

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi, adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (n° 3378) (M. Philippe Houillon, rapporteur) 2
 - *Amendements examinés par la Commission* 8
- Présentation du rapport d'information sur la mise en œuvre des recommandations du rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes (n° 2925) (M. Charles de la Verpillière, rapporteur) 10
- Informations relatives à la Commission 15

Mercredi
11 mai 2011
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Avant d'en venir à l'ordre du jour, je donne la parole à Mme Delphine Batho qui a souhaité s'exprimer.

Mme Delphine Batho. Compte tenu des incidents qui se multiplient dans les établissements pour mineurs (EPM), je souhaiterais que notre Commission auditionne le Garde des sceaux pour faire le point. Après la prise d'otage d'une éducatrice à Meyzieu, des incidents très graves viennent d'avoir lieu à Lavaur et à Marseille.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je prends acte de votre demande, et je vous indiquerai rapidement quelles suites lui seront données.

Je vais, par ailleurs, adresser un courrier aux présidents des groupes UMP et SRC en vue de constituer un binôme sur la mise en œuvre de la loi relative à la garde à vue, comme je l'avais indiqué au cours de nos débats.

Puis, la Commission examine, sur le rapport de M. Philippe Houillon, la proposition de loi, adoptée par le Sénat avec modifications en deuxième lecture, de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (n° 3378).

M. Philippe Houillon, rapporteur. Le 26 avril dernier, le Sénat a examiné en deuxième lecture cette proposition de loi que notre Assemblée avait modifiée le 25 janvier. Au total, plus de trois ans se sont écoulés depuis le dépôt du texte par les sénateurs Philippe Marini et Yann Gaillard.

L'objectif est de transposer aux ventes volontaires de meubles aux enchères publiques les prescriptions de la directive « services » du 12 décembre 2006 et de moderniser les conditions d'activité des acteurs de ce secteur, afin qu'ils puissent rivaliser plus efficacement avec leurs concurrents anglo-saxons.

L'adoption de ce texte est d'autant plus urgente que les résultats de l'exercice 2010 ne sont guère positifs : le montant global des adjudications réalisées en France a diminué de 2,8 % par rapport à 2009. Depuis 2005, le montant global des ventes aux enchères publiques oscille entre 2 et 2,3 milliards d'euros. Les cessions de biens à forte valeur ajoutée ont régressé de 6,4 % pour l'art et les objets de collection, et de 4,2 % pour les chevaux, alors que les ventes de biens traditionnellement porteurs en période de crise – pour l'essentiel des véhicules d'occasion et industriels – ont augmenté de 2 %.

Le classement des principales sociétés de ventes volontaires est également révélateur : dans le domaine de l'art et des objets de collection, les sociétés les plus importantes sont aujourd'hui des filiales de Sotheby's et de Christie's. Les premières entités proprement nationales opèrent plutôt dans le secteur des véhicules d'occasion et du matériel industriel : seule la société Artcurial est en mesure de rivaliser avec les *majors* anglo-saxonnes dans le domaine des ventes d'œuvres d'art et d'objets de collection.

Outre l'impératif de donner des armes aux acteurs nationaux pour rivaliser avec leurs concurrents, la préservation de l'activité de ventes aux enchères publiques constitue un enjeu

social. Les sociétés de ventes volontaires emploient, en effet, 2 210 personnes dans notre pays, soit 7,2 % de plus qu'en 2009.

Pour toutes ces raisons, il est bienvenu d'inscrire aussi rapidement que possible ce texte à l'ordre du jour de notre Assemblée.

Sur le fond, je rappellerai que nous nous étions évertués, en première lecture, à apporter des assouplissements au régime juridique en vigueur afin de restaurer l'attractivité de la place de Paris et de tirer les conséquences de « l'affaire Drouot ». Nous avons, en outre, décidé de revenir à une codification plus conforme au droit actuel du statut des courtiers de marchandises assermentés en supprimant des restrictions qui nous semblaient inutiles. Nous avons aussi procédé à des ajouts à l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires pour moderniser les conditions d'exercice de leur activité et clarifier leur statut.

En deuxième lecture, le Sénat n'a pas contesté le bien-fondé de l'essentiel de ces modifications, puisqu'il a adopté 26 articles conformes et accepté la suppression d'un autre. À ce jour, 39 articles ont été votés dans les mêmes termes ; 11 restent en discussion.

Bien qu'elles soient parcimonieuses sur la forme, les modifications apportées par les sénateurs n'en ont pas moins une réelle portée sur le fond et elles s'écartent parfois assez notablement de la position adoptée par notre Assemblée.

Ce n'est pas pour me déplaire dans certains cas puisque le Sénat a repris quelques amendements que nous avons adoptés en Commission avant que le Gouvernement ne les fasse écarter en séance publique. Il s'agit en particulier de la désignation par les ministres concernés de professionnels en exercice au sein du conseil des ventes volontaires. Je pense que nous pouvons parvenir à un accord sur ce point, sous réserve de lever l'ambiguïté qui pourrait résulter du choix de l'article auquel est rattachée la règle de déport qui s'appliquera à ces membres en activité. Je vous proposerai d'y remédier par voie d'amendement. Il me semble que le Gouvernement pourra alors se rallier au choix qui était initialement le nôtre et qui a été validé par le Sénat.

Sur d'autres aspects, le Sénat a procédé à des modifications qui me semblent moins justifiées.

La première concerne l'activité de ventes volontaires aux enchères publiques des notaires et huissiers de justice : le Sénat a rétabli le plafonnement du chiffre d'affaires réalisé par ces acteurs que notre Assemblée avait unanimement rejeté. Certaines études d'huissiers de justice réalisent effectivement une activité significative dans ce domaine, mais ces cas de figure demeurent marginaux et peuvent être réglés dans le cadre d'inspections diligentées par la Chancellerie. Il n'est donc pas certain que la disposition prévue soit justifiée et adaptée. Je vous proposerai par conséquent d'en revenir au texte que nous avons adopté.

Une seconde divergence substantielle tient au rétablissement de l'article 36 *bis*, que le Sénat présente comme une mesure de précision, alors qu'elle pourrait être, en réalité, une source de confusion. Là encore, je vous proposerai d'en revenir à la rédaction que nous avons adoptée. Au demeurant, le groupe SRC a déposé un amendement identique au mien.

Une troisième source de désaccord est l'élargissement, à l'article 42, des activités complémentaires réalisées par les sociétés dans lesquelles interviennent des commissaires-

priseurs judiciaires. Cette disposition, qui ouvre de façon notable mais imprécise l'éventail des activités économiques autorisées, est d'autant plus paradoxale que le texte enlève aux courtiers de marchandises assermentés leur statut d'officier public pour des raisons d'incompatibilité entre l'exercice de l'autorité publique et une activité à but lucratif, alors que les commissaires-priseurs judiciaires conservent ce statut. La mesure risquerait, en outre, de fragiliser cette profession au plan communautaire.

En dernier lieu, le Sénat a rétabli, à l'article 45, une mesure restreignant l'activité des courtiers de marchandises assermentés en matière de ventes judiciaires au détail. Je vous proposerai d'en revenir à la position consensuelle et plus équilibrée que nous avons adoptée.

Sous ces réserves, je vous propose d'adopter le texte. Il nous restera ensuite à trouver un accord avec nos collègues du Sénat à l'occasion d'une commission mixte paritaire.

M. Jean-Michel Clément. Est-il urgent d'adopter ce texte qui contient surtout des mesures de libéralisation ? Vous l'affirmez, mais je n'en vois pas vraiment la nécessité.

Dans d'autres circonstances, nous avons plutôt écouté les professionnels concernés afin de dégager des consensus – je pense en particulier aux professions juridiques. Pour les professions plus confidentielles dont nous traitons aujourd'hui, telles que les courtiers en marchandises assermentés, l'Assemblée nationale avait adopté un texte de compromis permettant à tous les professionnels de trouver leur compte et d'assurer la couverture de l'ensemble des territoires – certains départements, comme Mayotte et la Réunion, ne disposent pas de commissaires-priseurs.

Concernant les activités accessoires des huissiers, il appartiendra à la Chancellerie de procéder à des vérifications, comme vous l'avez indiqué. Aucune dérive n'ayant été observée, il me semble que nous devons revenir à la solution de bon sens que nous avons adoptée en Commission et en séance publique à l'Assemblée.

M. Marc Dolez. Comme il l'avait fait en première lecture, le groupe GDR votera contre cette proposition de loi, tant pour les raisons qui ont conduit à son élaboration que pour ses conséquences potentielles. Ce texte est, en effet, le fruit du *lobbying* de grandes sociétés internationales de ventes aux enchères publiques et de l'application purement doctrinale de la directive « services ». Vous prétendez relancer le marché de l'art en dérégulant le fonctionnement des mises aux enchères, mais c'est le contraire qui se produira. Vous allez démanteler toutes les protections juridiques actuelles, tout en niant les spécificités culturelles de notre pays, alors que nous devrions nous efforcer de les préserver. Au nom de la concurrence, le texte va concentrer le marché entre les mains de quelques uns et accentuer le caractère puissamment spéculatif du marché de l'art. Nous voterons contre ce texte aussi résolument en seconde lecture qu'en première.

M. Éric Straumann. J'aimerais savoir quel sera l'effet de ce texte sur la réglementation locale dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, où il n'existe pas de commissaires-priseurs judiciaires, leurs fonctions revenant aux notaires.

M. le rapporteur. Je remercie Jean-Michel Clément pour le travail que nous avons accompli ensemble sur ce texte et j'indique à Éric Straumann qu'il n'y aura pas de modification du droit local applicable aux départements d'Alsace-Moselle.

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi restant en discussion.

TITRE I^{ER}
DISPOSITIONS MODIFIANT LE TITRE II
DU LIVRE TROISIÈME DU CODE DE COMMERCE

Article 3 (art. L. 321-1 du code de commerce) : *Biens susceptibles d'être vendus aux enchères publiques*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 (art. L. 321-2 du code de commerce) : *Opérateurs autorisés à organiser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques*

La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de supprimer le plafonnement du chiffre d'affaires réalisé par les notaires et les huissiers de justice en matière de ventes volontaires aux enchères, que j'évoquais tout à l'heure.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 4 modifié.

Article 12 bis (art. L. 321-11 du code de commerce) : *Prix de réserve et interdiction de revente à perte des biens neufs*

La Commission adopte l'article 12 bis sans modification.

Article 19 (art. L. 321-18 du code de commerce) : *Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques*

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 8 et CL 9 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 19 modifié.

Article 22 (art. L. 321-21 du code de commerce) : *Composition du conseil des ventes volontaires*

La Commission examine l'amendement CL 10 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin que le dispositif soit juridiquement plus conforme aux prescriptions de la directive « services », je vous propose d'inscrire la règle du déport des membres du conseil des ventes volontaires encore en activité à l'article 22 et non à l'article 23.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 22 modifié.

Article 23 (art. L. 321-22 du code de commerce) : *Sanctions disciplinaires*

La Commission est saisie de l'amendement CL 11 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est la conséquence de l'amendement CL 10.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 23 modifié.

Article 36 bis (art. L. 322-2 du code de commerce) : *Compétences en matière de ventes aux enchères de marchandises après liquidation judiciaire*

La Commission examine les amendements identiques CL 12 du rapporteur et CL 1 de M. Jean-Michel Clément.

M. le rapporteur. Le code de commerce définissant déjà la répartition des compétences entre chacune des professions concernées, l'amendement tend à supprimer l'article comme nous l'avons fait en première lecture.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 36 bis est supprimé.

TITRE II
DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 2000-642
DU 10 JUILLET 2000
PORTANT RÉGLEMENTATION
DES VENTES VOLONTAIRES
DE MEUBLES AUX ENCHÈRES PUBLIQUES

Article 42 (art. 29 de la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques) : *Activités de ventes volontaires des commissaires-priseurs judiciaires*

La Commission est saisie de l'amendement CL 13 du rapporteur.

M. le rapporteur. Pour les raisons que j'ai indiquées, je vous propose de restreindre les possibilités prévues par le Sénat en ce qui concerne les activités complémentaires ouvertes aux commissaires priseurs judiciaires *via* des sociétés commerciales chargées d'organiser et de réaliser des ventes volontaires aux enchères.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 42 modifié.

TITRE III
RÉFORME DU STATUT DES COURTIERS DE MARCHANDISES ASSERMENTÉS

Article 45 (art. L. 131-2, art. L. 131-11, art. L. 131-12 à L. 131-35 [nouveaux] du code de commerce) : *Statut des courtiers de marchandises assermentés*

La Commission examine l'amendement CL 2 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. Lorsque les courtiers de marchandises assermentés délivrent des certificats de cours de marchandises et établissent des attestations de prix, ils produisent des actes authentiques. L'amendement tend à reconnaître qu'ils agissent alors en qualité d'officier public.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les raisons indiquées en première lecture, en particulier parce qu'il y a incompatibilité entre la qualité de commerçant et celle d'officier public.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** ensuite l'amendement CL 3 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** les amendements identiques CL 14 du rapporteur et CL 5 de M. Jean-Michel Clément.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL 4 de M. Jean-Michel Clément.*

*Elle **adopte** enfin l'article 45 **modifié**.*

Article 46 : *Dispositions transitoires relatives aux courtiers de marchandises assermentés*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 6 de M. Jean-Michel Clément.*

*Puis elle **adopte** l'article 46 **sans modification**.*

TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

Article 47 (art. 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui établit, en exécution de la loi du 28 avril 1816, des commissaires-priseurs judiciaires) : *Ressort d'activité des commissaires-priseurs judiciaires*

*La Commission **adopte** l'article 47 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de la loi **modifiée**.*

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 36 bis

Supprimer cet article.

Amendement CL2 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 45

Après l'alinéa 45, insérer l'alinéa suivant :

« Dans les cas visés aux deux alinéa précédents, les courtiers de marchandises assermentés agissent en qualité d'officier public. »

Amendement CL3 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 45

À l'alinéa 48, supprimer les mots : « en gros ».

Amendement CL4 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 45

À l'alinéa 57, supprimer les mots : « en gros ».

Amendement CL5 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 45

À l'alinéa 55, supprimer les mots : « , à défaut de commissaires priseurs judiciaire ».

Amendement CL6 présenté par M. Jean-Michel Clément et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 46

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « marchandises en gros » les mots : « meubles aux enchères publiques ».

Amendement CL7 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 4

I. – À l'alinéa 3, supprimer les mots : « remplacées par trois phrases ».

II. – Supprimer la troisième phrase de l'alinéa 4.

Amendement CL8 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 14, substituer aux mots : « . Ce recueil est » le mot : « et ».

Amendement CL9 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 19

À l'alinéa 17, substituer aux mots : « vente volontaire », les mots : « ventes volontaires ».

Amendement CL10 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 22

Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant :

« Les membres du conseil exerçant, au cours de leur mandat, l'activité de ventes volontaires aux enchères publiques ne participent pas aux délibérations relatives à la situation individuelle des opérateurs mentionnés aux articles L. 321-4 et L. 321-24. »

Amendement CL11 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 23

Supprimer l'alinéa 10.

Amendement CL12 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 36 bis

Supprimer cet article.

Amendement CL13 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 42

À la troisième phrase de l'alinéa 3, supprimer les mots : « complémentaires, dont des activités ».

Amendement CL14 présenté par M. Philippe Houillon, rapporteur :

Article 45

À l'alinéa 55, supprimer les mots : « , à défaut de commissaire-priseur judiciaire ».

Puis, la Commission examine, sur le rapport de M. Charles de la Verpillière, le rapport d'information sur la mise en œuvre des recommandations du rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pour permettre aux rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), MM. René Dosière et Christian Vanneste, de mener à bien, dans les conditions prévues par l'article 146-3 du Règlement, le suivi de leur rapport sur les autorités administratives indépendantes, le Président de l'Assemblée nationale a demandé à chaque commission permanente d'effectuer un bilan des recommandations qui sont de son domaine de compétence.

À cette fin, notre commission a désigné un rapporteur, M. Charles de la Verpillière, qui a entendu les responsables de huit autorités administratives indépendantes et a recueilli leur avis sur les recommandations du CEC et sur leur mise en œuvre.

M. Charles de la Verpillière, rapporteur. Pour cette présentation, je souhaite centrer mon propos sur les trois propositions du rapport qui ont suscité les débats les plus riches au cours des auditions.

La première proposition concerne la suppression ou le regroupement d'autorités administratives indépendantes, ainsi que les éventuelles modifications de périmètres de compétences de ces autorités.

Sur cette question, depuis le 28 octobre 2010, date de la présentation du rapport du CEC, les évolutions ont été rapides, dans le sens des préconisations de ce rapport : les loi organique et loi relatives au Défenseur des droits du 29 mars 2011 ont permis le regroupement de plusieurs autorités existantes ; en outre, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) a conféré à la Commission nationale de l'informatique et des libertés de nouveaux pouvoirs en matière de contrôle des dispositifs de vidéoprotection.

Plus encore, cette tendance devrait être appelée à se confirmer. La proposition de loi, adoptée en février dernier par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral traite la question d'une modification des pouvoirs et de la composition de la Commission des sondages ; s'agissant de la question de la prévention des conflits d'intérêts, tout récemment, le Gouvernement comme le Président de l'Assemblée nationale ont engagé une réflexion, qui pourrait avoir des incidences sur l'évolution des autorités administratives indépendantes existantes.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me semble, dans l'immédiat, opportun d'envisager le rapprochement d'autorités en quantité moindre que ne le propose le rapport du CEC (celui-ci suggère le regroupement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, de la Commission des sondages et de la Commission pour la transparence financière de la vie politique). Pourquoi, dans cette perspective, ne pas réfléchir au rapprochement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République ? Cette modification ne pourrait toutefois pas, selon toute vraisemblance, intervenir avant les échéances électorales de 2012.

La deuxième proposition sur laquelle je souhaite revenir concerne la nomination des présidents des autorités administratives indépendantes à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions parlementaires concernées. Je suis naturellement très favorable au renforcement de la légitimité des autorités administratives indépendantes. Il me semble que l'on peut distinguer entre trois types de légitimités : d'une part, une légitimité liée à l'indépendance des très hauts magistrats qui peuvent être, parfois ès-qualités, présidents d'autorités administratives indépendantes – je pense notamment au vice-président du Conseil d'État, président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique ; d'autre part, une légitimité liée à l'élection, dans l'hypothèse où, comme pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le président est élu au sein de la Commission ; enfin, une légitimité liée à l'intervention parlementaire dans le mode de désignation retenu.

Sur ce dernier point, la question est de savoir jusqu'où aller. Nous avons tous à l'esprit la révision constitutionnelle de 2008, par laquelle, pour un certain nombre de nominations relevant de la compétence du Président de la République, le choix a été fait d'une forme de veto aux trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. En outre, à l'occasion du débat récent sur les projet de loi organique et projet de loi relatifs au Défenseur des droits ont été rejetés – à la suite de débats nourris il est vrai – des amendements tendant à prévoir que la nomination des adjoints du Défenseur des droits serait effectuée par décret, après avis conforme à la majorité des trois cinquièmes de la commission compétente de chaque assemblée.

Bref, même si un examen au cas par cas sera toujours nécessaire, il me semble difficile de me prononcer en faveur de l'application pleine et entière de cette proposition.

La troisième recommandation du CEC sur laquelle notre attention a été tout particulièrement appelée concerne la généralisation de la présence du commissaire du Gouvernement au sein de chaque autorité administrative indépendante. Sur le principe, je suis tout à fait d'accord avec cette recommandation. Je souhaiterais seulement évoquer deux restrictions : d'une part, lorsque l'organisme a une compétence purement consultative, le Gouvernement n'étant pas lié par l'avis rendu, cette présence du commissaire du Gouvernement n'est pas nécessairement opportune ; au contraire, lorsque l'autorité est dotée d'un pouvoir de décision de nature individuelle ou réglementaire, cette présence peut être utile, de manière à ce que soit assurée la cohérence de l'action de l'autorité concernée et de celle de l'État. D'autre part, il nous faut toujours veiller à respecter, en cette matière, les exigences communautaires.

M. René Dosière. Je me réjouis de voir qu'à votre initiative, M. le Président, la commission des Lois s'est saisie du rapport du CEC relatif aux autorités administratives indépendantes, présenté par M. Christian Vanneste et moi-même. Pour l'instant, notre commission est d'ailleurs la seule à donner suite à ces travaux du CEC. Sur le fond, il ne faudrait cependant pas que le rapport d'information de la commission des Lois apparaisse comme un « enterrement » des propositions du Comité.

Si les recommandations du CEC sur les AAI sont diverses et d'inégale d'ampleur, un fil directeur les unit : il s'agit de redonner au Parlement toute sa place. De ce point de vue, la question centrale est celle de la nomination des AAI, en tout cas des plus importantes d'entre elles. Notre rapport préconise une désignation de leur président à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux assemblées. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne va pas suffisamment loin en ce sens, se contentant d'une nomination par le Président de la République, soumise à un possible veto – très

théorique ! – des commissions parlementaires. Or, seule une nomination par une majorité « positive » du Parlement est à même d'assurer aux présidents d'AAI une réelle légitimité et une indépendance suffisante. En effet, tout en étant l'élu de la nation, le Président de la République ne permet pas de représenter la diversité du peuple français, à la différence du Parlement, qui comporte une majorité et une opposition. Les expériences étrangères, présentées dans le rapport du CEC, plaident également dans le sens d'un renforcement de la place du Parlement dans la nomination des membres des AAI.

Un tel mécanisme de nomination pourrait par exemple être retenu pour une future autorité compétente en matière de surveillance de la vie politique, domaine non couvert par la révision constitutionnelle de 2008. Dans notre rapport, nous préconisons la création d'une Haute autorité regroupant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission des sondages et la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Ce nouvel organisme pourrait également assurer les fonctions qu'il est désormais envisagé de confier à une future autorité compétente en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

Si l'on peut comprendre que certains hauts magistrats à la tête d'AAI ne soient pas favorables à une évolution des conditions de nomination, il reste que leur pouvoir trouverait une source plus légitime dans une nomination par le Parlement. Par exemple, si de telles modalités de nomination étaient déjà en vigueur, nous n'aurions pas eu à attendre dix années pour que les préconisations en matière de droit électoral formulées par la Commission pour la transparence financière de la vie politique trouvent une traduction législative.

J'ajoute enfin que, contrairement à ce qu'a pu laisser entendre le rapporteur, la loi organique du 29 mars 2011 sur le Défenseur des droits ne saurait être présentée comme une « application » du rapport du CEC. La preuve en est que ni Christian Vanneste ni moi-même n'avons voté ce texte. Alors que nous proposons de renforcer l'indépendance des AAI, cette loi organique aboutit au résultat inverse : fusionnées au sein du nouveau Défenseur des droits, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et la Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS) perdent d'autant plus en indépendance que les adjoints du Défenseur chargés de leur domaine de compétence respectif seront nommés sans aucune intervention du Parlement. La réforme instituant le Défenseur des droits constitue donc, non une application du rapport du CEC, mais un recul par rapport à celui-ci.

M. Jean-Jacques Urvoas. J'ai bien écouté l'exposé du rapporteur ; ces observations expliquent pourquoi la majorité a refusé une grande partie de nos amendements sur les textes relatifs au Défenseur des droits, alors que le Comité d'évaluation et de contrôle avait adopté ce rapport à l'unanimité.

Ce débat nous donne l'occasion de nous étonner – et peut-être que M. le Président pourrait intervenir à ce sujet – que le Défenseur des droits n'ait toujours pas été nommé à ce jour. Il me semble que nous avons voté en première lecture des délais de mise en œuvre, afin que cette institution entre en fonctionnement progressivement et que les autorités administratives indépendantes qu'elle est appelée à remplacer ne soient pas dissoutes immédiatement et continuent à travailler tant que le Défenseur des droits n'aurait pas été nommé. Or en seconde lecture, la majorité a souhaité raccourcir les délais en revenant sur ces dispositions. Nous sommes donc actuellement dans une situation curieuse de vide juridique : la loi organique et la loi ordinaire ont été promulguées le 29 mars dernier, ces autorités ont été

dissoutes, et en l'absence de proposition de nomination d'un Défenseur des droits par le Président de la République, les Français souhaitant faire valoir leurs droits ne disposent pas d'interlocuteur et sont donc dans l'incapacité de le faire, par carence du pouvoir exécutif.

Je souhaiterais ainsi que M. le Président puisse rappeler au Chef de l'État que c'est à lui qu'il revient de faire une proposition de nomination pour que cette autorité puisse être mise en place ; la représentation nationale lui en serait reconnaissante.

M. Michel Hunault. Le rapporteur a rappelé que le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle préconise la création d'une haute autorité chargée de la transparence de la vie politique, regroupant notamment la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques et la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle. Au vu des difficultés que nous avons eues pour accéder aux demandes de la Commission nationale des comptes de campagnes en vue de disposer de moyens supplémentaires, je souhaiterais l'interroger sur l'opportunité de ce regroupement, afin que cela ne constitue pas un recul dans le contrôle du financement de la vie politique.

M. Alain Vidalies. Je souhaitais initialement poser la même question que Jean-Jacques Urvoas, qui me semble être un problème prioritaire : cette absence de nomination du Défenseur des droits aboutit à une situation de déni juridique, car l'exécutif n'a toujours pas mis en œuvre ce qu'il a lui-même proposé.

Mais je vais profiter de la présence de René Dosière et de notre rapporteur pour les interroger sur les rapports entre le Parlement et les autorités administratives indépendantes. N'y a-t-il pas une contradiction entre le contrôle parlementaire des nominations des membres de ces autorités et la présence de parlementaires au sein de ces collèges ? J'ai moi-même siégé au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, je ne suis pas certain qu'il y ait une relation directe avec les travaux de la Commission des Lois ou de l'institution parlementaire. Cette question mériterait d'être traitée.

M. Lionel Tardy. Au titre de la commission des Affaires économiques, j'ai eu l'occasion de participer au groupe de travail du Comité d'évaluation et de contrôle, qui a réalisé un certain nombre d'auditions sur ce sujet. Depuis 1978, plus de quarante autorités administratives indépendantes ont été créées en France ; le rapport soulignait la nécessité de rationaliser et de regrouper ces structures.

Comme l'ont indiqué les orateurs précédents, cela a été fait en ce qui concerne les autorités en charge des libertés publiques ; votre rapporteur fait des propositions pour les autorités en charge de la surveillance de la vie politique. Or nous avons proposé des regroupements en matière de convergence numérique – entre l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) –, mais également en matière de régulation de l'énergie ou de la concurrence. Nous avons aussi fait des propositions de regroupements géographiques. Ces points ne sont pas évoqués dans votre rapport.

Nous avons également évoqué la possibilité de supprimer ou de transformer certaines autorités administratives indépendantes, dont l'utilité est douteuse ; votre rapport ne reprend pas ces propositions.

Par ailleurs, avait été souligné le manque de transparence sur les moyens alloués à ces autorités, qui cache une forte croissance tendancielle. De plus, certaines AAI ne disposent pas de budget consolidé. Leur implantation immobilière constitue notamment un point noir.

Enfin, certaines AAI n'ont actuellement pas l'obligation de publier un rapport annuel, obligation que nous souhaitons voir systématisée. Vous n'avez *a priori* pas retenu cette proposition.

Tous ces points soulignent la nécessité d'approfondir le travail parlementaire sur ce sujet.

M. le président Jean-Luc Warsmann. En réponse à Lionel Tardy, je préciserai que nous ne sommes chargés que du suivi des autorités administratives indépendantes entrant dans le domaine de compétence de la commission des Lois ; certaines de ses observations pourraient ainsi être utilement adressées aux commissions compétentes sur le fond.

M. Charles de la Verpillière, rapporteur. En réponse aux différents orateurs, je souhaite indiquer que, de fait, le débat essentiel porte sur la question de la nomination des présidents des autorités administratives indépendantes par les commissions parlementaires. Je voudrais préciser que, naturellement, il n'est pas question de mettre sur le même plan la légitimité résultant d'une désignation par les parlementaires et celle liée à une nomination *ès-qualités* ou par l'Exécutif : simplement, dans l'hypothèse où, aux termes de la loi, dans un souci d'indépendance, de hauts magistrats siègent au sein d'une autorité administrative indépendante, il pourrait être en pratique très difficile d'envisager la présidence de cette autorité par une personne désignée par le Parlement. C'est une question de mode de fonctionnement : une telle situation pourrait aller jusqu'à requérir une modification de la composition du collège concerné.

Le sujet de la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique, regroupant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission des sondages et la Commission pour la transparence financière de la vie politique, est en quelque sorte en gestation. Faut-il aller jusqu'au bout ? Le Parlement aura l'occasion d'en discuter lorsqu'il sera saisi, le cas échéant, de la question de l'évolution de la Commission des sondages ou de la question de la prévention des conflits d'intérêts. Pour l'heure, comme je l'ai indiqué, on pourrait engager la réflexion sur un rapprochement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République.

De manière plus générale, concernant l'évolution des rapports entre le Parlement et les autorités administratives indépendantes, on peut, il est vrai, s'interroger sur l'opportunité de la systématisation de la présence de parlementaires dans les autorités administratives indépendantes – qui ne correspond pas, au reste, à une recommandation du CEC. En tout état de cause, il me paraît important de généraliser les auditions des présidents des autorités par les commissions compétentes, au moins une fois chaque année. Les présidents que nous avons entendus au cours des auditions en sont d'accord.

Enfin, je rappelle que le présent bilan sectoriel s'est concentré sur les thèmes relevant plus particulièrement du champ de compétence de notre commission, et n'approfondit pas de ce fait la question de l'évolution du budget des autorités administratives indépendantes.

M. René Dosière. Le rapporteur venant d'évoquer deux nouvelles autorités susceptibles d'être regroupées, l'une compétente en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt, l'autre en matière de sondages, je souhaitais savoir si on connaissait désormais le calendrier d'examen parlementaire de la proposition de loi relative aux sondages ?

M. Jacques Valax. Je souhaiterais quant à moi savoir quand sera programmé l'examen en Commission des textes relatifs à l'initiative citoyenne, le rapporteur Guy Geoffroy semblant avoir achevé son programme d'auditions.

M. le président Jean-Luc Warsmann. S'agissant de la proposition de loi sur les sondages, un passage en commission d'ici deux ou trois semaines semble envisageable, le temps pour le rapporteur d'achever ses travaux. S'agissant des deux textes relatifs à l'application de l'article 11 de la Constitution, un examen en juin, si possible au cours de la première quinzaine du mois, pourrait être envisagé.

La Commission autorise le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

La séance est levée à 11 heures.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Charles de La Verpillière*, rapporteur sur le projet de loi relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement (*sous réserve de sa transmission par le Sénat*).

– *M. Bernard Deflesselles*, rapporteur sur la proposition de loi de M. Bernard Deflesselles visant à permettre aux services départementaux d'incendie et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire (n° 3232).

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. François Deluga, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Hervé Morin, Mme George Pau-Langevin, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Manuel Valls, M. François Vannson, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusé. - M. François Bayrou

Assistait également à la réunion. - M. Lionel Tardy