

Rapport d'activité 2024

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

MAI 2025
Mandature 2021-2026

Rapport d'activité 2024

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

sommaire

RAPPORT D'ACTIVITÉ	4
1. LA MÉTHODE DE TRAVAIL DU COLLÈGE	5
a. Un dialogue régulier et systématique avec les membres de la gouvernance	5
b. Un fonctionnement collégial et déontologique	7
c. L'organisation de retours d'expériences	8
2. LES ACTIVITÉS DU COLLÈGE EN 2024	8
a. L'examen des déclarations d'intérêts des membres du Conseil	8
b. Les avis du Collège	9
c. Les saisines du collège de déontologie	12
3. LES TRAVAUX EN COURS	12
4. LES PERSPECTIVES DU COLLÈGE	12
ANNEXES	14
① Annexe 1 : missions du Collège de déontologie	
② Annexe 2 : composition du Collège de déontologie au 31 décembre 2024	
③ Annexe 3 : textes juridiques	
④ Annexe 4 : code de déontologie	
⑤ Annexe 5 : avis portant « <i>Recommandations pour une meilleure prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis du Conseil économique, social et environnemental</i> ».	
⑥ Annexe 6 : avis portant « <i>Recommandations du collège de déontologie sur les risques déontologiques dans les conventions citoyennes</i> ».	

Collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2024

*

La loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a complété les dispositions de l'ordonnance de 1958 en matière de déontologie et conduit l'institution à créer, en son sein, un organe chargé de la déontologie qui « *s'assure du respect du code de déontologie* » arrêté par le Conseil sur proposition de son bureau.

Le Conseil a modifié son règlement intérieur¹ pour instituer, à son article 13, son collège de déontologie dont il a précisé les missions et la composition (annexes 1 et 2).

Pour sa première mandature (2022-2027), le Collège est composé de :

- Éric Buge, Conseil d'Etat,
- Étienne Caniard, membre du CESE (2015-2021),
- Mireille Faugère, Cour des Comptes,
- Delphine Lalu, membre du CESE (2015-2021),
- Daniel Ludet, Cour de cassation, en remplacement de Bernard Keime,
- Nicole Verdier-Naves, membre du CESE (2015-2021).

Formellement installé le 22 mars 2022 par le Président du Conseil, le collège de déontologie a consacré sa première année de travail à l'élaboration d'un code de déontologie (adopté par le Conseil sur proposition du Bureau le 27 septembre 2022) et à son propre règlement interne. En 2023, au-delà des saisines du Bureau sur le modèle de bilan annuel d'activité des membres et sur une charte d'engagement à l'attention des membres du Conseil, le collège s'est attaché à préciser le cadre des règles de fonctionnement du Conseil sur deux sujets prévus par le règlement de ce dernier : les règles de prise en charge des frais et les règles de présence des membres.

2024 a été l'occasion d'aborder les aspects déontologiques liés aux activités essentielles du Conseil : l'élaboration d'avis et les conventions citoyennes. Le présent rapport, loin d'être exhaustif, en rend compte, tout en précisant la vocation, les missions et principes de fonctionnement du collège. Il expose sa méthode de travail, recense les travaux en cours, ceux à venir, et rappelle l'esprit dans lequel il remplit sa mission.

*

¹ Approuvé par le décret n° 2022-356 du 14 mars 2022.

1. La méthode de travail du collège

En 2024, le collège a pleinement mis en œuvre sa méthode de travail, fondée notamment sur un dialogue régulier avec les autres instances du Conseil.

- a. Un dialogue régulier et systématique avec les membres de la gouvernance

Le collège de déontologie a tenu, dès son installation, à organiser de fréquents contacts, tant avec les instances du Conseil (présidence, bureau, secrétariat général) qu'avec les groupes qui le composent. Ce dialogue a permis de poursuivre la prise en compte des spécificités du Conseil mais aussi d'expliquer le rôle et les positions prises par le collège.

Il s'est traduit par de nombreuses rencontres avec le Président, les questeurs et les membres du Bureau ainsi qu'avec les présidentes et présidents de groupe et de formations de travail.

Ce principe de concertation a permis au collège de mieux jouer, à sa place, son rôle consultatif et de proposition, avec les instances du Conseil tout en prenant en considération les contraintes de fonctionnement de ce dernier et de ses groupes.

Il a également permis, s'agissant notamment de la présentation de ses avis au bureau, d'aider à la compréhension et donc à la mise en œuvre des avis du collège de déontologie.

Ce souci de dialogue constant s'est concrétisé par la présentation de son rapport d'activité 2023 au Bureau, le 2 avril 2024. La présentation, par le collège, de chacun de ses avis et de ses rapports d'activité au Bureau est de nature à permettre une bonne compréhension du rôle du collège sur les questions déontologiques, qui font l'objet d'une régulation pour la première fois au cours de la présente mandature.

Ce dialogue a également fait apparaître les difficultés de compréhension de la notion de conflit d'intérêts dans le contexte particulier du CESE (cf. encadré).

LA DÉFINITION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS AU CESE

Les contours de la notion de conflit d'intérêts sont différents au Conseil économique, social et environnemental de ceux qui prévalent en droit commun. Le législateur a en effet souhaité prendre en compte la spécificité des missions et de la composition du CESE, ce dernier regroupant, sur le fondement de l'ordonnance du 29 décembre 1958, des représentants des principales activités du pays². La définition de droit commun des conflits d'intérêts porte sur « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »³.

Selon la doctrine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), l'identification d'une situation de conflit d'intérêts nécessite la réunion de trois conditions :

1. L'existence d'un intérêt public ou privé dans la personne du membre du CESE ;

Par exemple, l'exercice d'une activité professionnelle (par le membre ou son conjoint), la détention d'actions dans une entreprise, la présidence d'une association (en dehors de celle qui a désigné le membre)... constituent des intérêts qui sont susceptibles de générer des conflits d'intérêts.

2. Cet intérêt doit interférer avec l'exercice, par le membre, de ses fonctions au Conseil ;

Par exemple, il y a interférence entre la détention d'actions dans une société pétrolière et la participation à un rapport sur la production des hydrocarbures, mais il n'y a pas d'interférence avec la participation à un rapport sur les politiques en direction de la jeunesse.

3. Cette interférence doit « *influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Ce critère implique d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas : il y a un conflit d'intérêts quand l'interférence est suffisamment forte pour soulever des doutes raisonnables quant à la capacité du responsable public pour exercer ses fonctions en toute objectivité.

Par exemple, la détention d'une action d'une société pétrolière, d'une faible valeur, n'interfère pas avec une intensité suffisante avec la participation à un rapport sur la production des hydrocarbures pour générer un conflit d'intérêts. En revanche, l'intensité de l'interférence générerait un conflit d'intérêts si des sommes conséquentes étaient ainsi détenues.

² Art. 1 et 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ Art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La caractérisation d'un conflit d'intérêts emprunte à la théorie des apparences, qui implique de prendre en compte non seulement la confrontation effectivement des intérêts en présence, mais aussi la manière dont cette confrontation peut être perçue par un observateur extérieur.

De manière plus restrictive, au CESE, le conflit d'intérêts est défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* »⁴. Ainsi, ne sont pas susceptibles de générer un conflit d'intérêts la reprise, par un membre, des positions défendues par l'organisation qui l'a désigné.

Seuls les intérêts personnels du membre doivent être pris en compte (par exemple, ses placements financiers, ses activités professionnelles annexes, etc.). Ces intérêts principalement sont ceux qui figurent dans la déclaration d'intérêts que les membres doivent remplir en début de mandat et qu'ils doivent alors adresser au collège de déontologie et à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁵.

Le collège de déontologie privilégie, dans la prévention des conflits d'intérêts au CESE, les mesures de transparence, qui permettent de rendre publics les intérêts en cause, plutôt que les mesures de déport, qui conduisent à écarter un membre de la délibération.

b. Un fonctionnement collégial et déontologique

Tous les avis du collège ont été adoptés par consensus. Si les textes prévoient des procédures permettant d'éviter tout blocage dans le fonctionnement du collège, ce dernier, lors de sa seconde année de fonctionnement, n'y a, de nouveau, pas eu recours.

Le collège a tenu, même si cela n'est pas prévu par les textes, à s'astreindre aux mêmes règles que les membres du Conseil en termes de déclarations d'intérêts : chacun de ses membres a rempli une déclaration d'intérêts et chacune a été examinée par le collège, en l'absence du membre concerné, pour identifier d'éventuelles situations de déport.

L'ensemble des règles de fonctionnement du collège sont regroupées dans son règlement intérieur.

⁴ Art. 10-1 de la même ordonnance.

⁵ II du même article.

c. L'organisation de retours d'expériences

La concertation en amont des délibérations, même si elle permet d'anticiper et donc de limiter les difficultés d'application des règles déontologiques, ne dispense pas d'organiser des retours d'expérience sur la mise en œuvre concrète des règles déontologiques. Les auditions réalisées ont permis d'enregistrer les retours des groupes, de l'administration et des formations de travail s'agissant de la mise en œuvre du code de déontologie, ainsi que des préconisations portant sur les frais de mandat et les présences et absences des conseillères et des conseillers.

L'année 2025 permettra, par un plus grand recours aux retours d'expérience, de procéder à d'éventuels ajustements des avis du collège, à la lumière de la pratique.

2. Les activités du collège en 2024

Au cours de sa troisième année d'exercice, le collège s'est réuni à treize reprises en format plénier.

a. L'examen des déclarations d'intérêts des membres du Conseil

Depuis sa révision en janvier 2021, l'article 10-1 de l'ordonnance de 1958 prévoit que dans les « *deux mois qui suivent leur désignation, les membres du Conseil adressent personnellement à l'organe chargé de la déontologie du Conseil et au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur désignation et dans les cinq années précédant cette date* ».

Compte tenu des conditions d'installation du collège, qui n'a pu se réunir qu'à compter du mois de mars 2022, les membres du Conseil n'ont pas eu la possibilité de faire parvenir leur déclaration d'intérêts au collège de déontologie dans les deux mois normalement impartis pour ce faire. Les déclarations ont donc commencé à être transmises au collège à l'automne 2022. Le collège notait, dans ses rapports 2022 et 2023, que l'ensemble des déclarations ne lui avaient pas encore été transmises à la date de la rédaction de ces rapports. Bien que le nombre de déclarations manquantes ait diminué depuis lors, le collège ne dispose toujours pas, près de trois années après son installation et malgré de multiples relances par ses soins et par le secrétariat général, de l'ensemble des déclarations des membres.

Une vingtaine de déclarations sont ainsi encore manquantes. Le président du Conseil a été saisi de cette situation. Le collège note qu'à défaut de régularisation, l'article 8 du décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fait de l'absence de transmission de la déclaration au collège une cause de démission d'office. Par ailleurs, le collège n'a jamais été destinataire de déclarations modificatives.

Les déclarations d'intérêts reçues ont été systématiquement analysées par le collège afin de déceler les potentiels cas de conflits d'intérêts. Le contenu de ces déclarations est particulièrement précieux pour la cartographie des risques, raison pour laquelle l'absence de transmission de certaines déclarations est particulièrement dommageable.

Dans la perspective du futur mandat, il serait nécessaire que les nouveaux membres soient sensibilisés à l'importance de l'établissement et l'actualisation des déclarations d'intérêts.

b. Les avis du Collège

• **Recommandations pour une meilleure prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis du Conseil économique, social et environnemental**

Le collège de déontologie a transmis au bureau, le 15 octobre 2024, des recommandations sur la prévention des conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître dans le cadre de l'élaboration des avis du Conseil.

Le collège a choisi une approche concrète en étudiant le processus d'élaboration de deux avis adoptés par le Conseil depuis le début de la mandature en cours, soit :

- « *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous* », préparé par la Commission Education, culture et communication, adopté le 29 mars 2023 ;
- « *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques* » préparé par la Commission Economie et finances, adopté le 13 avril 2022.

Pour établir au plus juste ses recommandations, le Collège a examiné l'ensemble des comptes-rendus de réunions de ces deux commissions et il a procédé à l'audition des présidentes et présidents des commissions, des administrateurs et des rapporteuses et rapporteurs des deux avis. Un résumé de ces auditions et des éléments issus des comptes rendus des réunions des commissions a été présenté en amont de chaque recommandation du collège et la liste de l'ensemble des auditions effectuées figure en annexe du texte de l'avis. Le collège a présenté les projets des recommandations envisagées aux présidentes et présidents des différentes formations de travail pour recueillir leurs réactions et avis.

Le CESE est une assemblée dont la composition répond à des modes de désignation spécifiques qui ont pour objectif d'assurer une représentation équilibrée et plurielle de la société civile.

Le risque de conflit d'intérêts affectant l'impartialité des avis peut apparaître faible compte tenu de la pratique, désormais quasi systématique, de désignation de plusieurs rapporteurs pour un même avis : sur les vingt derniers avis du CESE, un a vu la désignation de trois rapporteur(e)s, seize de deux rapporteur(e)s et trois d'un(e) seul(e) rapporteur(e) alors que les vingt avis précédents avaient été rapportés par un tandem dans seulement la moitié des cas. Par ailleurs, la participation importante aux travaux (20 présents sur 27 en moyenne sur l'ensemble des réunions consacrées à l'avis sur le parasport et 25 sur 35 pour l'avis sur le modèle assurantiel) peut aussi être considérée comme une garantie au regard des risques de conflit d'intérêts.

Compte tenu de ces éléments de contexte, le collège a choisi de centrer ses recommandations (figurant en annexe du présent rapport) sur quelques étapes clés de l'élaboration des avis : le choix des rapporteurs, le choix des personnes auditionnées et leurs liens d'intérêt, les diverses méthodes de travail collectif au sein des commissions, en ce qu'elles peuvent avoir un lien avec le sujet traité.

En particulier, le collège a proposé que soit prévue sa consultation avant la désignation d'un rapporteur, soit entre sa sélection par la commission et sa validation par le bureau, soit sur la saisine du rapporteur volontaire ou déjà pressenti, afin de s'assurer de l'absence d'une situation de conflit d'intérêts.

S'agissant des personnes auditionnées, à l'instar des pratiques habituelles dans les congrès médicaux par exemple, le Collège recommande de demander aux personnalités auditionnées de déclarer leurs liens d'intérêts personnels, et ce en séance avant l'audition, les personnalités auditionnées étant préalablement informées de cette pratique par l'administration de la commission. Ainsi serait mise en œuvre une transparence des auditions par les commissions, cette approche paraissant préférable, compte tenu de la nature des attributions du Conseil, à celle consistant à exclure des auditions toute personne ayant des liens d'intérêts significatifs.

Sur l'ensemble de ces questions, le collège a recommandé de privilégier des actions préventives et collégiales par l'organisation d'une revue des différentes pratiques observées dans les commissions et de prévoir des moments formalisés d'échange de bonnes pratiques entre les présidences des formations de travail, avant une formalisation éventuelle.

• **Recommandations du collège de déontologie sur les risques déontologiques dans les conventions citoyennes**

Le collège de déontologie a également transmis au bureau, le 15 octobre 2024, des recommandations portant sur les conflits d'intérêts susceptibles de se poser dans les conventions citoyennes.

Le collège a fondé ses recommandations en prenant appui sur les deux conventions citoyennes nationales qui se sont déroulées au sein du Conseil, l'une pour le climat (2019-2020), l'autre sur la fin de vie (2022-2023). Il a pris connaissance des principales études et retours d'expérience consacrés aux conventions pour le climat et sur la fin de vie, procédé à l'audition des associations de citoyens formées à l'occasion de leurs travaux, des présidents ou coprésidents de leurs comités de gouvernance, de certains de leurs garants et des représentants des services du Conseil qui ont suivi ces conventions.

Le collège a abordé la question des conflits d'intérêts dans les conventions citoyennes en tenant compte à la fois de la définition propre aux conflits d'intérêts des membres du Conseil et de celle qui lui est donnée en général dans la vie publique, et en ayant à l'esprit qu'une convention citoyenne doit examiner la diversité des positions, des points-de-vue, des opinions sur un thème donné. La recherche d'une neutralité des acteurs d'une convention citoyenne risquerait, dès lors, d'être à rebours de la finalité de ce mode de consultation du public. Le collège a donc privilégié, autant qu'il lui était possible une approche fondée sur la transparence, sur une définition claire et diffusée des rôles respectifs des différents acteurs d'une convention.

En premier lieu, le Collège a insisté sur la nécessité d'une information sur la composition de la convention et les rôles respectifs assignés à chaque catégorie d'intervenants dans le déroulement des travaux en distinguant ceux qui seront amenés à participer aux discussions et débats et à prendre position sur les questions de fond associées au thème de la convention et ceux qui ont plutôt une fonction de soutien, d'appui à ceux-ci.

Le collège a privilégié la formulation de recommandations sur le traitement des situations de conflits d'intérêts visant des intervenants appelés à émettre des opinions, à prendre des positions sur les discussions et débats de fond, estimant qu'en principe le rappel « administratif » aux autres intervenants des limites assignées à leur rôle, leur fonction, devait suffire à empêcher des empiètements de leur part.

La considération que les travaux d'une convention citoyenne ne constituent pas une étape légalement obligatoire dans une procédure décisionnelle, et celle qu'une convention citoyenne doit se nourrir de la diversité la plus grande des connaissances et opinions sur le thème qui lui est assigné ont conduit le collège à ne pas retenir des procédures ayant pour finalité la mise à l'écart de personnalités engagées ou aux positions tranchées, voire militantes. C'est pourquoi il n'a pas préconisé l'établissement de déclarations d'intérêts, aussi bien pour les membres de la convention que pour les experts appelés à s'exprimer devant elle. Et pour ces derniers, elle a estimé que c'est la transparence des engagements, des opinions, des positions, qui devait être assurée devant la convention, en leur demandant de faire connaître, avant le début de leur intervention, les engagements, prises de position, intérêts qui sont les leurs. Une telle contextualisation permet de savoir d'où parlent les experts et de permettre l'organisation du pluralisme sur chaque sujet faisant débat.

Enfin, le collège a émis le souhait que le CESE se dote d'un document exposant les lignes directrices relatives à l'organisation des conventions citoyennes, les principes déontologiques applicables aux acteurs de ces conventions devant y trouver place.

Il appartiendra au bureau de déterminer les suites à donner à ces deux avis.

c. Les saisines du collège de déontologie

En 2024, le collège a été saisi d'une demande d'avis sur une éventuelle situation de conflit d'intérêts dans l'exercice du mandat. Cette saisine émanait d'un membre du Conseil dans le cadre de sa candidature au rapport d'un avis, conformément d'ailleurs aux recommandations de méthode formulées par le collège en la matière.

Sur la base des éléments et des informations recueillis et de l'audition de la personne concernée, le collège a estimé qu'en l'espèce, la situation portée à sa connaissance ne caractérisait pas un conflit d'intérêts mais relevait d'un exercice normal du mandat.

L'avis a été communiqué au membre concerné à titre personnel et confidentiel, comme le prévoit le règlement intérieur du Conseil.

Le collège n'a pas été saisi d'autres situations individuelles entre avril 2024 et mars 2025.

3. Les travaux en cours

Dans le cadre de ses travaux, le collège a ouvert un cycle de rencontres avec l'ensemble des présidentes et présidents de groupe afin de leur présenter son programme de travail pour l'année 2025, et de recueillir leurs observations et commentaires.

En 2025, le collège a choisi de concentrer ses réflexions autour de quatre sujets. Au premier semestre, le collège formulera, sur le fondement des éléments fournis par l'administration du Conseil, deux avis portant respectivement sur :

- la mise en œuvre de la réglementation des frais de mandat ;
- la mise en œuvre des règles relatives au présentisme.

Le collège finalisera également ses avis, à l'automne prochain, sur :

- les règles de gestion des cadeaux et invitations ;
- la gestion des cas de violences sexistes et sexuelles, et de harcèlement.

4. Les perspectives du collège

Outre les travaux en cours, le collège entend assurer le suivi des avis rendus en 2024, à l'aune de la pratique et des éventuelles questions qui demeurent ou qui ont émergé. Ceci concernera notamment la mise en œuvre du bilan de mandat demandé annuellement à chaque membre et de la charte d'engagement.

Enfin, il envisage de :

- préparer la prochaine mandature, en particulier sur les questions déontologiques, à destination des nouveaux membres ;
- évaluer la mise en œuvre du code de déontologie.

Le collège prendra connaissance des conclusions et des recommandations de la Cour des comptes dans le cadre de l'achèvement de son contrôle sur le Conseil.

L'article 13 du règlement intérieur du CESE prévoyant que les membres du collège sont nommés pour une durée de cinq années, non renouvelable, à compter de son installation et l'installation du collège ayant eu lieu le 24 mars 2022, le mandat de ses membres court jusqu'au 23 mars 2027, ce qui permettra au Conseil de disposer d'un organe déontologique lors du changement de mandature.

Annexes :

- Annexe 1 : missions du Collège de déontologie
- Annexe 2 : composition du Collège de déontologie au 31 décembre 2024
- Annexe 3 : textes juridiques
- Annexe 4 : code de déontologie
- Annexe 5 : avis portant « *Recommandations pour une meilleure prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis du Conseil économique, social et environnemental* ».
- Annexe 6 : avis portant « *Recommandations du collège de déontologie sur les risques déontologiques dans les conventions citoyennes* ».

ANNEXE 1

MISSIONS DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE

En application de l'article 13 du règlement intérieur du Conseil, le collège de déontologie est chargé :

- 1° Dans les trois mois suivant sa première installation, d'élaborer un projet de code de déontologie à partir duquel le Bureau, en application de l'article 15-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, établit la proposition de code de déontologie soumise au vote de l'assemblée ;
- 2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant les membres du Conseil ainsi que les personnes extérieures participant à ses travaux, sur saisine de l'intéressé, de la présidente ou du président du Conseil ou du Bureau à la majorité de ses membres ; le collège peut décider de rendre publics des avis ne portant pas sur des situations individuelles ;
- 3° De formuler des recommandations de nature à éclairer les membres du Conseil sur l'application du code de déontologie prévu à l'article 15-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, à son initiative, sur saisine de la présidente ou du président du Conseil ou du Bureau à la majorité de ses membres ;
- 4° De rendre un avis sur les règles relatives au présentéisme ou sur toute modification de ces dernières ; de rendre un avis au conseil de questure en cas de contestation de la part d'un membre du Conseil sur l'application des règles relatives au présentéisme ;
- 5° De rendre un avis sur la liste des frais de mandat éligibles à l'indemnité représentative de frais ; de rendre un avis au conseil de questure lorsque sa position sur l'éligibilité d'une dépense à l'indemnité représentative de frais est contestée par une conseillère ou un conseiller ;
- 6° De rendre un avis sur les signalements portés à sa connaissance par la cellule d'écoute, de conseil, d'accompagnement et d'alerte en matière de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et de violences sexistes ou sexuelles concernant, ou impliquant, un membre du Conseil.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE AU 31.12.2024

Les membres du collège de déontologie siègent à titre bénévole.

Eric Buge, au titre du Conseil d'État

Ancien administrateur de l'Assemblée nationale, Eric Buge est actuellement maître des requêtes au Conseil d'Etat. Il a été secrétaire général adjoint de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) entre 2014 et 2017.

Etienne Caniard, au titre d'un ancien mandat au CESE

Ancien conseiller du CESE (vice-président de la section des affaires sociales et de la santé), Etienne Caniard a exercé de nombreuses responsabilités dans le monde sanitaire et de la protection sociale. Il a notamment été un des acteurs des Etats généraux de la santé et de la loi Droits des malades, membre du collège de la Haute Autorité de Santé (HAS) et président de la Mutualité française.

Mireille Faugère, au titre de la Cour des comptes

Mireille Faugère est conseillère maître honoraire de la Cour des comptes, référente égalité professionnelle et diversité au sein des juridictions financières. Elle est membre de la Commission des participations et des transferts et présidente de formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Elle a été directrice générale de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et membre du comité exécutif de la SNCF en charge de la grande vitesse en France et en Europe.

Delphine Lalu, au titre d'un ancien mandat au CESE

Siégeant au sein du groupe des associations du CESE, représentant les fonds et fondations, elle a été présidente de la Section des activités économiques du CESE entre 2015 et 2021. Elle œuvre dans le conseil en responsabilité sociétale des organisations, le développement durable, la philanthropie et le mécénat. Elle est à ce titre administratrice de nombreuses associations.

Daniel Ludet, au titre de la Cour de cassation

Après avoir exercé des fonctions juridictionnelles au siège et au parquet ainsi qu'au ministère de la justice, il a terminé sa carrière à la Cour de cassation. Il a également dirigé l'École nationale de la magistrature de 1992 à 1996 et été membre des cabinets de deux ministres de la justice (1990-1992) ainsi que du cabinet du Premier ministre (1997-2002). Membre du Conseil supérieur de la magistrature (2011-2015), il a présidé le collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire (2020-2023) et a été le déontologue de la Haute Autorité de Santé (2016-2022).

Nicole Verdier-Naves, au titre d'un ancien mandat au CESE

Membre du CESE de 2015 à 2021 au titre des personnalités qualifiées, elle a siégé au sein de la commission des affaires économiques et a été rapporteure ou corapporteure de deux avis au cours de la mandature. Ancienne dirigeante d'EDF (DRH et management).

ANNEXE 3

TEXTES JURIDIQUES

Extraits de l'ordonnance ° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental

ARTICLES 10-1, 15-1 ET 22

Article 10-1

I. Pour les membres du Conseil économique, social et environnemental, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

II. Dans les deux mois qui suivent leur désignation, les membres du Conseil adressent personnellement à l'organe chargé de la déontologie du Conseil et au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur désignation et dans les cinq années précédant cette date.

Toute modification substantielle des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

Les membres du Conseil peuvent joindre des observations à leur déclaration d'intérêts.

Les III et IV de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique s'appliquent à la déclaration d'intérêts des membres du Conseil.

Le V du même article 4, le I de l'article 10, les deux derniers alinéas du II de l'article 20 et l'article 26 de la même loi s'appliquent aux membres du Conseil.

Lorsque la Haute Autorité constate qu'un membre du Conseil ne respecte pas les obligations prévues au présent article, elle en informe le président du Conseil.

Article 15-1

Sur proposition du bureau, le Conseil économique, social et environnemental arrête un code de déontologie qui doit être approuvé par décret. Ce code précise les règles applicables aux membres du Conseil ainsi qu'aux personnes extérieures participant à ses travaux.

Un organe chargé de la déontologie s'assure du respect du code de déontologie. Sa composition est fixée par le règlement du Conseil.

Article 22

Les membres du Conseil économique, social et environnemental reçoivent une rémunération dont le montant ne peut être supérieur au tiers de l'indemnité parlementaire et des indemnités calculées par jour de présence.

Les membres du Conseil économique, social et environnemental perçoivent une indemnité représentative de frais. L'utilisation de cette indemnité, pour chaque membre du Conseil, doit être en lien avec l'exercice de son mandat. La liste des frais de mandat est arrêtée par le bureau, sur proposition des questeurs et après avis de l'organe chargé de la déontologie.

Le montant de cette rémunération et de ces indemnités est fixé par décret.

Le montant des indemnités des personnes désignées en application des 1° et 2° de l'article 12 est fixé par décret.

Les membres du Conseil économique, social et environnemental remettent au président un rapport de leur activité annuelle. Ce rapport est rendu public sur le site internet du Conseil.

EXTRAITS DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CESE

Art. 12. Attributions du conseil de questure

Dans le cadre de sa mission de suivi de l'exécution du budget fixée à l'article 7 du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017, le conseil de questure exerce notamment les attributions suivantes :

- 1° Il élabore la proposition de budget du Conseil qui, après avis du Bureau, est transmise à la Première ministre ou au Premier ministre pour adoption. Une fois par an, les comptes de l'année précédente approuvés par les questrices ou les questeurs et le budget adopté pour l'année en cours sont présentés par les questrices ou les questeurs en assemblée plénière.
- 2° Il adopte le règlement intérieur des achats et des marchés et est informé de l'exécution financière des marchés publics ;
- 3° Il approuve les conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage conclues par le Conseil avec des opérateurs immobiliers en vue de l'entretien, de la rénovation ou de l'agrandissement de ses locaux ;
- 4° Il adopte, la grille tarifaire et le contrat-type de mise à disposition des locaux du Conseil et est consulté sur tout projet de convention domaniale dérogeant à ce contrat-type ;
- 5° Il approuve les tarifs des prestations et produits qui font l'objet d'une facturation aux membres, aux agents du Conseil ou aux tiers, dans l'enceinte du Conseil ;

- 6° Il propose au Bureau après avis du collège de déontologie les règles relatives au présentéisme, dont il suit l'application ; il décide des indemnités à servir aux membres au vu du bilan mensuel de présentéisme ; en cas de contestation de la part d'un membre du Conseil sur l'application des règles relatives au présentéisme, il se prononce après avis du collège de déontologie ;
- 7° Il propose au Bureau après avis du collège de déontologie la liste des frais de mandat éligibles à l'indemnité représentative de frais ; en cas de contestation de la part d'un membre du Conseil sur l'éligibilité d'une dépense à l'indemnité représentative de frais, il se prononce après avis du collège de déontologie ;
- 8° Il propose au Bureau tout projet de modification du règlement de la caisse de retraites des membres du Conseil et en contrôle l'application ;
- 9° Il valide les projets de budget des manifestations ou colloques organisés par le Conseil ;
- 10° Il valide les demandes de budget complémentaires des formations de travail pour la confection des différents types de travaux consultatifs ;
- 11° Il est destinataire des éventuels rapports d'audit ou de certification des comptes du Conseil qui seraient produits, et adopte les mesures qui en découlent ; il est destinataire à échéances régulières des diagnostics et actions découlant des dispositifs de contrôle interne et de gestion et il décide au vu des risques et priorités identifiés des actions à conduire dans ce cadre ;
- 12° Il est consulté sur tout projet de procédure interne affectant la chaîne de la dépense ainsi que sur les délégations de signature accordées dans ce cadre ;
- 13° Il est consulté sur les conventions de subvention et de partenariat conclues par le Conseil ;
- 14° Il est informé au début de chaque exercice de l'état prévisionnel des effectifs, des départs, des recrutements et de l'évolution des crédits de personnel ainsi que du montant des dix rémunérations les plus élevées servies par le Conseil ;
- 15° Il se dote des moyens d'établir, dans le respect des règles de la comptabilité publique, une projection à moyen et long terme de l'état de situation financière du Conseil au regard de ses ressources et de ses charges prévisibles dont il rend compte au Bureau ;
- 16° Il peut proposer la mise en place d'outils de pilotage en vue d'améliorer la gestion et le contrôle internes.
- 17° En vertu du deuxième alinéa de l'article 3 du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 modifié, il fixe les dépenses éligibles à la dotation dédiée au fonctionnement des groupes. Il est destinataire en début de mandature des conventions liant le Conseil à chacune des entités auxquelles le montant de la dotation mentionnée à l'article 16 du présent règlement est versé. Il procède à l'examen de ces dotations et des justificatifs afférents. Il formule ses observations aux entités récipiendaires de ces fonds et, le cas échéant, peut solliciter le reversement des fonds dont l'usage n'aurait pas été justifié.

Art. 13. Collège de déontologie

I. Conformément à l'article 15-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360, il est institué un collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental.

Sa composition est la suivante :

- 1° Un membre du Conseil d'État, en activité ou honoraire, désigné par la vice-présidente ou le vice-président du Conseil d'État ;
- 2° Une magistrate ou un magistrat de la Cour des comptes, en activité ou honoraire, désigné par la première présidente ou le premier président de la Cour des comptes ;
- 3° Une magistrate ou un magistrat de la Cour de cassation, en activité ou honoraire, désigné par la première présidente ou le premier président de la Cour de cassation ;
- 4° Trois personnes choisies par le Bureau, parmi d'anciens membres du Conseil ayant siégé dans la précédente mandature.

La présidente ou le président du collège est élu par les membres du collège parmi ceux désignés par la vice-présidente ou le vice-président du Conseil d'État, la première présidente ou le premier président de la Cour des comptes et la première présidente ou le premier président de la Cour de cassation.

La durée du mandat des membres du collège de déontologie est de cinq ans non renouvelable à compter de la décision de la présidente ou du président du Conseil installant le collège.

En cas d'interruption du mandat d'un des membres pour quelque raison que ce soit, il est remplacé pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à deux ans, le membre remplaçant peut effectuer un nouveau mandat.

En cas de partage des voix, celle de la présidente ou du président est prépondérante.

II. Le collège de déontologie est chargé :

- 1° Dans les trois mois suivant sa première installation, d'élaborer un projet de code de déontologie à partir duquel le Bureau, en application de l'article 15-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, établit la proposition de code de déontologie soumise au vote de l'assemblée ;
- 2° De rendre des avis sur toute question déontologique concernant les membres du Conseil ainsi que les personnes extérieures participant à ses travaux, sur saisine de l'intéressé, de la présidente ou du président du Conseil ou du Bureau à la majorité de ses membres ; le collège peut décider de rendre publics des avis ne portant pas sur des situations individuelles ;
- 3° De formuler des recommandations de nature à éclairer les membres du Conseil sur l'application du code de déontologie prévu à l'article 15-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, à son initiative, sur saisine de la présidente ou du président du Conseil ou du Bureau à la majorité de ses membres ;

- 4° De rendre un avis sur les règles relatives au présentéisme ou sur toute modification de ces dernières ; de rendre un avis au conseil de questure en cas de contestation de la part d'un membre du Conseil sur l'application des règles relatives au présentéisme ;
 - 5° De rendre un avis sur la liste des frais de mandat éligibles à l'indemnité représentative de frais ; de rendre un avis au conseil de questure lorsque sa position sur l'éligibilité d'une dépense à l'indemnité représentative de frais est contestée par une conseillère ou un conseiller ;
 - 6° De rendre un avis sur les signalements portés à sa connaissance par la cellule d'écoute, de conseil, d'accompagnement et d'alerte en matière de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et de violences sexistes ou sexuelles concernant, ou impliquant, un membre du Conseil.
- III. Lorsqu'il constate un manquement au code de déontologie, le collège en informe le Bureau, qui prend les mesures appropriées. Le membre qui ne s'est pas mis en conformité avec ses obligations dans les trois mois suivant la réception de l'invitation qui lui a été adressée par le Bureau peut faire l'objet d'une sanction selon les modalités prévues aux articles 61 à 63 du présent règlement.
- IV. Les membres du collège de déontologie perçoivent une indemnité par réunion du collège à laquelle ils ont participé et une indemnité par rapport à leur charge, dont les montants sont fixés par le Bureau. Leurs frais de déplacement sont pris en charge dans les conditions prévues pour les personnels civils de l'Etat par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

Art. 63. Censure avec exclusion temporaire

La censure avec exclusion temporaire est prononcée contre tout membre du Conseil qui :

- 1° Après deux rappels à l'ordre, n'a pas déféré aux injonctions de la présidente ou du président ;
- 2° Dans l'assemblée, a provoqué une scène tumultueuse ;
- 3° A adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ;
- 4° En séance plénière, a fait appel à la violence ;
- 5° S'est rendu coupable d'outrage envers l'assemblée, envers sa présidente ou son président ou envers la présidente ou le président de séance.

La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux du Conseil et la privation de tous les droits attachés à la qualité de membre du Conseil, jusqu'à l'expiration du quinzième jour qui suit celui où la mesure a été prononcée.

Elle est prononcée par l'assemblée, par un vote et sans débat, après avis du collège de déontologie, sur la proposition de la présidente ou du président, après que le Bureau a entendu les explications de l'intéressée ou de l'intéressé.

Art. 67. Indemnité représentative de frais

L'indemnité représentative de frais (IRF) prévue à l'article 3 du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 est versée sur un compte bancaire spécifique ouvert par le membre du Conseil. Les dépenses effectuées au moyen de cette indemnité doivent avoir un lien direct avec l'exercice du mandat du membre.

La liste et les modalités des dépenses éligibles à l'indemnité représentative de frais sont arrêtées sur proposition du conseil de questure, après avis du collège de déontologie, par une décision du Bureau.

Un contrôle des dépenses imputées sur l'IRF est effectué par le conseil de questure, à l'aide des services du Conseil, notamment au regard de la liste des dépenses éligibles.

En cas de dépenses inférieures au montant de l'IRF versée, le membre reverse le trop-perçu au Conseil dans des conditions définies par le conseil de questure et validées par le Bureau.

ANNEXE 4

CODE DE DEONTOLOGIE DU CESE

Approuvé par décret n° 2022-1436 du 16 novembre 2022

Vu :

- l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, notamment ses articles 10-1, 15-1 et 22 ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental ;
- le règlement intérieur du Conseil économique, social et environnemental, notamment son article 13 ;
- la délibération en date du 20 septembre 2022 du Bureau du Conseil Economique Social et environnemental, conformément à l'article 15-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 ;
- le vote émis le 27 septembre 2022 par l'Assemblée du Conseil économique social et environnemental, conformément à l'article 15-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 ;

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE

RAPPEL DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les conseillères et conseillers, dans le cadre de leur mission consultative auprès des pouvoirs publics, exercent un mandat d'intérêt général. Représentant les principales activités du pays, ils favorisent la participation de celles-ci à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Ils exercent ce mandat avec conscience et dignité. A ce titre, ils apportent aux débats les valeurs qui sont les leurs et celles des organisations qui les ont désignés.

Ils expriment ces valeurs dans le respect de la charte des Droits fondamentaux et des dispositions constitutionnelles d'attachement aux Droits de l'homme, aux principes de la souveraineté nationale, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement de 2004.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES

Article 1^{er} - Champ d'application

Le présent code de déontologie s'applique aux membres du Conseil.

Il s'applique également, en tant qu'ils participent aux travaux du Conseil, aux représentantes et représentants des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements (par exemple les CESER) et aux citoyennes et citoyens associés aux travaux du Conseil, à l'exception des articles 3 et 9. Les conseillères et conseillers sont responsables du respect, par les expertes et experts qu'ils introduisent au Conseil, des principes figurant dans le présent code de déontologie.

Article 2 - Intérêt général

Les conseillères et conseillers œuvrent, dans le cadre de leurs fonctions au Conseil, à la poursuite de l'intérêt général.

Ils veillent à éviter toute situation de conflit d'intérêts entendue comme une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

Article 3 - Indépendance

Les conseillères et les conseillers sont nommés en tant que membre du Conseil au titre de leur engagement dans des organisations de la société civile, avec lesquelles ils conservent des liens durant leur mandat. Ils veillent à éviter toute attitude qui empêcherait l'élaboration d'une position collective du Conseil.

Article 4 - Intégrité

Les conseillères et conseillers utilisent les moyens mis à leur disposition par le Conseil économique, social et environnemental uniquement dans le cadre de leur mandat, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt particulier ou de l'obtention d'un bénéfice financier pour eux-mêmes, leurs proches ou l'organisation qui les a désignés.

Ils veillent à en faire une utilisation raisonnable et conforme à leur objet.

Article 5 - Exemplarité

Les conseillères et conseillers adoptent un comportement exemplaire dans l'exercice de leur mandat, en particulier en matière de lutte contre le harcèlement et les violences sexuelles et recourent, en tant que de besoin, aux dispositifs mis en œuvre par le Conseil dans ces domaines.

S'ils sont amenés à s'exprimer en public sur les travaux du Conseil, ils le font avec prudence et modération, dans le respect des dispositions préliminaires édictées par le présent code de déontologie

Article 6 - Assiduité

Les conseillères et conseillers s'engagent à participer assidument et activement, sur place dans toute la mesure du possible, aux travaux du Conseil et des instances au sein desquelles ils ont été désignés.

Les règles de présence et les conséquences prévues en cas de manquement sont définies conformément au règlement intérieur du Conseil.

SECONDE PARTIE

PROCÉDURES

Article 7 - Cadeaux et invitations

Les conseillères et conseillers refusent tout cadeau ou invitation dont l'importance pourrait les mettre dans une situation de dépendance vis-à-vis de tiers.

Les conseillères et conseillers déclarent au Président tout cadeau et toute invitation reçus en tant que membre du Conseil dont la valeur est supérieure à 150 euros. La liste des cadeaux et invitations déclarés est rendue publique.

Article 8 - Déports

Etant rappelé la mission d'intérêt général confiée aux conseillers, ceux-ci s'abstiennent de tout conflit entre leurs intérêts personnels, et les travaux, déclarations ou votes qui sont les leurs dans l'exercice de leur mandat.

Ils font connaître au Bureau du CESE ou au collège de déontologie, les intérêts personnels qu'ils seraient susceptibles de détenir dans un domaine sur lequel ils prennent position dans le cadre des travaux du Conseil. Connaissance prise de cette déclaration, le Bureau ou le collège de déontologie, apprécie la compatibilité de celle-ci avec les travaux menés.

Ils se déportent de tout dossier dans lequel ils pourraient se trouver en situation de conflit personnel d'intérêts, extérieur à l'organisation qu'ils représentent et ne participent pas aux votes dans le cadre de ces dossiers.

Article 9 - Rapporteurs

Le membre pressenti pour exercer des fonctions de rapporteur au sein d'une formation de travail fait état, auprès du Bureau, préalablement à sa désignation, de tout lien d'intérêts, personnel ou par l'intermédiaire de l'organisation à laquelle il appartient, qu'il peut avoir dans le domaine considéré.

À titre de bonne pratique, une attention particulière est portée, quand la situation se présente, lorsque la rapporteure ou le rapporteur désigné, est issu d'une organisation qui a des intérêts importants dans le domaine qui fait l'objet du rapport, ou lorsque la ou le rapporteur(e) a un engagement personnel notoire dans ce domaine. Le Bureau, dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 8 du règlement intérieur, pourra alors rappeler l'obligation d'objectivité et d'impartialité qui pèse sur les rapporteurs, ou proposer la désignation d'un co-rapporteur afin d'éviter que cette situation ne porte atteinte à la qualité des travaux du Conseil.

Article 10 - Dispositions d'application

Le Président ou le Bureau, soumettent au collège de déontologie, dans les conditions de l'article 11 ci-après, les situations qu'ils estimeraient litigieuses.

Article 11 - Consultation du collège de déontologie

Les conseillères et conseillers peuvent demander un avis au collège de déontologie sur toute question suscitée par la mise en œuvre du présent code de déontologie.

Le collège peut également être saisi par tout fonctionnaire ou contractuel des services du Conseil ou toute attachée ou attaché de groupe qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions.

Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels. Le collège de déontologie ne peut en faire état, notamment dans son rapport d'activité, que sous une forme anonymisée, dans le but d'éclairer les conseillères et conseillers quant à la mise en œuvre du présent code et, le cas échéant, d'enrichir ce dernier à la lumière de l'expérience.

ANNEXE 5

RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS DÉONTOLOGIQUES LORS DE L'ÉLABORATION DES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les exigences de la société au regard du respect des règles déontologiques, et notamment de la prise en considération des éventuels conflits d'intérêts, se sont renforcées au cours des dernières années et sont devenues un élément important pour la crédibilité et donc l'impact et la pertinence de tout rapport ou avis rendu public. Le CESE n'échappe pas à ce mouvement et le collège de déontologie a souhaité regarder comment cette préoccupation était prise en compte lors de l'élaboration de ses avis. Ce thème de travail a été ainsi proposé par le collège au Bureau du CESE, qui l'a approuvé.

Bien sûr, les présentes recommandations ne comportent aucun regard sur le fond des avis du CESE. Il ne s'attache qu'à l'examen des pratiques et méthodes mises en œuvre aux différentes étapes de leur élaboration sous l'angle des questions déontologiques.

Deux avis, élaborés par deux formations de travail différentes, la Commission Education, culture et communication et la Commission Economie et finances, ont été retenus à titre d'« échantillon » pour mener à bien ce travail : d'une part l'avis intitulé « Climat, cyber, pandémie: le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques » adopté le 13 avril 2022 ; d'autre part, l'avis « Développer le parasport en France: de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous » adopté le 29 mars 2023.

Outre l'examen de l'ensemble des comptes rendus de réunions de ces deux commissions, il a été procédé à l'audition des présidentes et présidents des commissions, des administrateurs et des rapporteuses et rapporteurs des deux avis (cf. annexe). Le collège a présenté une ébauche des recommandations envisagées aux présidentes et présidents des différentes formations de travail.

Un résumé des auditions et des éléments issus des comptes rendus des réunions des commissions est présenté en amont de chaque recommandation du collège. La liste de l'ensemble des auditions effectuées figure en annexe du présent texte.

*

Le CESE est une assemblée dont la composition répond à des modes de désignation spécifiques qui ont pour objectif d'assurer une représentation équilibrée et plurielle de la société civile.

Cette spécificité conduit à distinguer les intérêts qui lient les conseillères et les conseillers à l'organisation ayant procédé à leur désignation (ils sont naturellement porteurs d'intérêts), de des intérêts personnels, qui font par ailleurs l'objet d'une déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (profession, participations financières, fonctions de direction dans des entités publiques ou privées...).

Ainsi, s'agissant des membres du CESE, le législateur organique a adapté la définition du conflit d'intérêts spécifique, qui tient compte à la fois des missions qui sont celles du Conseil et des règles régissant sa composition et la désignation de ses membres. L'article 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental définit, pour les membres du Conseil, le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* ».

Si les liens d'intérêts relatifs à l'appartenance aux organisations de la société civile, inhérents à l'organisation du CESE et aux modes de désignation, sont transparents et connus, ils doivent cependant faire l'objet d'attention au regard du risque de suspicion sur le contenu des avis. Ce risque peut apparaître faible compte tenu de la pratique, désormais quasi systématique, de désignation de plusieurs rapporteurs pour un même avis : sur les vingt derniers avis du CESE, un a vu la désignation de trois rapporteur(e)s, seize de deux rapporteur(e)s et trois d'un(e) seul(e) rapporteur(e) alors que les vingt avis précédents avaient été rapportés par un tandem dans seulement la moitié des cas. Par ailleurs, la participation importante aux travaux (20 présents sur 27 en moyenne sur l'ensemble des réunions consacrées à l'avis sur le passaport et 25 sur 35 pour l'avis sur le modèle assurantiel) peut aussi être considérée comme une garantie au regard des risques de conflit d'intérêts.

Compte tenu de ces éléments de contexte, le collège a choisi de centrer ses recommandations sur quelques étapes clés de l'élaboration des avis : le choix des rapporteurs, le choix des personnes auditionnées et leurs liens d'intérêt ainsi que les diverses méthodes de travail collectif au sein des commissions, en ce qu'elles peuvent avoir un lien avec le sujet traité.

Les précautions en matière de choix des rapporteurs

Après le choix d'un thème, le processus pour désigner les rapporteurs a été décrit comme assez naturel, mélange de candidature spontanée au regard de l'intérêt suscité par le sujet et/ou de l'existence d'une expertise sur le sujet, affinité personnelle pour travailler ensemble dans le cadre de binômes, souhait d'équilibre des sensibilités et des formations représentées dans la commission. Pour les deux avis étudiés, c'est un binôme de rapporteurs qui a été désigné, ce qui a permis d'équilibrer les points de vue. Les candidatures de personnalités très proches des sujets traités n'ont pas été écartées. Des rapporteurs sont parfois même désignés

explicitement pour leur connaissance du sujet. Des difficultés peuvent se révéler mais rarement sur des questions explicites de conflits d'intérêts. Globalement les questions déontologiques sont peu présentes lors de la désignation des rapporteurs, la diversité des points de vue représentés étant considérée comme garante des équilibres.

Si les liens des membres avec leur organisation sont connus et donc transparents, il convient néanmoins, en conformité avec l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, de vérifier l'absence de potentiels conflits d'intérêts personnels à partir des déclarations d'intérêts des conseillers.

Le collège de déontologie étant le seul, au sein du Conseil, à avoir accès à ces informations confidentielles, deux options peuvent être proposées sur la procédure à adopter :

- **Option 1 : lorsque la commission a procédé à la sélection des rapporteurs et avant validation de ce choix au Bureau du CESE, le nom des rapporteurs pressentis serait communiqué au président du collège de déontologie**, ce dernier confirmant l'absence de conflit d'intérêts au président de la commission qui l'aura sollicité. Dans le cas contraire, le conflit d'intérêts potentiel serait porté à la connaissance du président de la formation de travail dans le respect de la confidentialité des informations, c'est-à-dire sans pouvoir donner le détail du conflit d'intérêts. Le président de la formation de travail devrait alors procéder à la désignation d'un autre conseiller ou au moins s'assurer de la présence d'un binôme de rapporteurs ;
- **Option 2 : l'autre option serait que le rapporteur volontaire ou déjà pressenti fasse lui-même la démarche auprès du président du collège de déontologie pour s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts lié à sa situation personnelle**. Dans les cas où un doute peut exister, un entretien pourrait être organisé avec le collège, afin que le conseil le plus adapté puisse être donné au rapporteur pressenti. C'est ce dernier qui devrait informer le président de la formation de travail des conclusions du collège (il lui serait également possible de renoncer simplement à rapporter l'avis sans faire état des raisons de ce choix, s'il le préfère). Les textes en vigueur n'imposent pas au rapporteur cette transparence, mais elle paraît souhaitable au collège.

Que ce soit l'une ou l'autre option qui soit choisie, cette procédure se réaliserait en amont de la proposition au Bureau du nom des rapporteurs, la confidentialité devant être garantie. Il convient de rappeler à ce stade qu'un conflit d'intérêts ne peut pas résulter, pour un membre du Conseil, de sa simple appartenance à l'organisation qui l'a désigné.

Il est à souligner que ces précautions supposent que le collège de déontologie s'organise pour répondre rapidement à la saisine, ce qui paraît envisageable.

Les précautions pour le choix des personnalités et experts auditionnés

La recherche de point de vue extérieurs à la commission peut se faire selon des modalités différentes. Pour l'avis sur le parasport : des auditions classiques par la commission, dont le nombre était limité ; des entretiens organisés par les rapporteuses, ouverts aux membres de la commission qui le souhaitent ; des tables rondes permettant l'audition de différents acteurs autour d'un sujet précis et enfin des modalités de participation citoyenne qui ont été confiées à un prestataire de service. Cette dernière modalité n'a pas été retenue pour l'avis sur le modèle assurantiel.

S'il n'appartient pas au collège de déontologie de porter un quelconque jugement sur le choix des personnalités auditionnées, il est en revanche nécessaire de s'interroger sur la méthode de choix retenue et sa transparence. Les procès-verbaux ne font pas apparaître les critères qui ont conduit à retenir telle ou telle audition. S'il a été proposé aux membres de la commission Éducation, culture et communication de faire part de leurs propositions d'audition, aucune de ces propositions ne figure dans les procès-verbaux. Pour la commission Économie et finances un point complet sur le programme d'auditions avec une typologie des profils souhaités a été organisé en commission, avec une répartition équilibrée entre universitaires, représentants des instances de contrôle et de régulation, représentants des assureurs, réassureurs et actuaires, parlementaires, complétée par des retours d'expériences (vallée de la Roya par exemple). Les auditions ont été nombreuses : 63 personnes représentant une cinquantaine d'institutions sous forme de tables rondes (37 personnes) ou d'auditions particulières (26 personnes).

Une formalisation de la méthode présidant au choix des personnalités auditionnées ou entendues en entretien avec les rapporteurs est nécessaire tant les pratiques semblent hétérogènes avec des procédures de désignation qui ne permettent pas de rendre transparentes les raisons des choix et les rôles respectifs de l'administration, des rapporteurs et des membres des commissions. Il est ainsi très difficile de porter un regard d'ensemble sur l'équilibre entre les différents points de vue. Cette formalisation paraît d'autant plus nécessaire que le nombre d'auditions est limité et conduit à multiplier les entretiens particuliers avec les rapporteurs, certes en principe ouverts aux autres membres de la commission, mais en général limités aux rapporteurs et à l'administration avec parfois la participation du président de la commission.

Au-delà, la connaissance du profil professionnel des personnes auditionnées ne permet pas toujours de détecter d'éventuels conflits d'intérêts liés à des activités annexes. A l'instar des pratiques habituelles dans les congrès médicaux par exemple, **il pourrait être demandé aux personnalités auditionnées de déclarer leurs liens d'intérêts personnels.** Cette pratique, dont les personnalités auditionnées seraient préalablement informées, devrait être systématique pour ne pas apparaître comme discriminatoire, même si l'existence et la nature des conflits d'intérêts peuvent être très différentes entre un représentant de l'Etat, un représentant des intérêts économiques des secteurs concernés ou un expert.

Les membres du CESE auditionnés par le collège ont tous souhaité que ce soit l'administration, lors du contact pour l'invitation, qui informe la personne sollicitée. De même, en début d'audition, la présidente ou le président serait appelé(e) à demander à la personne concernée dénoncer ses éventuels liens d'intérêts sur le thème traité.

La formule suggérée par le collège pourrait être la suivante : « dans le cadre de la politique du Conseil économique, social et environnemental, sur la prévention des conflits d'intérêts, vous serez appelé, avant le début de vos propos devant la commission, à faire connaître à ses membres vos éventuels intérêts ou engagements en lien direct ou indirect avec le thème traité ».

Le partage des bonnes pratiques pour l'élaboration des avis

Dans les étapes de constitution d'un avis mentionnées ci-dessus, il est noté une hétérogénéité des pratiques et peu ou pas d'échanges entre les commissions pour comparer leurs modes de fonctionnement. Les présidents des commissions se rencontrent régulièrement à l'initiative du président du CESE mais les échanges ne portent pas sur ces questions.

Plusieurs pratiques, jugées intéressantes par les personnes auditionnées, ont cependant été soulignées : la constitution d'un groupe de travail chargé de la rédaction de la lettre de saisine avant le choix des rapporteurs (vs une lettre rédigée par les rapporteurs pressentis ou proposée par l'administration) ; la rédaction d'une note de méthode sur l'élaboration d'un avis en délai contraint ; l'opportunité de déports lors des auditions quand les rapporteurs ont une implication forte dans les structures auditionnées (quand ils en sont les présidents par exemple) ; l'organisation de la participation citoyenne...

D'autres points saillants sont à mentionner :

- la place de l'administration du CESE dans les modalités d'élaboration des rapports est variable mais néanmoins jugée importante, ce qui justifierait une sensibilisation /formation des équipes du Conseil aux questions déontologiques. La « professionnalisation » des pratiques est jugée souhaitable ;
- de manière générale la question des conflits d'intérêts est considérée comme moins importante au CESE, qui n'a pas de pouvoir de décision contrairement aux assemblées parlementaires , mais les personnalités auditionnées s'accordent pour reconnaître que davantage de solidité sur le plan déontologique peut renforcer la crédibilité des avis.

Sur l'ensemble de ces questions, il serait intéressant d'engager une revue des différentes pratiques observées dans les commissions pour l'élaboration d'un avis et d'initier des moments formalisés d'échange des bonnes pratiques, avant une formalisation éventuelle.

Annexe : Liste des auditions réalisées par le collège de déontologie

17 janvier et 4 juin 2024 : M. Deschamps, président de la commission Éducation, culture et communication

13 février : Mmes Carlach et Le Fur, rapporteuses de l'avis sur le parasport

7 mars : M. Creyssel, président de la commission Economie et finances

18 avril : Mme Huynh et M Woitrain, administrateurs

22 mai : Mme Arav et M Brunet, rapporteur.e.s de l'avis sur le modèle assurantiel

4 juin : Mme Thiéry, présidente Commission Travail et emploi

5 juin : Mme Hamel présidente de la délégation aux droits des Femmes et à l'égalité

5 juin : M. Biès-Péré, président commission Territoires, alimentation et agriculture

7 juin : M. Boucherand, président commission Environnement

20 juin : Mme Barth, présidente commission Affaires sociales et santé

26 septembre : M. Molet, secrétaire général du CESE

ANNEXE 6

RECOMMANDATIONS DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE SUR LES RISQUES DÉONTOLOGIQUES DANS LES CONVENTIONS CITOYENNES

Sur sa proposition, approuvée par le bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le collège de déontologie a entrepris d'étudier les conflits d'intérêts susceptibles de se poser dans les conventions citoyennes.

Deux conventions citoyennes nationales se sont déroulées jusqu'à présent, l'une pour le climat (2019-2020), l'autre sur la fin de vie (2022-2023).

D'une part, à la suite de la décision du Président de la République annoncée lors d'une conférence de presse le 25 avril 2019, le Premier ministre a adressé, le 2 juillet 2019, une lettre demandant au président du CESE que ce dernier organise les travaux d'une convention citoyenne ayant pour mandat « *de définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990* ». Les travaux de la convention citoyenne pour le climat regroupant 150 citoyens tirés au sort se sont déroulés de septembre 2019 à juin 2020, le rapport final avec 149 propositions étant publié le 26 juin 2020 et les 150 citoyens étant reçus par le Président de la République au palais de l'Élysée le 29 juin 2020.

D'autre part, faisant suite au souhait émis par le Président de la République, la Première ministre a adressé en décembre 2022 au président du CESE une lettre sollicitant « *le Conseil économique, social et environnemental aux fins de conduire, dans le cadre d'une convention citoyenne, les travaux visant à éclairer la question suivante : Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits ?* ». La convention, regroupant 184 citoyens tirés au sort, a mené ses travaux de décembre 2022 à avril 2023 suivant 19 sessions de 3 jours, son rapport final étant remis le 2 avril 2023.

C'est entre le déroulement des deux conventions qu'il avait été chargé d'organiser que le CESE s'est vu confier « statutairement », par le Parlement¹ un rôle particulier pour la « *consultation du public dans les matières relevant de sa compétence* »², l'association du public « *à l'exercice de ses missions par une consultation* »³ pouvant appeler l'organisation d'une « *procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation* »⁴.

1 Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

2 Article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

3 Art. 4-2, premier alinéa, de la même ordonnance.

4 Art. 4-3, premier alinéa, de la même ordonnance.

Prévoir un cadre législatif pour l'organisation de « consultations du public », ce dernier étant « tiré au sort » (l'expression de conventions citoyennes, peut-être encore iconoclaste, n'ayant pas été retenue par le législateur...), c'est laisser présager qu'elles n'auront pas un caractère exceptionnel. L'attention doit donc se porter sur les risques déontologiques que peuvent comporter l'organisation et le déroulement de telles conventions citoyennes.

1. Le cadre juridique

La loi organique du 15 janvier 2021 a déjà fixé, à cet égard, certains principes. Ainsi, lorsque le Conseil associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation (notamment), les modalités de celle-ci « doivent présenter les garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité »⁵. De plus, le code de déontologie du Conseil précise les règles applicables aux membres du Conseil « ainsi qu'aux personnes extérieures participant à ses travaux », l'« organe chargé de la déontologie » s'assurant du respect de ce code⁶.

Selon l'article 1^{er} du code de déontologie du CESE approuvé par décret du 16 novembre 2022, celui-ci s'applique non seulement aux membres du Conseil mais aussi aux « citoyens et citoyennes associés (à ses) travaux », à l'exception des articles 3 et 9.

Les dispositions adoptées depuis un certain nombre d'années, notamment depuis la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, en vue de prévenir les conflits d'intérêts dans la sphère publique, ont notamment pour objectif de protéger les fonctionnaires, agents publics et titulaires d'un mandat public du risque pénal représenté par les dispositions du code pénal sanctionnant la prise illégale d'intérêt⁷.

Le collège a procédé à une évaluation de ce risque pénal pour les acteurs d'une convention citoyenne appelés à s'exprimer sur le fond des questions soumises à celle-ci, à savoir les conventionnels eux-mêmes et les experts auditionnés par eux. Pour ce faire, il s'est demandé si leurs tâches, telles que les dessinent notamment les dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958, paraissent entrer dans la définition des éléments constitutifs de la prise illégale d'intérêt. Au terme de son analyse, qui figure en annexe des présentes recommandations, le collège estime que les tâches accomplies par les conventionnels et experts auditionnés par eux n'offrent pas en principe prise à une application des articles 432-12 et 432-13 du code pénal. La conclusion est la même s'agissant des délits de corruption et de trafic d'influence.

Les précautions nécessaires à la prévention de risques déontologiques dans les conventions citoyennes n'ont donc pas, *a priori*, à intégrer la finalité de protéger les acteurs des conventions citoyennes d'un risque pénal au regard de ces infractions.

5 Art. 4-2 de la même ordonnance.

6 En application de l'article 15-1 de la même ordonnance.

7 Art. 432-12 et 432-13 du code pénal.

Le collège pourra, le cas échéant, affiner son analyse lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qu'il a sollicitée, aura fait connaître son analyse sur le risque pénal au regard de ces infractions.

Au vu du cadre juridique d'ensemble qui vient d'être exposé, le collège a pris connaissance des principales études et des retours d'expérience consacrés aux conventions pour le climat et sur la fin de vie et procédé aux auditions des associations de citoyens formées à l'occasion de leurs travaux, des présidents ou coprésidents de leurs comités de gouvernance, de certains de leurs garants et de représentants des services du Conseil qui ont suivi ces conventions.

Son attention s'est particulièrement portée sur la problématique des situations de conflits d'intérêts susceptibles de se présenter dans une convention citoyenne. La définition « classique » du conflit d'intérêts figure à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui le définit comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Le législateur organique a, s'agissant des membres du CESE, adapté la définition du conflit d'intérêts afin de tenir compte à la fois des missions qui sont celles du Conseil et des règles régissant sa composition et la désignation de ses membres. Il est ainsi défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, extérieurs à l'organisation qu'ils représentent, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions* »⁸.

La question se pose de la caractérisation des situations de conflit d'intérêts pour les « *citoyens associés* » dont la diversité des opinions est précisément recherchée, laquelle doit être assurée à travers le tirage au sort. Dès lors qu'il n'est pas attendu de neutralité, d'absence d'opinion des « *citoyennes et citoyens associés* » sur les questions qui font l'objet d'une convention citoyenne, quelles seraient les situations de conflit d'intérêts appelant la vigilance, et quelle prévention y aura-t-il lieu de mettre en place ?

Par ailleurs, le collège a estimé qu'une attention pouvait être portée à des situations ne relevant pas strictement de la qualification de conflit d'intérêts mais qui étaient susceptibles d'affecter la sincérité des travaux d'une convention. Il s'est donc quelquefois attaché à une vision plus large des risques, des biais déontologiques dans une convention citoyenne.

Le déroulement de la convention sur la fin de vie venant après celle pour le climat a mis en évidence la volonté du CESE de définir avec plus de précision des méthodologies et des règles d'organisation adaptées à ce mode de consultation du public, la création en son sein d'une direction de la participation citoyenne en portant témoignage. Poser un regard sur les questions déontologiques qui peuvent se présenter dans une convention citoyenne est de nature à prolonger et enrichir cette démarche.

⁸ Art. 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Il paraît donc utile aujourd'hui de dégager des recommandations de nature à assurer le respect des exigences déontologiques que supposent l'organisation et le déroulement des conventions citoyennes à venir.

C'est dans cet esprit que le collège, à l'issue des auditions auxquelles il a procédé et au terme de ses délibérations, formule les recommandations qui suivent. Conformément à la mission qui est la sienne, le collège a limité ses recommandations aux aspects déontologiques de l'organisation des conventions citoyennes sans se prononcer sur des questions qui relèvent uniquement de choix organisationnels ou de méthode.

2. La vigilance déontologique spécifique aux citoyens tirés au sort

Une convention citoyenne, c'est d'abord les citoyens tirés au sort qui la composent et qui, seuls, délibéreront sur les propositions qu'ils retiendront finalement. Les risques déontologiques les concernant justifient donc une approche spécifique.

Le tirage au sort doit, comme l'indique l'article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, s'opérer suivant des principes rigoureux assurant notamment une représentation équilibrée du territoire de la République et garantissant la parité entre les hommes et les femmes, sur la base d'un cahier des charges que met en œuvre l'opérateur choisi.

La question se pose d'éventuels « critères d'exclusion » pertinents au regard de l'objet assigné à la convention et qui viseraient à interdire la présence dans celle-ci de tirés au sort exerçant certains mandats, certaines activités, certaines fonctions, ou notoirement très engagés sur les questions appelées à être débattues dans la convention. Cela répondrait à certaines préoccupations d'assurer *a priori* une image d'impartialité de la convention. Les critères d'exclusion ne devraient toutefois pas reposer sur une conception extensive de la prévention des conflits d'intérêts puisqu'il s'agit d'assurer la représentation fidèle de la diversité des opinions citoyennes, et que l'observation du déroulement des conventions « climat » et « fin de vie » a mis en évidence un auto-contrôle, une auto-régulation des citoyens entre eux sur les « intérêts » qui peuvent être ceux de tel ou tel conventionnel. Il semble admis qu'une convention dont les travaux ont vocation à inspirer l'action du gouvernement et celle du parlement ne devrait pas comprendre parmi ses membres des membres du gouvernement ou des cabinets ministériels ou des parlementaires, non plus que des membres ou agents du CESE, organisateur légal des conventions.

Le souci de garantir l'impartialité de cette modalité d'association du public à l'exercice des missions du CESE devrait-il conduire à soumettre les citoyens tirés au sort à des obligations déclaratives ? Il s'agirait d'assurer une connaissance et une transparence des « intérêts » qui sont les leurs, liés à leur activité professionnelle, leur production intellectuelle, leur patrimoine.

D'une part, des arguments juridiques plaident pour ne pas prévoir une telle obligation.

L'ordonnance relative au CESE ne prévoit une obligation d'établissement d'une déclaration d'intérêts que pour les membres du Conseil. Dans quelle mesure devrait-on (et pourrait-on) instaurer une obligation équivalente pour les citoyens tirés au sort ?

Soumettre les citoyens tirés au sort à l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts soulèverait une difficulté d'ordre juridique au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui juge que « *le dépôt de déclarations d'intérêts contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée porte atteinte au respect de la vie privée. Pour être conforme à la Constitution, cette atteinte doit être justifiée par un motif d'intérêt général et mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »⁹. Il n'est pas certain qu'une obligation faite aux conventionnels tirés au sort d'établir une déclaration d'intérêts serait proportionnée aux responsabilités limitées qui sont les leurs sur le plan juridique.

D'autre part, l'organisation et la dynamique des conventions citoyennes ne plaident pas pour imposer aux citoyens de telles obligations déclaratives.

La diversité des opinions est précisément recherchée et doit être assurée à travers le tirage au sort. Il n'est pas attendu de neutralité, d'absence d'opinion des « citoyennes et citoyens associés » sur les questions qui font l'objet de la consultation du public. Quelle justification, dès lors, à la recherche de leurs intérêts ou engagements ?

De plus, on doit prendre en compte l'absence de pouvoir de décision d'une convention citoyenne qui est une modalité facultative de consultation de citoyens tirés au sort. Certes, l'organisation d'une convention souligne l'importance qui est accordée au thème qui lui est assigné. Mais l'attention qui sera portée à ses travaux et ses propositions n'en font pas pour autant un rouage juridique d'un processus décisionnel.

Le collège a estimé qu'une approche fondée plutôt sur la transparence des situations que sur la formulation d'exclusives était plus justifiée au regard des principes de pluralisme et de diversité des opinions sur lesquels repose l'organisation de conventions citoyennes.

Le souci d'assurer une transparence au sein de la convention ainsi qu'à l'égard du public paraît justifier, à tout le moins, la publication des critères de choix mis en œuvre dans le tirage au sort ainsi que la diffusion d'une information, sur le métier, l'activité économique et l'origine territoriale de chacun des citoyens tirés au sort composant cette convention avec l'accord de l'intéressé. Plusieurs supports peuvent être envisagés pour la réalisation de cette information.

⁹ Décision n° 2020-DC du 14 janvier 2021 concernant la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

RECOMMANDATION N° 1 :

Afin d'assurer une transparence, garante de la confiance, à l'égard de la convention ainsi qu'au sein de celle-ci :

- D'une part la méthodologie utilisée ainsi que les critères de choix éventuellement mis en œuvre dans le tirage au sort devraient donner lieu à une information du public, de même que le « portrait » de la convention établi à partir de données anonymisées ;
- D'autre part, le métier, l'activité professionnelle et économique et l'origine territoriale de chacun des conventionnels tirés au sort, devraient être portés à leur connaissance **respective**.

3. La vigilance déontologique concernant les autres acteurs des conventions citoyennes

En l'absence d'un cadre législatif qui n'a été mis en place qu'après la remise de son rapport, la convention pour le climat a conduit ses travaux dans un dispositif organisationnel faisant intervenir une diversité d'organes et d'acteurs. Le Premier ministre, dans la lettre de saisine du 2 juillet 2019 adressée au président du CESE, émet le souhait que le Conseil organise les travaux de cette convention citoyenne en mettant en place un « *comité de gouvernance ... doté d'une autonomie de décision dans l'accomplissement de ses missions qui seront les suivantes : assurer le pilotage de la convention, l'appuyer dans l'élaboration de son programme de travail, en superviser la mise en œuvre, définir son règlement intérieur et ses méthodes de travail* ». Par ailleurs, le Premier ministre indique que pour « *garantir l'indépendance de la convention, un collège de garants sera également désigné : il veillera à ce que les travaux de la convention se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité* ».

Les membres du comité de gouvernance (Cogouv), ne participaient ni aux débats, ni à leur animation, cette dernière tâche étant dévolue aux membres d'une équipe d'animation. Ces animateurs devaient mettre en œuvre concrètement la méthodologie définie par le Cogouv afin d'assurer au quotidien le déroulement des travaux de la convention en veillant à y assurer continuité et progressivité. « *L'objectif visé a été d'avoir une animation impartiale, capable de traduire l'expression citoyenne sans influencer les travaux* »¹⁰. La présence d'une quinzaine d'animateurs était assurée lors de chaque session. Le collectif d'animation a assuré le déroulement des travaux des conventionnels au quotidien.

L'audition d'*experts* a revêtu une grande importance, les conventionnels devant solliciter les informations et les opinions utiles à leurs débats et à l'élaboration de leurs propositions.

C'est pour accompagner ces « apports d'informations » que les conventionnels ont bénéficié du concours de « *fact checkers* » ou « *vérificateurs de faits* » dont l'appellation indique la fonction : s'assurer de l'absence d'erreurs dans les informations apportées à l'occasion des auditions d'experts, notamment.

¹⁰ CESE, « *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat* », 15 mars 2021, p. 131.

La lettre du Premier ministre indiquait qu'un « *appui technique et juridique* » serait mis en place pour assurer la transposition juridique des propositions. Un groupe d'appui a été placé auprès des conventionnels afin qu'ils disposent, non seulement d'une aide, au moyen d'une « *cellule légistique* », pour la formulation de propositions devant être en forme juridique afin de pouvoir rejoindre des projets législatifs et réglementaires, mais aussi du concours de personnes mettant à leur service, et suivant leurs demandes, des connaissances, des « expertises » dans les domaines scientifiques, notamment, en relation avec le thème de la convention.

Enfin, la présence de « *chercheurs observateurs* » a été acceptée. Aucun apport aux travaux proprement dits n'était attendu d'eux mais ils observaient leur déroulement pour en tirer des enseignements sur un plan universitaire ou doctrinal. Ils avaient en principe accès aux conventionnels en dehors des sessions et devaient demeurer en retrait des discussions dans la convention.

Dans la lettre de saisine de décembre 2022 pour la convention sur la fin de vie, la Première ministre évoque peu les aspects d'organisation proprement dits, se bornant à indiquer que le CESE devra veiller à ce que la gouvernance des travaux « *illustre les principes d'équilibre et de neutralité indispensables à l'expression de sa méthode* ».

Par comparaison avec l'organisation de la convention pour le climat, celle de la convention sur la fin de vie n'a pas comporté la mise en place d'un groupe d'appui, ceci s'expliquant notamment par la circonstance qu'il n'était pas demandé à cette convention de faire revêtir une forme « légistique » à ses propositions. Le rapport de cette convention indique toutefois que la convention a bénéficié du concours de « *3 relecteurs professionnels (un juriste, un médecin, un membre de l'inspection générale des affaires sociales)* »¹¹.

La loi organique du 15 janvier 2021 a, comme on l'a dit, défini le rôle du CESE dans l'organisation des conventions citoyennes. Ses dispositions ne rentrent pas dans le détail de l'organisation et de la place que peuvent y occuper, autour des conventionnels, d'autres personnes. On note seulement que dans l'article 4-3 de l'ordonnance, il est indiqué que lorsqu'il recourt à une consultation du public, le CESE « *nomme un ou plusieurs garants tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité, chargés de veiller au respect des garanties mentionnées à l'article 4-2* » : sincérité, égalité, transparence et impartialité.

Par ailleurs, l'article 4-2 de l'ordonnance indique, dans une formulation assez générale : « *Le Conseil met à la disposition du public associé une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur les modalités de celles-ci, lui assure un délai raisonnable pour y prendre part et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics* ».

Afin d'examiner les risques déontologiques que peuvent comporter les activités des différents acteurs accompagnant les travaux des conventionnels, nous avons retenu leur liste la plus longue, celle de la convention pour le climat.

¹¹ Rapport de la Convention sur la fin de vie, p. 101.

Au regard des garanties que doivent comporter les travaux d'une convention, le principal risque que peuvent faire courir les différents intervenants autour des conventionnels est celui des influences indues, illégitimes, sur le déroulement de ces travaux, sur les citoyens tirés au sort et l'élaboration de leurs propositions.

L'attention qui doit être prêtée à ce risque n'est pas la même selon que l'on considère telle ou telle catégorie d'intervenants. C'est une sorte de préalable que de donner connaissance à chacun des intervenants, en fonction de la catégorie à laquelle il appartient, du rôle qui sera le sien. Il paraît donc utile de prévoir qu'une fiche remise à chacun des acteurs délimite le rôle qui va être le sien.

RECOMMANDATION N° 2 :

Chaque personne appelée à participer, à un titre ou à un autre au déroulement de la convention devrait se voir remettre une fiche exposant et délimitant clairement le rôle qui sera le sien, fiche dont elle devra indiquer avoir pris connaissance. La liste de ces différents acteurs de la convention classés par catégorie devrait être publiée sur son site internet.

• Le comité de gouvernance

Le comité de gouvernance n'est pas en principe appelé à être le lieu de discussion des questions de fond soumises à la convention. Ses membres n'ont donc pas vocation à s'impliquer dans les débats de la convention. Mais l'activité du comité de gouvernance va l'amener à prendre des décisions ou des dispositions qui vont avoir des conséquences sur ce qui va être débattu, discuté, par les conventionnels. Il importe que ses membres veillent, dans cette activité, à ne pas influencer sur les délibérations de la convention. Cette vigilance doit s'affirmer notamment dans la constitution du « *socle d'informations initial* » de la convention. Il s'agit de fournir un ensemble d'informations utiles et non contestées, fondées sur les données acquises de la science, relatives au sujet soumis à la convention, et éventuellement sur les positions, opinions en présence.

Il importe de veiller à ce que ce socle d'informations initial fournisse un ensemble d'informations objectif et ne soit pas un moyen d'influer indument sur les choix que feront les seuls conventionnels en privilégiant tel ou tel courant de pensée, telle ou telle orientation.

Par ailleurs, c'est le comité de gouvernance qui prend un certain nombre de décisions sur des « recrutements » : ceux des *fact-checkers*, des chercheurs observateurs, des membres du groupe d'appui s'il y en a un. C'est le comité de gouvernance qui décide que tel ou tel expert sera auditionné.

Lors des auditions auxquelles le collège a procédé, a été à plusieurs reprises exprimé le souhait que les « recrutements » en question s'opèrent dans une meilleure transparence quant aux critères de choix et quant aux choix effectués, positifs et négatifs.

RECOMMANDATION N° 3 :

Les membres du comité de gouvernance devraient s'astreindre à un devoir de neutralité à l'égard des questions soumises aux délibérations de la convention.

RECOMMANDATION N° 4 :

Le socle d'informations initial mis à la disposition des conventionnels par le comité de gouvernance devrait s'inscrire dans le respect des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité prévues par le législateur et donner les informations utiles pour la compréhension et l'appropriation, par les citoyens tirés au sort, du thème soumis à la convention. Il devrait être rendu public.

• Les garants

La mission des garants est définie à l'article 4-3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958. Nommés par le CESE, ils sont chargés de veiller au respect des garanties mentionnées à l'article 4-2. Il leur incombe d'assurer un déroulement déontologique de la convention. Ceci implique, conformément à la volonté du législateur, le choix de personnes ayant une autorité et une légitimité au regard du thème sur lequel les conventionnels vont débattre ou disposant d'une connaissance particulière des méthodes de participation citoyenne. Il convient de rappeler publiquement que les garants, pour l'accomplissement de leur mission, sont tenus, par la loi organique, à une obligation de neutralité et d'impartialité.

RECOMMANDATION N° 5 :

Les garants devraient veiller à leur neutralité et leur impartialité dans leur mission d'assurer le respect, dans les travaux de la convention, des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité.

• Les experts auditionnés

C'est au sujet des experts auditionnés dans le cadre d'une convention que se posent les questions les plus délicates quant aux risques déontologiques, particulièrement celui d'influences indues sur les délibérations des conventionnels et sur le sens de leurs propositions. Il est indispensable à une convention, pour remplir ses objectifs, d'entendre les personnes détentrices des connaissances les plus reconnues sur les questions en relation avec le thème assigné aux conventionnels ainsi que les représentants de courants de pensée, afin de se confronter aux débats qui opposent les porteurs de telles ou telles opinions.

Comment se prémunir d'influences indues ? L'approche est-elle adaptée à la prévention des conflits d'intérêts ? Faut-il se placer sur le terrain déontologique de la déclaration, par les experts auditionnés, de leurs intérêts ? Et quelles conséquences tirerait-on de la présence d'intérêts trop marqués (intérêts matériels dans l'activité professionnelle, dans un portefeuille d'actions, prises de position antérieures très intransigeantes, appartenance à une association promouvant un courant d'opinions très marqué...) chez une personne que l'on souhaiterait auditionner ?

Généralement, dans la conception des conflits d'intérêts mise en œuvre dans la législation française, la caractérisation, dans une personne, d'une situation de conflit d'intérêts doit conduire à l'écartier des délibérations menées dans des institutions et organes publics.

Le collège de déontologie note que cette approche n'est pas retenue par le Parlement dans le choix des personnes qu'il auditionne et estime que retenir cette orientation irait à rebours de ce qui est attendu d'une convention. Cette dernière doit traiter chacune des questions qu'implique le thème qui lui est assigné en bénéficiant de différents éclairages, de différents points de vue. Les opinions s'exprimant à travers des engagements peuvent intéresser, être utiles aux travaux, de même que des partis-pris argumentés.

Le collège entend privilégier une approche reposant, non pas sur le souci d'écartier les experts n'apparaissant pas suffisamment « neutres », mais sur celui d'assurer la transparence de leurs intérêts et de l'engagement éventuel dans lequel s'inscrit leur démarche, ainsi que sur la pluralité et la diversité des points de vue et des intérêts entendus. Cette transparence se concrétiserait par la demande que formulerait le comité de gouvernance à l'égard de chaque expert d'exposer publiquement devant les conventionnels, avant d'entamer son propos, ses intérêts matériels ou intellectuels en rapport avec le thème assigné à la convention.

Les conventionnels seraient ainsi en mesure de procéder à l'audition en connaissance de cause, d'y repérer d'éventuels biais ou parti pris et de nuancer les conséquences à en tirer. Ils seraient aussi légitimes à solliciter ensuite de la part du comité de gouvernance le choix d'experts dont les connaissances et les opinions apporteraient un éclairage différent venant corriger ou nuancer une expression précédente « engagée ».

RECOMMANDATION N° 6 :

Chaque expert retenu pour une audition par la convention devrait exposer aux conventionnels, avant le début de son propos, ses intérêts matériels et intellectuels, ses engagements, en rapport avec le thème assigné aux travaux

• Les vérificateurs de faits (« fact checkers »)

La mise à la disposition des conventionnels de vérificateurs de faits (« *fact-checkers* ») est également un moyen de préserver les conventionnels de l'emprise. Les vérifications doivent porter sur des données suffisamment précises, objectives, factuelles pour pouvoir préciser ou corriger les propos des experts. On peut y voir une sorte de « *contre-pouvoir cognitif interne face à l'expertise proposée* »¹².

Faudrait-il exiger de ces vérificateurs de fait des déclarations analogues à celles demandées aux experts ? On peut penser qu'une différence existe entre les experts, qui viennent s'exprimer en tant que personnes indépendantes des conventionnels et ces « *fact checkers* » qui mettent leurs connaissances à la disposition des conventionnels en position de quasi-collaborateurs de ces derniers. Il peut suffire que leur rôle soit clairement fixé et qu'il leur soit clairement exposé. Devrait-on

¹² Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens – La convention citoyenne pour le climat*, Le Seuil, 2021, p.120.

considérer, par précaution à l'égard de possibles influences, que ces *fact-checkers* ne peuvent effectuer des recherches de vérification qu'en réponse à une demande d'un ou plusieurs conventionnels, ou admettre qu'ils effectuent des recherches à fins de vérification de leur propre initiative ? C'est peut-être à chaque convention de définir sa position sur ce point.

• Le groupe d'appui

Dans la convention pour le climat, un groupe d'appui était au côté des conventionnels pour qu'ils puissent disposer en permanence d'une expertise sur différents sujets, notamment afin d'accompagner l'élaboration des propositions proprement dites, de s'assurer de l'absence dans ces propositions d'erreurs, de contresens scientifiques ou juridiques, notamment. Là encore, l'expertise ainsi mise à disposition des conventionnels relève d'une quasi-collaboration avec ceux-ci.

Il est important de s'assurer des compétences, des qualités de ces personnes, mais sur le plan de la déontologie, il n'apparaît pas indispensable de les soumettre à l'obligation faite aux experts « extérieurs » de déclarer leurs intérêts. On pourrait se satisfaire de la définition précise de leur rôle clairement expliquée aux intéressés, mais avec la précision, afin d'éviter des influences illégitimes, que le groupe d'appui répondrait aux demandes formulées par les conventionnels et qu'il le ferait à l'issue d'une délibération collégiale.

RECOMMANDATION N° 7 :

Lorsqu'un groupe d'appui composé de spécialistes de différentes disciplines concernées par le thème de la convention est mis à la disposition de celle-ci pour s'assurer, notamment, de l'absence d'erreurs factuelles ou juridiques, les réponses qu'il fournit aux questions émanant des conventionnels devraient être le reflet d'une délibération collégiale.

• Chercheurs-observateurs et animateurs

Les missions des chercheurs et observateurs ne comportent pas *a priori* d'implication intellectuelle dans les travaux des conventionnels.

C'est aussi le cas des animateurs qui sont au cœur de la vie de la convention en accompagnant ses travaux au quotidien, mais à qui il n'est pas demandé d'apporter aux citoyens tirés au sort des éléments nouveaux sur le fond des questions débattues. Toutefois, leur présence active et quasi-constante dans les travaux, auprès des conventionnels, conduit à être attentif aux risques d'influence induite que pourrait comporter l'intervention de tel ou tel d'entre eux.

Il ne paraît pas justifié, pour ces intervenants, de prévoir des dispositifs particuliers se plaçant sur le terrain de la prévention des conflits d'intérêts. On doit pouvoir se contenter d'une information précise sur la délimitation de leurs tâches et de rappels éventuels qui leur seraient faits de cette délimitation.

Dans la mesure où il serait recouru à une procédure d'appel d'offres de partenaires extérieurs pour bénéficier du concours d'animateurs, les documents sur la base desquels les candidatures doivent être adressées au CESE devraient mentionner les exigences de neutralité des animateurs à l'égard des débats de la convention et de ses prises de position.

Le collège a noté que la direction de la participation citoyenne du CESE envisageait que certaines tâches, dont celles d'animation de la convention, puissent être totalement ou partiellement internalisées, des agents du Conseil recevant la formation leur permettant de les accomplir.

La question des agents du CESE appelés à apporter leur concours à l'organisation et au déroulement des conventions citoyennes n'a pas été jusqu'à présent abordée. Il n'a pas semblé au collège de déontologie que leur situation justifiait des précautions spéciales sur le terrain de la prévention des conflits d'intérêts. Le rappel fait aux agents, par la présidence du CESE et son administration, de leur obligation de neutralité à l'égard des débats de la convention et de l'élaboration par elle de ses propositions, qui découle de leur statut d'agent public, semble constituer une précaution appropriée.

* * *

Les recommandations qui précèdent ont pris en considération les citoyens tirés au sort composant la convention ainsi que les différentes catégories de personnes appelées à accompagner, à un titre quelconque, leurs travaux. Les préconisations particulières qu'elles comportent s'inscrivent dans des principes déontologiques généraux qui régissent le déroulement d'une convention et les actions de tous ceux qui y interviennent. Un énoncé de ces principes est nécessaire.

Les personnes auditionnées par le collège ont, par ailleurs, pour la plupart, souligné qu'il importait de veiller à ce qu'un cadre clair de l'organisation propre à chaque convention, en fonction de son objet, soit énoncé dès le début de la convention par le CESE, permettant à chacun de connaître et de comprendre les règles du jeu, son propre rôle comme celui des différents intervenants, individuels et collectifs, leur articulation, les limites qu'ils comportent, créant ainsi un cadre de confiance tout en prévenant des comportements perturbateurs

Ainsi, si le Conseil souhaitait, pour l'organisation des conventions citoyennes à venir, se doter de lignes directrices, ces dernières gagneraient à comporter les principes et règles déontologiques précédemment exposés. Ces lignes directrices pourraient être complétées et déclinées par chaque convention, au vu de sa configuration propre.

RECOMMANDATION N° 8 :

Il est souhaitable que le CESE se dote d'un document exposant les lignes directrices relatives à l'organisation des conventions citoyennes, les principes déontologiques applicables aux acteurs de ces conventions devant y trouver place.

Auditions réalisées par le collège de déontologie

Convention citoyenne pour le climat

Thierry PECH, co-président du comité de gouvernance
Grégoire FRATY, membre, fondateur de l'association « Les 150 »
Dominique GILLIER et Marie-Claire MARTEL, membres du CESE,
membres du groupe d'évaluation de la convention

Convention citoyenne sur la fin de vie

Claire THOURY, présidente du comité de gouvernance
Bernard REBER, garant
Martial BRETON, Jean BOUHOURS, Nathalie TOURNIER et Nathalie BERRIAU,
membres de la convention et de l'association « Les 184 »
Elodie ALBEROLA (CREDOC), évaluatrice de la convention

Conseil économique, social et environnemental

Arnaud MAGNIER, conseiller du président
Valéry MOLET, secrétaire général
Juliette AGEZ, directrice de la participation citoyenne

Annexe : Les conventions citoyennes et le risque pénal

Les règles déontologiques ayant notamment pour objectif de préserver les personnes susceptibles de les commettre des délits relatifs aux manquements à la probité publique, il est essentiel d'en étudier l'applicabilité aux membres des conventions citoyennes.

D'une part, **les délits de corruption et de trafic d'influence**, prévus à l'article 432-11 du code pénal, **paraissent pouvoir être appliqués aux membres des conventions citoyennes** qui accepteraient une rémunération ou un avantage d'un tiers en échange de prises de position dans le cadre des travaux de la convention. Il paraît en effet raisonnable de considérer que ces membres sont « *chargés d'une mission de service public* » au sens de ces dispositions. Toutefois, la prévention de ces délits appelle peu de mesures déontologiques, si ce n'est, peut-être, attirer l'attention des citoyens – qui peuvent être totalement extérieurs à la sphère publique – sur leur existence. Ceci pourrait conduire de leur part à davantage de vigilance dans leurs relations avec les tiers, par exemple au regard des invitations ou cadeaux qu'ils pourraient recevoir et qui pourraient être la contrepartie d'une action de leur part au sein de la convention.

D'autre part, ce sont surtout les délits de **prise illégale d'intérêt** que les règles déontologiques visent à prévenir. Ces délits concernent deux situations distinctes :

- l'article 432-12 du code pénal vise, schématiquement, la situation où une personne, au moment où elle est amenée à prendre une position dans le cadre d'une activité publique, détient un intérêt sur le point sur lequel elle doit prendre position. Pour une illustration simple, c'est le cas d'un membre d'un conseil municipal qui délibère sur le choix entre deux entreprises pour l'attribution d'un marché public alors qu'il est actionnaire d'une de ces entreprises...
- l'article 432-13 du code pénal concerne, schématiquement, la situation où une personne qui a exercé une activité publique noue une relation contractuelle (par exemple en se faisant recruter comme salarié) avec une entreprise sur laquelle elle a été amenée à prendre position, dans le cadre de sa précédente activité, depuis moins de trois ans. Des illustrations simples se trouvent dans des cas de « pantouflage » de fonctionnaires qui, ayant eu à s'impliquer au titre de leurs fonctions dans des relations avec une entreprise, sont recrutés par elle comme salariés après la cessation de leurs fonctions.

Ce second délit ne concerne que les personnes qui ont été chargée « *soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions* ». En conséquence, les membres des conventions, qui ne sont pas placés dans ces situations, ne paraissent pas offrir prise aux dispositions de cet article et s'exposer aux peines qu'il prévoit.

Demeure en conséquence le délit prévu à l'article 432-12 du code pénal. L'existence de l'infraction suppose la **réunion** de trois éléments constitutifs.

- une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif ;
- le fait pour cette personne de prendre recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque... ;
- ...dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

Sur le premier point, comme suggéré précédemment, il y a probablement participation à une mission de service public.

Sur le deuxième point, l'intérêt peut être direct ou indirect, il n'est pas nécessairement matériel. Quel type de situation cela pourrait recouvrir pour un conventionnel ou un expert ? On peut penser à la situation d'une personne ayant exercé des fonctions dirigeantes dans une entreprise dont l'activité est concernée de façon importante par les travaux de la convention citoyenne ou, *a fortiori*, qui détient des parts sociales dans son capital.

Sur le troisième point, ce qu'il y a lieu de considérer, c'est si la personne est, par son activité publique et au moment où elle est amenée à prendre une position, en situation de pouvoir influer de façon effectivement avantageuse ou désavantageuse pour l'entreprise ou l'opération où elle a un intérêt. La jurisprudence n'exige pas que la personne ait un pouvoir de décision à l'égard de l'entreprise ou l'opération, il suffit qu'elle prenne part à la décision, qu'elle participe à la préparation de la décision en étant amenée à donner un avis sur le sens qui doit être celui de la décision. Pour simplifier, on pourrait dire que pour qu'il y ait surveillance ou administration au sens de l'article 432-12, il faut que la personne soit impliquée de façon plus ou moins forte dans un processus décisionnel. La question de l'existence de la prise illégale d'intérêt de l'article 432-12 se pose à propos d'une décision à prendre ou pouvant être prise à l'égard d'une entreprise. Il faut y assimiler la situation d'une personne en charge d'un contrôle sur une ou des entreprises et qui, à travers ce contrôle, est susceptible d'influer sur l'activité de l'entreprise/des entreprises concernées.

C'est sur ce troisième élément qu'il est permis de s'interroger sur la pertinence de l'article 432-12 par rapport à l'activité des conventions citoyennes telle que l'on peut la caractériser à la lumière des articles 69 à 71 de la Constitution et des dispositions de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958. Leurs membres, les experts qui y sont auditionnés, sont-ils parties prenantes (ou suffisamment parties prenantes) d'un processus décisionnel ?

L'organisation de conventions citoyennes semble pouvoir se rattacher à l'article 70 de la Constitution qui dispose que le CESE « *peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ». L'article 1 de l'ordonnance précitée indique que celui-ci est « *après des pouvoirs publics une assemblée consultative* » et qu'il « *examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et recommande les adaptations qui lui paraissent nécessaires* ». L'article 2 de la même ordonnance mentionne les attributions du CESE, notamment en ce qui concerne sa consultation, obligatoire

ou facultative, par le Premier ministre sur des projets de loi. Le troisième alinéa de l'article indique que le CESE « *peut également être consulté, par le Premier ministre, le président de l'assemblée nationale ou par le président du Sénat, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* », et le quatrième alinéa qu'il « *peut être saisi de demandes d'avis* » par les mêmes autorités.

L'article 4-3 de l'ordonnance dispose que « *Pour l'exercice de ses missions, le Conseil économique, social et environnemental peut, à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. Il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation* ». L'organisation de conventions citoyennes et leur déroulement ne se conçoivent donc que « *pour l'exercice des missions* » du CESE et « *dans les matières relevant de sa compétence* ».

Serait-il envisageable qu'une convention citoyenne soit organisée dans le cadre de la consultation, obligatoire ou facultative, du CESE sur des projets de loi selon les termes des deux premiers alinéas de l'article 2 de l'ordonnance ? Les textes ne l'interdisent pas mais cela paraît peu compatible avec les délais dans lesquels le CESE devra donner son avis, a fortiori lorsque le délai est d'un mois « *si le Premier ministre déclare l'urgence* » (article 2, alinéa 5).

Il semble donc que l'organisation et le déroulement des conventions citoyennes se conçoivent essentiellement comme une modalité de la consultation du CESE « *sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* » ou de « *demandes d'avis* » adressées à celui-ci selon les prévisions des alinéas 3 et 4 de l'article 2 de l'ordonnance. Les thèmes assignés aux deux conventions citoyennes précédemment organisées pour le climat et sur la fin de vie tendent à confirmer cette lecture.

Modalité de consultation – au demeurant éventuelle sur un problème ou une demande d'avis – non reliés à un processus législatif (ou réglementaire) précis, une convention citoyenne qui ne constitue pas, au sens technique du terme, une étape de l'élaboration d'un texte législatif (ou réglementaire) précis ne semble pas placer ses membres, les citoyens tirés au sort, ni les experts qu'ils auditionnent, en situation d'assurer « *la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement d'une entreprise ou d'une opération* » au sens de l'article 432-12.

En conséquence, il apparaît que les citoyens tirés au sort pour participer à une convention citoyenne ne sont pas susceptibles de s'exposer au délit de prise illégale d'intérêt.

**Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux**



lecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

