

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Examen du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n° 1401) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur)	2
Information relative à la Commission	6

Mercredi

12 décembre 2018

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 34

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 11 heures 40.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n° 1401) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous allons procéder à l'examen du projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, dont M. Jean-Pierre Pont a été désigné rapporteur par la commission des Lois.

Monsieur le rapporteur, vous avez la parole.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour nous prononcer sur une question devenue classique, en quelque sorte, pour notre commission des Lois depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui soumet la nomination à certains emplois publics par le Président de la République à l'avis des commissions parlementaires compétentes.

La liste de ces emplois est annexée à la loi organique du 23 juillet 2010 et, par conséquent, toute modification nous amène à nous prononcer sur le bien-fondé du recours à cette procédure au regard de l'importance de la fonction exercée. Si l'avis du Parlement est réservé à certains emplois, une cinquantaine environ, ceux-ci partagent la caractéristique commune de présenter, selon la lettre de l'article 13 de la Constitution, une « *importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation.* » Sont ainsi comprises dans cette liste aussi bien la présidence de l'Autorité de la concurrence que celle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), la direction générale de l'Agence française du développement (AFD) que celle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

À ce jour, le contrôle que le Conseil constitutionnel opère sur le recours à cette procédure de nomination n'a conduit qu'à une censure, soit celle de la présidence de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), prévue par la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel de 2013, dont il a estimé qu'elle n'entrait pas dans le champ défini par la Constitution.

Qu'en sera-t-il pour la direction générale du futur établissement fusionnant l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Observatoire national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'AFB-ONCFS, que la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire et le Gouvernement nous proposent de renommer Office français de la biodiversité (OFB) ?

En tant que rapporteur de ce texte, je considère qu'alors que le président de l'AFB est d'ores et déjà nommé en application de l'article 13 – à la suite d'une initiative parlementaire en ce sens d'ailleurs –, la gouvernance du nouvel office, dont les missions comprennent celles de l'ONCFS, ne peut que l'être à son tour. Je soutiens donc sans réserve la modification qui nous est proposée pour tenir compte de la fusion de ces deux entités.

Le Gouvernement propose aussi que la commission du Développement durable, qui est la commission compétente en l'occurrence, se prononce sur la nomination du directeur

général de l'établissement et non plus sur le choix du président de son conseil d'administration comme cela était le cas pour l'AFB. Selon les informations qui m'ont été transmises et comme le souligne l'étude d'impact, c'est en effet le directeur général qui sera en charge de piloter l'office et dont les compétences devront être appréciées par le Parlement. La présidente de la commission du Développement durable, notre collègue Barbara Pompili, rapporteure pour avis de ce projet de loi organique, soutient cette position. Je me range à son avis et à celui du Gouvernement sur ce point.

Nous aurons l'occasion d'aborder dans le détail le fonctionnement et les missions du futur établissement qui sera créé au 1^{er} janvier 2020. Près de 300 amendements ont en effet été déposés pour l'examen au fond du projet de loi ordinaire par la commission du Développement durable, que nous reverrons sans doute en séance.

Le champ du projet de loi organique qui nous occupe aujourd'hui est bien plus resserré, comme le montrent les cinq amendements soumis à notre examen. Trois amendements portent sur le nom de l'établissement et deux autres sur l'entrée en vigueur de cette procédure particulière de nomination.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter, sous réserve de ces modifications de coordination avec le travail de nos collègues de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, ce projet de loi organique.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vais donner la parole aux représentants des groupes, en commençant par Mme Émilie Guerel qui va s'exprimer au nom du groupe La République en Marche.

Mme Émilie Guerel. Mes chers collègues, la protection et la restauration de la ressource en eau et de la biodiversité sur l'ensemble des milieux sont un enjeu majeur pour le Gouvernement qui a d'ailleurs lancé un plan Biodiversité en juillet 2018.

En avril 2018, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont rendu un rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité. Ce rapport insiste sur la forte complémentarité des missions de l'AFB et de l'ONCFS, en soulignant deux freins actuels : dans un contexte de maîtrise des moyens, la répartition des missions sur deux établissements constitue une fragilité ; l'ONCFS pâtit d'un manque de lisibilité de son positionnement dans le paysage des opérateurs œuvrant pour la biodiversité.

Dans ce contexte, le projet de loi propose de créer un nouvel établissement réunissant les compétences de l'AFB et de l'ONCFS, ayant pour ambition de rapprocher les expertises complémentaires de ces deux établissements au service de la reconquête de la biodiversité et de renforcer l'exercice de la police de l'environnement, tout en articulant leurs missions de prévention et le contrôle. Cet établissement unique constituera un opérateur public puissant et ambitieux de la biodiversité et de la préservation de la nature. Il permettra de gagner en lisibilité quant au rôle des différents acteurs et mettra l'ensemble de ses forces au service d'orientations stratégiques convergentes.

Je tiens d'ailleurs à souligner l'accord historique qui a pu être trouvé après la concertation de l'AFB et de l'ONCFS sur le nom de ce futur organisme : l'Office français de la biodiversité (OFB). Il fera l'objet de deux amendements identiques du Gouvernement et de

la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, qui vont vous être présentés.

Dans ce contexte, le projet de loi organique n° 1401 a pour objet de modifier la loi organique du 23 juillet 2010 pour permettre au Président de la République de nommer le futur directeur général de l'OFB, après avis des commissions parlementaires compétentes des deux assemblées. Ce projet de loi organique va permettre aux parlementaires d'être associés à la nomination de ce dirigeant qui aura à relever le défi essentiel de la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces en matière de protection de la biodiversité. Notre groupe s'en réjouit.

M. Jean-Louis Masson. Au nom du groupe Les Républicains, je tiens à féliciter notre collègue Émilie Guerel pour son intervention très complète sur laquelle nous n'avons aucune observation particulière à formuler.

M. Vincent Bru. À la suite du plan Biodiversité, il apparaît assez logique de faire converger l'action des politiques de l'eau et celles de la biodiversité. Un projet de loi va réunir deux entités en un seul établissement public administratif qui pourrait s'appeler l'OFB. Quant au projet de loi organique, il se limite à prévoir que la nomination du directeur général de ce futur établissement administratif fera l'objet d'un avis de la part des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. Il est important, en effet, que la représentation nationale puisse participer à la nomination de ce futur directeur. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est tout à fait favorable à l'adoption de ce projet de loi organique.

Mme Cécile Untermaier. Ce texte ne pose pas de difficulté majeure. C'est une adaptation de la loi organique relative au contrôle parlementaire des nominations effectuées par le Président de la République, au titre de l'article 13 de la Constitution.

On ne peut que se réjouir de l'existence de cette AFB que nous avons appelée de nos vœux et créée en 2016. C'est un enjeu majeur, non pas pour le Gouvernement mais pour la planète, que de mettre en place un tel établissement. La fusion de l'AFB et de l'ONCFS n'est pas une évidence pour tout le monde. Nous verrons à l'usage. Quoi qu'il en soit, le groupe Socialistes et apparentés votera pour le texte qui nous est proposé.

M. Paul Molac. J'interviens au nom du groupe Libertés et Territoires. Avec ce texte, il s'agit de faire entrer cet organisme dans le droit courant et de donner au Parlement un droit de regard sur des nominations afin d'éviter que celles-ci n'obéissent à des motifs tels que le copinage, le renvoi d'ascenseur ou le reclassement de personnalités. Il est d'ailleurs arrivé que le Parlement refuse une nomination. La commission des Lois a ainsi refusé en 2015 une nomination qui lui était proposée, et quatre autres nominations sont passées très près du couperet, ce qui montre que le Parlement peut parfois prendre ses responsabilités. Le présent texte ne soulève pas de difficulté. C'est peut-être la fusion qui pose problème, mais c'est un autre sujet.

M. Guillaume Larrivé. Je voudrais appeler l'attention des collègues de la commission des Lois sur une petite bizarrerie. Tout en nous soumettant ce projet de loi organique qui, comme chacun l'a dit, ne pose pas de difficulté, le Gouvernement modifie par décret le champ des nominations sur décision de l'exécutif, prises en dehors de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution.

Je vous signale l'existence d'un décret pris en août dernier, qui permet au Président de la République de nommer un certain nombre de consuls généraux, par dérogation aux règles habituelles, sans concours ni consultation particulière. À la lecture de la presse, nous avons appris que ce décret a permis à M. Emmanuel Macron de nommer consul général aux États-Unis l'auteur d'un opuscule à sa gloire. Ce décret fait l'objet d'un recours devant la section du contentieux du Conseil d'État. Il sera intéressant de voir comment le Conseil d'État juge ce décret, au regard notamment du principe, inscrit dans la déclaration de 1789, d'égal accès aux charges publiques.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous propose d'en rester à l'ordre du jour de notre Commission.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi organique.

Article unique (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Avis public des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'AFB-ONCFS

La Commission examine l'amendement CL1 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cet amendement propose de remplacer « AFB-ONCFS » par « Office français de la biodiversité » à l'alinéa 2. Après de longues discussions, un consensus s'est dégagé en faveur de ce nom. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article unique modifié.

Après l'article unique

La Commission examine l'amendement CL5 du rapporteur.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le présent amendement de coordination prévoit que la procédure de nomination à la direction générale de l'Office français de la biodiversité, prévue par le présent projet de loi organique, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, soit à la date de création de cet établissement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi organique modifié.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. *A priori*, ce projet de loi organique sera examiné la semaine prochaine dans l'hémicycle.

La réunion s'achève à 11 heures 55.



Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Philippe Gosselin* co-rapporteur de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Erwan Balanant, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, M. Raphaël Gauvain, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Guillaume Larrivé, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Jean-Pierre Pont, M. Aurélien Pradié, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Hervé Saulignac, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, Mme Hélène Zannier

Excusés. - Mme Laetitia Avia, Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-François Eliaou, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, M. Gilles Le Gendre, M. Serge Letchimy, M. Robin Reda, Mme Maina Sage, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann