



MÉTHODOLOGIE

suivie par le comité légistique pour réaliser la transcription juridique des propositions des membres de la Convention Citoyenne pour le Climat

Le comité légistique a reçu **mandat par le comité de gouvernance** pour procéder à la transcription légistique des mesures préparées par les membres de la convention citoyenne pour le climat (CCC) telles qu'elles résultaient de la session 6 qui s'est déroulée du 6 au 8 mars 2020.

Le mandat prévoyait que le comité légistique procède par priorité aux transcriptions les plus simples et à celles portant sur les mesures les plus à même de réduire les gaz à effet de serre. Les délais ayant été allongés du fait du report de la session 7, le comité légistique a pu essayer de donner une portée juridique à toutes les mesures proposées par les citoyens.

Il rappelle toutefois qu'il a disposé de moyens limités, n'a pas pu consulter les organismes professionnels ni l'ensemble des administrations concernés. Même s'il s'est efforcé de faire le maximum, il livre donc des analyses et des propositions de rédaction qui n'épuisent pas les sujets traités et devront être complétées lorsque le gouvernement envisagera la mise en œuvre des propositions des citoyens.

Le comité légistique a travaillé de façon collégiale. Coordonné par Delphine Hedary et composé des personnes dont les noms sont rappelés à la fin de cette note, il a été aidé ponctuellement par des membres du groupe d'appui.

Il a d'abord mis au point un modèle-type de fiche pour avoir une méthode commune et livrer des documents harmonisés, en ayant comme préoccupation qu'ils soient le plus aisément compréhensibles pour des personnes n'étant pas familières de la matière traitée ou de la pratique des textes juridiques. Les membres du comité se sont réparti les mesures pour procéder à leur analyse juridique et proposer une transcription.

Selon ce qui lui semblait le plus pertinent, le comité légistique a produit une fiche par mesure ou par groupe de mesures.

Un examen collégial a ensuite été réalisé sur chaque fiche rédigée afin de partager les analyses et les propositions de transcriptions juridiques, le cas échéant les modifier, et procéder en tant que de besoin à une mise en cohérence avec d'autres fiches.

Enfin, un échange a eu lieu avec les animateurs, qui a conduit à ce que le comité légistique apporte des précisions ou compléments dans certaines fiches.

Le comité légistique s'est **fondé sur les documents produits à l'issue de la session 6** présentant pour chaque groupe thématique les objectifs et les mesures ou recommandations, ainsi que sur les synthèses des débats de cette session. Ainsi, lorsqu'il est fait référence aux « documents du GT » dans les fiches produites par le comité légistique, il s'agit de ces documents. Pour la mesure PT 8, il s'est fondé sur un document qui lui a été transmis ultérieurement.

Le comité légistique a également pris en compte **les amendements** mentionnés dans le tableau qui lui a été transmis par les animateurs postérieurement à la session 6. Les fiches ne font expressément mention que des amendements qui peuvent avoir une incidence juridique et ne traitent pas de ceux portant sur la partie relative aux motivations ou qui ne modifient pas la transcription juridique proposée. Cependant le nom du fichier informatique mentionne « avec amendement » pour signifier que la vérification a été faite au regard du tableau des amendements.

Le comité légistique a cherché à donner le maximum de portée juridique possible aux propositions des citoyens, en utilisant tous les éléments contenus dans ces documents pouvant permettre de préciser, au-delà des intentions, des éléments relatifs au champ d'application ou aux modalités de réalisation.

Les membres du comité légistique ont parfois dû être imaginatifs pour trouver des modalités de transcription juridique de propositions peu détaillées, notamment quant à leur champ d'application ou aux modalités de leur mise en œuvre (ex. SL 3 ; PT 7). Dans ces cas, il essaie de proposer des pistes, parfois plusieurs différentes pour une même mesure, afin d'ouvrir le champ des possibles. Le comité légistique a ainsi voulu donner le maximum de chances aux propositions des membres de la Convention d'être retenues par le gouvernement, grâce à l'identification de modalités possibles de mise en œuvre. Pour cela, il est arrivé que le comité légistique donne une transcription fidèle à l'objectif et à l'intention des citoyens mais pas à la lettre qu'ils avaient imaginée parce que celle-ci ne pouvait pas s'insérer dans le droit (ex. C5) ou propose des variantes ayant plus de chances d'être mises en œuvre (ex. C 3.4).

Dans certains cas, faute de précision sur certains éléments mais pour montrer la voie d'une transcription juridique possible, le comité juridique a rédigé des propositions avec des parties entre crochets, telles que les taux ou les dates.

Le comité légistique propose des rédactions d'articles de lois ou de décrets en indiquant comment ils pourraient **s'insérer dans le droit existant**, notamment dans les codes qui organisent très largement les matières abordées par les différents GT.

Selon les mesures, **les transcriptions juridiques nécessaires sont d'une ampleur très variable**. Pour les mesures très ciblées, la modification, l'ajout ou la suppression de quelques mots dans le droit existant peuvent être suffisants. Dans cette hypothèse, le comité légistique propose des rédactions proches de ce que pourrait être la version finale adoptable par le pouvoir législatif ou réglementaire si le choix de retenir la proposition était fait (ex. SN 116 ; SN117 ; SD B 1.4).

Pour d'autres propositions, il serait nécessaire d'adopter des dispositions législatives et réglementaires nombreuses et très diverses, après consultation d'organisations professionnelles ou syndicales (ex. réduction du temps de travail ; adaptation des dispositifs de soutien à la rénovation). Dans cette seconde hypothèse, le comité légistique propose une ou quelques dispositions clés et mentionne les textes à modifier ou les thèmes sur lesquels il faudrait approfondir. Une mesure peut en effet se transcrire par une disposition législative, mais nécessiter aussi des dispositions de cohérence avec d'autres dispositions du droit existant et de mise en œuvre par des précisions réglementaires, avec trop de variables à déterminer pour que le comité légistique se prononce.

Même dans les cas, nombreux, où le comité légistique parvient à proposer une rédaction précise, il rappelle que même si le gouvernement décide de retenir la proposition des membres de la Convention, elle ne pourrait pas devenir une disposition législative ou réglementaire sans le respect des **règles procédurales de droit commun** : notamment les consultations obligatoires (telles que celles de certains organismes consultatifs et du Conseil d'État sur les projets de loi et certains projets de décret) et la procédure parlementaire pour les dispositions législatives. Pour éclairer ce point, le comité légistique a rédigé une note récapitulant la procédure d'adoption d'un texte législatif ou réglementaire.

Le comité légistique ne se prononce pas sur l'opportunité ni sur la facilité de mise en œuvre des propositions des membres de la Convention, estimant que cela n'est pas dans son mandat.

Mais au titre de son devoir de conseil juridique, il signale **les difficultés d'ordre juridique** que posent certaines propositions. C'est en particulier le cas lorsque la transcription de la proposition se heurte à des principes constitutionnels ou à des règles du droit de l'Union européenne ou de traités internationaux, puisque les lois et les décrets doivent les respecter (ex. SD B2.1).

Il signale par ailleurs quand un dispositif existant répond déjà aux objectifs énoncés dans une proposition et que les documents des GT ne comportent pas de précision identifiant ce qu'il y aurait lieu de modifier (ex. SD A2.4 ; PT1). C'est en particulier le cas du fait de la promulgation récente de trois lois qui comportent de nombreuses dispositions allant dans le sens des préoccupations exprimées par les membres de la Convention : la loi énergie climat, la loi d'orientation des mobilités et la loi sur la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire. Le comité légistique a pu proposer dans certains cas des dispositions complétant ces lois, ou bien suggère que la proposition consiste en une recommandation pour guider les pouvoirs publics dans les mesures d'application de ces lois.

Enfin le comité légistique mentionne lorsque les dates d'entrée en vigueur préconisées par les citoyens paraissent irréalistes, ne serait-ce que du fait de la durée de la procédure législative (voir la fiche sur la procédure d'adoption des textes et les délais estimatifs).

Ces différents éléments sont indiqués dans les « **points d'attention** » que comportent la plupart des fiches. Cette partie des fiches vise à expliciter les éléments du raisonnement qui fondent la rédaction proposée par le comité légistique, ou bien les raisons de l'absence de proposition de rédaction de dispositions législatives ou réglementaires.

Il y a **des motifs différents pour lesquels le comité légistique ne propose pas de transcription juridique** pour certaines mesures, ou partie de mesures (car sous un même numéro il y a parfois plusieurs mesures alors que sous des numéros différents les mesures sont parfois semblables ou fortement corrélées) :

– certaines propositions sont mentionnées dans les documents mêmes des GT en tant que « recommandation ». Il n’y a alors habituellement pas de transcription même si dans quelques cas le comité légistique propose une transcription juridique au moins partielle. Par exemple SN 1.3.1 est en recommandation mais en PT 7 le comité légistique propose plusieurs transcriptions juridiques pour la mesure relative à la commande publique qui a le même objet.

– certaines propositions sont fortement corrélées entre elles mais présentées sous des numéros séparés; l’une appelle une transcription juridique que le comité légistique est en mesure de rédiger, tandis que l’autre relève de préconisations pour les modalités de mise en œuvre de la première mesure (ex. éducation en C 5).

– de même, certaines mesures sont des préconisations de nature à guider l’action des pouvoirs publics et n’ont pas leur place dans une loi ou un décret mais soit dans des circulaires ou guides de bonnes pratiques (niveau infra-normatif) soit pour inspirer l’action de la France dans les négociations européennes et internationales (supra-législatif).

– certaines propositions appellent une transcription par des normes réglementaires très techniques, tels que certains décrets d’application de la loi sur l’économie circulaire ou des arrêtés qui ne peuvent s’écrire qu’après concertation avec les professionnels des secteurs concernés (ex. amendement à PT 1.5 visant à standardiser des pièces dans les objets pour en faciliter la réparation). Le comité légistique n’est donc pas en capacité de rédiger de tels dispositifs.

– enfin, comme il a été expliqué plus haut, certaines propositions correspondent à des dispositifs qui existent déjà et les documents issus de la session 6, soit ne comportent pas de précisions de nature à faire modifier le droit existant, soit pourraient orienter les mesures techniques d’application de ces dispositifs (ex. mise à disposition des moyens pour alimenter les navires en électricité à quai) et dans ce cas le comité légistique suggère que la CCC émette une recommandation (ex. plan d’investissement pour les ports).

Ces différents cas ont été regroupés sous le terme « **recommandation** » mais comme expliqué ci-dessus cela recouvre des raisons différentes. Surtout, **l’absence de transcription juridique ne déprécie en rien l’importance des préconisations des membres de la CCC**. Le comité légistique estime qu’un certain nombre pourront même être plus efficacement mises en œuvre en guidant substantiellement l’action des pouvoirs publics et dans certains cas des acteurs privés, que par la seule inscription de quelques lignes dans un code (ex. SN 2). Il suggère à cette fin qu’une modalité de valorisation des recommandations soit mise au point, ce qui pourrait être fait notamment par la transmission au gouvernement de l’intégralité des fiches rédigées par le comité légistique.

Il convient enfin d’explicitier la **typographie** utilisée par le comité légistique dans la partie transcription juridique des fiches :

Le ~~noir barré~~ concerne les parties de textes existants qui devraient être supprimées.

Les **parties en rouge gras** correspondent aux textes qu’il y aurait lieu de créer ou mots à ajouter dans les textes existants.

Le comité légistique a regroupé pour ce travail de transcription juridique :

Delphine Hedary, Conseillère d'État

Marine Fleury, maîtresse de conférences en droit public

Didier Guédon, Conseiller maître à la Cour des comptes

Jean-Baptiste de Francqueville, administrateur au CESE

Samuel Charlot, administrateur au CESE

Serge Péron, administrateur au CESE

Julien Viau, chef du bureau Marchés du carbone, direction générale de l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique et solidaire

Sebastien Treyer, directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

Bérengère Mesqui, directrice du département développement durable et numérique à France Stratégie

Loïse Leloup-Velay, administratrice au CESE

propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr

conventioncitoyennepourleclimat.fr



@Conv_Citoyenne



@Conv_Citoyenne



ConvCitoyenne

Organisée par :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL