

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

Monsieur le Président,

Madame la Ministre,

Messieurs les Rapporteurs,

Mes chers collègues,

Permettez-moi d'abord d'exprimer ma profonde satisfaction à vous présenter aujourd'hui 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.

En effet, leur inscription à l'ordre du jour du Sénat, en semaine d'initiative illustre la trajectoire quasi-parfaite d'un travail de contrôle.

Ces deux propositions de loi traduisent sur le plan législatif les propositions du rapport de la commission d'enquête créée en mai 2015 à l'initiative du groupe RDSE et que j'ai eu l'honneur de présider. Et je veux rendre ici hommage à la qualité du travail accompli par son rapporteur, le Président Jacques Mézard. Nous avons conduit les investigations de la commission en partageant les mêmes convictions sur la manière de procéder : pas de chasse aux sorcières mais une revue de détail à travers plus de 42 auditions et l'élaboration d'un questionnaire approfondi, sur les modalités de création, de fonctionnement et de contrôle ainsi que les règles de composition des AAI pour aboutir à des conclusions et à des préconisations adoptées à l'unanimité des membres de la commission d'enquête.

L'adoption de ces deux propositions de loi aujourd'hui au Sénat et pourquoi pas demain à l'Assemblée nationale donne tout son sens à la fonction de contrôle du Parlement.

Comme je l'ai dit, il y a un instant, il n'était pas question de chasse aux sorcières, mais bien plutôt de nous inscrire dans le droit fil des travaux de notre collègue, le Doyen Patrice Gélard à travers deux

rapports en 2006 et 2014 qui s'inquiétait de la prolifération de ces autorités dépourvues de véritable définition juridique.

Le constat est en effet peu satisfaisant. Depuis la création, en 1978, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, plus de quarante autorités ont vu le jour, sans *corpus* juridique et déontologique commun, alors même que certaines d'entre elles exercent des prérogatives considérables dans des secteurs-clef. Les raisons d'être de ces organes sont variées et loin d'être toutes justifiées. Parfois, il s'est agi de garantir l'exercice de libertés publiques avec la CNIL, le Défenseur des Droits, ou encore le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. D'autres fois, il convenait de réguler des secteurs économiques s'ouvrant à la concurrence et dans lesquels l'État était un acteur historique de poids. On peut citer l'Autorité de la Concurrence, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel ou encore l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Dans ces deux cas, l'État « contrôleur » – à travers l'autorité administrative indépendante – veille au respect des règles définies par l'État « acteur » au titre de ses compétences régaliennes ou en tant qu'acteur économique.

Parfois également, la création d'une AAI répondait à des obligations internationales ou européennes.

Mais force a été de constater que toutes ces autorités ne répondent pas à ces critères juridiques bien identifiés. Le Conseil d'État lui-même dans son rapport de 2001 invoquait autant la « nécessité » que le « hasard » pour justifier la création d'un certain nombre d'entre elles. Depuis, ce glissement n'a fait que s'accélérer entraînant la création d'AAI s'apparentant à un « défaussement » de l'État soit pour répondre à un scandale politique avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, soit pour ne pas assumer des décisions impopulaires, avec la Hadopi ou le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

Bien plus, le mode de création ne respecte aucune règle juridique précise : une AAI peut être créée par la loi, qui la qualifie comme telle d'emblée, mais le législateur peut aussi accorder cette qualification *a posteriori*. Le juge administratif ou constitutionnel peut également reconnaître cette qualification à travers un faisceau d'indices ou – de façon plus surprenante – cette qualification résulte de

la doctrine, au motif de la volonté supposée du législateur. Le législateur, tel M. Jourdain, crée des AAI sans le savoir.

Pour mettre fin à cette situation peu satisfaisante, l'article 1^{er} de la proposition de loi organique qui vous est soumise reprend la proposition n° 1 de la commission d'enquête et indique, en application de l'article 34 de la Constitution, que toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. Celle-ci fixe également les règles relatives à leur composition, leurs attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement.

La proposition de loi établit donc un statut général pour ces autorités.

Sans vouloir entrer dans le détail, j'insisterai ici sur trois points qui m'apparaissent particulièrement importants :

- l'harmonisation des règles applicables au mandat des membres des AAI et API : un mandat d'une durée de six ans, non révocable et non renouvelable ;

- des règles déontologiques renforcées – notamment en matière d’incompatibilités ou de déclaration d’intérêts et de situation patrimoniale – harmonisées tant pour les membres de ces autorités que pour les personnels ;

- des modalités de contrôle précisées afin que le Parlement puisse effectivement l’exercer.

Le texte prévoit notamment la remise d'un rapport annuel au Gouvernement et au Parlement qui constituerait le support d'un débat en séance publique. Et enfin, il est demandé au Gouvernement de présenter en annexe générale au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la gestion de ces autorités construit sur des critères détaillés permettant d'établir des comparaisons et un suivi. Il s'agit d'un élargissement bienvenu tant du périmètre que du contenu du « jaune budgétaire » actuel.

Enfin, je souligne que le contrôle du Parlement pourra également s'exercer à travers la procédure de nomination du président de ces autorités administratives indépendantes. La proposition de loi organique complète le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 afin que l'ensemble des présidents de ces autorités soit soumis à la procédure de nomination prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

En conclusion, je souhaite insister sur un point, sur lequel nos débats vont porter. Il s'agit de la liste des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes figurant en annexe de la proposition de loi.

Cette liste comprend 20 autorités et a été élaborée après un examen attentif par la commission d'enquête.

Il s'agit bien ici de simplifier le paysage administratif afin de rendre plus lisible l'action de l'État et plus opérant le contrôle du Parlement. La liste retient des autorités réellement indépendantes dotées d'un pouvoir normatif, de régulation ou de sanction, effectif.

Celles qui ne sont pas retenues ne sont pas supprimées, loin s'en faut. Elles doivent pouvoir être requalifiées d'agence, d'observatoire, voire de commission.

Les avis sur les instances qui méritent l'appellation d'autorité administrative indépendante peuvent être nuancés selon que l'on s'intéresse plus spécifiquement à tel ou tel secteur.

Mais n'oublions pas cet objectif général de simplification qui doit constituer pour nous une ardente obligation.

Le débat est ouvert – et plusieurs amendements l'animeront – mais avec cette liste de 20 autorités, nous ne sommes pas loin de la vérité !

Je vous remercie.

|

|