dispositions législatives entrant dans le champ de compétence du CESE.

De même, en envisageant une saisine par le Parlement, l'option retenue entend poursuivre l'objectif, déjà entrepris par la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, de renforcement des interactions entre le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition se traduira par l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES

La commande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative par le Gouvernement ou le Parlement nécessitera un travail d'analyse approfondi, ce qui pourra être de nature à affecter – parfois significativement - la charge de travail du Conseil économique, social et environnemental.

5. MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 3 : Le droit de pétition

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition citoyenne sur le fondement de l'article 69 de la Constitution et dans les conditions fixées par la loi organique.

Les conditions de mise en œuvre de ce mécanisme ont été précisées par l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, qui fixe à 500 000 signatures le seuil de recevabilité des pétitions. Les pétitions doivent être établies par écrit. Si la pétition est recevable, le CESE rend un avis dans un délai d'un an, qui est communiqué au Gouvernement et au Parlement.

1.2. CADRE GÉNÉRAL

Le Conseil économique, social et environnemental accorde une attention particulière à la modalité de saisine par la voie de pétition dans la mesure où elle lui permet de prendre en compte une parole citoyenne individuelle construite en dehors de toute institution ou organisation.

La loi constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique de juin 2010 ont ainsi ouvert la possibilité pour les citoyens de saisir le CESE par voie de pétition de toute question à caractère économique, social et environnemental. Mais le solde des 500 000 signatures ainsi que le format papier des pétitions apparaissent comme contraignants. Le Conseil économique, social et environnemental a alors pris la décision d'instaurer depuis 2017 un comité de veille des pétitions qui ne lui sont pas directement adressées. Cette veille a pour objectif d'observer les attentes de la société entrant en convergence avec son champ de compétences et de détecter des pétitions ne remplissant pas les conditions légales de saisine automatique du Conseil.

Les pétitions devant le Conseil économique, sociale et environnementale sont intervenues dans des domaines très divers : la politique de l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable en France, la question du coût économique et social de l'autisme ou encore la question de l'ouverture du mariage aux couples de même sexe.

Le CESE a ainsi été saisi des pétitions suivantes :

- Pétition demandant l'avis du CESE sur la politique de l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable en France. Cette pétition n'a pas atteint

le seuil des 500 000 signatures. Elle a toutefois fait l'objet d'une auto-saisine. L'avis L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique a été voté en assemblée plénière le 26 novembre 2013.

- Pétition demandant l'avis du CESE sur le coût économique et social de l'autisme. Cette pétition a été transformée en saisine parlementaire portée par le Président de l'Assemblée nationale, avant d'avoir atteint le seuil des 500 000 signatures. Elle a fait l'objet d'un avis en date du 9 octobre 2012.
- Pétition demandant l'avis du CESE sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe. Cette pétition, ayant atteint le seuil des 500 000 signatures, n'a pas été déclarée recevable par le Bureau du CESE. Ce dernier a décidé de s'autosaisir sur les évolutions contemporaines.

Au total, à ce jour, 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.

Cinq avis ont été adoptés par le CESE dans le cadre de la veille des pétitions : « Les déserts médicaux », « Vieillir dans la dignité », « La fin de vie », « Les personnes vivant dans la rue, l'urgence d'agir », « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les conclusions du Grand débat ont permis de tirer de nombreux enseignements y compris s'agissant de l'avenir du Conseil économique, social et environnement. Ainsi, la grande majorité des participants ont considéré que ce dernier souffrait d'un important déficit de reconnaissance et que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Ils se sont également exprimés en faveur d'un renforcement de la visibilité de ce dernier et d'une évolution de son fonctionnement visant à intégrer davantage de participation citoyenne au sein de ses travaux.

A ce jour, le seul droit de pétition semble insuffisant pour atteindre ces objectifs, d'autant plus que les conditions actuelles de saisine semblent trop rigoureuses pour les citoyens. C'est d'ailleurs pour palier à ces difficultés de saisine que le Conseil a créé le comité de veille des pétitions.

Le besoin de rénovation de la vie politique est intense, de même que celui d'ouverture des institutions aux citoyens. Le Président de la République a ainsi souhaité que le Conseil économique, social et environnemental puisse être réformé en renouant avec sa vocation originelle de représenter la société civile et de permettre un dialogue entre celle-ci et les institutions.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE : ENCADRER ENCORE D'AVANTAGE LE DROIT DE PÉTITION

3.1.1. Option écartée : la transformation du Conseil économique, social et environnemental en une Chambre de la participation citoyenne

Il a été envisagé une modification du titre XI de la Constitution (articles 69 à 71) pour réformer l'actuel Conseil économique, social et environnemental en le transformant en Chambre de la participation citoyenne composée de représentants de la société civile. Cette chambre aurait ainsi eu une triple vocation.

En premier lieu, elle aurait eu pour mission d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions. C'était dans ce cadre, qu'il aurait pu être envisagé de lui laisser le soin d'organiser la consultation du public.

En deuxième lieu, la Chambre de la participation citoyenne aurait également eu vocation à accueillir et traiter les pétitions dans le cadre rénové décrit dans l'option retenue.

Enfin, cette Chambre de la participation citoyenne aurait repris les fonctions consultatives de l'actuel Conseil économique, social et environnemental et de la Commission nationale du débat public.

Une telle réforme nécessitait toutefois une modification de la Constitution dans le cadre de la procédure de révision prévue par son article 89 ce qui apparaissait inadapté et trop contraignant pour répondre à la volonté du Gouvernement d'apporter des correctifs rapides aux insuffisances constatées en matière de participation citoyenne aux travaux du Conseil.

3.1.2. Option écartée : encadrer encore d'avantage le droit de pétition

Il est apparu nécessaire d'offrir au Conseil économique, social et environnemental la possibilité de traiter les pétitions dans un cadre rénové, les conditions actuelles étant trop restrictives. C'est en ce sens que le dispositif retenu prévoit une saisine possible par la voie électronique et un délai plus court d'instruction par le Conseil.

Néanmoins, il a également été envisagé de prévoir d'autres modalités relatives à ce droit de pétition. En effet, il a été envisagé de prévoir, d'une part, que la question faisant l'objet d'une pétition ne puisse porter sur un projet de réforme d'ores-et-déjà inscrit à l'ordre du jour du Parlement et, d'autre part, que la décision du bureau statuant sur la recevabilité d'une pétition soit insusceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge administratif.

Toutefois, ces propositions allaient à l'encontre de ce qui avait été précédemment jugé par le Conseil d'Etat dans une décision « Brillaut » (Conseil d'Etat, 15 novembre 2017, n° 402259). En effet, le Conseil d'Etat a jugé, dans cette décision, que la décision d'irrecevabilité d'une

pétition, prise par le bureau du Conseil, revêt le caractère d'une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir – écartant ainsi la qualification d'acte de gouvernement. D'autre part, il a jugé, en s'appuyant sur l'article 69 de la Constitution et les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2008, qu'une pétition peut porter sur une question à caractère économique, social ou environnemental, alors même qu'un projet de loi, qui n'est pas sans lien avec cette question, est soumis au Parlement.

Il est alors apparu préférable de ne pas revenir sur de tels principes.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article propose une réécriture de l'article 4.1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Cette nouvelle rédaction tend ainsi à répondre à l'objectif d'une meilleure association du citoyen aux travaux du Conseil à travers le renforcement du droit de pétition citoyenne.

Il est prévu que le Conseil économique, social et environnemental puisse traiter les pétitions citoyennes dans un cadre rénové permettant donc de remédier aux difficultés de saisine constatées. Le renforcement de ce droit de pétition citoyenne s'articule autour de deux évolutions essentielles permettant d'assurer l'effectivité du dispositif :

- les pétitions pourront désormais être adressées par voie électronique. La saisine par voie papier apparaissait comme trop contraignante et peu adaptée ;
- le Conseil disposera désormais d'un délai de six mois pour se prononcer par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et sur les suites qu'il propose d'y donner. L'actuel délai d'un an apparaissait comme trop long et pouvait être de nature à décourager de telles initiatives citoyennes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

La présente disposition se traduira par la réécriture de l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

5. MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 4 : L'organisation de la participation et de la consultation du public

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Dans les démocraties modernes, si le tirage au sort demeure parfois employé pour l'exercice du service militaire ou pour la constitution des jurys populaires des tribunaux, il semble toutefois avoir échappé à l'exercice des pouvoirs exécutif et législatif. La question du tirage au sort peut toutefois aujourd'hui apparaître comme une des réponses à la volonté de participation exprimée dans le pays.

Lors du Grand débat national, la question de la mise en place de procédures de tirages au sort de citoyens a été l'objet de nombreuses contributions en vue d'une meilleure association du citoyen à la prise de décision. Il a même fait l'objet d'une expérimentation s'agissant de la désignation des participants aux Conférences Citoyennes Régionales. Ces conférences locales ont en effet été organisées sous forme d'ateliers participatifs portant sur les différents thèmes du grand débat national auxquels ont participé des citoyens tirés au sort.

L'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 ne contient actuellement aucune disposition relative à la participation directe du public aux travaux du CESE.

Cependant, le CESE offre actuellement l'accès à une plateforme consultative, qui permet à tout citoyen de déposer leur contribution sur un thème déterminé, de réagir aux contributions des autres participants et de voter sur les propositions présentées par le CESE et les contributeurs. La plateforme propose également d'organiser des ateliers-relais qui permettent à un nombre restreint de participants de débattre des propositions qui auront émergées. Les résultats obtenus alimentent les travaux du CESE et font l'objet d'une synthèse publiée sur le site du son site internet. A l'issue des travaux, les 60 propositions les plus soutenues reçoivent une réponse de la part des rapporteurs de l'avis.

Le CESE a également initié des groupes de citoyens pour les associer plus directement à l'élaboration des avis. Certains d'entre eux peuvent directement être intégrés à la commission temporaire afin de travailler aux côtés des conseillers membres et leur contribution est présentée en assemblée plénière.

1.2. IL CONVIENT ENFIN DE RAPPELER SUR CE POINT QUE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT RÉUNIT QUANT À ELLE 150 PERSONNES TIRÉES AU SORT DONT LES TRAVAUX SE SONT TENUS SOUS L'ÉGIDE DU CESE CHARGÉ DE SON ANIMATION ET DE SON ORGANISATION. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

1.2.1. Cadre constitutionnel

Le titre XI de la Constitution confère au CESE un rôle consultatif dans le processus législatif : il peut à ce titre être saisi par le Gouvernement de tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret, mais également sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Il émet alors un avis motivé que le législateur et l'exécutif ne sont pas tenus de suivre. Le Conseil économique, social et environnemental peut également, au titre de l'article 69 de la Constitution, être saisi par le Parlement de toute proposition de loi.

En sus de cette première mission consultative sur des projets normatifs, deux autres prérogatives sont confiées au Conseil économique, social et environnemental :

- la possibilité pour les citoyens de saisir le Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition, ayant atteint le seuil des 500 000 signatures, de toute question à caractère économique, social et environnemental, ouverte par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 et la loi organique n° 2010-704 du 29 juin 2010.

- sa consultation par le Gouvernement et le Parlement sur « tout problème de caractère économique, social ou environnemental » (article 70 de la Constitution).

1.2.2. Cadre conventionnel

A - Droit international :

Adoptée en application de l'article 10 de la Déclaration de Rio pour la région Europe de la commission économique des Nations unies, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 impose aux Etats parties de garantir l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Ratifiée par la loi n° 2002-285 du 28 février 2002, publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002, elle est entrée en vigueur en droit interne le 6 octobre 2002.

La Convention prévoit que les autorités publiques mettent à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées dans un délai d'un mois (art. 3) et précise les motifs leur permettant de refuser cet accès. La décision de rejet doit être motivée et indiquer les voies de recours à la disposition du demandeur (art. 4). Les autorités publiques tiennent à jour leurs informations et mettent en place des listes, registres et une base de données informatisée, structurée et accessible au public (art. 5). Les dispositions de l'article 5 § 2, faisant obligation aux parties de rendre accessible l'information en matière

d'environnement, ne sont toutefois pas directement applicables en droit interne (CE, 11 janv. 2008, *Olivier A et a.* : n° 292493).

La Convention prévoit la participation du public tant dans la procédure d'autorisation de certaines activités particulières (principalement industrielles) énumérées dans l'annexe I (art. 6), que lors de l'élaboration des programmes et politiques relatifs à l'environnement (art. 7) et durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale (art. 8).

Toutefois, les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus créent seulement des obligations entre les États parties et ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne (CE, 25 sept. 2013, *Assoc. Société française pour le droit de l'environnement*, n° 352660).

B - Droit de l'Union européenne :

La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 adapte la législation communautaire aux exigences de la Convention d'Aarhus, signée par la Communauté européenne le 25 juin 1998. Cette directive consacre un droit d'accès à l'information environnementale.

Elle prévoit par ailleurs que le « *public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement* », relativement à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre des procédures d'autorisation des projets, à un stade précoce de ces procédures (art. 6.4.). Pour ce faire, le public doit être habilité à adresser des observations ou des avis à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise. Il est également renvoyé à la législation interne pour déterminer les modalités précises de la consultation du public concernée (exemples donnés : écrit, enquête publique) (art.6.5.).

De manière générale, des délais raisonnables doivent être accordés à chaque étape d'information et de consultation « *afin de laisser suffisamment de temps pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision* » (art. 6.6.). L'article 6 § 7 prévoit, en outre, que le délai pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ne peut être inférieur à 30 jours.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En l'état actuel du droit, le public n'est pas associé à l'activité du Conseil économique, social et environnemental, ce qui crée une lacune vis-à-vis des exigences de transparence et des évolutions du droit international et européen, en particulier en matière environnementale.

Par ailleurs, il est apparu, à l'occasion du Grand débat national, que nos concitoyens souhaitent être davantage associés aux processus décisionnels. Plus précisément, les

citoyens s'étant exprimés sur le sujet de l'avenir du Conseil économique, social et environnemental, se sont prononcés en faveur d'une plus grande intégration de la participation citoyenne au sein du Conseil.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet permettra au Conseil économique, social et environnemental d'associer le public à l'exercice de ses missions, et d'offrir ainsi une plus grande transparence sur son activité, aspect sur lequel l'institution est, de manière récurrente, critiquée.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE : LA TRANSFORMATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL EN UNE CHAMBRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

L'option a été présentée à l'article 3.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article 4 du présent projet crée un nouvel article 4-2 dans le but d'associer plus largement le public à l'activité du Conseil qui peut organiser la participation et la consultation du public. En effet, les notions de participation et de consultation sont distinctes. La consultation vise à recueillir, préalablement à une décision, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. La participation est une notion d'une portée plus générale et peut prendre différentes formes : consultation, concertation, pétition, organisation d'un débat public notamment. Le dispositif retenu vise donc à la fois les mécanismes de participation et de consultation du public afin de l'associer plus largement à l'activité du Conseil économique, social et environnemental et à assoir la légitimité des avis qu'il rend.

En particulier, il est prévu que, pour l'exercice de ses missions et afin notamment d'éclairer le Gouvernement et le Parlement tant pour le présent que pour les générations futures, le Conseil économique, social et environnemental peut, à son initiative ou à celle du Gouvernement, organiser la consultation du public en recourant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants.

Cette procédure sera déterminée par décret. Cependant, il peut déjà être indiqué que, à l'instar du dispositif mis en place dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, le tirage au sort pourrait se faire en générant de façon aléatoire des numéros de téléphones mobiles ou fixes, dont les titulaires sont ensuite invités à participer au débat.

Cette méthode a l'avantage de viser un nombre de personnes plus important que celles inscrites sur les listes électorales et de pouvoir être mise en œuvre de manière rapide et facile, offrant la possibilité aux personnes tirées au sort de s'organiser en amont.

Cette méthode pourrait s'accompagner de garanties analogues à celles adoptées dans le cadre de la convention citoyenne pour le climat telles que :

- La présence d'un huissier lors des opérations de tirage au sort, afin de garantir l'impartialité et la transparence de cette opération.
- La représentativité de la diversité de la société française, au regard de cinq critères : le genre, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, le département d'habitation ainsi que la taille de l'agglomération de résidence.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La disposition envisagée par le Gouvernement a pour conséquence d'ajouter un article 4-2 au sein de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Elle a vocation à modifier le mode de fonctionnement du Conseil, en favorisant la participation citoyenne.

Il conviendra également de définir, par décret pris en Conseil d'Etat, les modalités de tirage au sort pour déterminer, le cas échéant, les participants à la consultation citoyenne organisée par le Conseil économique, social et environnemental.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La présente disposition s'inscrit dans la lignée des dispositions existantes en droit international et en droit de l'Union européenne.

En matière environnementale en particulier, il est laissé une importante marge d'appréciation aux Etats membres dans le choix des garanties du droit à l'information et de la participation du public. La présente disposition est donc compatible avec les exigences du droit européen.

4.2. IMPACTS FINANCIERS

L'indemnisation des personnes associées à cette consultation citoyenne est déjà rendue possible par le décret n° 2019-996 du 27 septembre 2019 relatif à l'indemnisation des

citoyens participant aux travaux du Conseil économique, social et environnemental. Ce décret prévoit ainsi que les participants perçoivent, à leur demande, une indemnité journalière, ainsi qu'une indemnité supplémentaire destinée à compenser la perte d'une partie du revenu tiré de leur activité professionnelle. Enfin, les citoyens retenus en dehors de leur commune de résidence ont droit à la prise en charge de leur hébergement ainsi que de leurs frais de déplacements.

En effet, ce décret, pris en vue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, est rédigé en des termes généraux permettant l'indemnisation de toute personne associée à une consultation citoyenne organisée par le Conseil économique, social et environnemental.

L'article 4 de ce projet de loi, en ce qu'il généralise la possibilité pour le Conseil économique, social et environnemental de recourir à ces consultations publiques aura néanmoins pour conséquence prévisible un recours plus fréquent à ce dispositif, impliquant un nombre croissant de personnes à indemniser.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs du CESE devront mettre en œuvre l'organisation de la participation et des consultations du public lorsque le Conseil économique, social et environnemental décidera d'y avoir recours.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La présente disposition aura un impact sur la participation citoyenne à l'activité du Conseil économique, social et environnemental, et plus généralement aux grandes questions économiques, sociales et environnementales qui intéressent l'action publique.

Le public prendra ainsi part aux différentes missions du Conseil économique, social et environnemental, dans le but d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux et sur les conséquences des décisions prises par les pouvoirs publics.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble du territoire de la République.

En application de l'article 28 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 2020, des décrets en Conseil d'Etat préciseront en tant que de besoin les modalités d'application du présent projet.

Article 5 : L'évolution de la procédure d'adoption des avis

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par le Gouvernement pour donner son avis sur les projets de loi, d'ordonnance, de décrets ou les propositions de loi qui lui sont soumis, en application de l'article 69 de la Constitution.

Le Parlement comme le Gouvernement peut, en application de l'article 70 de la Constitution, également saisir le Conseil pour avis de tout problème de caractère économique, social et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, de tout problème de caractère environnemental. Le Président de l'Assemblée nationale a pour la première fois fait usage de cette faculté en septembre 2009 en saisissant le Conseil du problème de la fiscalisation des indemnités journalières en cas d'accident du travail.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a en effet étendu le champ des domaines dans lesquels le Conseil peut être amené à rendre un avis, notamment aux questions environnementales et aux lois de programmation fixant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

En l'état actuel du droit, les avis du Conseil économique, social et environnemental sont soumis au vote de l'assemblée plénière, hormis dans le cadre de la procédure simplifiée, qui peut être mise en œuvre à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation. C'est alors la section compétente qui émet un projet d'avis, sous un délai de trois semaines. Sauf si le président du Conseil économique, social et environnemental ou au moins dix de ses membres demandent que ce projet soit examiné par l'assemblée plénière, le projet présenté par la section devient l'avis du Conseil économique, social et environnemental au terme d'un délai de trois jours suivant sa publication.

Dans le cadre de la procédure classique, l'assemblée plénière réunit deux fois par mois les 233 membres du Conseil, qui votent les avis présentés par les sections. Elle adopte entre 25 et 30 avis par an. Les ministres sont informés des avis qui les concernent, assistent à l'assemblée plénière et participent aux débats.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Le cadre constitutionnel de la procédure consultative du Conseil économique, social et environnemental est régi par les articles 69 et 70 de la Constitution, détaillés au point précédent.

L'article 69 de la Constitution prévoit qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La procédure classique de consultation du Conseil économique, social et environnemental pour avis régie par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 est une procédure lourde, qui nuit à son efficacité. En effet, seule l'assemblée du Conseil est compétente pour rendre un avis.

En outre, le recours à la procédure simplifiée ne peut être mis en œuvre qu'à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation, sans que le Conseil économique, social et environnemental puisse lui-même décider de recourir à cette procédure simplifiée.

Le présent projet de loi organique tient également compte de la nouvelle organisation du Conseil, les commissions permanentes et temporaires remplaçant l'architecture existante, composée de sections, commissions temporaires et délégations.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La clef de voûte de la réflexion autour du Conseil économique, social et environnemental réside dans sa capacité à demeurer un lieu privilégié de débats et d'échanges entre les différentes composantes de la société française.

Il est apparu nécessaire de modifier la procédure prévue à l'article 6 de l'ordonnance n° 58 1360 du 29 décembre 1958 afin de l'alléger et de permettre au CESE de rendre ses avis dans des conditions moins formalistes et dans des délais plus réduits.

La présente disposition a notamment pour objet de supprimer la compétence exclusive de l'assemblée du Conseil pour rendre un avis, en permettant aux Commissions temporaires et permanentes de le faire.

L'objectif est également d'élargir le recours à la procédure simplifiée et d'en réduire les délais, d'une part en permettant au bureau du Conseil de prendre lui-même l'initiative de sa mise en œuvre, et d'autre part en réduisant le délai imparti à la commission compétente pour rendre son avis à deux semaines.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE

L'alinéa 2 de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 prévoit actuellement que le CESE puisse recourir à une procédure simplifiée « à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation ». Il a été envisagé de supprimer purement et simplement cette condition, afin d'ouvrir le champ d'application de la procédure simplifiée, mais cette option n'a pas été retenue.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il a été décidé de maintenir la possibilité actuelle, pour le Gouvernement ou les assemblées parlementaires, de demander la mise en œuvre d'une procédure simplifiée, et d'y adjoindre la faculté, pour le bureau du Conseil économique, social et environnemental, de décider de recourir à cette procédure sur sa propre initiative.

Plus largement, le dispositif retenu vise à permettre l'adoption d'avis non plus seulement par l'assemblée, mais également par les commissions permanentes ou temporaires du Conseil économique, social et environnemental. Le présent projet régit également les modalités de saisine de ces commissions.

Enfin, a été retenu l'élargissement de la mise en œuvre de la procédure simplifiée, qui peut dorénavant être décidée par le bureau du Conseil lui-même. Les autres modalités de cette procédure restent inchangées, hormis le délai imparti à la commission compétente pour rendre son avis, réduit à deux semaines, au lieu de trois semaines actuellement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition a pour effet de modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Elle modifie les instances compétentes, au sein du Conseil économique, social et environnemental, pour rendre un avis, ainsi que les attributions des commissions permanentes et temporaires du Conseil.

En ouvrant au bureau du Conseil économique, social et environnemental la possibilité de saisir les commissions de sa propre initiative par la voie de la procédure simplifiée et en réduisant le formalisme de la procédure, le nombre d'avis rendus par le Conseil, actuellement de 25 à 30 par an, devrait sensiblement augmenter.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les commissions permanentes et temporaires du Conseil économique, social et environnemental se verront confiées de nouvelles attributions puisqu'elles seront compétentes pour rendre des avis.

Une augmentation du nombre d'avis rendu chaque année est également à attendre.

Les membres qui composent les commissions auront donc une tâche supplémentaire à accomplir.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette disposition s'applique à l'ensemble du territoire national.

Aucune disposition réglementaire ne sera nécessaire pour l'application des nouvelles dispositions modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Seul le règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental devra être modifié en conséquence.

Article 6 : Le renforcement du rôle du Conseil économique, social et environnemental comme instance consultative pour l'examen des projets de loi

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Troisième assemblée constitutionnelle de la République après l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil économique, social et environnemental conseille notamment le Gouvernement et le Parlement et participe à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques dans ses champs de compétences, au travers de ses différentes consultations.

Pourtant, en dépit de sa place institutionnelle privilégiée et de sa composition permettant la représentation et le dialogue entre toutes les forces vives du pays, le Conseil économique, social et environnemental n'est que relativement peu consulté, il rend entre 25 et 30 avis par an, et ses relations avec les autres instances consultatives limitées. 394 commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France sont ainsi recensées à l'annexe au projet de loi de finances pour l'année 2020

Ce constat est renforcé par les conclusions du Grand débat national concernant l'avenir du Conseil économique, social et environnemental. Ainsi, les citoyens qui se sont exprimés sur ce sujet considèrent que si les avis rendus par le Conseil sont de grande qualité, ils ne sont pas assez connus et pas assez pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Ils ont préconisé un renforcement de la visibilité du Conseil, notamment par des saisines gouvernementales plus nombreuses.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par le Gouvernement pour avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Par ailleurs, aux termes de l'article 70 de la Constitution, le Conseil peut être consulté par le Gouvernement sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Enfin, sa saisine est obligatoire sur tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Aucune disposition n'existe aujourd'hui permettant au Conseil économique, social et environnemental de se substituer aux autres instances consultatives dans l'examen des projets de loi portant sur des questions économiques, sociales ou environnementales. Or, un tel dispositif existe notamment à l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et les administrations sur les projets d'actes réglementaires. Il permet à l'administration de procéder à des consultations ouvertes se substituant aux autres consultations obligatoires tout en prévoyant que les instances, dont les avis auraient dû être recueillis, peuvent faire part de leurs observations.

La création d'un tel dispositif peut être opérée par une loi organique dès lors qu'il ne s'agit en aucun cas d'étendre les hypothèses de saisine de cette instance au-delà des cas limitativement énumérés au titre XI de la Constitution.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Un objectif de rationalisation du processus d'élaboration des projets de lois qui est ici poursuivi, en limitant les consultations pour avis dès lors que le Conseil économique, social et environnemental est saisi.

Il s'agit également pour le Gouvernement de faire de cette assemblée un carrefour des instances consultatives pour l'examen des projets de loi portant sur des questions entrant dans son champ de compétence.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ÉCARTÉES

3.1.1. Option écartée : mettre en place une procédure de substitution du Conseil économique, social et environnemental aux autres instances consultatives, sans réserve

Il a été envisagé de ne pas définir de réserves à la possibilité pour le Gouvernement, lorsqu'il saisit pour avis le Conseil économique, social et environnemental, ne plus avoir à consulter les autres instances consultatives.

En effet, cette disposition étant introduite par une loi organique, étaient ainsi préservées les consultations obligatoires prévues par la Constitution (ex : la consultation du Conseil d'Etat

pour les projets de lois prévue à l'article 39 de la Constitution). Toutefois, cette option n'a pas été retenue.

3.1.2. Option écartée : prévoir expressément la possibilité pour le Conseil économique, social et environnemental de recueillir les avis des instances consultatives et d'en faire état dans son avis

Le Gouvernement a envisagé d'introduire dans le présent projet de loi organique une disposition analogue à celle existant à l'article L. 132-1 du CRPA, prévoyant expressément la possibilité pour le Conseil de recueillir les observations des instances consultatives dont la saisine est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, celui-ci devant alors en faire état dans son avis.

Toutefois, cette possibilité a été écartée pour deux raisons. D'une part, une telle disposition ne relève manifestement pas du champ de la loi organique. D'autre part, même en l'absence d'une disposition expresse en ce sens, rien n'empêche le Conseil de procéder à de telles consultations informelles.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu s'inspire donc des dispositions de l'article L. 132-1 du CRPA tout en étant adapté aux spécificités liées aux consultations de projets de loi. C'est en particulier cette considération qui justifie la différence de rédaction qui existe avec cet article s'agissant des exceptions à l'effet substitutif de la consultation du CESE.

C'est un dispositif équilibré qui est proposé, permettant de rationaliser la procédure consultative suivie par le Gouvernement dans l'élaboration de projets de lois en matière économique, sociale ou environnementale.

Ainsi, une substitution de la consultation du Conseil économique, social et environnemental aux autres instances consultatives est prévue, mais sous réserve du respect des engagements internationaux de la France, et de certaines consultations qui apparaissent irréductibles. Une trentaine d'instances consultatives devrait être concernée, notamment la Commission nationale de la négociation collective, le Conseil supérieur de l'emploi et le Conseil national de la formation professionnelle.

Ainsi, il a été choisi de conserver les consultations des collectivités mentionnées aux articles 72 et 72-3 de la Constitution et également des autorités administratives et publiques indépendantes. En effet, l'expertise de ces autorités apparaît devoir être absolument conservée 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.

Par ailleurs, les consultations des commissions relatives au statut des magistrats, des fonctionnaires et des militaires ont également été conservées. En effet, la consultation de ces

commissions doit être conservée dès lors que ces professions ne bénéficient d'aucune représentation au sein du Conseil économique, social et environnemental.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Un nouvel article 6-1 est créé au sein de l'ordonnance du 29 décembre 1958.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette nouvelle disposition devrait alléger le travail des services ministériels devant procéder aux diverses saisines obligatoires pour l'adoption de projets de loi en matière économique, sociale et environnementale.

Elle devrait également avoir pour conséquence d'inciter davantage le Gouvernement à saisir le Conseil économique, social et environnemental, ce qui aura pour effet un accroissement de sa charge de travail.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette disposition est applicable à l'ensemble du territoire national et ne nécessite pas de mesures d'applications.

Article 7 : La modification de la composition du Conseil économique, social et environnemental

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Lieu de dialogue, de concertation et de proposition, la légitimité et la crédibilité du Conseil économique, social et environnemental se jouent notamment sur sa capacité à représenter les acteurs économiques et sociaux et, plus largement, la société civile avec le plus de fidélité possible au regard de la diversité de la société française.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil économique, social et environnemental comprend au maximum 233 conseillers, répartis en groupes en fonction de leur appartenance socio-professionnelle (article 71 de la Constitution).

La loi organique du 28 juin 2010 a représenté une étape décisive dans l'évolution du Conseil économique, social et environnemental. Elle a modifié sa composition pour concrétiser la création du pilier environnemental voulu par le Constituant et améliorer sa représentativité eu égard aux évolutions de la société française depuis la réforme de 1984, s'agissant notamment des jeunes et des femmes.

Les 233 membres se répartissent en trois pôles comme suit :

- 140 membres au titre de la vie économique et du dialogue social, dont :
 - 69 représentants des salariés ;
 - 27 représentants des entreprises privées industrielles, commerciales et de services ;
 - 20 représentants des exploitants et des activités agricoles ;
 - 10 représentants des artisans ;
 - 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'une représentant les activités économiques françaises à l'étranger.

- 60 membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, dont :
 - 8 représentants de l'économie mutualiste, coopérative et solidaire non agricole ;
 - 4 de la mutualité et des coopératives agricoles de production et de transformation ;
 - 10 représentants des associations familiales ;
 - 8 représentants de la vie associative et des fondations ;
 - 11 représentants des activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'Outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

- 4 représentants des jeunes et des étudiants ;
 - 15 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique, dans le secteur du logement social ou en raison de leur action en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées ;
- 33 membres au titre de la protection de la nature et de l'environnement, dont :
- 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, dont au moins trois dirigeant des entreprises ayant une activité significative dans ces matières.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il existe une forte volonté politique de réduire le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental et de transformer les règles de représentativité, afin de garantir une plus grande représentativité de la société civile. Il s'agit d'un engagement du Président de la République qui nécessite de modifier l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente disposition a pour objectif de réduire de 25 % le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental, qui passera de 233 à 175. Chaque catégorie de représentants sera réduite en nombre.

Elle a également pour but de revoir les règles de représentativité du Conseil économique, social et environnemental. En particulier, elle a pour objet de faire disparaître de la composition du Conseil les 40 personnalités qualifiées, et ainsi de garantir une plus grande représentativité de la société civile.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ÉCARTÉES

Il a été envisagé de procéder à la seule suppression des personnalités qualifiées dans la composition du Conseil économique, social et environnemental, afin de préserver les équilibres dans la représentativité des autres catégories de représentants, mais la suppression de ces seuls membres est apparue insuffisante.

Il a également été envisagé d'instituer un comité, dont la composition serait fixée par décret, chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil économique, social et environnemental, dans le cadre des décrets en Conseil d'Etat précisant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental, afin de tenir compte des grandes évolutions de la société et des corps intermédiaires.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il a été opté pour la réduction du nombre de membres du CESE à hauteur de 25 %, dans le respect de la volonté politique de réduction du nombre de membres du CESE affichée en ce sens dès 2017 par le Président de la République.

Afin de garantir une plus grande représentativité de la société civile, a été fait le choix de supprimer les 40 personnalités qualifiées de la composition du CESE.

Le nombre de représentants de la vie économique et du dialogue social est également réduit, mais avec une préservation de l'équilibre dans la représentativité des différents corps. Cette catégorie comprend ainsi 52 représentants des « salariés » (notion large qui englobe aussi les fonctionnaires) et 52 représentants de la vie économique, à savoir des représentants des entreprises, exploitants agricoles, artisans, professions libérales, mutuelles, coopératives et chambres consulaires.

Le nombre de membres au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative est uniquement diminué des 15 personnalités qualifiées supprimées. Ainsi le nombre de représentants à ce titre est fixé à 45.

Enfin, le nombre des représentants de la protection de la nature et de l'environnement est également diminué des 15 personnalités qualifiées, et le nombre de représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement passe de 18 à 26. A ainsi été retenue la composition suivante :

Le CESE est au total composé de 175 membres.

- 52 représentants des salariés ;
- 52 représentants des entreprises, exploitants agricoles, artisans, professions libérales, mutuelles, coopératives et chambres consulaires
- 45 représentants des activités relevant 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.

L'article 7 fixe également le mode de désignation des représentants des salariés et des représentants de la vie économique, en prévoyant que ceux-ci sont désignés par les organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives.

Cette disposition inscrit enfin dans l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 que les membres du CESE sont répartis en groupes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition modifie l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le budget du Conseil économique, social et environnemental est voté chaque année par le Parlement, dans le cadre de la loi de finances, au titre de la mission "Conseil et contrôle de l'État". En 2019, il représente 42,23 millions d'euros (dont 2 millions au titre de la location du Palais d'Iéna et du mécénat).

Les indemnités allouées aux membres sont définies par le décret n° 59-602 du 5 mai 1959, complété par les décrets n° 76-686 du 20 juillet 1976, n° 80-827 du 15 octobre 1980 et n° 2002-1295 du 24 octobre 2002. Elles comprennent la rémunération proprement dite (1 866,60€, soit un tiers de l'indemnité parlementaire), complétée par l'indemnité de résidence (56€) et l'indemnité représentative de frais (1 922,60€), soit un total brut mensuel de 3 845,20€

Les 60 personnalités associées perçoivent une indemnité pour une participation à une réunion de section d'un montant brut de 288,39 €(soit 265,72 €net).

La réduction d'un quart du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental (58 membres en moins) aura mécaniquement un impact budgétaire positif, permettant de réduire les dépenses liées aux indemnités qui leur sont allouées.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Cet article implique la modification de plusieurs décrets d'application :

- le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental ;
- le décret n° 2010-947 du 25 août 2010 portant désignation des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement appelées à siéger au Conseil économique, social et environnemental

- et le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental

En outre, le règlement intérieur du CESE devra être modifié afin de fixer les conditions de répartition des membres du Conseil en groupes.

Articles 8, 9 et 11 : L'organisation du Conseil économique, social et environnemental en commissions

1. ETAT DES LIEUX

Aux termes de l'article 71 de la Constitution, la composition et les règles de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental sont fixées par une loi organique.

Les articles 11 et 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoient que ce dernier est composé de « sections » dont la liste, les compétences et la composition sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces sections sont en charge de l'étude des principales problématiques de nature économique, sociale ou environnementale.

L'article 11 prévoit également que leur nombre est limité à neuf.

De plus, l'article 12 prévoit que des personnalités associées désignées par le Gouvernement à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience peuvent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être appelées à y apporter leur expertise pour une mission et une durée déterminées. Ces personnalités ont donc la mission d'apporter leur expertise aux travaux du Conseil économique, social et environnemental. Ainsi, les personnalités associées participent aux avis, rapports et études des sections dans lesquelles elles sont affectées, mais ne sont pas des conseillers. Elles ne peuvent donc pas voter les projets d'avis, relevant de la compétence des conseillers.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le Conseil économique, social et environnemental comprend neuf sections dont les compétences reflètent à la fois la composition de ses membres et la diversité des sujets sur lesquels ils sont amenés à se prononcer. Or, compte tenu de la nouvelle composition du Conseil économique, social et environnemental prévue à l'article 7 du projet de loi organique ainsi qu'aux nouveaux modes de consultation prévues à l'article 4-1 de ce même projet, une restructuration et une limitation du nombre de sections apparaît nécessaire afin d'améliorer l'efficacité de leur action et permettre de mieux éclairer la prise de décision.

Cet article s'insère également dans une volonté plus globale de rationalisation de l'organisation du Conseil économique, social et environnemental, aujourd'hui composé de sections, de commissions temporaires et de délégations.

Compte tenu de l'ambition de faire du Conseil économique, social et environnemental le forum de la société civile, et en cohérence avec les nouvelles dispositions des articles 1^{er} et 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, il apparaît nécessaire de faire participer aux travaux des commissions, à la fois des représentants des conseils consultatifs créés auprès des collectivités territoriales, notamment les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, et les composantes de la société civile non représentées jusqu'alors au Conseil économique, social et environnemental, ainsi que des personnes tirées au sort.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications des articles 11 et 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social entendent :

- actualiser la terminologie utilisée quant à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental ;
- tenir compte de la diminution du nombre de ses membres désormais fixé à 175 pour réduire et plafonner le nombre de commissions permanentes à huit ;
- permettre aux représentants de la société civile d'apporter leur expertise au débat démocratique tout en recréant du lien entre le Conseil économique, social et environnemental et les instances consultatives locales. Ces nouvelles modalités de participation seront adaptées aux besoins des commissions pour mener à bien leurs travaux.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ÉCARTÉES

3.1.1. Option écartée : définir précisément le nombre de commissions permanentes

Il a été envisagé de fixer précisément le nombre de commissions permanentes en lieu et place du plafond actuellement prévu. Toutefois, cette rigidification de l'organisation du Conseil économique, social et environnemental n'a pas été jugée opportune. Le choix de laisser une certaine liberté au Conseil a été préféré dès lors qu'il est le plus à même d'apprécier ses besoins.

3.1.2. Option écartée : imposer un nombre défini de places réservées systématiquement aux instances consultatives locales et composantes de la société civile

Il a été envisagé de prévoir un nombre fixe de places systématiquement réservées aux représentants d'instances consultatives et de membres de la société civile non représentés au

sein du Conseil économique, social et environnemental. Toutefois, cette rigidification de l'organisation du Conseil économique, social et environnemental n'a pas été jugée opportune. Le choix de laisser une certaine liberté au Conseil et à ses commissions, mieux à même d'apprécier leurs besoins pour mener à bien leurs travaux, a été jugé préférable.

3.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Remplacer les « sections » par les « commissions »

Le présent article propose tout d'abord de remplacer aux articles 11 et 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, le mot « sections » par le mot « commissions ».

Ainsi qu'il a été dit, il s'agit ici de simplifier la composition du Conseil économique, sociale et environnemental en remplaçant les sections, commissions temporaires et les délégations par des commissions, permanentes ou temporaires.

3.2.2. Limiter le nombre de commissions à huit

Le projet de texte propose ensuite de remplacer les mots « limité à neuf » par « ne peut être supérieur à huit. ».

Il s'agit ici de tirer les conséquences de la réduction du nombre de membres du Conseil économique et social.

3.2.3. Remplacer les personnalités associées par des représentants

Le projet de texte propose de remplacer la désignation, par le gouvernement, de personnalités associées en raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience, aux travaux des commissions, par une participation des représentants de la société civile et des instances consultatives, notamment au niveau des collectivités territoriales.

Il s'agit ici de tirer les conséquences des nouvelles dispositions des articles 1^{er} et 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 et de permettre une participation de la société civile aux travaux des commissions et ainsi de bénéficier de leur expertise.

Enfin, cela permet de recréer du lien entre les instances consultatives locales, en particulier les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, et le Conseil économique, social et environnemental, en cohérence avec l'ambition de faire de ce dernier le carrefour des instances consultatives.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées se traduiront par la modification des articles 11, 12 et 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES

Les dispositions envisagées imposeront de prendre en compte cette nouvelle terminologie et de restructurer les sections existantes, ainsi que de revoir leurs modalités de travail.

5. MODALITES D'APPLICATION

Cette disposition à l'ensemble du territoire de la République.

Elle implique la modification des décrets d'application suivants :

- le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental ;

- et le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental.

Cette disposition nécessitera également une modification du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental.

Article 10 : La modification de la composition et du fonctionnement du bureau du Conseil économique, social et environnemental

1. ETAT DES LIEUX

L'article 71 de la Constitution confie à une loi organique le soin de fixer le nombre de membres, qui ne peut excéder deux cent trente-trois, ainsi que les règles de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental.

Ainsi, l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoit que le Conseil économique, social et environnemental compte au plus 233 membres, bénéficiant d'un mandat de cinq ans.

L'ensemble des membres du Conseil élit le président ainsi que les dix-huit membres du bureau du Conseil économique, social et environnemental.

Le bureau, réuni par le président ou sur demande de la moitié de ses membres, est un organe collégial qui assure le fonctionnement régulier des travaux du Conseil économique, social et environnemental.

Quant au secrétaire général, nommé par le Gouvernement sur proposition du bureau, il participe aux délibérations, organise - sous l'autorité du Président - les travaux des sections et dirige les fonctionnaires qui animent les services.

Modifiée à plusieurs reprises, l'organisation actuelle du bureau du Conseil économique, social et environnemental résulte de la loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les membres du Conseil se répartissent actuellement, selon leur appartenance socio-professionnelle, en 18 groupes de représentations, composé au minimum de trois personnes.

Parallèlement, le bureau du Conseil économique, social et environnemental comprend, en plus du président, 18 membres en provenance de groupes différents (un siège par groupe) élus au scrutin secret.

La pratique des membres du Conseil consiste donc à ne voter que pour un seul membre par groupe au sein du bureau, permettant ainsi de remonter les préoccupations et revendications du groupe par une personne qui en serait dans la pratique et de manière officielle « représentante » de son groupe vis-à-vis du bureau.

La disposition proposée vise donc à consacrer cette bonne pratique en modifiant l'ordonnance du 29 décembre 1958 afin de prévoir expressément que le bureau est composé d'un représentant par groupe.

Par ailleurs, et compte-tenu de la baisse du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental, le nombre de groupe n'est plus fixé à 18.

Quant au rôle joué par le secrétaire général, nommé par le Gouvernement et chargé, sous l'autorité du Président, de diriger les services du Conseil économique, social et environnemental et d'organiser les travaux de ses formations, il peut aujourd'hui, en vertu des dispositions en vigueur, participer aux délibérations.

Dans un souci de préserver l'indépendance des travaux du bureau, il apparaît nécessaire que le Secrétaire général puisse y assister, mais non y participer.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE

Il a été envisagé de prévoir un nombre fixe de membres du bureau, en plus de prévoir la règle d'un représentant par groupe. Toutefois, cette rigidification de l'organisation du Conseil économique, social et environnemental n'a pas été jugée opportune. Le choix de laisser une certaine liberté au Conseil pour fixer le nombre de ses groupes a été jugé préférable.

3.2. DISPOSITIF RETENU

S'agissant du premier alinéa de l'article 14 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, que l'article propose de modifier, il a été décidé d'entériner une pratique du bureau qui prévoit déjà un siège par groupe lors du vote de ses membres.

Par ailleurs, il a été décidé de ne plus définir le nombre de groupes permettant ainsi à la fois de tenir compte de la baisse du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental et assurant une certaine souplesse dans l'organisation du Conseil.

S'agissant du deuxième alinéa de l'article 14, il s'est agi de garantir une plus grande indépendance du bureau, tout en maintenant le lien fonctionnel entre le secrétaire général et le bureau. Ainsi, le choix de permettre au secrétaire général d'assister aux réunions, en lui ôtant le droit de participer aux délibérations lui permet de rester connecter aux travaux du bureau.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La présente disposition se traduira par la modification des deux premiers alinéas de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES

S'agissant de la modification du premier alinéa, visant à ce qu'un représentant par groupe soit membre du bureau, dans la mesure où le vote des membres du bureau est actuellement limité à un siège par groupe, et qu'aucun changement dans la pratique n'est à noter, l'impact sur les services ne pourra s'apprécier qu'au regard du nombre de groupes qui seront constitués au sein du Conseil.

S'agissant de la modification du deuxième alinéa visant à modifier le rôle du secrétaire général qui ne pourra plus prendre part aux délibérations du bureau mais seulement assister aux réunions, l'impact sur les services semble nul.

5. MODALITES D'APPLICATION

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

L'adoption de cette disposition nécessitera la modification du règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental.