

Séance publique du jeudi 2 juin 2016

**Discussion générale : Proposition de loi et proposition de loi organique  
relatives aux autorités administratives indépendantes  
et aux autorités publiques indépendantes**

**2<sup>ème</sup> lecture**

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Messieurs les Rapporteurs,

Mes chers collègues,

Nous voici en séance publique pour examiner en deuxième lecture la proposition de loi organique ainsi que la proposition de loi sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes, que j'ai cosignées avec le Questeur Jean-Léonce Dupont et le Président Jacques Mézard.

Je relève avec satisfaction que la trajectoire d'examen de ces deux textes confirme la réalité du pouvoir de contrôle et d'initiative en

matière législative des parlementaires et, en l'occurrence, des sénateurs

Ces deux propositions de loi qui reprennent les onze propositions du rapport de la commission d'enquête adopté fin octobre 2015 ont été déposées en décembre 2015. Ces deux textes ont été adoptés sans opposition par le Sénat le 4 février puis avec modification par l'Assemblée nationale le 28 avril 2016. Ils sont inscrits dans cette semaine d'initiative sur demande conjointe du groupe Les Républicains et du groupe RDSE.

On peut souligner –pour s'en féliciter- les délais très satisfaisants s'agissant de la navette parlementaire : Quatre mois se sont écoulés entre la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> lecture au Sénat. C'est un bon tempo !

Sur le fond, je souhaite tout d'abord insister sur les points de convergence entre les deux assemblées.

Ainsi, le Sénat et l'Assemblée nationale sont d'accord pour réserver au législateur une compétence exclusive pour instituer des autorités administratives ou publiques indépendantes et fixer les règles

relatives à leur composition, leurs attributions ainsi qu'aux principes fondamentaux de leur organisation et de leur fonctionnement.

Deuxièmement, l'Assemblée nationale est entrée dans la logique initiée par le Sénat, s'agissant de la liste des autorités en ne modifiant qu'à la marge celle proposée par la Haute assemblée en première lecture. Cette liste où figurent 23 autorités administratives ou publiques indépendantes au lieu des 42 identifiées dans le rapport de la commission d'enquête rétablit une cohérence au sein de cette catégorie juridique, en retenant comme critère l'existence d'un pouvoir normatif, de régulation ou de sanction, effectif.

L'Assemblée nationale a néanmoins complété cette liste en portant son nombre à 26 par l'ajout du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, de la Commission nationale du débat public ainsi que, contre l'avis de son rapporteur, du Médiateur de l'énergie. La commission des Lois n'a pas souhaité suivre l'Assemblée nationale sur la voie de cet élargissement et je la soutiens pleinement. Comme d'ailleurs je ne suis pas favorable aux propositions d'ajout émanant de plusieurs de nos collègues à travers des amendements de séance, comme à celui du Gouvernement

concernant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Le président de cette autorité lui-même - fonctionnellement le Gouverneur de la Banque de France- ne souhaite pas relever de cette catégorie car il s'agit d'une autorité très intégrée à la Banque de France.

De façon plus générale à propos de cette liste, je souligne que les autorités n'y figurant plus ne disparaissent pas pour autant, hormis la commission de sécurité des consommateurs dont l'Assemblée nationale propose la suppression. Bien plus, des garanties ont été prévues pour reconnaître la spécificité de certaines d'entre elles. Il en est ainsi du Comité d'indemnisation des victimes d'incidents nucléaires qui s'est vu conférer, sur proposition du rapporteur, la qualité d'établissement public national à caractère administratif, rattaché au Premier ministre et les garanties d'indépendance prévues par la loi du 5 janvier 2010 sont maintenues.

En revanche, des divergences plus substantielles apparaissent s'agissant du statut de ces autorités administratives et publiques indépendantes. Si l'Assemblée nationale a admis la nécessité d'un

statut général pour les autorités administratives et publiques indépendantes, elle a apporté des modifications substantielles au contenu de ce statut. Les principales concernent le principe du non renouvellement du mandat des membres, l'harmonisation de sa durée à six ans, les règles d'incompatibilités, ou enfin les règles de nomination des présidents de ces autorités en les soumettant toutes à la procédure de l'article 13 de la Constitution.

Je regrette que ces modifications induisent un affaiblissement certain des garanties d'indépendance et de transparence pourtant indispensables au bon fonctionnement de ces autorités.

Il en est ainsi des incompatibilités strictes fixées par le Sénat entre le mandat de membre d'une autorité et la détention directe ou indirecte d'intérêts en lien avec le secteur dont l'autorité exerce le contrôle. L'Assemblée nationale a supprimé ces incompatibilités professionnelles considérant que les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts permettaient de s'en dispenser et que ces règles trop strictes empêchaient le recrutement de personnes compétentes particulièrement dans des autorités chargées de réguler des secteurs très spécialisés.

De même, l'Assemblée n'a pas retenu une durée de mandat de six ans non renouvelable pour tout membre d'une autorité administrative ou publique indépendante considérant que cela risquait d'assécher le vivier des candidats potentiels. Mais autoriser un renouvellement de mandat rend possible des pressions à l'égard des membres au moment de ce renouvellement, ce qui n'est pas souhaitable.

En ce qui concerne le renforcement du contrôle parlementaire, et s'agissant de la nomination du président de ces autorités l'Assemblée nationale a considéré que la présidence de certaines de ces autorités ne représentait pas une fonction dont « l'importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation » justifiait de les soumettre à la procédure de l'article 13 de la Constitution, alors que pour renforcer le contrôle du Parlement sur ces autorités, le Sénat avait prévu d'y recourir systématiquement.

Enfin en matière de transparence, l'Assemblée a écarté certains des mécanismes mis en place notamment en supprimant, en séance publique et à la demande du Gouvernement, la publication des déclarations d'intérêt et de patrimoine des membres de la Haute

autorité pour la transparence de la vie publique. Je ne suis pas du tout certaine que cette disposition soulève une difficulté constitutionnelle et à l'inverse je relève que le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique réclame cette disposition au nom du devoir d'exemplarité de son autorité. Le rétablissement de cette disposition est important.

Face à ce constat, on pourrait en conclure que parvenir à un accord est impossible et rétablir strictement le texte du Sénat de première lecture pour marquer ce désaccord.

Tel n'est pas l'état d'esprit du rapporteur qui a travaillé dans un véritable esprit de compromis et de recherche de consensus dont je le remercie. Il m'a associé pleinement à cette entreprise et je soutiens toutes ses propositions de rédaction pour, au-delà de cette deuxième lecture, parvenir à un accord avec l'Assemblée nationale.

Je pense tout particulièrement aux amendements adoptés hier matin par la commission des Lois qui, s'ils sont adoptés par le Sénat,

permettent de faire un grand pas vers l'Assemblée nationale et je prendrai deux exemples.

S'agissant de la règle du non-renouvellement des membres, celle-ci s'appliquerait pour les membres des autorités administratives et publiques indépendantes déjà soumis à cette règle et pour tous les présidents. Le renouvellement dans la limite d'une fois s'appliquerait aux membres des autres autorités y compris pour ceux ne connaissant aucune limitation actuellement. Ceci inciterait, pour les autorités où le renouvellement des membres est possible une fois, à choisir le président parmi les membres sortants, ce qui neutralise ainsi largement la question de l'assèchement du « vivier compétent » et conforte la pérennité de l'autorité.

S'agissant des règles d'incompatibilité professionnelle, celles-ci ne s'appliqueraient pas lors de la désignation d'un membre car celle-ci est réputée se faire en connaissance de cause, le nouveau membre étant, en outre, soumis à des mécanismes déontologiques classiques de déclaration et de déport. En revanche, serait interdit en cours de mandat l'accès à toute nouvelle fonction de dirigeant d'entreprise ou à une nouvelle activité professionnelle en lien direct avec le secteur

contrôlé. Ceci répond aux objections de l'Assemblée nationale sur la nécessité, pour les autorités de régulation, d'avoir en leur sein des représentants du secteur régulé, choisis pour leur connaissance de ce dernier tout en interdisant une modification profonde des conditions initiales de leur désignation et en les soustrayant à des pressions éventuelles.

Ainsi en tant que cosignataire de cette proposition de loi et de cette proposition de loi organique, je souhaite l'adoption des textes issus des travaux de la commission des Lois, assortis des amendements de compromis du rapporteur qu'elle a adoptés ce matin.

Nous aurons alors fait une grande partie du chemin pour nous rapprocher des positions de l'Assemblée nationale et nous pouvons espérer aboutir à un texte commun dans les meilleurs délais.

Je vous remercie.