



N° 3405

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur la mise en œuvre des recommandations du rapport
du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
sur les autorités administratives indépendantes,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA RÉVISION DU PÉRIMÈTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EXISTANTES : SUPPRESSIONS, CRÉATIONS, FUSIONS OU RAPPROCHEMENTS	9
A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES OU EN PRÉPARATION	9
1. Le regroupement de diverses autorités administratives indépendantes au sein du Défenseur des droits	9
2. Les réflexions sur l'avenir des autorités en charge de la régulation de la vie politique.....	10
<i>a) La perspective de l'institution d'une Haute autorité chargée de la prévention des conflits d'intérêts</i>	11
<i>b) La question de l'évolution de la Commission des sondages</i>	11
B. UN DÉBAT À APPROFONDIR	12
1. La singularité de certaines autorités.....	12
2. Certains regroupements pourraient être envisagés.....	13
II. L'AMÉLIORATION DE LA LÉGITIMITÉ ET DU FONCTIONNEMENT DES COLLÈGES DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : NOMINATION DES PRÉSIDENTS ET COMPOSITION DES COLLÈGES	14
A. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	14
1. L'élection du président des autorités par les commissions compétentes du Parlement.....	15
<i>a) Une recommandation destinée à renforcer l'autorité et l'indépendance des organismes concernés</i>	15
<i>b) Un certain nombre de questions d'application, voire de principe, en suspens ...</i>	16
2. L'accroissement de la représentativité des collèges.....	18
<i>a) Une recommandation déjà satisfaite dans certains cas</i>	18
<i>b) Des mesures complémentaires à mettre en œuvre</i>	20

B. PLUSIEURS AMÉLIORATIONS PONCTUELLES À APPORTER AU FONCTIONNEMENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES....	21
1. Des solutions pragmatiques déjà retenues par certaines autorités.....	21
2. Certains ajustements à effectuer.....	22
3. La question spécifique de la délimitation du champ de compétences des autorités administratives indépendantes.....	22
III. L'INTERVENTION D'UN COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT DANS CHAQUE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE.....	24
A. LA DISTINCTION ENTRE AUTORITÉS « DE CONSULTATION » ET AUTORITÉS « DE RÉGULATION ».....	24
B. LA MODULATION DE L'INTERVENTION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT AU SEIN D'UNE MÊME AUTORITÉ.....	26
IV. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR L'ACTIVITÉ DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES.....	27
A. LA PRATIQUE BIEN ÉTABLIE DE REMISE D'UN RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ.....	27
B. LA SYSTÉMATISATION DE L'AUDITION DU PRÉSIDENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES PAR LES COMMISSIONS COMPÉTENTES.....	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	39
ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PRÉSENTÉ AU NOM DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR MM. RENÉ DOSIÈRE ET CHRISTIAN VANNESTE LE 28 OCTOBRE 2010.....	41
ANNEXE 2 : COMPOSITION ET MODALITÉS DE NOMINATION DES PRÉSIDENTS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ENTENDUES.....	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 28 octobre 2010, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a examiné le rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes (AAI) qui lui a été présenté par MM. René Dosière et Christian Vanneste, et a autorisé sa publication. L'objet de ce rapport consiste à *« s'interroge[r] en particulier sur l'efficacité de [l']action [des autorités administratives indépendantes] par rapport à celle des administrations traditionnelles et des juridictions »*. Le rapport comporte un ensemble de recommandations qui peuvent être regroupées sous trois grandes rubriques : la rationalisation des structures institutionnelles pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement ; l'indépendance organique et fonctionnelle des AAI ; le contrôle des AAI par une plus grande transparence de leur gestion, une évaluation de leur activité et une reddition de compte au Parlement.

Ce rapport a en outre été présenté à la commission des Lois lors de sa réunion du 3 novembre 2010, présentation qui a donné lieu à un débat approfondi.

Le huitième alinéa de l'article 146-3 du Règlement prévoit qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication d'un rapport du Comité d'évaluation et de contrôle, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions. Compte tenu de l'ampleur et de la diversité du champ d'action des autorités administratives indépendantes, le CEC a proposé qu'un bilan du suivi des recommandations puisse être effectué par les différentes commissions permanentes pour les AAI relevant de leur champ de compétences.

De manière à réaliser ce bilan au nom de la commission des Lois, votre rapporteur a procédé à la sélection de plusieurs autorités administratives indépendantes relevant du champ de compétences de la commission. Trois mois environ après la publication du rapport, il a souhaité recueillir leur avis sur les recommandations et leur mise en œuvre. Ont ainsi été entendus les représentants des autorités administratives indépendantes suivantes ⁽¹⁾ : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission des sondages, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la Commission consultative du secret de la défense nationale.

(1) Citées ci-après dans l'ordre chronologique des auditions. Le Président de chacune de ces autorités était présent.

Ces différentes autorités ont été interrogées, par priorité, sur certaines des recommandations issues du rapport, dont votre rapporteur a estimé qu'elles étaient en lien direct avec l'activité de la commission, qu'elles revêtent une portée générale et concernent l'ensemble des autorités administratives indépendantes, ou bien qu'elles ne concernent que certaines autorités en raison de leurs spécificités ⁽¹⁾.

Le présent bilan sectoriel repose donc sur des choix, qui comprennent par définition une part de subjectivité. Il ne s'agissait nullement, en tout état de cause, de procéder à une étude ayant vocation à l'exhaustivité, redondante avec les travaux du CEC. L'objectif poursuivi consiste davantage à synthétiser les principales conclusions issues des auditions réalisées, ce travail contribuant, avec d'autres, au suivi plus global que seul le CEC saurait effectuer.

Au terme de ce travail, il est possible de classer les recommandations ayant fait l'objet du présent bilan en trois grandes catégories.

— D'une part, certaines recommandations peuvent être considérées comme satisfaites dans une très large mesure, et n'appellent de ce fait pas de commentaire particulier autre que leur réitération pour les situations dans lesquelles elles ne seraient pas encore mises en œuvre. Entrent notamment dans cette catégorie :

— la **recommandation n° 1**, pour ce qui concerne la généralisation à l'ensemble des AAI de la publication de leurs avis lorsqu'ils sont sollicités sur les projets de loi : à titre d'illustration, les avis rendus par la Commission nationale consultative des droits de l'homme sont rendus publics ⁽²⁾, accessibles sur le site Internet de la Commission, adressés au Parlement et au Gouvernement, ainsi qu'à la presse ⁽³⁾ ; de même, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, organise la publicité des avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ⁽⁴⁾ ;

— la **recommandation n° 16**, relative à la préservation de l'autonomie de gestion des AAI : de manière générale, les autorités entendues ont paru estimer cette exigence satisfaite, soit parce que les crédits attribués au fonctionnement de

(1) Voir en annexe la liste des recommandations du rapport. Votre rapporteur a tout particulièrement interrogé les personnes entendues sur les recommandations n°s 1 à 7, 10 à 14, 16, 25 et 27.

(2) Aux termes du dernier alinéa de l'article 2 du décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission rend publics les avis et rapports qu'elle adopte.

(3) Naturellement, cette recommandation ne se prête pas aux avis de certaines autorités, couverts par nature par le secret : les représentants de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ont ainsi rappelé que les avis qu'elle émet, en application de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques (a priori pour les demandes d'interception ou a posteriori dans le cadre du suivi des interceptions autorisées) sont adressés exclusivement au Premier ministre, dans un contexte intégralement couvert par le secret défense. Il est cependant fait mention quantitative de ces avis dans le rapport annuel d'activité.

(4) Les articles 26 et 27 de la loi prévoient la publicité des avis de la Commission sur les autorisations de traitements de données à caractère personnel ; en outre, en application de l'article 31 de la loi, la Commission tient à la disposition du public ses avis.

l'autorité sont identifiés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) correspondant à une action budgétaire au sein d'un programme donné ⁽¹⁾, soit dans la mesure où ces crédits figurent sur une ligne budgétaire spécifique identifiée au sein du budget d'un organisme particulier ⁽²⁾.

— D'autre part, certaines recommandations ne semblent pas appeler de mise en œuvre immédiate, au vu des auditions réalisées. Il en va ainsi des propositions suivantes :

— la **recommandation n° 2**, relative à la limitation et à l'encadrement du pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes : si la plupart des autorités relevant du présent bilan sectoriel ne sont pas concernées par cette préconisation, tel n'est pas le cas de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui n'a toutefois pas fait valoir d'observation particulière sur ce sujet ;

— la **recommandation n° 3**, relative à l'encadrement des lignes directrices émises par les autorités administratives indépendantes : le plus souvent, les autorités administratives entendues ont estimé qu'un certain pragmatisme devait présider à l'établissement de « lignes directrices », la pratique existante étant jugée satisfaisante. À titre d'illustration, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rappelé qu'elle publie sur son site Internet un « guide du candidat et du mandataire », régulièrement mis à jour avant chaque élection générale, dans lequel elle apporte des éléments de réponse aux questions posées par l'application des dispositions relatives aux comptes de campagne, et donne le dernier état des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ; de même, une notice technique accompagne le formulaire de compte distribué aux candidats par les préfetures ; s'agissant des partis politiques, la Commission élabore chaque année une circulaire contenant les directives nécessaires à l'établissement des comptes annuels. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité a, quant à elle, indiqué recenser des « blocs de jurisprudence » correspondant aux motifs légaux d'interception. En outre, sa commission plénière ⁽³⁾ définit les règles directrices des avis rendus par la Commission, au profit du Premier ministre et des services habilités à solliciter des mesures portant sur les communications électroniques ;

— la **recommandation n° 4**, relative à l'unification des compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI. Cette

(1) Il en va ainsi, par exemple, du budget de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : les moyens de fonctionnement de cette autorité font l'objet d'une action spécifique « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques », au sein du programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

(2) C'est le cas des crédits de la Commission pour la transparence financière de la vie politique et de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, ou encore de la Commission des sondages, dont les budgets respectifs sont rattachés à celui du Conseil d'État. Il est vrai que des améliorations en termes de lisibilité des crédits affectés sont toujours possibles, dans le respect du principe de l'autonomie budgétaire des différentes autorités.

(3) La commission plénière est composée du collège de la Commission (son président et les deux parlementaires désignés à cet effet) ainsi que du délégué général et d'un chargé de mission (magistrats en position de détachement, agents de la Commission).

recommandation n'a pas suscité d'observations particulières des personnes entendues.

— Enfin, une troisième catégorie de recommandations a été à l'origine de débats plus nourris. Il s'agit de recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre – ou bien ne l'ont été que partiellement –, et qui demanderaient donc à être appliquées. Cependant, des évolutions (notamment législatives) intervenues au cours des derniers mois sur ces différents sujets appellent une appréciation parfois nuancée de l'opportunité de cette mise en application. Pour résumer, ce sont des recommandations qui méritent discussion.

Votre rapporteur a choisi, dans les développements présentés ci-après, de mettre l'accent sur les quatre sujets suivants : la révision du périmètre des autorités administratives indépendantes existantes (**recommandations n° 5, 6 et 7**) ; l'amélioration de la légitimité et du fonctionnement des collèges des autorités administratives indépendantes (**recommandations n° 12 et 13**) ; la question particulière de l'intervention d'un commissaire du Gouvernement (**recommandation n° 14**) ; l'information du Parlement sur l'activité des autorités administratives indépendantes (**recommandations n° 25 et 27**).

L'existence même de débats sur certaines des recommandations ne saurait bien sûr être interprétée comme une remise en cause globale de l'opportunité de ces propositions. Au contraire, votre rapporteur a été très sensible au travail d'investigation, de réflexion et de proposition considérable effectué par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'occasion de ce rapport, sur un sujet dont on sait combien sa spécificité et son hétérogénéité le rendent malaisé d'accès. C'est précisément l'intérêt d'un tel travail – et l'une des raisons d'être du Comité d'évaluation et de contrôle – que d'offrir cette vision transversale. Le présent bilan sectoriel confirme la nécessité d'appréhender de manière diversifiée des situations elles-mêmes diverses et évolutives, dans la continuité des travaux du Comité.

I. LA RÉVISION DU PÉRIMÈTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EXISTANTES : SUPPRESSIONS, CRÉATIONS, FUSIONS OU RAPPROCHEMENTS

Partant du constat selon lequel il existe un risque de multiplication incontrôlée des autorités administratives indépendantes, plusieurs recommandations du rapport du CEC convergent en vue d'une rationalisation du paysage de ces autorités, dans différentes perspectives. Certaines recommandations ont une portée générale : le rapport propose une évaluation plus systématique de la création et du maintien des AAI (**recommandation n° 5**) et préconise le regroupement de certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement (**recommandation n° 6**) ; d'autres recommandations revêtent une dimension sectorielle : le rapport propose la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique (**recommandation n° 7**). Sur ces différents sujets, l'existence de dispositions législatives récentes ou en préparation doit être prise en considération.

A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES OU EN PRÉPARATION

1. Le regroupement de diverses autorités administratives indépendantes au sein du Défenseur des droits

La publication récente des loi organique et loi relatives au Défenseur des droits ⁽¹⁾ correspond à la mise en œuvre de l'une des préconisations du rapport du CEC. Celui-ci avait en effet considéré que les avantages du regroupement du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité et de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité « *l'emportent sur ses inconvénients. La nouvelle institution atteindra la taille critique et gagnera en notoriété, ce que n'a jamais réellement obtenu le Défenseur des enfants ; elle gagnera en autorité et en reconnaissance professionnelle, ce que n'a jamais réellement obtenu la Halde* ».

Tel est bien le principe retenu par le législateur ⁽²⁾. Aux termes du dispositif retenu, le Défenseur des droits préside les trois collèges qui l'assistent : un collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, dont le vice-président est le Défenseur des enfants ; un collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, dont le vice-président est un adjoint du Défenseur ; un collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, dont le vice-président est un adjoint du Défenseur également.

(1) Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

(2) Article 11 de la loi organique.

En revanche, le législateur n'a pas retenu l'idée d'un regroupement entre ces autorités et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, adopté par notre Assemblée en première lecture ⁽¹⁾.

2. Les réflexions sur l'avenir des autorités en charge de la régulation de la vie politique

Le CEC préconise la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique. Celle-ci regrouperait 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.

L'objectif poursuivi consiste, selon les termes du rapport du CEC, à favoriser « *une synergie résult[ant] mécaniquement du regroupement des différentes autorités en charge de l'élection. L'activité, par définition cyclique, de ces autorités serait ainsi lissée dans le temps. Des économies d'échelle sont évidemment à attendre de ces regroupements* ».

Votre rapporteur est attentif à l'argumentation proposée, qui s'inscrit dans la réflexion plus générale sur la rationalisation des différentes autorités administratives indépendantes.

Il souligne cependant que des réserves ont été émises par certaines des personnes entendues au cours des auditions. Ces réserves portent, pour l'essentiel, sur l'absence de liens organiques ou fonctionnels entre les commissions concernées, et l'absence de chevauchements dans les différentes missions qui leur sont dévolues ⁽²⁾ ; les économies d'échelle seraient dès lors de faible importance, dans la mesure où une véritable fusion organique serait difficilement envisageable.

Votre rapporteur s'interroge pour sa part sur la pertinence d'un tel regroupement compte tenu des évolutions législatives en cours.

(1) Le Sénat a préféré maintenir, en deuxième lecture, l'autonomie du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : il a jugé que l'intégration dans le champ de compétences du Défenseur des droits ne se justifierait pas en raison principalement de la singularité de la mission du Contrôleur général, qui repose moins sur la saisine de personnes lésées que sur une démarche de contrôle et de prévention au moyen de nombreuses visites sur place.

(2) La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques rend des décisions sur les comptes de campagne et arrête les montants des remboursements aux candidats ; elle examine les comptes des partis politiques et en assure la publication. La Commission pour la transparence financière de la vie politique reçoit et examine les déclarations de patrimoine des élus, en début et en fin de mandat. La Commission des sondages analyse les sondages et formule des « mises au point ».

a) La perspective de l'institution d'une Haute autorité chargée de la prévention des conflits d'intérêts

La première évolution concerne la création d'une Haute autorité chargée de la prévention des conflits d'intérêts.

Dans son rapport consacré à « *une nouvelle déontologie de la vie publique* »⁽¹⁾, la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, préconise de confier la mission de prévention des conflits d'intérêts à une Autorité de déontologie de la vie publique. Or cette autorité reprendrait les missions de l'actuelle Commission pour la transparence financière de la vie politique ainsi que celles de la Commission de déontologie⁽²⁾ ; s'y ajouteraient des missions de prévention des conflits d'intérêts dans la sphère publique. Cette autorité interviendrait aussi bien au moment de la prise de fonctions publiques que pendant l'exercice de celles-ci ou après leur fin.

Le rapport souligne qu'« *une telle fusion répondrait aux exigences d'une gestion publique et d'une organisation administrative resserrées et efficaces* ».

Cette autorité de déontologie pourrait être saisie suivant plusieurs voies : par les membres du Gouvernement, par les agents publics pour ce qui les concerne personnellement, par les déontologues⁽³⁾, par le Défenseur des droits et, pour les membres du Gouvernement, par trente députés ou trente sénateurs ; un pouvoir d'auto-saisine pourrait lui être reconnu.

En outre, le Gouvernement a fait part de son intention de créer une « *haute autorité administrative indépendante* » pour prévenir les conflits d'intérêts⁽⁴⁾.

Cette première évolution conduit à s'interroger sur la pertinence du rapprochement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique des autres commissions compétentes dans le champ de la vie politique.

b) La question de l'évolution de la Commission des sondages

Par ailleurs, l'intégration de la Commission des sondages à une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique doit prendre en compte les réflexions qui sont aujourd'hui menées sur la revalorisation de cette Commission.

(1) Rapport remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

(2) En application de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, « Une commission de déontologie placée auprès du Premier ministre est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions ».

(3) Le rapport préconise par ailleurs la mise en place d'un réseau de déontologues, agréés par une autorité centrale, placés auprès du Gouvernement et de chaque institution ou structure administrative, jouant le rôle de tiers référent de proximité sur les questions de conflits d'intérêts et toute autre question déontologique.

(4) Entretien au Journal du dimanche du porte-parole du Gouvernement le 6 mars 2011.

Le rapport d'information sur les sondages en matière électorale, présenté au nom de la commission des Lois du Sénat par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur ⁽¹⁾, a insisté sur la nécessité de revaloriser la Commission des sondages, par plusieurs moyens : en garantissant une réelle pluridisciplinarité et une capacité d'expertise plus grande ; en consacrant de manière expresse la Commission comme autorité administrative indépendante, ce qui n'est pas le cas aux termes de la rédaction actuelle de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion ; en renforçant le régime d'incompatibilité de ses membres ; en étendant ses moyens d'action.

Plusieurs de ces propositions ont été reprises dans la proposition de loi, adoptée par le Sénat le 14 février 2011, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral.

Indépendamment d'un avis sur le fond de ce texte, dont l'objet dépasse très largement la seule question de la revalorisation de la Commission des sondages, et son opportunité, l'ensemble de ces propositions attestent l'existence d'une préoccupation sur les modalités de la rénovation de la Commission des sondages. Cet élément doit de même être intégré à la réflexion, plus globale, sur la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.

B. UN DÉBAT À APPROFONDIR

1. La singularité de certaines autorités

Il est vrai que la forte spécificité de certaines autorités administratives indépendantes conduit à écarter *a priori* la question du rapprochement avec d'autres organismes.

Il en va ainsi notamment de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). L'audition de son secrétaire général a permis de rappeler la forte spécificité de cette autorité, liée notamment à sa double fonction : aux termes de la loi du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, un rôle, auprès du Gouvernement, de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire ⁽²⁾ ; une fonction internationale, mentionnée notamment à l'article 2 du décret du 26 juillet 2007 portant application de la loi précitée, en application duquel la Commission « *coopère, dans la limite de sa compétence, avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire* ».

(1) Rapport d'information (n° 54), 20 octobre 2010.

(2) Conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, celle-ci « assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme ».

Cette spécificité impose des exigences à la Commission en matière d'indépendance ; au reste, l'existence d'une instance spécifique compétente en matière de droits de l'homme résulte elle-même de dispositions du droit international ⁽¹⁾ (*cf. aussi infra*).

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) constitue un autre exemple d'autorité administrative indépendante dont la vocation apparaît très spécifique. Lors de son audition, son président a, en outre, rappelé que son existence est liée à une exigence communautaire ⁽²⁾.

2. Certains regroupements pourraient être envisagés

Votre rapporteur ne peut que redire combien la réflexion sur les rapprochements entre autorités administratives indépendantes a été particulièrement riche ces derniers mois, comme l'atteste la loi du 29 mars 2011 précitée relative au Défenseur des droits et les évolutions en cours rappelées *supra*. C'est peut-être la raison pour laquelle les auditions n'ont pas, à ce stade, permis de formuler de nouvelles propositions dans ce sens.

À plus ou moins long terme, votre rapporteur considère cependant que de nouveaux efforts devront être entrepris pour mettre en œuvre, notamment, la **recommandation n° 6** du rapport, par laquelle le CEC préconise de « *procéder au regroupement géographique des autorités intervenant dans des domaines proches ou connexes ; mutualiser les moyens logistiques des AAI de petite taille (immobilier, gestion des ressources humaines, gestion comptable, informatique, salles de réunion, marchés publics, achats, logistique, transports...)* ».

Ainsi, pourrait être envisagé le regroupement d'autorités dans le champ de la vie politique, en nombre plus réduit toutefois que ne le propose le CEC. Compte tenu des réflexions précitées sur l'avenir de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, ainsi que de la Commission des sondages, pourrait se poser la question du 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.

(1) Les Principes de Paris, adoptés en 1993 par l'Assemblée générale de l'ONU, recouvrent une série de principes fondamentaux, qui impliquent notamment que les institutions nationales chargées de la garantie des droits humains soient indépendantes à l'égard du Gouvernement.

(2) Cf. notamment la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données : cette directive met en place un cadre réglementaire visant à établir un équilibre entre un niveau élevé de protection de la vie privée des personnes et la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union européenne. Elle demande la création, dans chaque État membre, d'un organisme national indépendant chargé de la protection de ces données.

Cette dernière n'a certes qu'une existence temporaire. Néanmoins, sa composition et celle de la Commission nationale des comptes de campagne sont voisines ⁽¹⁾. En outre, des contacts entre les deux autorités existent déjà ⁽²⁾.

Toutefois, selon votre rapporteur, un tel processus ne saurait, en tout état de cause, être envisagé qu'à moyen terme, compte tenu des évolutions précitées, si celles-ci se confirment, sans prendre le risque de bouleverser l'ensemble de ces organismes de manière simultanée.

II. L'AMÉLIORATION DE LA LÉGITIMITÉ ET DU FONCTIONNEMENT DES COLLÈGES DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : NOMINATION DES PRÉSIDENTS ET COMPOSITION DES COLLÈGES

Le rapport du CEC consacre de nombreux développements à l'amélioration de la légitimité et de la représentativité des collèges, qui va de pair avec une réflexion sur un meilleur fonctionnement de ces collèges. La perspective d'ensemble, rappelée par le rapport, consiste notamment à « *instaurer les conditions d'un rapprochement des AAI avec le Parlement (...)* » ⁽³⁾; le rapport se réfère à la formule du professeur de droit public Mme Pascale Idoux, qui évoquait l'établissement d'une « *boucle de contrôle parlementaire en amont et en aval des AAI* ».

A. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Aux termes de la **recommandation n° 12**, le Comité d'évaluation et de contrôle préconise d'« *améliorer la légitimité et la représentative des collèges* ». Cette recommandation de portée générale comporte plusieurs propositions plus particulières, dont celle consistant à « *prévoir notamment pour toutes les AAI une désignation de leur président à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux Assemblées* ».

(1) Aux termes de l'article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République comprend cinq membres : le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation, le premier président de la Cour des comptes, deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes ; la Commission nationale des comptes de campagne et des financements de la vie politique comprend neuf membres (trois membres du Conseil d'État, trois membres de la Cour de cassation, et trois membres de la Cour des comptes) (article L. 52-14 du code électoral).

(2) En application de l'article 13 du décret du 8 mars 2001 précité, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République veille à ce que soient prises toutes les mesures susceptibles d'assurer l'égalité entre les candidats ; elle transmet d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats.

(3) Voir le rapport notamment p. 93 et suivantes.

1. L'élection du président des autorités par les commissions compétentes du Parlement

a) Une recommandation destinée à renforcer l'autorité et l'indépendance des organismes concernés

Selon les auteurs du rapport, « il convient de renverser la règle de majorité qualifiée, actuellement négative, pour en faire une règle positive. Seule l'élection par une majorité qualifiée des trois cinquièmes est à même d'assurer au président d'une AAI une forte autorité et une indépendance suffisante. Ainsi les commissions permanentes compétentes des Assemblées seraient amenées à donner leur aval aux propositions émanant soit du Gouvernement (cas général), soit d'autres organismes (Conseil d'État...). Certes dans un premier temps les habitudes politiques dans notre pays pourraient conduire au risque que la majorité et l'opposition se mettent d'accord pour se répartir les postes à pourvoir. Mais au fur et à mesure que le Parlement se sentira investi de sa nouvelle mission, la dimension transpartisane de ses choix pourra émerger, ce qui assurera la neutralité politique des personnes ainsi désignées. Les critères de compétence prévaudront alors et les choix auront tendance à se cristalliser autour de personnes incontournables ».

Lors de la présentation du rapport d'information devant la commission des Lois, le mercredi 3 novembre 2010, M. René Dosière est revenu, notamment, sur l'inspiration de cette proposition, rappelant les arguments présentés dans le rapport ; il a évoqué les exemples étrangers de l'Espagne, du Canada, du Québec ou de la Suède, qui montrent que « *cette désignation à la majorité des trois cinquièmes aboutit de fait à une nomination à l'unanimité, car elle nécessite un accord entre majorité et opposition. Cela donne à ce responsable une force et une autorité incontestables, car d'une certaine manière, il représente alors bien l'ensemble du peuple, majorité et opposition confondues, alors qu'une personnalité nommée par l'exécutif ne représente que la majorité (...)* ».

Votre rapporteur a été particulièrement attentif à cette proposition, que le CEC a voulu notamment promouvoir dans le champ relevant de la commission des Lois puisqu'il a, par sa **recommandation n° 7** relative à la création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique, préconisé expressément « *que son président soit élu par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes* ». Conscient de l'enjeu que constitue le processus de désignation des présidents des autorités, votre rapporteur s'interroge dans le même temps, à la suite des auditions réalisées, sur la mise en œuvre pratique de cette proposition, tant au regard des évolutions constitutionnelles encore récentes, que pour des raisons tenant à la préservation de la légitimité de l'ensemble des membres des AAI.

b) Un certain nombre de questions d'application, voire de principe, en suspens

• *Une révision constitutionnelle encore récente*

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Comme l'avait rappelé le rapport de la commission des Lois, cette rédaction était inspirée notamment par les recommandations du « comité Balladur »⁽¹⁾ : celui-ci avait proposé d'encadrer le pouvoir de nomination du Président de la République en prévoyant, pour certaines nominations, une procédure d'audition parlementaire, « *sans que le Président de la République perde pour autant son entier pouvoir de nomination* »⁽²⁾. Ainsi que l'ajoutait le rapport, « *[l]es auditions parlementaires présenteraient plusieurs avantages, par rapport au système actuel de nomination : les nominations interviendraient à l'issue d'un processus plus transparent ; les personnes pressenties devraient exposer leur conception de leur rôle futur, la manière dont elles envisagent de remplir leurs fonctions ; le Parlement exercerait une certaine forme de contrôle* ».

Le débat sur les modalités de l'intervention du Parlement dans la procédure de nomination par le Président de la République a donc été tranché à l'occasion de la révision constitutionnelle, et la rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution correspond à un équilibre qui a été trouvé, à cette occasion, entre les prérogatives respectives de l'Exécutif et du Parlement.

Les loi organique et loi ordinaire prises pour l'application de cet alinéa sont elles-mêmes très récentes – elles remontent au 23 juillet 2010⁽³⁾. Ces lois déterminent respectivement les organismes et fonctions concernés par cette procédure, d'une part, et les différentes commissions compétentes des assemblées parlementaires, d'autre part. Elles mentionnent, notamment, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute autorité de lutte contre les

(1) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (rapport présenté en 2007).

(2) Rapport (n° 892) au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République (mai 2008).

(3) Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

discriminations et pour l'égalité ainsi que la Commission nationale de déontologie de la sécurité – aux termes de l'article 43 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits précitée, ces mentions ont été supprimées ⁽¹⁾.

Pour modifier cette procédure, une révision constitutionnelle serait donc nécessaire, une année à peine après la promulgation de la loi organique d'application, ce qui ne va pas sans soulever des interrogations au regard de la sécurité du droit ⁽²⁾.

On rappellera qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, ont été présentés 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 – s'agissant du Défenseur lui-même, l'article 71-1 de la Constitution prévoit expressément que sa nomination intervient après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Ces amendements ont été rejetés.

On peut enfin évoquer le débat plus global de principe sur la compatibilité d'une telle mesure avec l'esprit des institutions. Le rapport du CEC s'intitule de manière fort équilibrée « *les autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement* ». Outre la nécessaire « garantie » du Parlement, doit donc être préservée l'indépendance de ces autorités, d'autant que la garantie parlementaire peut également résulter du renforcement du dialogue entre les AAI et le Parlement, en particulier avec la systématisation de l'audition des autorités par les commissions permanentes (*cf. infra*).

• *Des questions pratiques mêlées à des enjeux de légitimité*

Sans doute certains représentants des AAI ont-il salué, au cours des auditions, l'autorité, voire l'indépendance, qui pourraient être celles d'une personnalité désignée présidente d'une telle autorité à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes.

Cependant, d'autres interrogations, soulevées lors des auditions également, se rapportent au fonctionnement pratique d'organismes dont le président aurait été nommé aux termes de cette procédure et qui comprennent par ailleurs des hauts magistrats : le président participera-t-il à l'ensemble des

(1) Pour ce qui concerne le Défenseur des droits, l'article 1^{er} de la même loi prévoit qu'il est nommé par décret en Conseil des ministres, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

(2) Quant à considérer l'institution d'une nouvelle procédure, indépendante de celle prévue à l'article 13 de la Constitution, cette hypothèse semble peu réaliste. L'intervention d'une loi organique n'est pas envisageable en l'absence de disposition constitutionnelle expresse. Quant à l'intervention d'une loi ordinaire, qui reviendrait à conférer de nouvelles attributions au Parlement, celle-ci pourrait se heurter aux exigences constitutionnelles telles qu'elles sont rappelées par le Conseil constitutionnel (celui-ci a notamment jugé qu'il y avait lieu d'apprécier si de nouvelles prérogatives confiées au Parlement pouvaient être exercées dans le cadre des dispositions de la Constitution – décision DC n° 2004-505 du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*).

délibérations ? Délèguera-t-il son pouvoir de décision ? Mais dans quelle mesure une telle délégation est-elle compatible avec la légitimité personnelle qui serait la sienne ? À l'inverse, comment imaginer la coexistence de l'action d'un président doté d'une légitimité forte et de celle des très hauts magistrats qui composent certaines de ces autorités ⁽¹⁾ ?

D'autres questions sont relatives au caractère politique de cette procédure : comment l'opinion publique percevrait-elle ce mode de désignation, s'agissant, pour ne prendre qu'un exemple, du responsable de l'organisme chargé de contrôler notamment les comptes de campagne ou les déclarations de patrimoine des élus ?

Enfin, un certain nombre de personnes entendues ont estimé satisfaisantes les modalités actuelles de désignation du président de leur autorité.

Au total, votre rapporteur ne peut que se faire l'écho de la pluralité de ces interrogations qui semblent rendre difficile, en l'état actuel du débat, la mise en œuvre de cette recommandation.

2. L'accroissement de la représentativité des collègues

La recommandation n° 12 du rapport du CEC porte également sur l'amélioration de la représentativité des collègues. Le rapport insiste sur le fait que la collégialité doit être considérée comme « *un gage d'indépendance* ». Le rapport évoque, plus particulièrement, deux aspects de cette représentativité :

– d'une part, la question de l'assiduité des membres des collègues. Le rapport propose l'institution de règles de quorum, avec démission d'office en cas d'absence répétée non justifiée. Cette question n'a pas suscité d'observations particulières au cours des auditions, et votre rapporteur constate que, pour ce qui est des autorités administratives indépendantes entendues, le sujet ne semble pas poser de difficultés particulières ; dès lors, des règles spécifiques ne paraissent pas indispensables ;

– d'autre part, la représentativité des collègues, entendue dans le sens de la pluridisciplinarité. Ce thème a été souvent évoqué. Dans plusieurs cas, la pluralité est déjà acquise, ou bien des mesures législatives très récentes la prévoient. Dans d'autres, la question reste encore ouverte.

a) Une recommandation déjà satisfaite dans certains cas

La Commission nationale de l'informatique et des libertés se distingue par la composition pluraliste de son collège, qui réunit dix-sept membres aux expériences et horizons professionnels divers : parlementaires, magistrats du

(1) À titre d'exemple, la Commission pour la transparence financière de la vie politique est composée de trois membres du Conseil d'État, trois magistrats de la Cour de cassation, trois magistrats de la Cour des comptes, dont le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes.

Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, personnalités qualifiées issues de la société civile, professionnels du secteur de l'Internet et des nouvelles technologies, *etc.* Comme l'a fait valoir le président de la Commission, celle-ci ne pourrait se priver de cette richesse sans que cela porte atteinte à la qualité de ses travaux : le fait que des députés et sénateurs siègent au collège permet une relation directe avec les parlementaires et offre l'opportunité de les sensibiliser aux problématiques de la protection de la vie privée et des données personnelles ⁽¹⁾.

La loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a en outre prévu que la CNIL comprendrait, avec voix consultative, le Défenseur des droits ou son représentant. Comme le souligne le rapport de la commission des Lois du Sénat, *« eu égard à son rang constitutionnel qui lui confère une prééminence certaine à l'égard de la CNIL, le Défenseur des droits sera un simple observateur et n'aura pas vocation à intervenir régulièrement : a fortiori, il ne pourra être désigné par le collège comme Président ou vice-président de la CNIL, pas plus qu'il ne pourra être membre de la formation restreinte de la commission, compétente pour prononcer des sanctions à l'encontre de certains responsables de traitement de données à caractère personnel »*.

La même loi du 29 mars 2011 a aussi institué une règle d'incompatibilité de la fonction de président de la Commission *« avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur des communications électroniques ou de l'informatique »*. Le Gouvernement, à l'origine de cette disposition ⁽²⁾, a fait valoir qu'*« il s'agit de transformer cette fonction en emploi public. Compte tenu de la charge qu'elle représente, la personne qui en est titulaire ne peut que s'y consacrer pleinement. Ceci suppose l'incompatibilité de cette fonction avec tout mandat électif national, toute activité professionnelle, et toute détention d'intérêts dans une entreprise du secteur des communications électroniques ou de l'informatique »*.

La taille du collège n'est pas nécessairement un critère de représentativité. L'audition de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) a montré que les modalités de la désignation des trois personnes

(1) On ne saurait toutefois considérer la situation des différentes autorités de manière générale et uniforme : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par exemple, rejoint les réserves exprimées dans le rapport du CEC concernant l'adjonction de parlementaires, au regard notamment de son domaine de compétence.

(2) Insérée par voie d'amendement en séance publique lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. La commission des Lois du Sénat avait supprimé cette disposition en deuxième lecture, mais elle a été rétablie en séance publique, à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe Communiste, avec l'avis favorable du Gouvernement.

membres du collège⁽¹⁾ assurent une bonne représentativité, liée en particulier au fait que, depuis la création de la Commission, l'usage est de faire siéger deux parlementaires représentant l'un la majorité gouvernementale, l'autre le parti d'opposition le plus important.

L'article 54 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit – en instance d'examen par le Conseil constitutionnel – prévoit d'ailleurs, s'agissant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, que les deux députés et deux sénateurs sont désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat « *de manière à assurer une représentation pluraliste* ».

b) Des mesures complémentaires à mettre en œuvre

Le rapport d'information précité, établi au nom de la commission des Lois du Sénat par MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur sur les sondages en matière électorale, a insisté sur la nécessité de modifier la composition de la Commission des sondages, de manière à garantir « *une réelle pluridisciplinarité et une capacité d'expertise supérieure* », en renforçant la présence des personnalités qualifiées : « *Compte tenu de la technicité des sujets traités par la commission et de la nécessité de veiller au respect de l'objectivité et de la sincérité des sondages, il importe que les professionnels du droit confrontent leurs points de vue avec ceux de praticiens : politologues, sociologues, experts, statisticiens, mathématiciens, journalistes... Cette pluridisciplinarité constitue, à l'évidence, un gage de compétence* ». Cette proposition a été reprise – parmi de très nombreuses autres dispositions, qui dépassent largement le champ de la présente discussion – par la proposition de loi, adoptée par le Sénat le 14 février 2011, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral.

De manière plus générale, votre rapporteur ne peut que faire siennes les préconisations du rapport du CEC pour l'avenir : veiller en particulier à ce que chaque autorité soit dotée d'un collège proportionné à sa taille ; assurer dans la composition des collèges la représentation équilibrée de la diversité des points de vue et des expériences professionnelles. Ces mesures relèvent au moins autant de la pratique que de modifications d'ordre législatif.

Enfin, pour ce qui concerne les autorités dans le champ du présent bilan, il ne résulte pas des auditions que s'impose l'établissement d'un mécanisme de désignation de certains membres des collèges par le Conseil économique, social et environnemental, tel qu'il est suggéré dans l'un des items de la recommandation n° 12.

(1) La Commission est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre un député désigné pour la durée de la législature par le Président de l'Assemblée nationale et un sénateur désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le Président du Sénat (article 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques).

B. PLUSIEURS AMÉLIORATIONS PONCTUELLES À APPORTER AU FONCTIONNEMENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Le rapport du CEC a très justement montré combien les règles de fonctionnement des autorités administratives indépendantes peuvent garantir l'indépendance des collègues. De manière générale, il résulte des auditions que l'adoption de règles de fonctionnement pragmatiques par les différentes autorités contribue à assurer leur indépendance.

1. Des solutions pragmatiques déjà retenues par certaines autorités

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rappelé que l'élection du président par ses pairs constitue une garantie d'indépendance. En outre, il semble que l'absence de limitation de la durée des mandats, comme de définition spécifique des incompatibilités, n'ait pas posé de problèmes particuliers jusqu'à présent : les autorités chargées de la désignation des membres ⁽¹⁾ sont attentives à assurer une continuité favorable à la cohérence des décisions, tout en évitant de créer des situations inopportunes.

Le cas de la Commission pour la transparence financière de la vie politique est proche. La composition de son collègue tend à favoriser l'impartialité de ses décisions ⁽²⁾. Aussi serait-il délicat d'adjoindre au collègue des représentants des personnes concernées par les missions de la Commission (élus, dirigeants d'organismes ou d'entreprises publics, candidats à l'élection présidentielle). Le même raisonnement vaut pour la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, composée d'un membre du Conseil d'État, de deux magistrats de la Cour de cassation, et de deux magistrats de la Cour des comptes.

La spécificité de la Commission nationale consultative des droits de l'homme – dont la fonction est à la fois nationale et internationale (*cf. supra*) – impose de même des exigences en matière d'indépendance : en application des principes de Paris, adoptés en 1993 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies, les institutions nationales chargées de la défense des droits humains doivent présenter des garanties d'indépendance à l'égard des

(1) Les neuf membres de la commission, hauts magistrats, sont nommés pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre. Trois membres sont nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, trois sur proposition du Premier président de la Cour de cassation et trois sur proposition du Premier président de la Cour des comptes. Ils élisent leur président (article L. 52-14 du code électoral).

(2) Comme évoqué *supra*, aux termes de l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la Commission comprend trois membres de droit : le vice-président du Conseil d'État, président ; le Premier président de la Cour de cassation ; le Premier président de la Cour des comptes. Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés : quatre présidents de section ou conseillers d'État, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ; quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ; quatre présidents de chambre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.

gouvernements et de pluralisme, tout en étant accessibles aux groupes les plus fragiles ⁽¹⁾. Il en résulte des exigences très pratiques concernant, par exemple, l'origine des personnes employées par la Commission, qui ne peuvent être issues de la fonction publique que dans des proportions limitées.

L'examen de ces différentes situations confirme que la garantie d'indépendance résulte au moins autant de la mise en œuvre d'un certain nombre de règles écrites, que des pratiques adoptées par les différents organismes.

2. Certains ajustements à effectuer

De manière ponctuelle, les auditions ont mis en évidence que certains ajustements restent à effectuer.

Sans doute le fonctionnement des différentes autorités entendues ne pose-t-il souvent aucune difficulté, comme l'a fait valoir, par exemple, la Commission pour la transparence financière de la vie politique. De même, les règles de fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité sont opportunément fixées par le règlement intérieur de la Commission, ainsi que l'a rappelé à votre rapporteur son président. Le collège se réunit en « commission plénière » environ toutes les huit semaines pour déterminer les « grands axes » d'intervention et de jurisprudence de la Commission. De façon à optimiser le travail du collège, le président bénéficie, pour l'administration quotidienne de la commission, d'une délégation de pouvoir prévue par le même règlement intérieur.

Certaines améliorations sont toujours possibles. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a par exemple souligné l'utilité d'une disposition législative qui tendrait à préciser que le remplacement d'un membre en cours de mandat, pour cause de décès ou de démission, est destiné à achever le mandat de la personne remplacée, de sorte que l'ensemble des mandats soient renouvelés, ou reconduits, tous les cinq ans, en raison notamment de l'élection du président par ses pairs.

3. La question spécifique de la délimitation du champ de compétences des autorités administratives indépendantes

Par sa **recommandation n° 10**, le rapport du CEC préconise de déterminer avec précision dans la loi les missions des différentes AAI, et d'y organiser les relations des AAI qui doivent agir de concert dans des domaines communs.

(1) La « note sur le fonctionnement et l'organisation des travaux de la CNCDH », adoptée par l'Assemblée plénière du 25 juin 2009, insiste sur la définition de la Commission comme « institution nationale indépendante » : « conformément à ses textes constitutifs et à l'esprit qui l'anime depuis sa création en 1947, comme aux Principes de Paris, consacrés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993, la Commission est fermement attachée à son indépendance et mène l'ensemble de ses travaux dans cet esprit ».

Il s'agit, en particulier, d'éviter les chevauchements de compétences. Sans doute ceux-ci sont-ils, de fait, réduits dès lors que certaines AAI sont rapprochées (*cf. supra*). Cependant, le rapport suggère, concernant les autorités maintenues qui auraient toujours des domaines de compétences en partie communs, de prévoir, dès leur création, des mécanismes appropriés assurant leurs bonnes relations : participation croisée dans les collèges, avis croisés, échanges d'informations...

Ainsi que cela a été évoqué s'agissant de la question des regroupements, un certain nombre des autorités administratives indépendantes entendues ont fait valoir leur spécificité, et une identification suffisamment claire de leur champ de compétences. Il en va ainsi notamment de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

C'est donc davantage une réflexion sur l'extension du champ de compétences de certaines autorités qui a été engagée lors des auditions.

Le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés a mis l'accent sur le développement sans précédent des dispositifs de géolocalisation et les risques qu'ils font peser sur la protection de la vie privée. La multiplication de ces différentes technologies – tels le GPS (« *global positioning system* », ou « *système de positionnement mondial* »), le Wifi, les puces RFID (« *radio frequency identification* », ou « *radio-identification* »), *etc.* – conduit à s'interroger sur d'éventuelles atteintes à la liberté pour les citoyens de circuler librement et anonymement, d'autant plus que se développent les recherches en matière de nanotechnologies et qu'il sera sans doute possible, dans quelques années, d'intégrer ces dispositifs de géolocalisation à des éléments invisibles pour l'œil humain.

Aussi pourrait-il être souhaitable que le Parlement s'engage dans la voie d'une modification de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 précitée ⁽¹⁾, ou adopte toute autre disposition législative, de manière à définir un régime d'autorisation, par la Commission ⁽²⁾, de la mise en œuvre de traitements de géolocalisation – ceux-ci font, en l'état du droit existant, l'objet d'une seule déclaration ⁽³⁾.

Une telle disposition permettrait de développer l'action de surveillance que met d'ores et déjà en œuvre la CNIL sur la conformité des pratiques de géolocalisation aux dispositions actuelles de la loi du 6 janvier 1978, ainsi que l'a montré le récent contrôle mené sur l'activité de collecte de données techniques sur

(1) Cet article définit le régime d'autorisation par la CNIL des traitements automatisés portant sur des données personnelles.

(2) Même s'il est vrai qu'un tel régime engendrerait inmanquablement une charge de travail nouvelle importante pour la Commission.

(3) On note qu'indépendamment de cette question, la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits contient plusieurs dispositions tendant à réformer les pouvoirs de contrôle et de sanction de la CNIL.

les réseaux Wi-Fi, mise en œuvre par la société Google aux fins d'offrir des services de géolocalisation ⁽¹⁾.

Il est vrai que la « résolution de Madrid », votée en novembre 2009 à l'occasion de la Conférence internationale des autorités de protection de la vie privée, a déjà défini les principes tendant à renforcer le caractère universel du droit à la protection de la vie privée et des données personnelles de tous les citoyens. Cette résolution préconise, notamment, l'élaboration d'une Convention universelle pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données personnelles. Votre rapporteur observe qu'en application de l'article 34-1 de la Constitution, à l'Assemblée nationale comme au Sénat ont été déposées des propositions de résolution visant à soutenir la signature d'une telle convention universelle ⁽²⁾.

III. L'INTERVENTION D'UN COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT DANS CHAQUE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE

L'intervention d'un commissaire du Gouvernement tend également à l'amélioration du fonctionnement des autorités administratives indépendantes, mais cette question a toutefois, compte tenu de sa spécificité, été traitée de manière distincte par le rapport du CEC (**recommandation n° 14**).

Invoquant la théorie des poids et contrepoids (*checks and balances*), le rapport souligne que « *la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de chaque AAI est de nature à contribuer utilement à la cohérence de l'action publique* ». Il observe qu'une majorité d'autorités ne disposent pas de commissaire du Gouvernement, et recommande ⁽³⁾ que, sauf exception justifiée, soit généralisée sa présence « *afin que, dans le respect de [l']indépendance [des autorités], le Gouvernement soit informé de toutes ses décisions et puisse faire entendre son point de vue* ».

A. LA DISTINCTION ENTRE AUTORITÉS « DE CONSULTATION » ET AUTORITÉS « DE RÉGULATION »

Cette recommandation a donné lieu à plusieurs observations au cours des auditions. De nombreuses autorités entendues ont estimé que la présence d'un

(1) Le 17 mars 2011, la CNIL a prononcé à l'encontre de la société Google une amende de 100 000 euros, à la suite de contrôles ayant révélé divers manquements comme la collecte de données Wi-Fi à l'insu des personnes concernées et la captation de données dites « de contenu » (identifiants, mots de passe, données de connexion, échanges de courriels) – la CNIL avait constaté que les véhicules déployés sur le territoire français par Google enregistraient non seulement des photographies, mais aussi des données transitant par les réseaux sans fil Wi-Fi de particuliers.

(2) Proposition de résolution visant à apporter le soutien de l'Assemblée nationale à l'élaboration d'une convention internationale relative à la protection de la vie privée et des données personnelles (n° 2837 – octobre 2010) ; proposition de résolution visant à apporter le soutien du Sénat à la signature d'une convention universelle pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données personnelles (n° 168 – décembre 2010).

(3) Reprenant, en cela, une proposition du Conseil d'État (2001) et du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation établi par M. Patrice Gélard sur les autorités administratives indépendantes (2006).

commissaire du Gouvernement serait sans grande utilité, voire pourrait être mal comprise : il en va ainsi de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, de la Commission des sondages, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ou encore de la Commission consultative du secret de la défense nationale.

Lors de l'audition de la Commission nationale pour le contrôle des interceptions de sécurité a été esquissée une distinction entre les autorités purement consultatives, pour lesquelles l'intervention d'un commissaire du Gouvernement ne semble, le plus souvent, pas opportune, et les autorités investies d'un pouvoir de décision réglementaire ou individuel, pour lesquelles, en revanche, la présence d'un commissaire du Gouvernement est susceptible, sous certaines conditions, de présenter un intérêt indéniable. Cette distinction de portée générale, que votre rapporteur reprend à son compte, ne saurait toutefois dispenser d'un examen au cas par cas des différents cas d'espèce⁽¹⁾, l'intervention du commissaire du Gouvernement étant en outre susceptible d'être appréciée de manière modulée s'agissant d'une même autorité⁽²⁾.

Il faut aussi souligner que l'absence de commissaire du Gouvernement n'est pas synonyme d'absence de contacts avec les services gouvernementaux. Par exemple, l'audition de la Commission nationale consultative des droits de l'homme a montré que des liens avec le Gouvernement sont établis à l'occasion de l'examen des projets de loi. L'article 8 du décret du 26 juillet 2007⁽³⁾ prévoit la participation, avec voix consultative, des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés aux travaux de la commission dans l'ensemble de ses formations (représentant nommé par arrêté du Premier ministre).

De même, en pratique, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères : des représentants de ces deux ministères sont présents au cours des délibérations, avec voix consultative.

(1) Comme l'illustre par exemple le récent débat, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques, au sujet de la disposition relative à la nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), disposition finalement écartée (les exigences du droit communautaire ayant été, notamment, invoquées).

(2) La distinction entre consultation et régulation ne sera pas opérante dans tous les cas de figure, par exemple des autorités comme la Commission des sondages ou la Commission nationale des comptes et des financements politiques ne relèvent pas clairement de l'une ou l'autre catégorie. Dans son rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes, le Conseil d'État avait proposé de distinguer de manière fine entre les missions de médiation, de régulation, de protection des libertés publiques, de garantie de l'impartialité de la puissance publique ou encore d'évaluations pluridisciplinaires et d'expertise.

(3) Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

B. LA MODULATION DE L'INTERVENTION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT AU SEIN D'UNE MÊME AUTORITÉ

L'article 18 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, prévoit qu'un commissaire du Gouvernement, désigné par le Premier ministre, siège auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Des commissaires-adjoints peuvent être désignés dans les mêmes conditions. Le commissaire du Gouvernement assiste à toutes les délibérations de la Commission réunie en formation plénière ou en formation restreinte, ainsi qu'à celles des réunions de son bureau qui ont pour objet l'exercice de certaines attributions déléguées ⁽¹⁾ ; il est rendu destinataire de tous ses avis et décisions ⁽²⁾.

La présence du commissaire du Gouvernement aux séances plénières de la Commission, durant lesquelles sont adoptés, notamment, les avis et autorisations portant sur des traitements de données personnelles mis en œuvre tant dans les secteurs public que privé, est fort utile concernant les dossiers du secteur public : elle permet au commissaire d'exprimer la position du Gouvernement sur ces dossiers, et plus particulièrement de réagir en direct aux questions que se posent les membres du collègue ⁽³⁾.

Néanmoins, peut se poser la question de la légitimité de la présence du commissaire du Gouvernement lors de la réunion de la Commission dans sa formation contentieuse, dite formation restreinte, l'ordre du jour de ces réunions étant essentiellement consacré à des dossiers concernant des entreprises du secteur privé. Alors même que la participation du commissaire du Gouvernement peut se limiter à une présence silencieuse, celle-ci est susceptible d'être source de confusion pour les organismes en cause. En outre, dans l'hypothèse où ce sont des administrations qui font l'objet d'une proposition de sanction, celles-ci sont alors souvent représentées par des agents appartenant à ces administrations. Dès lors, l'intervention du commissaire du Gouvernement en soutien des administrations pourrait apparaître comme une « double défense », engendrant une forme d'inégalité par rapport à la situation des entreprises privées ⁽⁴⁾.

L'analyse de la situation particulière du commissaire du Gouvernement à la Commission nationale de l'informatique et des libertés confirme donc la nécessité d'un examen de chaque cas d'espèce.

(1) Cf. le régime défini à l'article 16 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Il peut également, sauf en matière de sanctions, provoquer une seconde délibération, qui doit intervenir dans les dix jours de la délibération initiale.

(3) En règle générale, le commissaire du Gouvernement n'intervient pas dans les dossiers concernant le secteur privé.

(4) On doit cependant noter que la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits a attribué au président de la CNIL la compétence pour prononcer les mises en demeure, compétence qui relevait jusqu'ici de la formation restreinte : le commissaire du Gouvernement n'aura donc plus désormais la possibilité d'assister aux réunions sur les projets de mises en demeure.

IV. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR L'ACTIVITÉ DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Par deux recommandations, le rapport du CEC a insisté sur la nécessité de renforcer les relations entre le Parlement et les autorités administratives indépendantes.

A. LA PRATIQUE BIEN ÉTABLIE DE REMISE D'UN RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

Les rapporteurs du CEC indiquent avoir été « *très surpris de constater que plusieurs AAI n'établissent pas de rapport annuel* » et proposent de systématiser la présentation au Gouvernement et au Parlement d'un rapport annuel d'activité (**recommandation n° 25**). Ils insistent en outre sur l'exigence de qualité des rapports annuels d'activité.

Votre rapporteur ne peut que faire sienne cette proposition. Il observe toutefois que, s'agissant des autorités administratives entendues au cours des auditions, la pratique de la remise d'un rapport d'activité est assez bien établie :

– la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques présente, en application de l'article L. 52-18 du code électoral, un rapport d'activité après chaque élection générale, ce qui équivaut pratiquement à une périodicité annuelle ;

– l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit aussi que la Commission pour la transparence financière de la vie politique établit, « *chaque fois qu'elle le juge utile, et en tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au Journal officiel de la République française* », obligation à laquelle satisfait, dans la pratique, la Commission ;

– la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978, doit « *présente[r] chaque année au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport public rendant compte de l'exécution de sa mission* », et satisfait aussi à cette obligation ;

– en l'absence d'obligation légale, la Commission des sondages publie régulièrement un rapport faisant état de son activité à l'occasion des élections, ce qui revient, dans les faits, à une périodicité annuelle ou bisannuelle ;

– l'article 1^{er} du décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme confie à cette autorité le soin d'élaborer le rapport annuel public sur la lutte contre le racisme mentionné à l'article 2 de la loi n° 90-615 du

13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe⁽¹⁾, rapport qui tient lieu, dans les faits, de rapport d'activité à cette commission ;

– la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, conformément à l'article 19 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications⁽²⁾, remet chaque année, non seulement au Premier ministre, comme l'exige la lettre de la loi de 1991, mais aussi au Président de chaque assemblée parlementaire, son rapport d'activité ; celui-ci est ensuite diffusé au public par les services de la *Documentation française* ;

– enfin, l'audition de la Commission consultative du secret de la défense nationale a montré que celle-ci, en l'absence de toute contrainte législative, produit un rapport d'activité tous les deux ou trois ans, qui est rendu public.

Votre rapporteur ne peut qu'encourager les quelques autorités concernées à accroître la fréquence de la remise de leur rapport d'activité, pour parvenir à un rythme annuel ; il n'est pas certain que cette évolution des pratiques requière une mesure législative.

B. LA SYSTÉMATISATION DE L'AUDITION DU PRÉSIDENT DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES PAR LES COMMISSIONS COMPÉTENTES

Par sa **recommandation n° 27**, le CEC propose, de manière complémentaire, de systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l'autorité. Cette audition pourrait avoir lieu à l'occasion de la présentation du rapport annuel, ou de l'examen du projet de loi de finances. Comme le souligne le rapport, « *au-delà des documents produits, seul le contact direct entre les présidents d'AAI et les parlementaires permet un échange approfondi* ».

Les auditions menées par votre rapporteur attestent qu'une attente réelle existe de la part de nombreuses autorités administratives indépendantes. En particulier, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a indiqué souhaiter être entendue après la publication de chaque rapport d'activité ; la Commission pour la transparence financière de la vie politique a souligné que le Parlement dispose, à chaque fois qu'il le juge utile, de la possibilité d'entendre son président ; la Commission nationale de l'informatique

(1) *Aux termes de cet article*, « le 21 mars de chaque année, date retenue par l'Organisation des Nations Unies pour la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme remet au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme. Ce rapport est immédiatement rendu public ».

(2) *Conformément à cet article*, « La commission remet chaque année au Premier ministre un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité, qui précise notamment le nombre de recommandations qu'elle a adressées au Premier ministre en application de l'article 14 [de la loi du 10 juillet 1991] et au ministre de l'intérieur en application de l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques et de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ainsi que les suites qui leur ont été données. Ce rapport est rendu public ».

et des libertés a rappelé sa forte proximité avec le Parlement, soulignant que son président a été entendu douze fois en 2010 par les différentes commissions parlementaires des deux assemblées ; la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est dite favorable à la présentation à la commission des Lois et à la commission des Affaires étrangères de son rapport annuel : un pareil rendez-vous ne serait pas dénué d'intérêt, alors qu'aujourd'hui la Commission est entendue sur certains textes, au cas par cas, mais sans régularité.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 11 mai 2011, la Commission procède à l'examen du rapport d'information présenté par M. Charles de la Verpillière, rapporteur.

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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(liste établie suivant l'ordre chronologique des auditions)

• Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

- M. François LOGEROT, président
- M. Régis LAMBERT, secrétaire général

• Commission pour la transparence financière de la vie politique

• Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République

- M. Jean-Marc SAUVÉ, président

• Commission nationale de l'informatique et des libertés

- M. Alex TÜRK, président
- M. Yann PADOVA, secrétaire général
- M. Geoffroy SIGRIST, attaché parlementaire

• Commission des sondages

- Mme Marie-Ève AUBIN, présidente

• Commission nationale consultative des droits de l'homme

- M. Michel FORST, secrétaire général

• Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

- M. Hervé PELLETIER, président
- M. Rémi RÉCIO, délégué général
- M. Olivier GUERIN, chargé de mission

• **Commission consultative du secret de la défense nationale**

— M. Hubert BLANC, président

— M. Joël TIXIER, secrétaire général

— M. Christian VANNESTE, député du Nord, co-auteur du rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes

— M. René DOSIÈRE, député de l'Aisne, co-auteur du rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes

**ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU
RAPPORT PRÉSENTÉ AU NOM DU COMITÉ D'ÉVALUATION
ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR
MM. RENÉ DOSIÈRE ET CHRISTIAN VANNESTE LE
28 OCTOBRE 2010**

(Source : rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)

RATIONALISATION

- 1.– Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI.
- 2.– Limiter et encadrer le pouvoir règlementaire des AAI.
- 3.– Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.
- 4.– Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.
- 5.– Évaluer la création et le maintien des AAI.
- 6.– Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement.
- 7.– Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.
- 8.– Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité.
- 9.– Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.
- 10.– Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles.
- 11.– Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.

INDÉPENDANCE

- 12.– Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.
- 13.– Améliorer le fonctionnement des collèges.
- 14.– Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.

15.– Assurer un financement pérenne des AAI.

16.– Préserver l'autonomie de gestion des AAI.

CONTRÔLE

17.– Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.

18.– Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI.

19.– Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI.

20.– Assurer la transparence des budgets des AAI.

21.– Réduire les dépenses immobilières des AAI.

22.– Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI.

23.– Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

24.– Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API), dotées de la personnalité morale.

25.– Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité.

26.– Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance.

27.– Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l'autorité.

ANNEXE 2 : COMPOSITION ET MODALITÉS DE NOMINATION DES PRÉSIDENTS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ENTENDUES

Autorités administratives indépendantes	Composition	Mode de nomination du président de l'autorité	Textes de référence
<p>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</p>	<p>9 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ; - trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ; - trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres. <p>Nomination pour 5 ans par décret.</p>	<p>Élection du président par les membres de la commission.</p>	<p>Article L. 52-14 du code électoral.</p>
<p>Commission pour la transparence financière de la vie politique</p>	<p>9 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trois membres de droit : <ul style="list-style-type: none"> - le vice-président du Conseil d'État ; - le premier président de la Cour de cassation ; - le premier président de la Cour des comptes. - Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés : <ul style="list-style-type: none"> - quatre présidents de section ou conseillers d'État, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ; - quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour ; - quatre présidents de cham- 	<p>Le vice-président du Conseil d'État est président de droit.</p>	<p>Article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.</p>

Autorités administratives indépendantes	Composition	Mode de nomination du président de l'autorité	Textes de référence
	<p>bre ou conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du Conseil.</p> <p>Nomination par décret pour 4 ans.</p>		
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	<p>5 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le vice-président du Conseil d'État ; - le premier président de la Cour de cassation ; - le premier président de la Cour des comptes ; - deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, désignés par les trois membres de droit. 	<p>Le vice-président du Conseil d'État est président de droit.</p>	<p>Article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.</p>
Commission nationale de l'informatique et des libertés	<p>17 membres, désignés pour cinq ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1° Deux députés et deux sénateurs, désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ; 2° Deux membres du Conseil économique, social et environnemental, élus par cette assemblée ; 3° Deux membres ou anciens membres du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ; 4° Deux membres ou anciens membres de la Cour de cassation, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; 5° Deux membres ou anciens membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller maître, élus par l'assemblée générale de la Cour des comptes ; 6° Trois personnalités qualifiées pour leur connaissance de l'informatique ou des questions touchant aux libertés individuelles, nommées par décret ; 7° Deux personnalités qualifiées pour leur connaissance de l'informatique, désignées respectivement par le Prési- 	<p>Élection du président par les membres de la commission.</p>	<p>Article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>

Autorités administratives indépendantes	Composition	Mode de nomination du président de l'autorité	Textes de référence
	<p>dent de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat.</p> <p>Elle comprend en outre, avec voix consultative, le Défenseur des droits ou son représentant.</p>		
Commission des sondages	<p>11 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trois membres du Conseil d'État, dont au moins un président de section ou conseiller d'État ; - Trois membres de la Cour de cassation, dont au moins un président de chambre ou conseiller ; - Trois membres de la Cour des comptes, dont au moins un président de chambre ou conseiller maître ; - Deux personnalités qualifiées en matière de sondages. <p>Ces membres sont nommés pour trois ans par décret et, pour les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, sur proposition respective du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes.</p>	<p>Nomination par décret du président, qui doit être un président de section du Conseil d'État ou un conseiller d'État.</p>	<p>Article 1^{er} du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.</p>
Commission nationale consultative des droits de l'homme	<p>64 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trente personnes nommément désignées parmi les membres des principales organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire et des principales confédérations syndicales, sur proposition de celles-ci ; - trente personnes choisies, en raison de leur compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme, y compris des personnes siégeant en qualité d'experts indépendants dans les instances internationales des droits de l'homme ; - un député et un sénateur ; - le Défenseur des droits ; - un membre du Conseil économique, social et environnemental. 	<p>Le président de la commission est désigné par arrêté du Premier ministre, parmi les membres de la commission figurant au sein des trente personnes désignées parmi les membres des principales organisations non gouvernementales ou des trente personnes choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme, pour une durée de trois ans renouvelable une fois.</p>	<p>Articles 4 à 6 et 13 du décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.</p>

Autorités administratives indépendantes	Composition	Mode de nomination du président de l'autorité	Textes de référence
	Nomination par le Premier ministre pour 3 ans ou, le cas échéant, pour la durée de leur mandat.		
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	3 membres : - le président ; - un député désigné pour la durée de la législature par le président de l'Assemblée nationale ; - un sénateur désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le président du Sénat.	Le président est désigné, pour une durée de six ans, par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation.	Article 13 de la loi n ° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.
Commission consultative du secret de la défense nationale	5 membres : - un président, un vice-président qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et un membre choisis par le Président de la République sur une liste de six membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ; - un député, désigné pour la durée de la législature par le président de l'Assemblée nationale ; - un sénateur, désigné après chaque renouvellement partiel du Sénat par le président du Sénat. Le mandat des membres de la commission n'est pas renouvelable. Le mandat des membres non parlementaires de la commission est de six ans.	Désignation du président par le Président de la République sur une liste de six membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.	Article L. 2312-2 du code de la défense.