

# Rapport d'activité 2025

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE  
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

MARS 2026

MARS 2026  
Mandature 2021-2026

---

# Rapport d'activité 2025

---

COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE  
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

# • sommaire

<b>RAPPORT D'ACTIVITÉ</b>	<b>4</b>
LES ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE	5
LA COMPOSITION DU COLLÈGE	6
1. LA MÉTHODE DE TRAVAIL DU COLLÈGE	8
a. Un dialogue régulier et systématique avec les membres de la gouvernance	8
b. Un fonctionnement collégial et déontologique	8
c. L'organisation de retours d'expériences	10
d. Une restitution annuelle de ses travaux aux instances et au public	11
2. AVIS ADOPTÉS PAR LE COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE EN 2025	11
a. Le suivi de la mise en oeuvre des règles relatives au présentéisme	11
b. Les règles de gestion des cadeaux et invitations	12
c. Le suivi de la mise en oeuvre de la réglementation des frais de mandat	12
d. La gestion des cas de discrimination, de violences sexistes ou sexuelles, et de harcèlement moral ou sexuel	13
3. LA RÉCEPTION PAR LE COLLÈGE DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MEMBRES DU CONSEIL.	14
4. TRAVAUX EN COURS OU EN PRÉPARATION	14
5. LA PLACE DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE AU CESE : RÉFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS	15

## ANNEXES

17

① Annexe 1 : textes juridiques	18
② Annexe 2 : composition du Collège de déontologie au 31 décembre 2025	28
③ Annexe 3 : projet de code de déontologie élaboré par le Collège de déontologie	29
④ Annexe 4 : avis sur le présentéisme	32
⑤ Annexe 5 : liste de frais éligibles au titre de l'Indemnité Représentative pour frais (IRF) proposée par le Collège	37
⑥ Annexe 6 : bilan annuel d'activité des membres (proposition)	38
⑦ Annexe 7 : charte d'engagement à l'attention des membres du Conseil et des Conventions citoyennes (proposition)	43
⑧ Annexe 8 : recommandations pour une meilleure prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis du Conseil économique, social et environnemental	47
⑨ Annexe 9 : recommandations du Collège de déontologie sur les risques déontologiques dans les conventions citoyennes	53
⑩ Annexe 10 : avis sur le présentéisme (suivi de l'avis du 24 décembre 2022)	65
⑪ Annexe 11 : point sur la mise en œuvre de l'article 7 du code de déontologie du CESE (cadeaux et invitations)	73
⑫ Annexe 12 : avis de suite sur le suivi de la mise en œuvre de la réglementation des frais de mandat	75
⑬ Annexe 13 : avis « <i>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</i> »	84
⑭ Annexe 14 : courrier à M. Francis Lamy	88
⑮ Annexe 15 : courrier à M. Thierry Beaudet	90

**Collège de déontologie  
du Conseil économique, social et environnemental**

## **RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025**

\*

Le rapport d'activité du collège de déontologie pour l'année 2025 a une signification particulière : il est le dernier rapport rendu dans le cadre de la mandature actuelle du Conseil, qui a débuté en 2021. Au printemps prochain, une nouvelle mandature sera entamée.

Ainsi, outre le rappel des avis, actions, et initiatives du collège en 2025, le présent rapport d'activité dressera, sinon un bilan des quatre premières années de son existence, à tout le moins les enseignements qui peuvent en être tirés.

A la lumière de ces constats et réflexions deux questions essentielles émergent :

- si le règlement intérieur du Conseil a en quelque sorte dessiné un programme de travail pour le collège, dans quelle mesure, et dans quelles conditions a-t-il été mis en oeuvre ?
- la visibilité du collège, la perception de son rôle, et de son utilité sont-elles à la mesure de la fonction qu'il est appelé à exercer au sein du Conseil pour y promouvoir la déontologie ?

La présentation par le collège de ce qu'il a fait en 2025 sera donc accompagnée des réflexions qu'appellent ces questions et de l'esquisse des réponses qui peuvent y être apportées.

## LES ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE

**Selon l'article 13, II, du règlement intérieur du Conseil, le collège de déontologie est chargé :**

- d'élaborer un projet de code de déontologie, dans les trois mois suivant sa première installation, et ce en application de l'article 15-1 de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, projet à partir duquel le Bureau établit la proposition de code de déontologie soumise au vote de l'assemblée ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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.

**Selon le III du même article 13 du règlement intérieur du Conseil,** 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 règlement.

**Certaines attributions du collège sont par ailleurs mentionnées dans des articles du code de déontologie du Conseil.**

Ainsi, l'article 8, alinéa 2 de ce code prévoit que les membres du Conseil 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.

L'article 10 prévoit que le Président ou le Bureau soumettent au collège de déontologie dans les conditions de l'article 11 les situations qu'ils estimeraient litigieuses.

Selon l'article 11 du même code, les conseillères et conseillers peuvent demander un avis au collège de déontologie sur toute question suscitée par la mise en oeuvre du code de déontologie.

Le même article prévoit que 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.

Enfin, le dernier alinéa de cet article 11 précise que les demandes de consultation et les avis sont confidentiels, le collège de déontologie ne pouvant 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 oeuvre du code et, le cas échéant, d'enrichir ce dernier à la lumière de l'expérience.

## LA COMPOSITION DU COLLÈGE

Le Collège a été formellement installé le 22 mars 2022 par le Président du Conseil,

Au 31 décembre 2025, le Collège était composé de :

- Christine Guéguen, Conseil d'Etat, en remplacement d'Eric Buge, démissionnaire
- Mireille Faugère, Cour des Comptes,
- Daniel Ludet, Cour de cassation, Président,
- Étienne Caniard, membre du CESE (2015-2021),
- Delphine Lалу, membre du CESE (2015-2021),
- Nicole Verdier-Naves, membre du CESE (2015-2021).

**Le collège de déontologie a été conduit, au regard des dispositions de l'article 13 du règlement du Conseil, à consacrer ses premiers travaux à :**

- l'élaboration d'un projet de code de déontologie sur la base duquel le Conseil a adopté, sur proposition du bureau, le 27 septembre 2022, son code de déontologie. (annexe 3) ;
- l'examen des règles de présence et d'absence des membres du Conseil (annexe 4) ;
- l'établissement d'une liste des frais éligibles au titre de l'Indemnité Représentative pour frais (IRF) (annexe 5).

Il a en outre établi une première série d'avis au cours des années 2023 et 2024, concernant le bilan d'activité annuel des membres (annexe 6), la charte d'engagement à l'attention des membres du Conseil et des Conventions citoyennes (annexe 7), la prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis (annexe 8), les risques déontologiques dans les conventions citoyennes (annexe 9).

Il a parallèlement examiné les déclarations d'intérêts des membres du Conseil en application de l'article 10-1 de l'ordonnance de 1958 qui prévoit, dans sa rédaction issue de la loi organique de 2021, 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 déclarations d'intérêts des membres ont été sollicitées à partir de l'automne 2022.

Le présent rapport est structuré en quatre parties :

- Méthode de travail du Collège
- Avis adoptés par le Collège de déontologie en 2025
- La réception par le collège des déclarations d'intérêts des membres du Conseil
- Réflexions et recommandations pour l'avenir

## 1. La méthode de travail du collège

Le Collège a arrêté une méthode de travail fondée notamment sur un dialogue régulier avec les autres instances du Conseil, qu'il a continué à mettre en oeuvre en 2025.

### 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 oeuvre des avis du collège de déontologie.

Ce souci de dialogue constant s'est maintenu en 2025 et concrétisé par la présentation de son rapport d'activité 2024 au Bureau, le 1<sup>er</sup> juillet 2025. 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 ci-après).

### b. Un fonctionnement collégial et déontologique

Si les textes prévoient des procédures permettant d'éviter tout blocage dans le fonctionnement du collège, ce dernier, n'y a, de nouveau, pas eu recours, tous ses avis de 2025 ayant été adoptés par consensus.

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.

## LES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU CESE

Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 24 décembre dernier, de l'article 30 de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, la notion de conflits d'intérêts était définie par référence à l'article 2 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique<sup>1</sup> comme étant « *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* ». Toutefois, le législateur avait souhaité donner à cette notion un contour différent pour le Conseil économique, social et environnemental afin de prendre en compte la spécificité de ses missions et de sa composition, ce dernier regroupant, sur le fondement de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, des représentants des principales activités du pays. C'est ainsi qu'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* »<sup>2</sup>. N'est donc pas susceptible de générer un conflit d'intérêts la reprise, par un membre, des positions défendues par l'organisation qui l'a désigné.

**Cette définition du conflit d'intérêts pour les membres du CESE n'a pas été modifiée par la loi précitée du 22 décembre 2025, laquelle a fait disparaître de l'article 2 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique la possibilité de qualifier de conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre deux intérêts publics pour ne laisser subsister une telle qualification que dans l'hypothèse d'une situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé.** Mais, d'ores et déjà, en pratique, seuls sont pris en compte les intérêts personnels des membres du CESE (par exemple, les placements financiers, les activités professionnelles annexes, etc). Ces intérêts sont ceux qui figurent dans la déclaration d'intérêts que les membres doivent adresser dans les deux mois qui suivent leur désignation au collège de déontologie et à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique conformément au II de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 précitée. Selon la doctrine de la HATVP antérieure aux modifications récentes apportées par le législateur à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, 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 notamment des intérêts qui sont susceptibles de générer des conflits d'intérêts*

<sup>1</sup> Et aux éléments constitutifs du délit de prise illégale d'intérêts de l'article 432-12 du code pénal

<sup>2</sup> Art. 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 précitée

**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.*

Par ailleurs, la caractérisation d'un conflit d'intérêts doit se faire à la lumière de la théorie des apparences, qui implique de prendre en compte non seulement la confrontation effective des intérêts en présence, mais aussi la manière dont cette confrontation peut être perçue par un observateur extérieur.

La doctrine de la HATVP antérieure à la modification récente de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 étant susceptible d'évoluer pour tenir compte de la nouvelle rédaction de ce texte, le collège de déontologie restera attentif à tout changement de celle-ci. Enfin, il prendra les mesures qui lui apparaîtront utiles en vue de voir adaptée la rédaction du I de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 à la nouvelle définition de droit commun de la notion de conflit d'intérêts, laquelle n'inclut plus désormais les interférences entre intérêts publics.

**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 oeuvre concrète des règles déontologiques.

Les auditions réalisées en 2025 ont à nouveau permis d'enregistrer les retours des groupes, de l'administration et des formations de travail s'agissant de la mise en oeuvre du code de déontologie, ainsi que des préconisations portant sur les frais de mandat et les présences et absences des conseillères et des conseillers.

La systématisation de ces retours d'expérience en lien avec la gouvernance et l'Administration permet de procéder à d'éventuels ajustements des avis du collège en tenant compte des pratiques et des usages observés.

## **d. Une restitution annuelle de ses travaux aux instances et au public**

Chaque année, le Collège de déontologie publie un rapport d'activité qu'il adresse au Président, pour présentation aux instances du Conseil, avant publication sur le site internet de l'institution.

C'est ainsi qu'il a adressé le 9 mai 2025 son rapport d'activité de 2024 qu'il a présenté au Bureau le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

### **2. Avis adoptés par le Collège de déontologie en 2025**

En 2025, le collège s'est réuni à 15 reprises en format plénier, il a réalisé, notamment pour la préparation de ses avis, de nombreuses auditions.

Ses avis ont porté sur les sujets suivants :

- le suivi de la mise en oeuvre des règles relatives au présentéisme, adopté le 25 juillet 2025, (annexe 10),
- les règles de gestion des cadeaux et invitations, adopté le 25 juillet 2025, (annexe 11),
- le suivi de la mise en oeuvre de la réglementation des frais de mandat, adopté le 15 décembre 2025 (annexe 12),
- la gestion des cas de discrimination, de violences sexistes ou sexuelles, et de harcèlement moral ou sexuel, adopté le 15 décembre 2025, (annexe 13).

#### **a. Le suivi de la mise en oeuvre des règles relatives au présentéisme**

L'avis initial avait été adopté par le collège le 14 décembre 2022 et la Cour des Comptes dans son rapport sur le CESE concernant les exercices 2019-2023 avait étudié le dispositif.

L'analyse par le collège de l'activité du CESE pendant la mandature permet de conclure à la faible évolution du taux de présence des membres lors des formations de travail ou séances plénières.

Par ailleurs, et contrairement aux frais de mandat, les outils de suivi ont peu progressé, tant pour la collecte des informations de présence que la restitution des résultats. Un progrès est cependant à souligner : l'adoption d'une charte d'engagement qui permettra d'éclairer les futurs membres sur l'importance de la disponibilité requise.

Les principales recommandations formulées par le collège sont les suivantes :

- une réduction de nombre d'excuses autorisées et le plafonnement de leur nombre par trimestre ;
- l'utilisation par le CESE des moyens règlementaires permettant de prononcer une fin de mandat en cas de non-présence ;
- considérer le taux de présentéisme lors du mandat qui s'achève comme critère d'appréciation pour le renouvellement de futurs membres par les organisations ;
- élaborer un nouvel outil RH facilitant le recueil des données de présence et informant régulièrement les membres eux-mêmes et leurs présidentes ou présidents de groupe ;
- ouvrir la réflexion à des modalités nouvelles : par exemple inverser le système en instituant une base de rémunération plus un bonus lié à la présence (ex CESER et CESE Maroc ou d'autres institutions) et faire jouer un rôle plus central aux présidentes et présidents de groupe.

Le collège est convaincu que le présentéisme a un impact direct sur l'image de l'institution mais également sur la qualité de production des travaux. Faire évoluer les dispositions pourrait être un facteur de progrès pour la prochaine mandature. Le collège est prêt à contribuer aux réflexions qui vont s'engager.

### **b. Les règles de gestion des cadeaux et invitations**

Selon l'article 7 du code de déontologie du CESE, « *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.* »

Il s'agit d'éviter que les influences illégitimes d'intérêts privés utilisent le canal de cadeaux et invitations pour chercher à susciter une sorte de « réflexe de gratitude » et d'éviter aussi le soupçon d'un tel « réflexe de gratitude ».

Les informations recueillies par le collège à travers des auditions ou des éléments communiqués par les services du CESE n'ont fait apparaître aucun signalement de situation problématique de membres du CESE en matière de cadeaux et invitations.

Un travail d'explication sur la vigilance concernant les cadeaux et invitations paraît néanmoins devoir être mené, notamment à l'occasion des séances d'information du début de mandat avec la participation du collège. Par ailleurs, l'aspect indirect d'une tentative d'influence exercée sur un membre à travers son entourage pourrait être mentionné dans l'article 7 du code de déontologie à l'occasion d'une modification de celui-ci.

### **c. Le suivi de la mise en oeuvre de la réglementation des frais de mandat**

L'avis initial avait été adopté par le collège le 17 juin 2022 et la Cour des Comptes, dans son rapport sur le CESE concernant les exercices 2019-2023, avait étudié le dispositif.

Le collège a constaté que le mécanisme mis en place a largement progressé. Il a adopté 7 recommandations parmi lesquelles :

- la révision de la liste des dépenses éligibles et la suppression des frais de déclaration d'intérêts ;
- la faisabilité d'une dotation de « premier établissement » en début de mandat et la dégressivité de l'IRF en fonction du terme du mandat ;
- la simplification du système de remboursement des dépenses de déplacement et d'hébergement ;
- une précision à inclure dans le règlement intérieur sur les modalités de traitement du reliquat des indemnités versées en fin de mandature ;
- la nécessité d'une analyse complémentaire sur la possibilité pour les membres de procéder à un reversement de leur IRF à leur groupe de rattachement.

Il estime que, dès le début de la prochaine mandature, ces points seront à examiner, étant donnés leur sensibilité et leur impact en termes d'image.

#### **d. La gestion des cas de discrimination, de violences sexistes ou sexuelles, et de harcèlement moral ou sexuel**

L'article 13, II, 6°) du règlement intérieur du CESE charge le collège de déontologie 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 ».

L'article 15-1, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, assigne au collège de déontologie la mission générale de s'assurer « du respect du code de déontologie », lequel à son article 5, alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « 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 oeuvre par le Conseil dans ces domaines. »

Depuis son installation, le collège de déontologie n'a été destinataire d'aucun signalement en provenance de la cellule d'écoute à laquelle se réfère l'article 13 précité. Récemment, à la suite d'un appel d'offres du CESE, la société Concept RSE a été choisie comme cellule d'écoute en remplacement de la société Allodiscrim. Elle est en place depuis le 3 décembre 2025.

Après avoir pris connaissance de la pratique de la Direction des ressources humaines (DRH) dans le pilotage du dispositif mis en place pour les situations concernant les membres des services du CESE, le collège a formulé trois recommandations méthodologiques qui :

- soulignent l'importance de définir ses relations avec la nouvelle cellule d'écoute dans le respect des exigences de confidentialité qui s'imposent à chacun ;
- insistent sur la nécessité d'une information exhaustive tant des conseillères et conseillers que des membres des services du CESE pour assurer l'effectivité et l'efficacité des dispositifs, ainsi que la confiance de celles et ceux qui peuvent ressentir le besoin d'y recourir, cette information devant mentionner le rôle du collège ;
- mettent en valeur l'ouverture que représente la possibilité donnée, par les dispositions de son règlement intérieur et de son code de déontologie, aux membres du CESE et aux agents de ses services concernés par des comportements problématiques, de soumettre au collège de déontologie une question déontologique.

#### **Parallèlement à la production de ces quatre avis, le collège a répondu à trois sollicitations :**

- le 13 juin 2025, sur une saisine du Président du 4 mars précédent, concernant les cas de démission d'office ;
- le 18 juin 2025 sur une saisine individuelle du 3 juin précédent, concernant l'éventualité d'un cumul d'activité ;
- le 19 juin 2025 sur sollicitation du Secrétaire général en date du 18 juin 2025, concernant les membres du Comité de gouvernance de la convention citoyenne sur les temps de l'enfant, et l'obligation potentielle d'établissement par eux d'une déclaration d'intérêts.

### **Par ailleurs, le collège a pris deux initiatives :**

- le 22 septembre 2025, il a adressé un message à M. Francis Lamy en sa qualité de président du comité chargé de formuler des propositions sur l'évolution de la composition du CESE avec copie au président du CESE (annexe 14) ;
- le 14 octobre 2025, il a adressé au président du CESE une lettre prospective sur l'évolution du rôle et de la place du collège (annexe 15).

### **3. La réception par le collège des déclarations d'intérêts des membres du Conseil.**

Au 31 décembre 2025, le Collège ne disposait toujours pas, malgré de multiples relances par ses soins et par le secrétariat général, de la totalité des déclarations des membres.

Le président du Conseil a été saisi de cette situation, sur laquelle a également été appelée, par le message précité du 22 septembre 2025, l'attention du président du comité chargé de formuler des propositions sur l'évolution de la composition du CESE.

Le collège note une nouvelle fois qu'à défaut de régularisation, l'article 8 du décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental fait de l'absence de transmission de la déclaration au collège une cause de démission d'office.

Les déclarations d'intérêts des membres du Conseil reçues par le collège conformément aux dispositions légales ont été systématiquement analysées 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.

### **4. Travaux en cours ou en préparation**

La rédaction du présent rapport intervient au moment où, chaque année, le collège indique les projets sur lesquels il travaille et les thèmes sur lesquels il se propose de concentrer sa réflexion.

La fin en mars prochain de l'actuelle mandature du CESE crée une situation particulière. Les projets d'avis du collège vont s'inscrire dans la nouvelle mandature à partir du printemps 2026.

C'est en relation avec le bureau de celle-ci que le collège établira son programme de travail.

Toutefois, une tâche va de façon certaine lui incomber prochainement : participer à l'accueil et l'information des conseillères et conseillers de la nouvelle mandature. Il s'agira pour le collège de se faire connaître, d'être visible, identifiable notamment en tant qu'organe auquel on peut demander un conseil déontologique, avec l'indication des moyens permettant de le faire concrètement.

Il s'agit là d'une première réponse effective à un besoin de rendre apparents le collège, ses membres, ses missions, son mode de fonctionnement dans le CESE.

Cette prochaine mobilisation du collège doit toutefois prendre place dans une réflexion plus large sur le rôle du collège, sa place au CESE, et dans quelques recommandations qu'elle inspire.

## **5. La place du collège de déontologie au CESE : réflexions et recommandations**

Les premières années d'activité du CESE ont été marquées par la nécessité de faire percevoir et partager les enjeux d'une approche déontologique dans une institution dans laquelle la prévention des conflits d'intérêts devait encore progresser. Les particularités du mode de désignation des conseillers par des organisations auxquelles ils appartiennent ou avec lesquelles ils entretiennent des liens ont conduit le collège à proposer une démarche très différente de celles retenues dans d'autres institutions de la République.

Un important effort pédagogique a été nécessaire afin de faire partager le besoin d'un cadre déontologique sans lequel la qualité des travaux du CESE pourrait être entachée de suspicion de conflits d'intérêts. Tous les conseillers n'étaient pas a priori convaincus de l'importance de fournir une déclaration d'intérêts, ce qui explique vraisemblablement les difficultés observées pour le recueil de ces dernières.

A cet effet, une démarche collaborative a été engagée avec l'ensemble des instances, les présidents de groupe et ceux des formations de travail, à la fois pour permettre au collège de mieux appréhender leurs contraintes, mais aussi pour expliquer les recommandations du collège afin de les faire accepter.

Mais beaucoup reste à faire.

Il faut tout d'abord renforcer la visibilité du collège.

Plusieurs éléments laissent à penser que les possibilités de saisine du collège sont insuffisamment connues comme en témoigne la quasi absence de saisine de la part des membres sur leur situation personnelle. Pour cela, le collège estime indispensable une présentation formelle du collège devant l'ensemble des membres dès le début de la mandature. Cette présentation permettra de mieux identifier le collège et ses missions et de favoriser la prévention des situations de non respect des obligations de conseillers en matière de déclarations d'intérêts.

La définition des missions du collège mérite par ailleurs d'être précisée.

Les attributions du collège de déontologie relèvent d'une pluralité de sources juridiques qui les déterminent. A cet égard le collège constate que la rédaction de l'article 13 du règlement intérieur peut sembler restrictive si on la compare aux termes de la loi organique. De façon spontanée on se réfère en premier lieu à l'article 13 du règlement intérieur du CESE. Mais, ainsi que cela a été précédemment indiqué, le code de déontologie adopté, comme son règlement intérieur, par le CESE, mentionne certaines attributions qui s'ajoutent à celles de cet article 13. Il en va ainsi, par exemple, de la possibilité ouverte à tout fonctionnaire ou contractuel ou toute attachée ou attaché de groupe du CESE de saisir le collège d'une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions (article 8, alinéa 2 du code de déontologie).

Pour autant la lecture de l'article 15-1, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 telle que modifiée par la loi organique du 15 janvier 2021 conduit à s'interroger sur la définition et l'étendue des attributions du collège.

Dire qu'un « *organe chargé de la déontologie s'assure du respect du code de déontologie* » arrêté par le CESE et approuvé par décret, revient à charger d'une responsabilité particulière le collège de déontologie. L'obligation qui lui est ainsi faite de « *s'assurer* », selon la volonté du législateur, du respect du code de déontologie, implique, pour le collège, de veiller à disposer des moyens juridiques et matériels lui permettant de mener à bien cette mission.

Cette diversité des textes dont découle l'étendue des attributions du collège peut contribuer à rendre malaisée la perception, dans le CESE, de sa place, et de son rôle.

Aussi, dans l'effort qui devra être entrepris au sein du CESE pour que son collège de déontologie y soit plus « visible », et que sa mission y soit mieux comprise, il n'y aurait qu'avantage à ce que soit faite auprès de ses membres et de ses différentes instances une présentation complète de ses attributions, de leur articulation, et de leur finalité.

Au-delà, les enseignements qui peuvent être tirés des différents travaux, et des débats autour de l'avis sur le présentisme ont conduit à la rédaction d'une charte d'engagement afin de permettre aux organismes désignant les conseillers de le faire avec une juste appréciation des contraintes du mandat de conseiller.

Aussi le collège a-t-il adressé un courrier à M. Francis Lamy qui préside la commission chargée de proposer des évolutions de la composition du CESE pour faire part de ses observations sur ce thème et attirer l'attention de la commission sur l'importance de la charte d'engagement.

En conclusion, comme cela a été rappelé au président du CESE par un courrier d'octobre 2025, il convient d'appréhender le véritable rôle du collège de déontologie tel qu'il est défini par la loi organique relative au CESE. La question de son champ de compétence et des modalités de sa saisine, au-delà des seuls conseillers, doit donc faire l'objet d'une réflexion notamment pour tenir compte de la diversité des travaux du CESE et de celles et ceux qui y contribuent par exemple avec le développement des conventions citoyennes.

Enfin, si un bilan positif peut être fait sur les relations et le dialogue permanent avec la présidence, le bureau et les questeurs, une collaboration encore améliorée et plus réactive avec les services administratifs est également souhaitable.

## ANNEXES

17

① Annexe 1 : textes juridiques	18
② Annexe 2 : composition du Collège de déontologie au 31 décembre 2025	28
③ Annexe 3 : projet de code de déontologie élaboré par le Collège de déontologie	29
④ Annexe 4 : avis sur le présentéisme	32
⑤ Annexe 5 : liste de frais éligibles au titre de l'Indemnité Représentative pour frais (IRF) proposée par le Collège	37
⑥ Annexe 6 : bilan annuel d'activité des membres (proposition)	38
⑦ Annexe 7 : charte d'engagement à l'attention des membres du Conseil et des Conventions citoyennes (proposition)	43
⑧ Annexe 8 : recommandations pour une meilleure prise en compte des questions déontologiques lors de l'élaboration des avis du Conseil économique, social et environnemental	47
⑨ Annexe 9 : recommandations du Collège de déontologie sur les risques déontologiques dans les conventions citoyennes	53
⑩ Annexe 10 : avis sur le présentéisme (suivi de l'avis du 24 décembre 2022)	65
⑪ Annexe 11 : point sur la mise en œuvre de l'article 7 du code de déontologie du CESE (cadeaux et invitations)	73
⑫ Annexe 12 : avis de suite sur le suivi de la mise en œuvre de la réglementation des frais de mandat	75
⑬ Annexe 13 : avis « <i>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</i> »	84
⑭ Annexe 14 : courrier à M. Francis Lamy	88
⑮ Annexe 15 : courrier à M. Thierry Beaudet	90

## ANNEXE 1

# TEXTES JURIDIQUES

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

#### Article 1

Le Conseil économique, social et environnemental est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative.

Représentant les principales activités du pays, le Conseil favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Il examine les évolutions en matière économique, sociale ou environnementale et recommande les adaptations qui lui paraissent nécessaires.

Pour l'exercice de ses attributions, le Conseil peut consulter, après information des collectivités territoriales ou de leurs groupements concernés, une ou plusieurs instances consultatives créées auprès de ces collectivités ou groupements.

Il promeut une politique de dialogue et de coopération avec ses homologues européens et étrangers.

(...)

#### Article 4-2

Lorsque le Conseil économique, social et environnemental associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, les modalités de cette association doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. La définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation.

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.

#### Article 4-3

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. A cette fin, il 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.

La procédure de tirage au sort assure une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer, et garantit la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants.

Le Conseil publie les résultats de ces consultations et les transmet au Premier ministre ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

(...)

### **Article 7-1**

Conformément aux dispositions des articles LO 139 et LO 297 du code électoral, la qualité de membre du Conseil économique, social et environnemental est incompatible avec le mandat de député et celui de sénateur. Elle est également incompatible avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Sauf s'il y est désigné en cette qualité, aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, siéger au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante.

(...)

### **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 20**

Le droit de vote est personnel tant au sein de l'assemblée qu'au sein des commissions. Il ne peut être délégué.

(...)

### **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.

Par ailleurs, les engagements de plus de 40 000 € HT sont soumis au visa préalable de chacun des questeurs.

### **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.

## **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<sup>er</sup> - 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 2

### COMPOSITION DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE AU 31 DÉCEMBRE 2025

- **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.

- **Christine Guéguen, au titre du Conseil d'Etat**

Conseillère d'Etat en service extraordinaire depuis avril 2024, Christine Guéguen était auparavant première avocate générale à la Cour de cassation après avoir présidé pendant cinq ans le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C). Elle est membre de la Commission des infractions fiscales et du Haut comité juridique de la place financière de Paris (HCJP).

- **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 oeuvre 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 et fondations, ainsi que d'une mutuelle relevant du Livre III.

- **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**

# **PROJET DE CODE DE DÉONTOLOGIE ÉLABORÉ PAR LE COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE**

Paris, le 17 juin 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 ;

### **Article 1<sup>er</sup> – 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.

## PREMIÈRE PARTIE

### PRINCIPES

#### **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**

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

#### **Article 4 – Probité**

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.

Ils ne prennent pas de position publique de nature à porter directement atteinte à l'image du Conseil.

#### **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 reçue 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**

Les conseillères et conseillers font connaître publiquement les intérêts personnels qu'ils détiennent dans un domaine sur lequel ils prennent position dans le cadre des travaux du Conseil.

Ils se déportent de tout dossier dans lequel ils pourraient se trouver en situation de conflit d'intérêts.

#### **Article 9 - Rapporteurs**

Le membre pressenti pour exercer des fonctions de rapporteur au sein d'une formation de travail fait état, 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, aux moyens d'éviter que la désignation d'une rapporteure ou d'un rapporteur issu d'une organisation qui a des intérêts importants dans le domaine qui fait l'objet du rapport ne porte atteinte à l'impartialité des travaux du Conseil.

#### **Article 10 – 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 4

# AVIS SUR LE PRÉSENTÉISME

Paris, le 14 décembre 2022,

## AVIS DU COLLÈGE RELATIF AUX RÈGLES DE PRÉSENTÉISME

Le collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été saisi, sur le fondement de l'article 13 du règlement intérieur, des règles envisagées par le Bureau en matière de présentéisme et de la liste des absences considérées comme des excuses.

### 1. Préambule

Pour élaborer le présent avis, le collège a pris en compte le caractère très particulier du mandat exercé par les membres du Conseil et la nécessité, pour eux, de maintenir des liens réguliers avec les organisations qu'ils représentent et qui ont proposé leur désignation. Le collège relève aussi la situation de certaines catégories professionnelles représentées au Conseil qui, en raison du maintien de leur activité professionnelle, peuvent être face à des aléas conjoncturels, qu'ils soient occasionnels ou saisonniers (par exemple certains agriculteurs, artisans ou chefs d'entreprise...).

Des arbitrages réguliers sont donc nécessaires entre ces différents engagements ou activités et les travaux du CESE. Il est très souhaitable, pour le CESE, que ses membres assurent une présence effective en son sein, afin de garantir l'équilibre des représentations, la construction collective des avis et positions, la qualité de ses travaux et donc son image.

La disponibilité nécessaire pour assurer cette présence devrait être prise en compte à différentes étapes : au moment de la désignation du membre comme à celui du choix d'intégrer une commission ou une représentation extérieure au Conseil. Une bonne appréciation de la charge de travail et de l'implication attendues des membres est indispensable. Elle pourrait être traduite, lors de sa prise de fonctions, dans une charte d'engagement des membres, dont la finalité serait de s'assurer de la capacité des membres à garantir cet équilibre, en parfaite connaissance des contraintes de présence.

Par ailleurs, l'importance de l'anticipation des plannings de travail a été soulignée par les membres et les groupes, et la programmation des instances semble devoir être renforcée afin de permettre aux membres de mieux concilier leurs différents engagements.

Enfin le collège estime nécessaire d'insister sur l'importance de la présence, lors des réunions du Bureau, des membres titulaires.

## 2. Sur le projet d'arrêté

**L'article 1** prévoit que le calcul des présences au sein des formations de travail se fait à partir de la présence constatée, par émargement, dans les formations ou en assemblée plénière et précise que, sauf excuse, une retenue est effectuée sur l'indemnité.

Le collège estime que ce dispositif est un minimum pour vérifier le bien-fondé de la rémunération perçue, et note que la présence effective au cours des séances est difficilement vérifiable sauf à instaurer d'autres mécanismes : vérification de la présence lors du vote, limitation du nombre de votes pour autrui, etc.

Le collège constate que la pratique des procurations de vote pose une question juridique au regard de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, qui devrait être tranchée par le Conseil (adaptation des textes ou remise en cause de la pratique). En effet, sur le fondement de l'article 20 de cette ordonnance, « *le droit de vote est personnel tant au sein de l'assemblée qu'au sein des commissions. Il ne peut être délégué.* »

Pour les séances plénières, le collège recommande la limitation à une unique procuration par conseiller présent, comme cela est le cas à l'Assemblée Nationale, et de s'assurer de l'effectivité de cette mesure.

**L'article 2** décrit les modalités d'abattement sur la rémunération. Elles n'appellent pas d'observation sauf en ce qui concerne le déversement des absences au Bureau dans la comptabilisation des réunions de travail, ce qui peut complexifier l'analyse de la présence effective dans l'une ou l'autre formation (cf. *infra*).

Le projet d'arrêté prévoit qu'une absence sans excuse est possible par trimestre, tant en réunion plénière qu'en formation de travail, ce qui permet de faire face aux aléas et doit se comprendre comme une simplification de la gestion des absences et non comme une dispense de présence.

Il pourrait appartenir aux questeurs de tenir compte de l'utilisation régulière de cette faculté lorsqu'ils se prononcent sur la validité des excuses.

**L'article 3** renvoie à une annexe qui liste les excuses retenues et institue un délai de transmission des justificatifs (cf. 3 ci-après).

**L'article 4** qui prévoit la trimestrialité des retenues n'appelle pas de commentaires.

**L'article 5** indique que des mesures spécifiques seront adoptées pour les représentants des collectivités d'outre-mer. Si ce principe est parfaitement fondé, le collège n'a pas, à ce stade, eu connaissance des modalités proposées en la matière.

### **3. Sur la liste des absences proposée**

#### **3.1. Les absences retenues à titre personnel**

Le texte proposé prévoit la possibilité d'excuses pour événements familiaux. Pour ces cas, le Collège suggère qu'il soit fait explicitement référence à la liste plus extensive prévue par le code du travail pour ce type d'absences avec maintien de rémunération.

Le texte envisage également la participation à des formations. Le Collège propose que puissent être prises en compte, à titre exceptionnel, les seules absences consécutives à des formations nationales sélectives dont le processus avait déjà été engagé avant la désignation (par exemple, IHEDN, CHEDE, IST... d'autant que le calendrier de ces formations peut sembler en général compatible avec l'exercice du mandat).

Si certaines formations relatives au début de mandat, ou aux domaines de compétence de la formation de travail à laquelle appartiennent les membres, peuvent s'avérer nécessaires au bon exercice du mandat, il appartiendrait au Conseil de les proposer et de déterminer leurs modalités.

#### **3.2. Les absences en rapport avec le Conseil** telles que présentées paraissent légitimes au

Collège et le conduisent à différentes observations notamment au regard des activités exercées :

##### **→ La participation au Bureau**

L'activité de membre du Bureau est fondamentale pour l'institution et, à ce titre, donne lieu à une rémunération complémentaire corollaire d'un travail spécifique. Le Collège suggère que la présence des membres titulaires soit la règle. Le Bureau pourrait admettre à titre exceptionnel des remplacements.

##### **→ Les absences du rapporteur**

Le Collège souligne la nécessité que le rapporteur dispose du temps nécessaire pour porter son sujet, à la fois en amont, compte tenu de la technicité de certains thèmes, du cadrage plus ou moins long de ceux-ci, et en aval, pour assurer la communication et le portage de l'avis auprès des parties prenantes. Il peut sembler paradoxal de parler d'« absences » là où il s'agit d'une implication à part entière dans les travaux, d'une contribution directe à la qualité et au rayonnement de l'assemblée, qu'il convient tant d'encourager que d'accompagner. Le texte mériterait une précision en ce sens.

##### **→ La participation en tant que représentant du CESE dans certains organismes extérieurs**

Le choix du représentant du CESE au sein de ces organismes doit tenir compte des sollicitations et productions attendues (nombre de réunions, travaux écrits ...) qui peuvent être très variables selon les organismes. Cette excuse est opportune dans la mesure où ces désignations ont vocation à permettre la représentation des prises de position du Conseil, déjà existantes ou définies pour l'occasion, dans ces instances extérieures.

Un bilan d'activité doit être réalisé et notamment faire partie de celui qui est envisagé au point 4 ci-après.

### **3.3. Les absences en rapport avec l'activité professionnelle ou bénévole**

Comme indiqué dans le préambule, le Collège prend en compte la spécificité du mandat des membres et la nécessité invoquée de rester impliqués dans les organisations et activités qu'ils représentent, afin d'être en capacité de refléter leurs positions lors des travaux de l'assemblée mais aussi pour contribuer à la prise en compte des propositions ou avis du CESE au sein de ces mêmes organisations. Il prend également en compte le fait que, pour bon nombre de membres, l'activité de membre du CESE est complémentaire à une activité professionnelle qui est maintenue, ce qui conduit à renforcer la nécessité de planifier et de structurer les travaux afin de conjuguer au mieux les sollicitations et arbitrages à effectuer.

Le Collège souligne le caractère très large de la liste d'excuses proposée. Il souhaite rappeler que la présence effective des membres est le fondement de leur rémunération.

S'il n'a pas paru à ce stade nécessaire de proposer l'instauration d'un plafond trimestriel des excuses admises à ce titre et s'il ne lui appartient pas d'arbitrer au sein de cette liste, le Collège propose qu'elle soit revue ou précisée, en lien avec les groupes, pour la limiter aux réunions institutionnelles de premier rang ou statutaires incontournables. Il souligne que le dispositif d'excuses est encadré par la production de convocations.

## **4. Sur le dispositif général**

### **4.1. Sur le suivi à distance**

Le premier alinéa de l'article 2 du règlement intérieur du Conseil prévoit que « *les réunions des instances collégiales se tiennent en principe en présence des membres du Conseil* ». Actuellement, une présence physique est recommandée au sein des formations de travail à raison de 50 % au moins en dehors des dispositions particulières liées à la situation sanitaire.

Lors de la mise en place de l'assemblée, le travail en distanciel a été largement adopté pour des raisons sanitaires, ce qui n'a probablement pas contribué à la création d'une dynamique collective. Le collège souligne le bien-fondé d'une règle de présence physique minimale. Il s'interroge sur le niveau fixé compte tenu du nombre d'excuses accepté mais aussi de la périodicité des réunions. En effet la dynamique de travail collectif et le développement des échanges interpersonnels favorisent la construction de visions, d'avis partagés, de consensus, ainsi que l'ont souligné les représentants des groupes rencontrés.

Par ailleurs, le Collège suggère que la présence à certaines séances plénières particulièrement importantes (liste à définir) soit rendue obligatoire (sauf force majeure), comme cela est d'usage dans les assemblées parlementaires.

Dans les cas d'une participation à distance, le dispositif prévoit que seules sont prises en compte les connexions lorsque la caméra n'est pas coupée, ce qui est cohérent avec le respect du principe de présence physique aux séances.

#### 4.2. Sur le contrôle

Les mécanismes de contrôle mis en place devront s'attacher à apprécier le bien-fondé des excuses et le volume des absences constatées.

Le Collège souligne qu'outre les mécanismes prévus par le projet d'arrêté du Bureau, les dispositions relatives à la révocation en cas d'absence répétée pourraient être rappelées lorsque cela est nécessaire. L'article 8 du décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 prévoit en effet que « *le président du Conseil économique, social et environnemental déclare un membre démissionnaire d'office (...) : / 1° Lorsque, régulièrement convoqué, il s'est abstenu pendant six mois, sans motif légitime, d'assister aux séances du Conseil ou de ses commissions ou délégations permanentes* ».

A ce stade le Collège n'a pas eu connaissance des enseignements tirés des premiers mois d'exercice du mandat au regard des règles de présentéisme.

#### 4.3. Sur le compte rendu de mandat

Le Collège souligne l'importance et l'intérêt pour chaque membre de réaliser un compte rendu annuel de mandat destiné à être publié sur le site internet du CESE, conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 modifiée en 2021. Le Conseil pourrait s'emparer de ce souhait de transparence pour mettre en valeur son activité et celle de ses membres. Un support commun pourrait être élaboré par le Conseil afin de faciliter la mise en place de cette obligation, ainsi que l'ont souhaité les représentants des groupes rencontrés.

## ANNEXE 5

# LISTE DE FRAIS ÉLIGIBLES AU TITRE DE L'INDEMNITÉ REPRÉSENTATIVE POUR FRAIS (IRF) PROPOSÉE PAR LE COLLÈGE

*LISTE DES FRAIS DONT LE COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE A ÉTÉ SAISI*

### Services

Hôtels  
Location de longue durée d'un logement  
Frais de parking pour un trajet en lien avec le mandat  
Restaurant, self, buvette (plafonné par repas)  
Pressing, cordonnerie  
Coiffeur  
Frais de garde des personnes à la charge du membre (enfants, ascendants, etc. )  
Formation (médias, langues, informatique, formation en lien avec le mandat)  
Taxis/ Frais ou abonnement Vélib  
Affranchissement  
Reprographie  
Droit d'entrée dans manifestation culturelle ou sportive ou colloque en lien avec le mandat  
Frais bancaires ou de comptabilité lié au compte spécifique  
Note honoraire confection et dépôt déclaration d'intérêt des membres  
Achat de photographie(s) du membre effectuée(s) au CESE par le photographe agréée de l'institution  
Prise en charge des frais de remplacement d'un agriculteur lors de ses venues au CESE

### Informatique/Téléphonie

Téléphone achat et coût des communications  
Micro-ordinateur/Tablette/Imprimante, consommables (cartouches, encre etc.) accessoires (souris etc.) et réparation  
Enregistreur  
Casque, table, chaise et caméra (Visio)  
Abonnement internet, zoom et autre

### De transport

Vélo (achat, éventuels accessoires associés et frais de réparation afférents)  
Trottinette (achat, éventuels accessoires associés et frais de réparation afférents)

### Achats

Gel hydroalcoolique, masques, etc. (pour consommation personnelle)  
Carte de visite/Carte de vœux  
Papeterie (stylo, papier)  
Bagages (avec entretien et réparation éventuelle)  
Costumes/Habits/Chaussures (avec entretien et réparation éventuelle) : plafonné  
Parapluie  
Fleurs (cadeaux)  
Livres/journaux/revues (en rapport avec l'exercice du mandat)  
Décoration (bureau de groupe)  
Achat de produits alimentaires, boissons

## ANNEXE 6

# BILAN ANNUEL D'ACTIVITÉ DES MEMBRES (PROPOSITION)

Proposition du collège de déontologie à l'attention du Bureau  
« *Bilan individuel de mandat* »

---

## BILAN INDIVIDUEL DE MANDAT

En application de l'article 22 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, tel qu'il résulte de la loi organique du 15 janvier 2021, « 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. »

Tous les membres du Conseil sont invités à présenter le bilan de leur activité au cours de l'année écoulée avant le 30 mars de chaque année. Concernant le premier bilan, portant sur l'activité du membre durant l'année 2023, ce délai de trois mois court à compter de la date de communication aux membres du modèle de bilan adopté par le Bureau.

**Le rapport est annuel et individuel.** Il présente l'activité du membre au sein du Conseil comme à l'extérieur quand il représente le Conseil.

Établi individuellement par chaque conseillère et conseiller, il s'inscrit néanmoins dans le cadre d'une activité collégiale qui s'exerce au sein du CESE chaque fois que les groupes, les formations de travail et l'Assemblée plénière se réunissent. Pour bien prendre la mesure de cette activité générale à laquelle contribuent les conseillers et les conseillères, le lecteur est invité à prendre connaissance du rapport d'activité du CESE (lien).

\*

## I. Informations générales concernant la Conseillère ou le Conseiller

- Prénom et nom : \_\_\_\_\_
- Organisation représentée au CESE : \_\_\_\_\_
- Fonction(s) dans l'organisation représentée : \_\_\_\_\_
- Groupe d'appartenance : \_\_\_\_\_
- Autre activité en dehors du CESE : \_\_\_\_\_

## II. Contribution à la vie de l'institution (hors avis, études, résolutions et contributions)

Type de participation	Rôle et activité de la Conseillère ou du Conseiller au cours de l'année écoulée
Responsabilités au sein du Conseil (Bureau, présidence de groupe, de formation de travail...)	
Participation à des groupes de travail internes	
Productions écrites visant à l'amélioration du fonctionnement de l'institution ou à la présentation de ses travaux	
Représentations extérieures du Conseil	
Participations à des temps forts et/ou des événements de valorisation de l'institution	
Participation aux conventions citoyennes	
Autres formes de participation	

Modalités de participation aux travaux du groupe d'appartenance :

---



---



---



---



---



---



---

### III. Contribution aux avis, études, résolutions et contributions du Conseil

- Participation aux formations de travail (permanentes et temporaires) :

Types de formations de travail	Nom de la formation de travail
Formations permanentes	
Formations temporaires	

• **Contribution aux travaux du CESE au cours de l'année écoulée :**

Liste des avis, études ou résolutions pour lesquels la Conseillère ou le Conseiller a eu une **contribution active** (auditions, entretiens, amendements, visites, participation à sa promotion, diffusion....).

Intitulé du texte (avis, études, résolutions, contributions...)	Modalités de contribution de la Conseillère ou du Conseiller (hors fonctions de rapporteur cf. infra)

• **Travaux et textes pour lesquels la Conseillère ou le Conseiller a été rapporteur ou co-rapporteur :**

Formation de travail	Intitulé du texte	Date de saisine de la formation de travail par le Bureau	Date de présentation de l'avis en plénière

**• Actions de mise en valeur des avis et préconisations du CESE :**

<b>Intitulé du texte</b>	<b>Contexte de présentation du texte et des préconisations</b>	<b>Modalités de présentation du texte</b>	<b>Date de présentation du texte</b>

Précisions ou éléments complémentaires :

---

---

---

---

---

---

---

---

## ANNEXE 7

# CHARTRE D'ENGAGEMENT

### Proposition du collège de déontologie à l'attention du Bureau

*« Charte d'engagement, à l'attention des groupes et des futurs membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) »*

-----

Assemblée consultative constitutionnelle, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) représente les principales activités du pays, favorise leur collaboration et assure leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation. Il favorise la participation des citoyens à ses travaux comme aux grands débats sociétaux, peut consulter les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux et assure un dialogue actif avec ses homologues européens et étrangers.

Le Conseil est composé de conseillères et conseillers désignés par les organisations auxquelles ils appartiennent. Sa spécificité repose sur l'ancrage de ses membres dans leurs activités et leurs territoires ainsi que sur leur implication dans la vie économique, sociale et environnementale de la Nation. En conséquence, il est souhaitable que les conseillères et les conseillers puissent, pendant leur mandat au Conseil, maintenir des liens avec leurs organisations, ainsi que, le cas échéant, leur activité professionnelle.

Cette situation de coexistence d'activités est susceptible de susciter des conflits d'agendas. La présente charte a pour objet de porter à la connaissance des personnes intéressées pour rejoindre le Conseil et des organisations ayant à désigner des membres, les principales caractéristiques du mandat, ainsi que ses contraintes temporelles, afin qu'elles puissent prendre leurs décisions en pleine connaissance de cause. Elle constitue également un engagement pour les futurs conseillères et conseillers.

Les missions du Conseil sont gouvernées par un principe de **collégialité des travaux**, qui seul permet la délibération collective par l'échange de points de vue, d'expériences et d'arguments. Cette collégialité prend place en réunion de travail comme en formation plénière.

Cette collégialité suppose une **présence active** des membres du Conseil durant ses travaux.

*Pour la mandature 2021-2026, le calendrier de travail du Conseil obéit aux régularités suivantes :*

- les sessions en plénière ont généralement lieu tous les quinze jours, les mardis et les mercredis après-midi ;
- les formations de travail se réunissent chaque semaine le mardi ou le mercredi. Il est obligatoire d'être membre d'une formation de travail et il est possible d'être membre de plusieurs d'entre elles, ce qui est susceptible de démultiplier les réunions ;
- des groupes de travail peuvent s'ajouter à ces réunions ;
- le bureau se réunit le mardi matin et les commissions temporaires peuvent se réunir le jeudi matin ;
- les groupes se réunissent selon une organisation qui leur est propre ;
- toutes les réunions sont généralement suspendues au moment des fêtes de fin d'année et entre le 15 juillet et le 1<sup>er</sup> septembre.

*Sans qu'il existe de manière uniforme d'exercer le mandat de membre, la disponibilité minimale d'un conseiller et d'une conseillère est en moyenne estimée entre deux jours et deux jours et demi par semaine, répartis sur une période de trois jours (généralement du mardi au jeudi).*

*Cette durée est accrue par l'exercice de fonctions spécifiques au sein des instances du Conseil (appartenance au Bureau, présidence d'une formation de travail ou d'un groupe...), ou par la participation aux travaux d'une commission temporaire ou d'un groupe de travail. Peuvent s'y ajouter les sessions des conventions citoyennes pour les membres qui y participent d'une manière ou d'une autre, ainsi que les activités liées à l'élaboration ou la valorisation des avis du Conseil, ou à son fonctionnement interne. Certaines manifestations peuvent avoir lieu le soir ou au cours du week-end.*

*Afin de garantir la présence de ses membres et ainsi la collégialité et la qualité de ses travaux, le Conseil s'est doté de règles de contrôle des présences, en définissant la liste des absences légitimes. En cas d'absences excessives non justifiées, l'indemnité est réduite. Un membre qui s'abstient d'assister aux séances pendant six mois, sans motif légitime, est considéré comme démissionnaire d'office.*

Les fonctions de membre du Conseil impliquent un **engagement** important dans la vie de l'institution et dans l'élaboration des avis, rapports et études.

*La participation active aux travaux suppose un travail du membre en amont des réunions (lecture de documents, recherches documentaires, lien avec son organisation d'appartenance...). Ce travail peut être effectué en dehors des murs du Conseil.*

*La fonction de rapporteur est particulièrement essentielle, mobilisatrice et valorisante pour les conseillères et les conseillers qui l'exercent et suppose, pendant plusieurs mois, une disponibilité accrue, allant jusqu'à la période de promotion de l'avis, après son adoption.*

Afin de permettre l'exercice de leurs missions, les conseillères et les conseillers bénéficient, en plus de leur indemnité, de **facilités matérielles**.

*Le Conseil octroie à ses membres une indemnité représentative de frais (IRF), permettant une prise en charge des frais inhérents au mandat, en particulier les frais d'hébergement et d'équipement à l'occasion du début du mandat. Les frais de transport sont également pris en charge, de manière autonome, par le Conseil. Des règles spécifiques bénéficient aux conseillères et conseillers issus des collectivités d'outre-mer.*

*Les groupes disposent d'une dotation financière qui leur est propre. Ils bénéficient également d'un bureau dans l'enceinte du Conseil.*

*Des facilités sont prévues pour permettre aux membres de participer à certaines réunions par visioconférence. Toutefois, cette participation par visioconférence n'est pas possible pour les plénières. Elle demeure peu opportune pour les réunions d'examen des textes en formation de travail, qui supposent une forte interactivité, et le nombre de participation en mode visioconférence est donc limité, actuellement à une par mois.*

Au titre des fonctions qu'ils exercent au Conseil, les membres sont soumis à des **obligations déontologiques**.

*Dans les deux mois qui suivent leur désignation, les membres du Conseil établissent une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur désignation et dans les cinq années précédant cette date. Cette déclaration n'est pas rendue publique.*

*Les membres doivent également s'abstenir de tout conflit d'intérêts. Un code de déontologie a été établi par le Conseil afin de les guider dans le respect de leurs obligations.*

\*

Les différents principes exposés par la présente charte sont susceptibles d'être modifiés par les mandatures à venir et ils ne constituent donc qu'un point de repère. L'attache des services du Conseil et des conseillères et conseillers actuellement en fonction gagne à être prise, si possible, pour bénéficier d'une vision « de l'intérieur » de la vie du Conseil.

Les organisations ayant à nommer des membres et les personnes intéressées ou sollicitées pour y siéger, sont invitées à se projeter dans les rythmes du Conseil pour s'interroger quant à la compatibilité entre leur activité professionnelle, leurs engagements dans les organisations de la société civile et les fonctions de membre du Conseil.

*NB : la présente charte, adoptée par le Bureau, a vocation à être adressée aux organisations qui désignent des membres, au comité prévu à l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, et à la Première ministre. Elle est rendue publique sur le site internet du Conseil.*

## ANNEXE 8

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

Paris, le 15 octobre 2024,

-----

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 9

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

Paris, le 15 octobre 2024,

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 Parlement<sup>1</sup> un rôle particulier pour la « *consultation du public dans les matières relevant de sa compétence* »<sup>2</sup>, l'association du public « *à l'exercice de ses missions par une consultation* »<sup>3</sup> pouvant appeler l'organisation d'une « *procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation* »<sup>4</sup>.

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

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.

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* »<sup>5</sup>. 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 code<sup>6</sup>.

Selon l'article 1<sup>er</sup> 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'intérêt<sup>7</sup>.

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.

<sup>5</sup> Art. 4-2 de la même ordonnance.

<sup>6</sup> En application de l'article 15-1 de la même ordonnance.

<sup>7</sup> 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* »<sup>1</sup>.

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.

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

---

<sup>1</sup> Art. 10 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

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* »<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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* »<sup>2</sup>. 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.

<sup>2</sup> 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)* »<sup>1</sup>.

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.

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

---

<sup>1</sup> Rapport de la Convention sur la fin de vie, p. 101.

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'écarter 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* »<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

## ANNEXE 10

# AVIS SUR LE PRÉSENTÉISME (SUIVI DE L'AVIS DU 24 DÉCEMBRE 2022)

Paris, le 25 juillet 2025,

Le collège de déontologie a procédé dans le cadre du suivi de ses avis (*voir l'avis du collège de déontologie du 14 décembre 2022 sur les règles de présentéisme*) à un examen des dispositifs mis en place par le CESE sur le présentéisme des membres.

Il a rédigé son rapport à partir des éléments qui lui ont été fournis par l'administration du conseil, de rencontres avec les différents groupes du CESE et les questeurs avec lesquels le collège de déontologie articule son action comme précisé à l'art 7 du règlement intérieur du CESE.

Il prend en compte les observations du rapport de la Cour des Comptes portant sur la période 2019-2023, avec les réponses du Président du CESE, publié le 11 juillet 2025

### **1) Rappel du contexte réglementaire**

Le décret n°2021-576 du 11 mai 2021 fixe, en application de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021, les montants des indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que la dotation des groupes du Conseil. Le décret du 11 mai 2021 a modifié le décret du 5 mai 1959 et institué trois niveaux d'indemnité : une indemnité de base inchangée, une indemnité de fonction qui tient compte des jours de présence et une indemnité représentative de frais (IRF) soumise à la production de justificatifs.

Le règlement intérieur du bureau approuvé par décret 2022-356 du 14 mars 2022 article 12 6 dispose que le Conseil de questure « *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 de présentéisme il se prononce après avis du collège de déontologie...* ».

Le code de déontologie du CESE (approuvé par décret n° 2022-1436 du 16 novembre 2022) précise dans son article 6 « Assiduité » :

*« les conseillers s'engagent à participer assidument aux travaux et 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. »*

## 2) Dispositif mis en œuvre

Il n'existe pas de texte fixant une présence minimale

L'arrêté du 10 décembre 2021 du président du CESE définit les règles de présentisme et la liste des absences considérées comme excusées. Ce texte n'a pas été modifié et il ne semble pas qu'il existe de note d'application. Sur la base de ce texte et des informations fournies par l'administration :

- la présence est constatée à partir des émargements électroniques pour les plénières et par émargement collecté par les secrétaires pour les formations de travail. Les modalités de recueil des présences ne semblent pas avoir évolué (*cf avis du collègue sur le présentisme*). Une collecte des absences est faite dans un logiciel Eudonet et ces informations sont à la disposition de l'administration et des questeurs. La direction financière a informé le collège qu'à partir du 15 juin 2025, ces informations seraient partagées avec les membres du CESE, tous les quinze jours (envoi d'un mail automatique depuis l'application Eudonet).

Ce logiciel est souvent critiqué car il est peu souple et les informations demandées à l'administration, par les présidents de groupe par exemple, ne peuvent l'être qu'après extrait et traitement des données. Son évolution avait un temps été envisagée afin de lui substituer un système plus adapté mais la modification du SIRH et la conduite d'autres projets en ont différé le remplacement. Ce logiciel a toutefois été adapté à la marge en 2025

- le distanciel n'est possible que pour les réunions des formations de travail et à raison de 50%
- les absences doivent être transmises au Bureau d'accueil des membres, par l'intéressé, le 10 du mois suivant la réunion
- les absences pouvant donner lieu à excuses sont saisies par l'administration après vérification qu'elles correspondent bien à celles admises. Elles ont été regroupées dans le logiciel Eudonet, en 8 catégories afin de permettre une saisie plus aisée par les personnes en charge du traitement, (personnel / pour le CESE / activité hors CESE officiel / activité hors CESE courant / congés / formations / séminaire / colloque autres ) A noter que la catégorie « autres » sert de « terme de bouclage »
- une absence sans justification par trimestre est acceptée tant pour les plénières que pour les formations de travail
- les questeurs arrêtent chaque trimestre les retenues à effectuer. Des décisions transmises au collège montrent que ce mécanisme est effectivement appliqué. Les absences conduisant à une retenue supérieure à 1 000 euros par trimestre sont examinées par les questeurs. Néanmoins le collège a pu constater que la liste qui lui était transmise pour l'année 2023, comportait des situations avec des montants inférieurs
- des dispositions spécifiques concernant les Outre-Mer devaient être mises en place.

- L'administration a indiqué au collège, en réponse à une demande des rapporteurs, que ces dispositions avaient été établies mais qu'elles n'étaient pas encore appliquées. A noter que ces dispositions n'ont pas été transmises au collège
- comme évoqué ci-dessus, selon les informations communiquées, les membres du CESE auront désormais la visibilité sur la présence qui sera retenue. Un retour d'expérience est attendu pour en vérifier l'impact en termes de présentisme.

### **3) Constats sur la période allant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2023 à fin 2024**

L'analyse des présences est rendue compliquée par l'abondance de documents de travail internes, produits pour de la gestion et qui ont été transmis aux rapporteurs. Ces documents ne permettent d'approcher la compréhension de la réalité qu'après retraitement.

A cette source de difficulté, s'ajoutent des règles ou des formulations qui peuvent être discutées :

- Comme déjà indiqué, chaque trimestre une absence en plénière et en commission, sans excuse, est acceptée. Les modalités de leur collecte n'ont pas été, à ce stade, précisées aux rapporteurs
- Par exemple, l'intitulé d'un tableau « *mise en exergue des conseillers n'ayant pas de pénalités malgré un taux de présence très faible* » alors que les conseillers dont les noms figurent dans ce tableau ont tous (sauf un) un taux de présence en plénières, y compris excuses, de 89% ou de 100% et des pourcentages en formations de travail encore plus importants. Ces bons taux semblent effectivement dus à la prise en compte d'excuses, certes valables, mais qui déforment l'appréciation de la présence effective.

Le collège a pris connaissance de données abondantes qui réduisent la lisibilité et donc l'analyse pour apprécier les améliorations mises en œuvre.

Le rapport de la Cour des comptes souligne le caractère chronophage du suivi, le nombre très important des excuses mobilisables qui devrait inviter à revoir le principe d'une excuse sans justification par trimestre. Elle invite aussi à un plafonnement du nombre d'excuses pour un conseiller au cours d'un trimestre.

#### **3.1. Observations sur la présence au cours de la période examinée par le collège**

##### **→ Présence lors de réunions plénières**

- Pour la période allant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2023 à la fin de l'année 2024 : 2 membres ont une activité nulle ou quasi nulle (1 d'entre eux a démissionné.), 23 membres ont une présence inférieure à 50% (parmi eux 7 membres ont démissionné) et 67 se situent de 50% à 75% de présence, les autres étant entre 75% et 100%.
- Pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2025 : 4 membres ont une activité nulle ou quasi nulle et 6 autres membres ont une présence inférieure à 50 % au contraire 44 se situent de 50% à 80% de présence et 14 entre 90 et 100%

### → Présence lors des formations de travail

Les données communiquées par l'administration sur la présence en formation de travail sont composites : les tableaux par groupe recensent le taux de présence en tenant compte des présences physiques et en distanciel et, enfin, en incluant les excuses « valables ».

L'administration du CESE a signalé la difficulté d'analyser le taux de présence de conseillers appartenant à plusieurs formations de travail qui peuvent se dérouler à la même heure. Pour autant, pour l'application des pénalités, la présence est calculée sur la commission principale uniquement.

Les rapporteurs se sont interrogés sur les taux de présence en formations de travail, y compris excuses, qui sont supérieurs à 100% pour la plupart des conseillers (des % tels que 183%, 192%, 225%, 282% et des % proches pour environ la moitié des conseillers.

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2025, 5 membres du Cese ont un taux de présence (y compris excuses) en formations de travail inférieur à 50%, 14 de 50 à 75%, 25 entre 75 et 100 % et donc la présence des autres membres du CESE, soit 75% d'entre eux est supérieure à 100%

En réponse à cette interrogation, l'administration a indiqué que « *Comme le prévoit l'arrêté, les participations au bureau ou aux commissions secondaires viennent bonifier le taux de présence de la commission principale. Ainsi, un membre présent à toutes les réunions de deux commissions différentes pourra avoir un taux de présence de 200% (nous pourrions écrêter dans les formules le taux à 100% mais cela permet de suivre les membres particulièrement investis)* ».

Il est à noter que les conseillers dont la présence en plénière est faible sont aussi peu présents en formations de travail.

Les questeurs ont confirmé qu'une mauvaise prise en compte (par les intéressés ou leur organisation) des disponibilités attendues par les travaux du CESE, avait pu être la cause des très faibles présences et des démissions de certains.

Enfin, en réponse à une question du collège sur l'application des dispositions prévoyant la possibilité de révocation d'un membre en cas d'activité insuffisante, l'administration du CESE a indiqué que cette disposition n'avait pas été mise en oeuvre au cours de la mandature actuelle (ce qui laisse supposer qu'il n'y a eu que des conséquences pécuniaires, et notamment pour un membre qui est redevable d'environ 2 000 € chaque trimestre).

### 3.2. Les retenues effectuées

La note sur la mise en place du contrôle des présences du 6 décembre 2021 et l'arrêté prévoient qu'à l'issue du calcul d'un taux moyen de présence en réunion plénière et commission, des retenues sont effectuées sur l'indemnité de base trimestrielle avec effet au mois suivant.

En cas de formations de travail simultanées, la retenue est opérée seulement en cas d'absence dans la formation « principale ».

Il a été décidé que les questeurs se concentreraient (depuis 2024) sur les cas les plus lourds, c'est-à-dire plus 1 000€ par trimestre. Les décisions des questeurs qui ont été communiquées au collège permettent de relever :

→ au 4<sup>ème</sup> trimestre 2023 :

- 10 retenues pour absences de membres ont été décidées par les questeurs
- 7 d'entre eux ont une activité en plénière inférieure à 50%. Les autres ont des taux de présence compris entre 51% et 71%
- Les montants varient entre 2 182€ euros à la plus faible 564€ (à noter que cette retenue et 2 autres sont inférieures à 1 000€) ; le montant total des retenues du trimestre est de 11 599€
- aucun membre dont la présence est supérieure à 70% n'a subi de retenue.

→ au 1<sup>er</sup> trimestre 2024 :

- 8 retenues pour absences
- 4 avaient déjà eu une retenue au titre du trimestre précédent et des taux d'activité inférieurs à 63 %
- les retenues varient de 2 219 € pour la plus élevée à 1 070€ pour la plus faible. Leur montant total est de 10 534€
- sur les 8 membres du CESE ayant des pénalités au cours de ce trimestre, 4 étaient déjà dans ce cas au trimestre précédent.

→ au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024 :

- 6 retenues effectuées
- les retenues varient de 2 927 € à 674 € ; leur montant total est de 10 536€
- tous les membres concernés avaient fait l'objet de retenue au trimestre précédent

→ au 3<sup>ème</sup> semestre 2024 :

- 6 membres font l'objet de retenue
- 5 de ces membres ont une activité sur la période inférieure à 63% (et trois d'entre eux dont l'activité avait déjà été inférieure à 50% avaient fait déjà l'objet de retenues)
- le montant des retenues varie de 4 172€ à 1 051€ ; leur montant total est de 12 300€
- 3 des membres concernés avaient fait l'objet de retenue lors de trimestres précédents. La plus importante retenue est opérée sur un membre pour lequel le total des retenues au cours des trois trimestres précédents s'était élevé à 8 959€

### 3.3. Les excuses

Le tableau de décompte (mai 2021 à février 2025) transmis permet de relever un total de 6 665 excuses

Catégories d'excuses	Plénières	FT, bureau et CT	Total : plénière + FT, bureau et CT	
			En nombre d'absences	En %
Personnel (santé, décès, enfant malade, aidant)	676	884	1 560 jours	23,4%
Pour le CESE (mission officielle, représentation CESE, portage)	73	897	970	14,6 %
Activités hors CESE / officiel – Réunions statutaires, convocation ministre, instances officielles	531	1 224	1 755	26,3%
Activités hors CESE / courant – Réunions classiques, déplacements, travaux agricoles/élevage	6	20	26	0,4%
Formation / séminaire / colloque	154	285	439	6,6%
Autre	685	1 199	1 884	28,25%
Membres résidant Outre-Mer		31	31	0,5 %
<b>Totaux</b>	<b>2 125</b>	<b>4 540</b>	<b>6 665</b>	<b>100%</b>

Un listing transmis avec des absences individuelles de membres n'a pu à ce stade être exploité.

Dans son avis précédent le collège avait suggéré que la liste des motifs acceptés pour événements familiaux se cale sur le code du travail ce qui semble avoir été fait. La catégorie « autre » présente des chiffres plus importants. L'administration a souligné qu'il s'agissait très probablement d'un problème de collecte.

## 4 Synthèse des constats et recommandations

L'analyse à laquelle le collège a procédé le conduit à suggérer une réduction du nombre de types d'excuses autorisées en vue de la prochaine mandature et de présenter cette nouvelle liste lors de la présentation de la nouvelle « Charte d'engagement ». A cette occasion, le principe « une absence sans excuse par trimestre » devrait être questionné, de même que pourrait être étudiée la proposition de la Cour d'un plafonnement du nombre d'excuses par trimestre. Le collège est disposé à un travail concerté avec les services du CESE.

- De l'avis unanime des personnes interrogées par le collège (direction financière/président.e.s de groupe et questeurs), il n'y a pas de progrès sur le thème du présentisme. L'objectif d'amélioration est partagé mais les moyens mis en place sont peu efficaces, les outils sont considérés comme rigides et trop centralisés et globalement le système est peu compris. Une remarque et critique centrale : les présidents de groupe n'ont des informations sur le présentisme de leurs membres que s'ils le demandent, et ce n'est pas systématique. Ils ne sont donc pas les acteurs d'un progrès attendu. Ils pourraient jouer un rôle à l'avenir.
- Les chiffres font apparaître un taux de présence qui devrait sensiblement progresser pour être en phase avec les principes rappelés ci-dessous
- il est difficile sur la base des éléments transmis de faire une analyse précise et de porter un avis sur le dispositif mis en place, néanmoins :
  - Certaines démissions pourraient s'expliquer par un taux d'absence élevé, le collège n'a pas été en mesure de le vérifier mais considère cette hypothèse comme très plausible
  - Le CESE devrait utiliser les moyens réglementaires permettant de prononcer une fin de mandat en cas de non-présence
- A noter le constat de la Cour des Comptes sur le décalage entre l'importance du travail de suivi et la faiblesse des conséquences (ceci étant, des pénalités ont été pratiquées chaque trimestre après l'engagement par le CESE d'y procéder)
- Le suivi de l'IRF par la mise en place d'un processus efficace a été très largement salué par les groupes lors que le présentisme et son suivi leur posent encore question. Un nouveau dispositif technique devrait être étudié en matière de présentisme avant la nouvelle mandature et présenté en début de mandat. A été évoqué un nouvel outil RH qui devrait intégrer cette dimension et prévoir une information régulière pour les membres eux-mêmes et leurs président.e.s de groupe.
- la charte d'engagement dont le collège avait proposé l'établissement vient d'être adoptée. Elle clarifie l'implication attendue de chacun et permettra aux groupes et aux futurs membres de mesurer cet engagement et sa compatibilité avec les activités exercées lors du mandat. La singularité de celui-ci au sein du CESE qui permet de faire coexister mandat et activités professionnelles, rend impérative une réflexion préalable à la désignation de ses membres lors du prochain renouvellement.
  - le collège estime que le taux de présentisme lors du mandat qui s'achève devrait être un des critères d'appréciation pour le renouvellement de futurs membres par les organisations
- A l'occasion de la présentation de la Charte d'engagement aux futurs membres, devrait être associée celle de la nouvelle liste d'excuses et des mécanismes associés.

- Lors des rencontres avec les groupes, la singularité du mandat des membres, les modalités de réunion plénière, l'utilisation ou non de la visio sont source d'appréciations différentes : facilitant la présence pour certains, nuisant à la production collective pour d'autres ( à noter que les avis se construisent dans les formations de travail où la visio est admise). Pour l'assemblée plénière le conseil aurait probablement intérêt à réfléchir à un système permettant à un membre de participer en visio en cas de circonstances exceptionnelles.

En tout état de cause la présence à certaines réunions plénières doit être impérative : présence d'un membre du gouvernement, définitions d'orientations stratégiques. L'impact en terme d'image d'une assemblée clairsemée peut en effet porter atteinte à l'institution ( cf infra)

- Le collège, lors de la rencontre avec les questeurs, a été informé de la modification de l'enregistrement des présences dans les séances plénières, en ce qui concerne les commissions il ne semble pas que la collecte par l'administration de la commission ait évolué.

A noter que la participation (ou l'absence) des membres dans des commissions extérieures au titre d'une représentation du CESE, ne fait pas l'objet d'un recensement et a été qualifiée de « trou dans la raquette »

- Le collège suggère à l'administration du CESE de mettre en place un mécanisme simple pour traiter les cas de réunions simultanées de membres en formations de travail et/ou commissions temporaires et souligne de nouveau l'importance d'une planification des travaux (les membres souhaitent aussi l'élargissement des jours de séance au jeudi pour avoir 3 jours).
- le collège prend note de la réponse du président du CESE à la Cour des Comptes du 10 juin 2025, dans son paragraphe concernant le présentéisme : « ... sur le caractère chronophage de ce suivi indispensable au bon fonctionnement de l'Institution. En lien avec le collège de déontologie, j'ai demandé aux Questeurs du CESE de réfléchir à des évolutions des modalités de prise en compte du présentéisme pour en améliorer la performance. ». Le collège est prêt à y contribuer dès qu'il sera saisi.
- Le collège suggère pour la création d'un système futur, d'ouvrir la réflexion à des modalités nouvelles : inverser le système en instituant une base de rémunération plus un bonus lié à la présence (ex CESER et CESE Maroc ou d'autres institutions) et faire jouer un rôle plus central aux président.e.s de groupe.
- Le collège est convaincu que le présentéisme a un impact direct sur l'image de l'institution mais également sur la qualité de production des travaux, faire évoluer les dispositions pourrait être un facteur de progrès pour la prochaine mandature.

**Avis adopté par le collège de déontologie le 25 juillet 2025**

**ANNEXE 11**

**POINT SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DE L'ARTICLE 7 DU CODE DE DÉONTOLOGIE DU CESE  
(CADEAUX ET INVITATIONS)**

Paris, le 25 juillet 2025,

**1. Code de déontologie du CESE, article 7 :**

*« 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 ».*

**2. Les auditions**

Les nombreuses auditions auxquelles a procédé le collège de déontologie au cours des derniers mois sur le « suivi des avis » ont offert l'occasion d'interroger les personnes auditionnées sur d'éventuelles difficultés rencontrées à propos de cadeaux et/ou d'invitations adressés à des membres du Conseil. Les réponses obtenues n'ont fait état d'aucun problème d'application de l'article 7, on peut même aller plus loin en disant qu'aucun cas d'application de cet article n'a été évoqué.

La finalité de l'article 7 n'a peut-être pas été clairement perçue, et les membres du Conseil n'y ont probablement pas prêté attention. A l'occasion des auditions, une personne a demandé si les restrictions concernant les cadeaux et invitations limitaient pour les membres du Conseil les possibilités d'inviter telle ou telle personne alors que le code de déontologie ne vise que les invitations et cadeaux visant « passivement » les conseillères et conseillers, pas ceux où ils sont puissance invitante ou éventuellement auteurs de cadeaux...

**2. Les éléments communiqués par l'administration du CESE**

Interrogé par le Collège sur l'application de l'article 7 du code de déontologie relatif aux cadeaux et invitations, le secrétariat général a indiqué que, de même que le secrétariat du président et la directrice administrative et financière, aucune déclaration relative à un cadeau ou à une invitation dont la valeur serait supérieure à 150 euros n'a été reçue. Il ajoute que la directrice des affaires européennes et internationales signale qu'elle n'a pas été confrontée à la situation où des cadeaux d'une valeur de plus de 150 euros auraient été offerts à des conseillers en déplacement, ou lorsque ceux-ci accueillent au CESE des délégations étrangères.

Des cas particuliers sont évoqués par le secrétariat général au sujet de déplacements de membres du CESE dans le cadre de leurs missions dont les frais de transport et d'hébergement ont pu être pris en charge par des organismes en charge de missions de service public dans des conditions conformes aux pratiques habituelles.

Il ne s'agit pas, a priori, de situations de nature à soulever un doute sur une tentative d'influer sur l'impartialité du membre visé. Le code de déontologie, dans son article 7, vise à éviter que les influences illégitimes d'intérêts privés utilisent le canal de cadeaux et invitations pour chercher à susciter, de façon un peu sournoise, une sorte de « réflexe de gratitude ».

La question d'une influence indirecte sur des membres du conseil, et tout particulièrement les rapporteurs d'avis doit retenir l'attention. En effet, les cadeaux qui appellent la vigilance peuvent être « indirects » et viser l'entourage du conseiller ou une organisation à laquelle il appartient. Un avantage ou une libéralité procurés à un membre de la famille du conseiller ou à une association dans laquelle il est engagé et qui est distincte de l'organisation qui l'a désigné peuvent viser à rendre ce conseiller « redevable » à l'égard de la personne physique ou morale de qui proviennent l'avantage ou la libéralité.

Un travail d'explication sur la finalité des dispositions de l'article 7 sur les cadeaux et invitations qui visent à prémunir le Conseil et ses travaux de « réflexes de gratitude »

de la part de ses membres est probablement nécessaire. Les membres arrivants du CESE, à l'occasion des séances d'information qui leur sont destinées au début de leur mandat, pourraient rencontrer le collège de déontologie qui présenterait son rôle et pourrait apporter des précisions sur les points sensibles, dont les cadeaux et invitations. L'aspect indirect d'une tentative d'influence exercée sur un membre pourrait être mentionné dans l'article 7 du code de déontologie à l'occasion d'une modification de celui-ci.

**Adopté par le collège de déontologie le 25 juillet 2025**

## ANNEXE 12

# AVIS DE SUITE SUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION DES FRAIS DE MANDAT

Paris, le 15 décembre 2025,

Dès le début de la mandature 2021-2026, le Conseil économique, social et environnemental s'est doté d'un mécanisme de contrôle de l'utilisation des frais de mandat, à l'image de celui mis en oeuvre par les deux assemblées parlementaires à la suite de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Dans ce cadre, le Bureau a sollicité l'avis du Collège de déontologie sur un aspect restreint du dispositif : la liste des frais éligibles à l'Indemnité Représentative de Frais de mandat, IRF. L'avis du Collège a été remis au Bureau le 17 juin 2022.

Trois ans plus tard, sur la base de nombreux entretiens réalisés avec l'administration, les questeurs et les présidents des groupes, le Collège a préparé un avis de suite portant sur le dispositif adopté et ses possibles évolutions.

Élaboré en parallèle de l'audit de la Cour des Comptes réalisé au cours du premier semestre 2025, cet avis a été finalisé après la publication des observations définitives des juridictions financières et tient donc compte des recommandations et données, publiées le 11 juillet 2025.

Il s'appuie sur des éléments chiffrés qui ont été transmis à sa demande en novembre 2025 par l'administration.

### **1. Rappel du cadre juridique**

Le mécanisme de contrôle de l'utilisation des frais de mandat repose sur l'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental et sur l'article 13 du règlement intérieur du Conseil. Les travaux préparatoires à la loi organique du 15 janvier 2021 permettent d'apprécier l'intention du législateur.

Sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental,

*« 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 indemnité a été fixé par l'article 3 du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil Economique, Social et Environnemental tel que modifié par le décret n° 2021-576 du 11 mai 2021 :

*« Les membres du Conseil perçoivent une indemnité représentative de frais dont l'utilisation doit être en lien avec l'exercice du mandat. Celle-ci est égale au dixième de l'indemnité parlementaire pour les membres résidant dans la région Ile-de-France et au sixième de l'indemnité parlementaire pour les autres membres. »*

Tout comme l'indemnité parlementaire, l'IRF a été revalorisée trois fois au cours de la mandature en cours. En conséquence, au jour de l'avis de suite du Collège de déontologie, l'indemnité représentative de frais, dont bénéficie mensuellement chaque conseiller, était fixée à 593,20 euros par mois (contre 562,32 euros initialement) pour les membres dont le domicile est situé en Ile-de-France et 988,66 euros par mois pour les autres membres (contre 937,21 euros en début de mandature).

## 2. Le dispositif général d'indemnisation des membres du CESE

Modifiée par la réforme de 2021, l'indemnisation des membres du CESE est constituée de trois éléments de sommes perçues mensuellement :

- une **rémunération**, non soumise à justification, qui comprend une indemnité de base imposable, soumise à la CSG, à la RDS et à la cotisation retraite, égale au tiers de l'indemnité parlementaire (1977 euros), une indemnité de résidence (59 euros) et le cas échéant, un supplément familial ;
- une **indemnité de fonction**, non soumise à justification, imposable, égale aux deux onzièmes de l'indemnité parlementaire (1079 euros), à laquelle s'ajoutent 400 euros pour les membres du Bureau et les présidents de formation de travail ;
- une **indemnité représentative de frais**, soumise à justification et encadrée, égale au dixième de l'indemnité parlementaire (593 euros pour les franciliens, 989 euros pour les non franciliens).

Les conseillères et conseillers perçoivent donc au moins 3115 euros par mois (3520 euros quand ils sont membres de la gouvernance) au titre des indemnités non soumises à justification.

Les Groupes perçoivent par ailleurs une dotation égale à 2/3 de l'indemnité parlementaire, soit 3880 euros par mois.

Il convient de préciser que,

- 36% des membres appliquent le transfert total de leurs indemnités de base et fonction au profit de l'organisation qui les a désignés (principe de la subrogation) ;
- un système de retenue sur le montant de l'indemnité de base, prévu à l'article 2 du **décret n°59-602 précité**, est prévu en cas d'absentéisme (Cf. avis de suite du Collège de déontologie sur le présentéisme).

## 3. Le mécanisme d'indemnisation propre à l'IRF

Depuis le 18 mai 2021, les membres du CESE perçoivent leur IRF sous la forme d'une avance dont ils doivent justifier l'usage conformément à la liste des frais éligibles (cf. annexe 1).

- L'indemnité est versée chaque mois sur un compte bancaire personnel du membre, exclusivement dédié à cet usage ;

- le membre transmet une note de frais mensuelle et ses justificatifs de dépenses par l'intermédiaire de l'application informatique N2F (depuis octobre 2022) ;
- en cas de rejet d'un justificatif, le membre en est immédiatement informé par l'outil ;
- un contrôle continu des dépenses est effectué, tout au long de l'année, par sondage, par le Bureau d'accueil des membres en charge d'organiser le dispositif et de veiller à sa bonne mise en oeuvre ;
- il est possible de présenter des dépenses sans justificatif pour un montant maximal de 50 € par mois pour les membres situés en Ile-de-France et de 100 € par mois pour les autres membres ;
- si l'indemnité n'est pas dépensée au cours d'un mois donné, le reliquat mensuel peut être utilisé au cours du mois suivant, durant une année civile ;
- à la fin de chaque année civile, il est procédé à un apurement : si un conseiller dispose d'un reliquat d'indemnité, l'indemnité de l'année suivante est amputée de l'équivalent de ce montant ; si un conseiller fait valoir un excédent de dépenses en année N, il peut les imputer l'année suivante.

Bien que les textes ne le précisent pas, le Collège comprend que le reliquat subsistant en fin de mandature sera reversé au Conseil.

A titre d'information complémentaire, en cours de mandat, un dispositif de prise en charge des billets de transport a été mis en place pour compléter l'IRF qui n'était pas estimée suffisante au regard des frais engagés par les non-franciliens.

#### **4. L'avis initial présenté par le Collège de déontologie**

Dans son avis initial, le Collège avait émis trois principes transversaux, assortis d'une recommandation formelle :

- Principe 1 : conformément aux dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958, seuls les frais effectivement en lien avec l'exercice du mandat doivent être considérés comme éligibles.
- Principe 2 : chaque frais éligible peut être pris en charge au titre de l'indemnité représentative de frais à la condition d'avoir un caractère raisonnable, tant dans son montant que dans sa nature.
- Principe 3 : en troisième lieu, la prise en charge des frais de mandat ne saurait avoir pour effet un enrichissement direct ou indirect du membre du Conseil ou de ses proches.

Dans une optique pédagogique, ces trois principes transversaux avaient été présentés comme pouvant faire l'objet d'un préambule dans le document adressé aux membres, avec indication de la finalité de l'indemnité représentative de frais, qui vise à « *permettre le bon accomplissement du mandat du membre et à garantir son indépendance et sa capacité à prendre part dans de bonnes conditions aux travaux du Conseil.* »

Concernant le détail de la liste des frais, le Collège de déontologie avait examiné les éléments qui lui avaient été transmis et exprimé sept observations (cf. paragraphes 15 à 21 de l'avis initial en annexe 2).

Puis, considérant l'intention exprimée par le législateur organique et les ressemblances qui peuvent exister entre les fonctions de membre du Conseil et le mandat parlementaire, il avait comparé cette liste avec celles arrêtées par les assemblées parlementaires et estimé que le

mandat exercé au sein du CESE n'emportait pas le même niveau de représentation externe que celui des parlementaires.

Le Collège avait également veillé à ce que la liste des frais retenus soit formulée de manière suffisamment claire et qu'elle ne recèle pas d'ambiguïté pour les membres du Conseil.

Le Collège ne s'était pas prononcé sur l'exhaustivité de la liste proposée, estimant qu'il appartenait aux questeurs d'examiner les frais de mandats au regard de l'activité des membres concernés.

Enfin, le Collège avait porté une attention particulière à la question de la contribution des membres à leur groupe de rattachement qui était souhaitée par ces derniers. Il avait émis une série de recommandations - comme suit - après avoir souligné le principe selon lequel les dépenses remboursables doivent avoir un lien direct avec le mandat :

- « si le Bureau souhaitait inclure dans la liste des dépenses éligibles les versements aux groupes, il serait souhaitable que l'emploi de ces versements soit également contrôlé par les questeurs en application de l'article 12 du règlement intérieur du Conseil » ;
- « en outre, il serait opportun de plafonner le montant de la somme pouvant être reversée à un groupe, afin de s'assurer que l'indemnité représentative de frais conserve bien, à titre principal, le caractère d'indemnité destinée à couvrir des frais de mandat. Le cas échéant, le plafonnement pourrait être fixé à un niveau inférieur à la moitié de l'indemnité représentative de frais, soit 30 % de cette dernière, sur le modèle du Sénat pour la contribution des sénateurs aux groupes politiques, l'Assemblée nationale ne permettant pas ce type de versement depuis l'avance de frais de mandat. »

Le Collège dans ses travaux avait recommandé, compte tenu de l'impact en termes d'image pour le CESE, de s'attacher à adopter des dispositions permettant à la fois la lisibilité des dépenses et leur contrôle.

## **5. État des lieux au 31 décembre 2024**

### **a. Principes et liste des frais éligibles à l'IRF**

**Les trois principes transversaux** énoncés par le Collège pour apprécier le caractère raisonnable des dépenses présentées ont bien été repris dans le guide pratique des frais de mandat diffusé aux membres en septembre 2022. Ils sont utilisés par le Collège de questure et l'administration dans l'exercice de leur mission de contrôle des dépenses réalisées par les membres.

**Concernant la liste des frais éligibles**, plusieurs recommandations du Collège ont bien été prises en compte par le CESE :

- **certains frais ont été retirés de la liste** : droits d'entrée à des manifestations culturelles ou sportives ou colloques, achats de tables et de chaises, de parapluies, de fleurs (cadeaux), décoration des bureaux de groupe ;

- **certains frais ont bien été plafonnés et encadrés** : frais d'hôtels, d'habillement, de gardes d'enfants, les achats d'équipements ou d'abonnements internet.

**Toutefois, certains frais ont été maintenus, sur décision du Bureau, malgré l'avis défavorable du Collège** : frais de coiffeur, frais d'établissement de la déclaration d'intérêts des membres.

### **b. Mise en œuvre du mécanisme**

A titre de remarque préliminaire, alors que la nécessité pour les membres de justifier de l'utilisation de l'IRF et de reverser au CESE les sommes non utilisées constituait un changement profond de culture, d'après les questeurs, l'administration et les représentants des Groupes, le dispositif élaboré semble avoir finalement été bien accepté par les membres.

Il a été conçu et exécuté par une équipe de trois personnes, au sein du bureau d'accueil des membres, sous l'égide de la directrice administrative et financière. Une fiche organise le dispositif, les administratifs ont été formés et accompagnés, ils maîtrisent bien le nouveau logiciel N2F, les procédures de collecte des pièces et la relation avec les membres.

Toutes les dépenses ont été enregistrées, le contrôle est réputé avoir été exhaustif, aucun accident n'a été signalé au cours de l'année 2024. Ce constat est étayé par les questeurs, l'administration et le rapport de la Cour des Comptes qui précise : « *le contrôle en continu - possible grâce à l'outil N2F - facilite son acceptation par les conseillers* ».

**Cet important chantier, réalisé sous l'égide du Conseil de questure, a nécessité une mobilisation très importante des questeurs et de l'administration.**

La méthodologie pour **l'apurement annuel** (sur 18 mois pour le premier apurement, sur 12 mois ensuite) avec notification aux membres de leur solde provisoire à reverser au CESE, vérifications et compléments éventuels par leurs soins, notification du solde définitif est effective :

- Les apurements de 2023 et 2024 ont montré que le système était désormais bien compris et appliqué par l'ensemble des membres.
- A la fin 2024, les apurements 2021, 2022 et 2023 étaient finalisés à 98,3%, le reliquat correspondant à 22,8% des crédits consacrés à l'IRF, soit 995 236 euros, pour la période concernée (2021 à 2023 inclus).
- Certains membres, dont le montant à reverser au CESE au titre de 2024 excédait 7 mois d'IRF, ont été invités à régler ce solde par virement. Certains ne se sont pas manifestés et, par conséquent, ils pourraient se trouver en situation de ne pas avoir terminé leur apurement 2024 au 31/12/2025.

**S'agissant de l'utilisation d'une partie de l'IRF pour la contribution des groupes**, si les groupes se sont mis en conformité avec le décret n°2021-576 du 11 mai 2021 qui les engage à signer une convention avec le CESE (cf. annexe 4) et à produire une attestation annuelle d'usage des fonds (cf. annexe 5), notons que les conventions ont été signées en 2024, c'est-à-dire plus d'un an après leur validation par le Conseil de questure d'une part, qu'elles portent strictement sur l'encadrement de la dotation du CESE aux Groupes d'autre part, et qu'elles n'incluent aucune disposition relative aux versements par les membres.

### c. Utilisation des fonds dédiés à l'IRF

Avec la réforme de 2021, les montants dédiés à l'indemnité représentative de frais ont été divisés par trois, constat qui doit être mis en regard de la diminution du nombre des membres. Pour la seule année 2023, en valeur absolue, les crédits alloués pour l'IRF représentaient une dépense globale de 1,642 ME (contre 5,2ME en 2020).

C'est en début de mandature, au cours de la période 2021-2022 que l'IRF a été la plus utilisée : environ 2,34 millions d'euros (87,5% de la somme initialement versée) ont été effectivement consommés pour des dépenses acceptées par le Bureau d'Accueil des Membres.

En matière de ventilation par catégorie de membres,

- 53% des membres consomment la totalité ou la quasi-totalité de leur IRF : avec une consommation plus importante observée chez les franciliens (61%) par rapport aux non franciliens (47%) ;
- 13% des membres consomment moins de 50% de leur IRF.

**Concernant les reversements de l'IRF aux groupes**, les 19 groupes ont rendu compte de leurs dépenses réelles, de l'usage de leur dotation d'une part, comme des montants reçus de la part de leurs membres au titre du reversement partiel de l'IRF, d'autre part. Notons que la temporalité (ou la fréquence) des reversements n'est pas connue de l'administration.

Sur sa demande, le Collège a été récipiendaire des attestations annuelles des groupes pour l'exercice 2023. A leur lecture, il apparaît qu'en 2023, six groupes ne sollicitent pas leurs membres, les treize autres groupes ont reçu 138 413 euros globalement, après contrôle par le Bureau d'accueil des membres, (soit 87% du montant effectivement dépensé par leurs membres). Cette somme s'ajoute aux 611 921 euros versés par le CESE au titre de la dotation des groupes.

D'une manière générale, le Collège note que les montants reversés permettent aux groupes de rémunérer en tout ou partie le salaire d'un attaché (ou administrateur) de Groupe, et pour les mieux dotés (en nombre de membres et donc de contributions au titre de l'IRF), d'embaucher des salariés et stagiaires et de couvrir des dépenses diverses (réunions, déplacements de groupe) supplémentaires.

Ce système de reversement n'a pas toujours été utilisé, notamment par les groupes dont les organisations membres bénéficient par ailleurs de la subrogation des indemnités de leurs représentants.

**Concernant les dépenses des catégories déplacements, hébergements et restauration**,

Ces dépenses représentaient la moitié de l'IRF globale des membres en 2023 (821 000 euros) auxquels s'ajoutent les montants directement pris en charge par l'agence de voyage (1,017M€ en 2023), soit un volume global d'environ 1,8M€ pour 175 membres contre 1,58M€ en 2019 pour 233 membres. **Le double système conduit de facto à une augmentation des dépenses qui passent de 572 euros par mois et par membre en 2019 à 857 euros par mois par membre en 2023.**

Pour mémoire, dans le cadre de l'IRF, les frais d'hébergement comprennent des frais d'hôtellerie ou de location de courte durée. Ils sont acceptés dans la limite maximum de 160 euros par nuit (hors petit déjeuner), les repas dans la limite de 50 euros par convive, 120 euros par mois pouvant être consacrés à l'achat de produits alimentaires. Les frais de transport sont directement pris en charge par l'agence de voyage. A partir de 2023, le CESE a instauré une prise en charge directe des frais d'hôtellerie jusque-là financés sur l'IRF et créé une « allocation inflation hôtellerie à Paris » (financée par l'IRF non consommée des membres) qui a conduit dans la pratique à une augmentation du plafond à 270 euros (plafond 160 € maximum sur l'IRF et prise en charge CESE à hauteur de 110 €).

**Concernant les dépenses d'habillement** (plafonnées à 2000 euros par an, à 500 euros par costume, 300 euros veste, 250 euros la paire de chaussure), sur la base des éléments transmis par l'administration pour la période 2023 à 2025 (au 31 octobre 2025), le Collège constate qu'elles ont représenté un total de 393 000 euros avec une baisse significative du taux de refus en 2025 (3%) par rapport à 2023 (9%).

S'agissant **des dépenses de pressing et de coiffure**, il observe qu'elles varient en fonction des membres et que l'absence de plafonnement (en montant unitaire et en fréquence) peut conduire à la présentation, pour remboursement par les fonds publics, de frais excessifs voire très excessifs.

#### **d. Anticipation de l'apurement de fin de mandature**

Conformément à l'article 67 du règlement intérieur du CESE approuvé par le décret n°2022-356 du 14 mars 2022, « 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. ».

Alors qu'un apurement annuel s'étale généralement sur 12 mois avec possibilité de transférer le reliquat de l'année N en année N+1, l'apurement complet 2025 doit être achevé au 31 décembre, les éventuelles dettes des membres ne pourront être reportées sur la mandature 2026-2031, compte tenu de l'indépendance des deux mandatures.

Dans cette perspective, un double enjeu a été identifié par l'administration :

- systématiser le dépôt des justificatifs sur le logiciel N2F au mois le mois, pour permettre d'anticiper les contrôles et de connaître le solde à reverser au plus tôt ;
- limiter la croissance de la dette IRF pour les membres n'ayant pas consommé la totalité de l'IRF versée de janvier à août, et a fortiori pour ceux n'ayant déposé aucun justificatif.

A ces fins, une procédure a été mise en place pour la gestion de l'IRF dans les derniers mois de la mandature pour un suivi au jour le jour afin de réduire autant que possible la dette relative à l'apurement de l'IRF.

En 2024 la dette accumulée a donné lieu à :

- suspension de l'IRF pour les membres dont les dépenses justifiées étaient inférieures ou égales à 50% de la dotation IRF annuelle (avance de 3 mois minimum) ;
- mise en demeure des membres concernés qui sont enjoints à rembourser leur dette 2025, avant le 31 décembre, par virement, et un prélèvement sur leurs indemnités de base et de fonction.

Au moment de la rédaction du présent avis, les modalités de versement de l'IRF et de remboursement des trop perçus n'étaient pas encore arrêtées pour les trois derniers mois de la fin de mandature (du 12 janvier au 30 mars 2026). L'administration a évoqué pour les dettes restantes la possibilité d'avis à tiers détenteur.

## 6. Les recommandations du Collège

En conclusion, le Collège de déontologie constate que le mécanisme général mis en place par l'administration a largement progressé sous le contrôle du Conseil de questure, car il permet une bonne transparence pour les membres et l'administration ainsi qu'une traçabilité des dépenses.

Pour la prochaine mandature, compte tenu de la sensibilité de ces questions, **de leur impact en termes d'image et de nature des activités de représentation**, le Collège préconise de :

- **préciser dans le règlement intérieur** les modalités de traitement du reliquat de fin de mandature (ou un autre texte applicable aux membres) ;
- **améliorer la communication sur l'IRF sur le site internet du CESE** avec mise en ligne de la liste des frais éligibles et précisions sur les plafonds ;
- **revoir la liste des frais éligibles**, des dépenses vestimentaires et esthétiques, ces dernières devant être limitées à des événements exceptionnels ;
- **étudier la faisabilité d'une dotation de "premier établissement"** en début de mandat ou la dégressivité annuelle du plafond de 2000 euros par an en fonction du terme du mandat ;
- **supprimer le remboursement des dépenses liées à la déclaration d'intérêts** comme suggéré dans son avis initial ;
- **simplifier le système de remboursement via l'IRF et la prise en charge directe par le CESE des dépenses de déplacements et d'hébergement** pour qu'il soit plus lisible.

Le Collège invite le Conseil de questure à étudier la faisabilité d'une prise en charge totale des frais de déplacement (transports et hébergement) par le CESE (via une agence de voyage) et le cas échéant à mettre en place le nouveau dispositif dès les premiers mois de la prochaine mandature en veillant à un bon accompagnement du changement ;

- **la possibilité pour les membres de procéder à un reversement de leur IRF au groupe de rattachement pose de nombreuses questions non encore résolues.** Elles devront faire l'objet d'une nouvelle analyse du Collège de déontologie. Dans l'attente, le Collège recommande fortement de :
  - dédier un chapitre à ce sujet dans la convention signée entre le CESE et chaque groupe,
  - préciser les modalités de reversement et de contrôle par les questeurs (cf. point 30 de l'avis initial du Collège), ainsi que les attestations annuelles (temporalité et montants). En outre, il invite le CESE à produire un modèle d'attestation sur la base d'un modèle unique qui précisera les destinations, les montants et les dates de versement.

- Pour l'avenir, constatant qu'il existe de fortes disparités entre les groupes, notamment du fait de leur taille, le Collège rappelle que les indemnités doivent à titre principal contribuer à faciliter l'exercice individuel du mandat des conseillères et des conseillers. Leur utilisation comme complément de dotation de fonctionnement doit rester dans les limites admises et clarifiées d'autant qu'elle constitue une sorte de détournement d'usage qui trouve son origine dans le caractère forfaitaire de la dotation, forfait indépendant de la taille des groupes. Une adaptation du montant des dotations de fonctionnement des groupes pourrait permettre de limiter davantage les possibilités de reversement aux groupes par les conseillers et conseillères, d'autant qu'existe déjà la possibilité de subrogation sur les indemnités non soumises à justification.

**Avis adopté le 15 décembre 2025**

Le président du collège de déontologie : Daniel Ludet

## ANNEXE 13

### **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 »**

Paris, le 15 décembre 2025,

L'article 13, II, 6°) du règlement intérieur du CESE charge le collège de déontologie 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.

Cette disposition doit être lue à la lumière de l'article 15-1, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée, qui assigne au collège de déontologie la mission générale de s'assurer « du respect du code de déontologie », lequel à son article 5, alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que « 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 oeuvre par le Conseil dans ces domaines ». Depuis son installation, le collège de déontologie n'a été destinataire d'aucun signalement en provenance de la cellule d'écoute à laquelle se réfère l'article 13 précité.

Le collège n'est donc pas en mesure d'exposer un avis développé sur des signalements à lui adressés par la cellule d'écoute sur des situations concernant ou impliquant un membre du Conseil. Il a toutefois souhaité conduire une réflexion sur la prévention, la détection et le traitement des situations problématiques et, pour ce faire il a notamment prêté attention au dispositif de saisine de la cellule d'écoute adopté par le CESE pour les membres de ses services et sur l'activité de sa DRH quant à la prévention et à la détection de situations problématiques.

### **1- La cellule d'écoute : genèse et mise en place**

La proposition de mise en place d'une cellule d'écoute pour le CESE a été examinée par son bureau le 25 janvier 2022. Le texte présenté précise le périmètre (agents du CESE, membres du CESE, attachés, représentants des instances consultatives, experts, citoyens associés aux travaux, représentants des prestataires) et définit les personnes référentes en charge des signalements. Le texte indique : « le collège de déontologie sera compétent sur ce sujet concernant les membres et ses avis seront transmis au Président ». Il précise qu'une décision du bureau devrait intervenir sur la proposition de rédaction suivante : « le dispositif d'écoute, de conseil et d'accompagnement... est ouvert aux conseillères et conseillers » et prévoit également d'ajouter à l'article 13 du règlement intérieur du Conseil cette compétence du collège, ce qui sera fait à travers une formulation portant sur des signalements portés à la connaissance du collège par la cellule d'écoute.

Un message d'information du Secrétaire général du 6 juillet 2022 informe le personnel et les membres du CESE ainsi que les attachés du dispositif finalement mis en place. Il définit la cellule d'écoute comme un dispositif complémentaire des alertes pouvant être effectuées par les agents directement auprès de la DRH sans mentionner ce qu'il en est sur ce point pour les membres du CESE et les attachés.

Jusqu'à une date très récente, la cellule d'écoute, de conseil, d'accompagnement et d'alerte prévue par le règlement intérieur était Allodiscrim, « structure d'avocats en réseau dédiée à la gestion et la prévention des risques éthiques dans les organisations », ce choix résultant d'un marché lancé par les services du Premier ministre. Le CESE était associé à ce dispositif interministériel.

Le marché a été résilié au début de l'été dernier. Le CESE qui n'était pas inclus dans le nouvel appel d'offres a lancé sa propre procédure d'appel d'offres qui a abouti récemment à la désignation de « Concept RSE » comme nouvelle cellule d'écoute.

Celle-ci a été effectivement mise en place à partir du mercredi 3 décembre 2025, une information étant diffusée simultanément au sein du CESE à son sujet avec indication des motifs et des conditions pratiques de sa saisine. La mention du rôle que peut jouer le collège de déontologie au titre de l'article 13 du règlement intérieur du CESE, omise dans l'information initialement diffusée, peut utilement contribuer à ce que le dispositif mis en place apparaisse comme plus ouvert.

## **2-Quelques données chiffrées sur l'activité de la cellule d'écoute saisie par les agents du CESE**

- En 2022, la cellule d'écoute a été saisie de 5 signalements
- En 2023, elle a été saisie de 6 signalements, dont un considéré comme irrecevable
- En 2024, elle a été destinataire d'un signalement, considéré comme irrecevable. Tous les signalements jugés recevables ont fait l'objet d'un traitement.
- En 2025, un dossier de signalement a été reçu par la DRH du CESE dans l'attente du choix d'une nouvelle cellule d'écoute qui vient d'intervenir.

## **3-Éléments sur le dispositif interne mis en place pour les situations concernant les membres des services du CESE**

La Direction des ressources humaines pilote le dispositif mis en place pour les situations concernant les membres des services du CESE dans une optique de prévention, et elle a assuré, dans l'attente de la mise en place de la nouvelle cellule d'écoute, le traitement d'éventuels signalements. Elle estime que son positionnement dans l'institution comme interlocuteur des agents lui permet de connaître et de traiter les situations individuelles problématiques susceptibles de donner lieu à une saisine de la cellule d'écoute.

Offrant en quelque sorte un « premier recours », la DRH conçoit son action comme étant à la fois préventive et apportant de premières réponses aux situations signalées en prenant appui, notamment, sur le médecin du travail du Conseil.

Elle souligne l'importance de simplifier les démarches des agents, de favoriser l'écoute. Les rendez-vous avec des interlocuteurs des services se prennent facilement, voire sans préavis.

Différentes démarches « RH » tendent à créer un climat de confiance favorisant l'expression des agents : « cafés RH », « atelier » sur l'entretien annuel qui vise à « dédramatiser » ce moment... Il s'agit ainsi, selon la DRH, de faciliter le repérage de situations difficiles, de « signaux faibles » afin de pouvoir donner rapidement des réponses.

La DRH estime que les deux dispositifs- le « premier recours » offert par les services et la cellule d'écoute- sont nécessaires. Pour elle, certaines situations conduisent à une saisine en premier lieu de la cellule d'écoute dont l'approche est a priori plus juridique, judiciaire, mais d'autres nécessitent, pour régler la difficulté, d'intégrer des contextes ou des aspects managériaux, organisationnels ou individuels, qu'elle même serait en mesure de mieux identifier.

Enfin, dans le respect des exigences de confidentialité qui s'imposent tant aux services comme « premier recours » qu'à la cellule d'écoute, la DRH juge nécessaire que des points réguliers soient faits entre les deux dispositifs à travers des échanges.

Le collège considère que le rôle de « premier recours » que s'assigne la DRH, peut néanmoins constituer un frein au signalement, notamment lorsque les faits s'inscrivent dans un contexte de relations hiérarchiques. Il importe que le terme de « premier recours » ne soit pas compris comme une porte d'entrée systématique voire obligatoire, au surplus en l'absence de texte en ce sens.

#### **4-Quelles perspectives pour le traitement par le collège de déontologie des situations/signalements :**

- concernant ou impliquant un membre du Conseil
- concernant les membres des services

Le collège a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du dispositif mis en place pour les membres des services du CESE, avec l'implication forte de la DRH dans son pilotage et les démarches que celle-ci a impulsées.

Il estime qu'un système très ouvert de recueil des signalements contribue à assurer à la fois la prévention mais aussi la prise en compte et le traitement des situations problématiques.

Les dispositions de l'article 11, deuxième alinéa, du code de déontologie du Conseil retiennent l'attention :

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

Le collège peut donc contribuer, à travers ces saisines et par son positionnement, à la poursuite de l'objectif d'ouverture précédemment évoqué. Pour les situations concernant ou impliquant un membre du Conseil, le collège de déontologie, doit être comme on l'a dit, destinataire des signalements en provenance de la cellule d'écoute dans les cas prévus à l'article 13, II, 6°) du règlement intérieur du CESE.

Il faut aussi prendre en considération la possibilité donnée aux membres du Conseil ainsi qu'aux personnes extérieures participant à ses travaux de saisir le collège de déontologie de toute question déontologique les concernant, conformément à l'article 13, II, 2°) du règlement intérieur du CESE. La possibilité ainsi offerte aux conseillères et conseillers du CESE est en quelque sorte rappelée par l'article 11, premier alinéa, du code de déontologie du CESE :

« 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 ».

La possibilité donnée aux agents, comme aux membres du CESE et autres personnes participant à ses travaux, de soumettre au collège une question déontologique, peut constituer un moyen au moins indirect de faire connaître une situation problématique en matière de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et de violences sexistes ou sexuelles.

L'ensemble des éléments qui ont été précédemment exposés conduisent le collège à formuler **trois recommandations méthodologiques** de nature à favoriser la prévention, la détection et le traitement des situations de discrimination, harcèlement moral ou sexuel, violences sexistes ou sexuelles au sein du CESE.

1. Il importe que le souci de multiplier les portes d'entrée pour favoriser les signalements ne soit pas entravé par la possibilité pour la cellule d'écoute de considérer de façon quasi discrétionnaire un signalement comme irrecevable en l'absence de transparence sur les critères de recevabilité et de possibilité de recours. Le collège devra définir ses relations avec la nouvelle cellule d'écoute. Dans le respect des exigences de confidentialité qui s'imposent à chacun, des échanges réguliers pourraient être prévus dans la perspective de mettre chaque fois en oeuvre les réponses les plus adaptées aux situations. Le collège va, dans cet esprit, rapidement prendre l'initiative d'un premier contact .
2. Une information exhaustive tant des conseillères et conseillers que des membres des services du CESE doit être mise en place pour assurer l'effectivité et l'efficacité des dispositifs, ainsi que la confiance de celles et ceux qui peuvent ressentir le besoin d'y recourir. Cette information concernera les dispositifs pouvant être actionnés en cas de situation de discrimination, harcèlement, violences sexistes ou sexuelles concernant ou impliquant un d'entre eux, ainsi que les conditions concrètes et pratiques de leur sollicitation et les garanties qu'ils comportent, notamment sur la confidentialité. Elle devra indiquer le rôle du collège.
3. La possibilité donnée aux membres du CESE et aux agents de ses services, par les dispositions de son règlement intérieur et de son code de déontologie, de saisir la cellule d'écoute mais aussi de soumettre au collège de déontologie une question déontologique, est de nature à rassurer les personnes concernées. Une diversité des modes de signalement de situations problématiques peut permettre de surmonter les réticences éventuelles à révéler l'existence de telles situations et de donner des réponses appropriées.

Le collège souligne enfin l'importance pour le Conseil de s'inscrire pleinement dans la démarche de prévention, de signalement et de traitement en son sein des situations de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et de violences sexistes et sexuelles.

**Avis adopté le 15 décembre 2025**

Le président du collège de déontologie : Daniel Ludet

## ANNEXE 14

### COURRIER À M. FRANCIS LAMY

**De :** Daniel Ludet <daniel.ludet@gmail.com>

**Envoyé :** lundi 22 septembre 2025 - 16 :15

**À :** comite-cese@premierministre.fr

**Objet :** message du collège de déontologie du CESE

---

A Monsieur Francis Lamy, Président du Comité chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil économique, social et environnemental.

Monsieur le Président, L'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a prévu, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021, qu'un organe chargé de la déontologie dont la composition est fixée par le règlement du CESE, s'assure du respect du code de déontologie de ce dernier.

Le règlement intérieur du CESE a, dans son article 13, institué un collège de déontologie du CESE qui, dans sa première composition, a été installé le 22 mars 2022.

L'article 10-1 II, de l'ordonnance précitée soumet les membres du CESE à l'obligation d'établir une déclaration d'intérêts adressée à l'« organe chargé de la déontologie » et à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), précisant que lorsque cette dernière constate qu'un membre du Conseil ne respecte pas ses obligations déclaratives, elle en informe le président du Conseil.

Par ailleurs, l'article 13 précité du règlement intérieur du CESE prévoit, au II,4°), que le collège de déontologie doit rendre un avis sur les règles relatives au présentéisme, et un avis au conseil de questure en cas de contestation de la part d'un membre du Conseil sur l'application de ces règles.

S'agissant des obligations déclaratives, le collège de déontologie a mentionné, dans ses rapports d'activité de mai 2023 et d'avril 2024 publiés sur le site du CESE, qu'une vingtaine de déclarations d'intérêts étaient encore manquantes malgré les rappels effectués par l'administration du CESE.

S'agissant des règles en matière de présence et d'absence des membres du Conseil (« présentéisme »), le collège de déontologie a émis un avis le 14 décembre 2022 qui figure dans son rapport d'activité de mai 2023, et il vient d'adresser au président du CESE un second avis au titre du suivi de l'avis précédent

Selon l'article 8 du décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental : « Le président du Conseil économique, social et environnemental déclare un membre démissionnaire d'office et il est pourvu à son remplacement dans les conditions prévues à l'article 7 :

1° Lorsque, régulièrement convoqué, il s'est abstenu pendant six mois, sans motif légitime, d'assister aux séances du Conseil ou de ses commissions ou délégations permanentes ;

2° Lorsqu'il ne respecte pas les obligations prévues au II de l'article 10-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958.

Au vu de l'importance conférée par les dispositions législatives et réglementaires précitées aux obligations déclaratives des membres du CESE ainsi qu'à leur participation effective à ses activités, le collège de déontologie considère qu'il devait être tenu compte du respect des deux points évoqués lorsqu'est envisagée la nomination pour un nouveau mandat, dans le cadre du renouvellement du Conseil, d'un membre du Conseil « sortant ».

Par ailleurs, il est important que les différentes organisations appelées à proposer la désignation de membres du CESE aient une parfaite connaissance des obligations inhérentes à l'exercice du mandat de conseiller du CESE. C'est l'objectif poursuivi par la rédaction d'une charte d'engagement récemment adoptée par le Conseil. Pour lui permettre d'atteindre son objectif d'une plus grande assiduité aux travaux du Conseil, le collège estime que l'envoi de cette charte aux organisations concernées devrait être réalisé suffisamment en amont des désignations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Daniel Ludet,

Président du collège de déontologie du CESE

## ANNEXE 15

# COURRIER À M. THIERRY BEAUDET

**COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE  
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

*LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ*

Paris, le 14 octobre 2025

Monsieur le président du CESE,

Dans la perspective de la prochaine mandature du CESE, le collège de déontologie a souhaité, en s'appuyant sur les enseignements tirés de ses différents travaux, vous faire part de ses réflexions sur trois points principaux :

- Les initiatives qui pourraient être prises à l'occasion du renouvellement des membres du CESE au printemps prochain pour contribuer notamment à la prévention des situations de non-respect des obligations des conseillers en matière de déclarations d'intérêts et d'assiduité.
- Le concours que le collège de déontologie peut apporter au CESE pour l'exercice de ses différentes missions dans le cadre de ses attributions définies par l'article 13 du règlement intérieur.
- Plus largement le rôle du collège de déontologie tel qu'il est défini par la loi organique.

Sur le premier point nous vous avons informé du courrier adressé à Monsieur le président du comité chargé de proposer des évolutions de la composition du CESE.

L'envoi, suffisamment longtemps avant les désignations, de la charte d'engagement fait partie des initiatives susceptibles d'appeler l'attention des organismes désignataires sur l'importance de respecter les obligations des membres en matière de potentiels conflits d'intérêts et de participation effective aux travaux.

Le collège se tient donc à votre disposition et à celle du bureau, notamment pour contribuer au dispositif d'information en direction, dans un premier temps des organismes désignataires et dans un second temps des membres nouvellement nommés. Cela permettrait à la fois aux futurs membres d'être mieux à même d'exercer leur mandat et d'en respecter les obligations déontologiques, mais aussi de mieux faire connaître l'existence du collège et de préciser son rôle vis à vis des nouveaux conseillers.

Sur le deuxième point, le collège s'est employé, comme toute instance nouvellement créée, à trouver sa place au CESE dans le cadre de l'article 13 de son règlement intérieur. Il s'est attaché à travailler dans le cadre d'un dialogue permanent tant avec vous-même qu'avec les questeurs, les responsables des formations de travail et les présidents de groupes. Ce dialogue permanent suppose aussi une collaboration bien structurée avec l'administration, déjà présente mais qui peut être encore améliorée.

Une meilleure visibilité du collège est indispensable pour qu'il puisse exercer pleinement ses missions. A cet égard, la progression de la connaissance du collège et de ses attributions par les conseillers permettra peut-être à ces derniers de saisir davantage le collège de demandes d'avis sur des situations personnelles.

Les missions du collège découlent du rôle qui lui a été assigné par la loi organique, veiller au respect du code de déontologie, rôle très large et ambitieux qui apparaît limité dans sa transposition par l'article 13 du règlement intérieur. Le début d'une nouvelle mandature peut être l'occasion d'une réflexion et d'un échange sur la place du collège et, au-delà, de la manière dont il peut exercer ses attributions dans l'esprit de la loi organique.

Le collège de déontologie se tient bien sûr à votre disposition et à celle du CESE dans la période importante que connaît ce dernier avec notamment un renforcement de son rôle en matière d'organisation de conventions citoyennes, telle celle sur le temps scolaire, ainsi qu'avec le renouvellement de ses membres.

Veillez croire, Monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération et de mes sentiments très cordiaux.

Daniel Ludet

Président du collège

**Retrouvez le CESE  
sur les réseaux sociaux**



**lecese.fr**

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

