

Discussion générale

Proposition de loi et proposition de loi organique relatives aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes

3^{ème} lecture

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Rapporteur,

Mes chers collègues,

Nous voici à nouveau en séance publique pour examiner la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et la proposition de loi portant statut général de ces autorités.

Avec cette 3^{ème} lecture – qui je l’espère suivra la position de la commission des lois et débouchera sur un vote conforme de ces deux textes – nous achevons un processus législatif qui honore le Parlement.

Je rappelle en effet que ces deux propositions de loi qui traduisent les 11 propositions du rapport de la commission d'enquête adopté fin octobre 2015 ont été déposées en décembre 2015, adoptées en 1^{ère} lecture sans opposition par le Sénat en février 2016 puis par l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture en avril. La 2^{ème} lecture au Sénat s'est faite en juin puis à l'Assemblée nationale en décembre 2016.

Il n'aura donc fallu qu'un peu plus d'un an pour traduire en termes législatifs les recommandations d'une commission d'enquête. Cette trajectoire quasi parfaite a été permise par la volonté de parlementaires appartenant à tous les groupes politiques qui se sont impliqués dans cette commission d'enquête pour mener un travail de contrôle approfondi et en tirer les conséquences sur le plan politique, en dépit même, au départ, d'une réserve certaine exprimée par le Gouvernement.

Ce résultat doit beaucoup – et je l'en remercie une fois encore – au Président Jacques Mézard, rapporteur de la commission d'enquête que je présidais, puis désigné par la commission des lois comme rapporteur des deux propositions de loi. Il a su préserver l'essentiel du dispositif que nous proposons et trouver avec la majorité de

l'Assemblée nationale des compromis intelligents qui ne dénaturent pas le contenu de notre texte.

Je tiens également à saluer la volonté de rapprochement de notre collègue député, Jean-Luc Warsmann, rapporteur de l'Assemblée nationale, qui a grandement contribué à ce résultat final.

Sur le fond, je laisse bien entendu le rapporteur présenter le dispositif très équilibré auquel nous sommes parvenus mais j'insisterai sur trois points qui m'ont tenu particulièrement à cœur tout au long de ce parcours législatif :

– dès la 1^{ère} lecture, l'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 1^{er} de la proposition de loi organique précisant que la création d'une autorité administrative ou publique indépendante relève de la compétence exclusive du législateur et ceci est essentiel. Le Parlement devra donc expressément consentir à la création d'une telle structure et ceci ne pourra plus être fait par assimilation successive ou « à l'insu de son plein gré » !

S'agissant du sort à réserver aux 42 autorités existantes, les débats successifs aboutissent au final à 26 qualifiées comme telles,

alors que notre proposition de loi initiale en retenait 20, en se fondant sur des critères d'indépendance bien identifiés, à savoir l'existence d'un pouvoir normatif, de régulation ou de sanction effectif.

J'ai personnellement quelques interrogations sur les adjonctions opérées en séance publique car les critères d'indépendance ne paraissent pas totalement remplis pour ces autorités. Bien plus, je regrette qu'un critère de « visibilité » sans contenu juridique véritable ait pu justifier la reconnaissance du médiateur national de l'énergie ou le maintien de la commission nationale du débat public;

N'oublions pas que la prolifération de ces « objets juridiques non identifiés » comme les qualifiaient le doyen Gélard dans son rapport d'information publié en juin 2016 entraîne un délitement de l'État et nuit à la lisibilité de l'action publique

– deuxièmement, l'accord auquel les deux assemblées sont parvenues sur les dispositions du statut général des autorités administratives ou publiques indépendantes assure un *corpus* de règles garantissant l'indépendance de leurs membres et favorisant une diversification bienvenue de leur profil. Il renforce également des règles déontologiques exigeantes, notamment s'agissant du contrôle

renforcé sur les obligations déclaratives des membres et des limitations apportées aux activités professionnelles de ceux-ci, y compris après la cessation de leur mandat.

Le dispositif tel qu'adopté permet à ces autorités d'effectuer des recrutements de membres hautement qualifiés, praticiens ou experts des secteurs économiques qu'ils doivent réguler, tout en prévenant d'éventuels conflits d'intérêt ;

– troisièmement, le texte qui est soumis à notre vote aujourd'hui permet un contrôle parlementaire renforcé des autorités administratives ou publiques indépendantes. Ce contrôle pourra ainsi s'effectuer de manière plus large sur les nominations aux fonctions de président de ces autorités, en soumettant celles-ci à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

En effet, le Sénat, après avoir souhaité que l'ensemble des autorités relève de cette procédure, s'est rallié à la position de l'Assemblée nationale privilégiant une stricte interprétation de l'article 13 de la Constitution, à savoir ne retenir que les fonctions revêtant « *une importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* ».

Au final, sur les 26 autorités administratives ou publiques indépendantes qualifiées comme telles par la loi, seules les nominations de président de six autorités ne sont pas soumises à la procédure de l'article 13 de la Constitution.

En revanche, l'Assemblée nationale en 2^{ème} lecture – et je m'en félicite – s'est ralliée à la position du Sénat pour confier au Président de la République et, concomitamment, soumettre au contrôle parlementaire la nomination aux fonctions de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de celui de la Commission nationale de l'informatique et des libertés .

Ceci illustre bien la volonté du Parlement de mieux suivre et contrôler l'action de ces autorités qui exercent une influence significative sur l'exercice des droits et libertés par nos concitoyens ou sur le fonctionnement de la vie économique et sociale de notre pays.

En conclusion, je souhaite insister sur l'importance de ces deux textes mettant fin au dysfonctionnement institutionnel induit par la prolifération des autorités administratives ou publiques indépendantes,

et ce, dans un souci de simplification et de rationalisation de l'action publique.

Il s'agit surtout d'une première étape qui met en place un cadre et des moyens d'action permettant d'exercer un véritable contrôle démocratique. C'est à nous, parlementaires, qu'il revient maintenant de faire vivre ce contrôle en utilisant la boîte à outils que ces deux textes mettent à notre disposition.

Je vous remercie.