



N° 2629

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 2055 rectifié), *relative à la nomination du
président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité,*

PAR Mme ANNE-YVONNE LE DAIN
Députée

Voir le numéro : 2107.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SE PRONONCENT AUJOURD'HUI SUR UNE CINQUANTAINE DE NOMINATIONS DÉCIDÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	7
II. LA SOUMISSION À L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ	11
A. LES MISSIONS DE L'AGENCE	11
B. LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE	13
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article 1^{er}</i> : (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) Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de l'Agence française pour la biodiversité	19
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur.....	21
<i>Titre</i>	22
TABLEAU COMPARATIF	23

MESDAMES, MESSIEURS,

En mars 2014, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847). Comportant soixante-douze articles, ce projet tend notamment à créer une Agence française pour la biodiversité, nouvel établissement public administratif qui regrouperait plusieurs organismes préexistants. Avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cette nouvelle agence serait le deuxième grand opérateur de l'État en matière d'environnement.

Dans la version initiale du projet de loi, le président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité devait être *élu* parmi les membres de ce conseil. Toutefois, lors de l'examen de ce projet, du 24 au 26 juin 2014, la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale a prévu, sur proposition de sa rapporteure, Mme Geneviève Gaillard, que le président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité serait *désigné par le président de la République*, au sein et sur proposition du conseil d'administration. Elle a également souhaité que cette nomination soit soumise à la procédure d'audition et d'avis public des commissions parlementaires – en l'occurrence les commissions compétentes en matière d'environnement – prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Seule une loi organique peut cependant déterminer « les emplois ou fonctions (...), 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 » ⁽¹⁾.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi organique, déposée le 23 juin 2014 – soit la veille de l'examen par la commission du Développement durable du projet de loi relatif à la biodiversité – par M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du Développement durable, Mme Geneviève Gaillard, rapporteure de ce projet de loi, Mme Chantal Berthelot, Mme Viviane Le Dissez et M. Serge Letchimy. Cette proposition de loi organique a fait l'objet d'un rapport pour avis de Mme Geneviève Gaillard, au nom de la commission du Développement durable, publié en juillet 2014 (n° 2107).

(1) Article 13, alinéa 5, de la Constitution. Cet alinéa ajoute que « 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 » et que « la loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

I. LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SE PRONONCENT AUJOURD'HUI SUR UNE CINQUANTAINE DE NOMINATIONS DÉCIDÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir de nomination du président de la République à certains emplois publics n'est plus totalement discrétionnaire.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, « 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 ».

Ces dispositions sont désormais ⁽¹⁾ mises en œuvre par plusieurs textes.

• D'une part, la **loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois ou fonctions concernés, actuellement au nombre de quarante-six (voir le tableau ci-après) ⁽²⁾ et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause.

La liste figurant dans la loi organique du 23 juillet 2010 a récemment été modifiée – à plusieurs reprises ⁽³⁾.

En décembre 2012, y a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique

(1) Avant les lois du 23 juillet 2010, deux lois organiques avaient prévu l'application de la nouvelle procédure pour la nomination du président de la commission indépendante sur le découpage électoral mentionnée à l'article 25 de la Constitution et pour les dirigeants des sociétés de télévision et de radio publiques (loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution ; loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France). Ces différentes nominations ont ensuite été intégrées à la loi organique du 23 juillet 2010 (voir infra).

(2) S'y ajoutent les nominations directement prévues dans la Constitution : Conseil constitutionnel (article 56), Conseil supérieur de la magistrature (article 65) et Défenseur des droits (article 71-1).

(3) En outre, une proposition de loi organique tendant à y ajouter le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale (voir le rapport de M. Christian Assaf au nom de la commission des Lois, n° 1543, novembre 2013). Faute d'adoption de cette proposition de loi organique, un article de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui donnait compétence aux commissions des Finances pour rendre un avis sur la nomination du président de l'ARJEL, a été censuré par le Conseil constitutionnel dans une décision du 13 mars 2014 (n° 2014-690 DC, Loi relative à la consommation, cons. 88 et 89).

d'investissement, créée la même année⁽¹⁾. Le contrôle parlementaire de cette nomination remplace celui qui s'exerçait auparavant sur celle du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, auquel la BPI a succédé.

En octobre 2013, la loi organique sur la transparence de la vie publique a ajouté, à la liste des nominations concernées par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁽²⁾.

La loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a supprimé, dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 précitée, les présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Ces trois présidents sont désormais, de nouveau, nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁽³⁾. En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré l'ajout à la liste du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), au motif que « cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution »⁽⁴⁾. La signataire de ces lignes, rapporteure de votre commission des Lois sur le projet de loi organique, avait émis des doutes quant à la constitutionnalité de l'application de cette procédure à l'INA, au regard des missions de cet organisme⁽⁵⁾.

Enfin, tirant les conséquences de la réforme ferroviaire⁽⁶⁾, la loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF a ajouté aux fonctions soumises au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

– le président du conseil surveillance de la SNCF (établissement public *holding* de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau) ;

– le président du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Mobilités) ;

– le président délégué du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Réseau).

• D'autre part, la **loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne les commissions permanentes compétentes pour procéder aux nominations.

(1) *Loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Gruppe.*

(2) *Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

(3) *Cette loi organique complète la loi « ordinaire » n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(5) *Voir les débats en commission mixte paritaire, reproduits dans le rapport n° 1459, octobre 2013.*

(6) *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.*

Elle encadre également la procédure sur plusieurs points :

– sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale, l’audition est publique. Cela signifie que la réunion de la commission est ouverte à la presse et que ses travaux sont retransmis, en direct et en différé, sur le site internet de l’Assemblée nationale ;

– cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

– à l’issue du vote en commission, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.

● Signalons, par ailleurs, que l’**article 29-1 du Règlement de l’Assemblée nationale** permet, sans l’imposer, la désignation d’un rapporteur sur la proposition de nomination.

Depuis la dernière modification du Règlement, par la résolution du 28 novembre 2014, ce rapporteur ne peut être issu que d’un groupe d’opposition ou d’un groupe minoritaire. Telle a d’ailleurs été la pratique constamment suivie au sein de notre commission des Lois depuis le début de l’actuelle législature.

**NOMINATIONS CONCERNÉES PAR LES AVIS PUBLICS DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION ET DE LA
LOI ORGANIQUE n° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010**

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française pour la biodiversité ^(a)	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Électricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Société anonyme BPI-Groupe	Directeur général
La Poste	Président du conseil d'administration
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
SNCF	Président du conseil de surveillance Président du directoire Président délégué du directoire
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

(a) Ligne ajoutée par la présente proposition de loi organique.

Source : annexe 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.

II. LA SOUMISSION À L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

La création de l'Agence française pour la biodiversité est proposée à l'article 9 du projet de loi relatif à la biodiversité (futurs articles L. 131-8 et suivants du code de l'environnement)⁽¹⁾. Elle prendrait la forme d'un établissement public administratif, placé sous la tutelle de l'État.

A. LES MISSIONS DE L'AGENCE

Selon le Gouvernement, la création de l'Agence française pour la biodiversité vise à doter la France d'un grand opérateur public chargé de regrouper, de diffuser et de valoriser les connaissances en matière de biodiversité et de fournir un appui méthodologique et financier aux différents acteurs œuvrant en faveur de la biodiversité. L'Agence contribuera à la définition et à la défense des positions françaises dans les négociations internationales et au niveau européen. Elle sera également l'interlocutrice des collectivités territoriales, en particulier des régions, qui ont le rôle de « chef de file » en matière de protection de la biodiversité⁽²⁾.

Aux termes du nouvel article L. 131-8 du code de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité serait chargée de contribuer, « sur les milieux terrestres et marins », à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité, au développement des connaissances, des ressources, des usages et des services écosystémiques attachés à la biodiversité, à la gestion équilibrée et durable des eaux, ainsi qu'à la lutte contre la biopiraterie⁽³⁾.

(1) Pour une description plus détaillée de cette Agence, voir le rapport de Mme Geneviève Gaillard, au nom de la commission du Développement durable, sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 2064, juin 2014).

(2) Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) La biopiraterie désigne l'appropriation du vivant et la limitation de son exploitation par le dépôt de brevets. La référence à la biopiraterie a été ajoutée par la commission du Développement durable.

Le nouvel article L. 131-9 du même code définirait sept types de missions de l'Agence :

- le développement des connaissances en matière de biodiversité ;
- l'appui technique et administratif aux acteurs, publics ou privés, intervenant dans le domaine de la protection de la biodiversité ;
- le soutien financier à certaines initiatives, notamment les projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;
- les actions de formation et de communication ;
- la gestion ou l'appui à la gestion d'aires protégées, par exemple les parcs naturels marins ;
- la contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et à la biodiversité ;
- l'accompagnement et le suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ⁽¹⁾.

L'Agence française pour la biodiversité se substituerait à plusieurs organismes préexistants – dont aucun n'est aujourd'hui inclus dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
- Parcs nationaux de France (PNF) ⁽²⁾ ;
- le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) ;
- l'Agence des aires marines protégées (AAMP) ⁽³⁾.

En outre, le service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) deviendrait, par voie réglementaire, une unité mixte de l'Agence française pour la biodiversité et du Muséum.

Enfin, le projet de loi relatif à la biodiversité ouvre la possibilité de « rattacher » à la nouvelle Agence d'autres établissements publics de l'État régis

(1) Dispositif dont la création est proposée à l'article 18 du projet de loi et visant à lutter contre la biopiraterie (voir supra).

(2) Il s'agit de l'établissement public administratif, prévu à l'article L. 331-29 du code de l'environnement, chargé de coordonner l'action des établissements publics administratifs correspondant à chaque parc national de France.

(3) Les dispositions concernant ces organismes seraient modifiées en conséquence par l'article 16 du projet de loi.

par le code de l'environnement, en vue d'une mise en commun des services et des moyens ⁽¹⁾. Le projet de loi prévoit que ces dispositions s'appliqueront de plein droit à l'ensemble des parcs nationaux, qui seront ainsi « rattachés » à l'Agence, sans y être formellement intégrés ⁽²⁾. Ce rattachement devrait se matérialiser par la définition d'un cadre stratégique commun et par la mutualisation de fonctions support.

Lors des débats au sein de la commission du Développement durable, le périmètre des missions de l'Agence française pour la biodiversité a parfois été jugé trop restreint. C'est ce qui a motivé l'insertion d'un article 11 *bis* dans le projet de loi, prévoyant la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur l'opportunité d'élargir ce périmètre à d'autres établissements publics nationaux. La question se pose, en particulier, pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et pour l'Office national des forêts (ONF) ⁽³⁾.

B. LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE

L'Agence française pour la biodiversité est un établissement public de l'État à caractère administratif ⁽⁴⁾.

Elle serait dirigée par un conseil d'administration ⁽⁵⁾ composé de trente-neuf membres titulaires et trente-neuf membres suppléants :

- douze représentants titulaires de l'État et douze suppléants ;
- quatre représentants titulaires d'établissements publics nationaux « œuvrant dans le champ d'activité » de l'Agence et quatre suppléants ;
- quatre personnalités qualifiées titulaires et quatre suppléantes ;
- un député titulaire et un député suppléant, nommés par le président de la commission compétente de l'Assemblée nationale ;
- un sénateur titulaire et un sénateur suppléant nommés par le président de la commission compétente du Sénat ;
- cinq représentants titulaires des « collectivités locales » et de leurs groupements et cinq suppléants ;

(1) Article 8 du projet de loi ; nouvel article L. 131-1 du code de l'environnement. Au-delà de l'Agence française pour la biodiversité, cette possibilité de rattachement est ouverte entre tous les établissements publics régis par le code de l'environnement.

(2) Article 10 du projet de loi ; nouvel article L. 331-8-1 du code de l'environnement.

(3) Rappelons que la nomination du directeur général de l'ONF est soumise à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

(4) Article 9 du projet de loi ; nouvel article L. 131-8 du code de l'environnement.

(5) Article 9 du projet de loi ; nouvel article L. 131-10 du code de l'environnement. S'y ajouteraient un « conseil scientifique », un « comité d'orientation », ainsi que des « conseils de gestion » des différents espaces protégés placés sous la responsabilité de l'Agence (articles L. 131-10, L. 131-10-1 et L. 131-11 du code de l'environnement).

– quatre représentants titulaires des « secteurs économiques concernés » et quatre suppléants ;

– trois représentants titulaires des associations agréées de protection de l’environnement et trois suppléants ;

– deux représentants titulaires des gestionnaires d’espaces naturels et deux suppléants ;

– trois représentants titulaires élus du personnel et trois suppléants ⁽¹⁾.

Dans la version initiale du projet de loi, le président du conseil d’administration de l’Agence française pour la biodiversité devait être *élu* parmi les membres de ce conseil ⁽²⁾.

Toutefois, lors de l’examen du projet de loi, du 24 au 26 juin 2014, la commission du Développement durable de l’Assemblée nationale a prévu, sur proposition de sa rapporteure, Mme Geneviève Gaillard, que le président du conseil d’administration serait *nommé par décret en conseil des ministres* – donc par le président de la République – parmi les membres du conseil d’administration, sur proposition de ce conseil ⁽³⁾.

La commission du Développement durable a également souhaité que cette nomination soit soumise à la procédure d’audition et d’avis public des commissions parlementaires – en l’occurrence les commissions compétentes en matière d’environnement – prévue au dernier alinéa de l’article 13 de la Constitution ⁽⁴⁾. Elle a, en particulier, souligné que :

– plusieurs organismes intervenant dans le domaine du développement durable sont déjà soumis à cette procédure, tels que l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ou l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ;

– la biodiversité est mentionnée dans la Charte de l’environnement, qui a valeur constitutionnelle, dont le préambule fait expressément référence à la « diversité biologique ».

(1) Selon l’étude d’impact jointe au projet de loi, l’Agence française pour la biodiversité compterait environ 1 200 agents.

(2) Sans que puisse être élu président de l’Agence un parlementaire ou un représentant du personnel – le conseil d’administration étant, dans la rédaction initiale du projet de loi, subdivisé en quatre « collèges ».

(3) À noter que ce choix ne saurait vraisemblablement se porter sur l’un des parlementaires membres du conseil d’administration, le 1^o de l’article L.O. 146 du code électoral rendant le mandat parlementaire incompatible avec la fonction de président du conseil d’administration d’un établissement « jouissant, sous forme de garanties d’intérêts, de subventions ou, sous forme équivalente, d’avantages assurés par l’État ou par une collectivité publique sauf dans le cas où ces avantages découlent de l’application automatique d’une législation générale ou d’une réglementation générale ». En l’occurrence, l’Agence française pour la biodiversité sera notamment financée par une subvention pour charges de service public versée par le budget de l’État (nouvel article L. 131-12 du code de l’environnement).

(4) Article 17 bis du projet de loi, tel qu’adopté par la commission du Développement durable (n^o 2064).

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 11 mars 2015, la Commission procède à l'examen de la proposition de loi organique.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure. À l'origine, la nomination en conseil des ministres du président de la future Agence française pour la biodiversité n'était pas prévue dans le projet de loi relatif à la biodiversité, mais la rapporteure de ce projet de loi a souhaité, et nous en sommes tous convenus, que cette nomination soit effectuée par le président de la République, ce qui donnera plus d'importance et de rayonnement à l'Agence.

La proposition de loi organique dont notre Commission est saisie au fond complète ainsi le projet de loi relatif à la biodiversité, qui sera discuté en séance la semaine prochaine –je vous invite tous à vous joindre au débat sur cette loi essentielle et fondatrice. Nous devons cette proposition de loi organique à l'initiative de la rapporteure du projet de loi et de plusieurs de nos collègues du groupe SRC, dont M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du Développement durable.

Le texte tend à ajouter la future Agence française pour la biodiversité à la liste des organismes dont les dirigeants font l'objet d'un avis public des commissions parlementaires avant leur nomination par le président de la République.

Je rappelle que, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution prévoit que, pour les fonctions suffisamment importantes « pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation », le pouvoir de nomination du chef de l'État s'exerce après une audition et un avis public des commissions parlementaires compétentes. La nomination peut être bloquée à condition d'être refusée par une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les commissions des deux assemblées.

Notre Commission a maintenant l'habitude des modifications apportées à la liste des fonctions concernées par cette procédure, liste qui figure dans une loi organique du 23 juillet 2010. Y ont été ajoutés, en décembre 2012, le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure « de tête » de la Banque publique d'investissement, puis, en octobre 2013, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En novembre 2013, la réforme de l'audiovisuel public a conduit à supprimer de cette liste les présidents des organismes audiovisuels publics, désormais nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Je rappelle en revanche que le Conseil constitutionnel a censuré l'ajout du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), au motif que « cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de

l'article 13 de la Constitution ». J'avais moi-même, en tant que rapporteure de la commission des Lois sur le projet de loi organique, émis des doutes quant à la constitutionnalité de l'application à l'INA de l'article 13 de la Constitution, compte tenu des missions confiées à cet organisme. Enfin, en août 2014, le législateur organique a tiré les conséquences de la réforme ferroviaire en ajoutant les fonctions dirigeantes de la nouvelle SNCF à celles soumises à l'avis public des commissions parlementaires préalablement aux nominations par le président de la République.

Quant au cas qui nous occupe aujourd'hui, je le répète, dans sa rédaction initiale, le projet de loi relatif à la biodiversité ne prévoyait pas que le président de la nouvelle Agence française pour la biodiversité serait nommé par le chef de l'État : il devait être élu parmi les membres du conseil d'administration de l'Agence. La question de l'avis des commissions parlementaires et de l'application de l'article 13 de la Constitution ne se posait donc pas.

Néanmoins, lorsqu'elle a examiné ce projet, du 24 au 26 juin 2014, la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale a prévu, sur proposition de sa rapporteure, Mme Geneviève Gaillard, que le président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité serait désigné par le président de la République, ce qui renforce la place et le rôle de l'Agence au niveau national, et que cette nomination serait soumise à la procédure d'audition et d'avis public des commissions parlementaires.

Toutefois, seule une loi organique peut prévoir une telle mesure. Voilà pourquoi nous sommes saisis aujourd'hui de la présente proposition de loi organique, qui sera examinée en séance en même temps que le projet de loi relatif à la biodiversité.

Sur le fond, il paraît justifié que la future Agence française pour la biodiversité soit soumise à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution.

Premièrement, avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cette nouvelle agence serait le second grand opérateur de l'État en matière d'environnement, le second grand pilier sur lequel les politiques publiques pourraient s'appuyer. Or l'ADEME fait déjà partie des organismes soumis à l'article 13 de la Constitution. Nous introduisons ainsi la biodiversité, au même titre que la maîtrise de l'énergie et l'environnement, parmi les fondamentaux de notre République.

Deuxièmement, la nouvelle agence sera un établissement public administratif relevant de l'État, comptant environ 1 200 agents et doté d'attributions importantes. Elle regroupera les compétences de plusieurs organismes existants : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ; l'établissement public « Parcs nationaux de France » ; le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » ; l'Agence des aires marines protégées. Il me semble d'ailleurs qu'il conviendrait d'étendre

encore davantage ce périmètre, par exemple à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et à l'Office national des forêts (ONF). Je pense que cet avis est partagé par un certain nombre de personnes.

Dernier argument en faveur de l'application à la nouvelle Agence de la procédure d'avis des commissions parlementaires : la biodiversité est mentionnée dans la Charte de l'environnement – qui a valeur constitutionnelle –, dont le préambule se réfère expressément à la « diversité biologique ». Elle fait donc l'objet d'une politique publique suffisamment importante pour que le Parlement soit pleinement associé à la nomination par le président de la République du président de ce nouvel organisme.

Pour conclure, je vous invite donc à adopter cette proposition de loi organique, qui a vocation à entrer en vigueur en même temps que l'Agence française pour la biodiversité, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2016.

Mme Cécile Untermaier. Je tiens d'abord à féliciter la rapporteure pour la qualité de son travail.

En ce qui concerne l'application de l'article 13, on doit considérer que le Conseil constitutionnel intègre l'environnement aux droits et libertés mentionnés à cet article. Il devrait donc admettre sans difficulté le contrôle du Parlement sur cette nomination. Outre sa dimension de droit de l'homme de la troisième génération, l'environnement est également en jeu en matière économique, bien sûr, mais aussi culturelle et sociale. La biodiversité ne saurait donc échapper d'aucune manière au champ de l'article 13 de la Constitution.

Ensuite, le contrôle du Parlement sur la nomination du président de la future Agence française pour la biodiversité est nécessaire à la délibération publique, c'est-à-dire au débat public. N'oublions pas, en effet, les motivations qui sous-tendent l'article 13 de la Constitution : il s'agit d'éviter que les nominations à des postes aussi importants soient soumises à l'arbitraire présidentiel, ne fassent l'objet d'aucune délibération, d'aucun débat, et restent finalement à la discrétion d'un président de la République mû par ses propres intérêts et sa stratégie politique plutôt que par l'intérêt général et les véritables besoins de l'autorité concernée.

Enfin, dès lors qu'il est possible d'en débattre au Parlement, la question de la nomination est sur la place publique : elle ne peut résulter d'une discussion purement bureaucratique, opaque et secrète, sans contrôle par le Parlement. Ce qui correspond à l'exigence de transparence des citoyens français, que nous, parlementaires, défendons résolument.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(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)

Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de l'Agence française pour la biodiversité

Cet article vise à modifier le 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, afin d'y inclure le président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

En conséquence, la nomination à cette fonction par le président de la République interviendra après l'avis public des commissions parlementaires compétentes, rendu à l'issue d'une audition publique de la personnalité pressentie. En application de l'article 13 de la Constitution, le président de la République devra renoncer à la nomination envisagée si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. À ce jour, un tel cas de figure ne s'est jamais présenté ⁽¹⁾.

En application de l'article 17 *bis* du projet de loi relatif à la biodiversité, dans sa rédaction adoptée par la commission du Développement durable en juin 2014 (texte n° 2064), les commissions parlementaires concernées seraient celles compétentes en matière d'environnement : commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale ; commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL1 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Si j'ai déposé cet amendement, ainsi que l'amendement CL2 qui viendra en discussion à propos du titre de la proposition de loi organique, c'est parce que, dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, tous les emplois ou fonctions énumérés sont au masculin, comme si le masculin était un neutre. Or le français ne connaît pas le neutre. Le « on » n'est

(1) En revanche, le 14 janvier 2015, la commission des Lois de l'Assemblée nationale s'est opposée à la nomination, par le président de l'Assemblée nationale, de M. Fabrice Hourquebie en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

pas un neutre, mais un indéfini. Le français étant donc une langue sexuée, il me paraît pertinent de remplacer les termes de « président », de « directeur » ou de « gouverneur », certes prestigieux mais aujourd'hui inopérants, par les mots « présidence », « direction », « gouvernance », etc.

J'ai ainsi usé de mon droit d'amendement ; le débat est ouvert, et nous verrons ensuite si je retire ou non ces amendements.

M. Gilles Bourdouleix. On peut le regretter, mais, jusqu'à nouvel ordre, la langue française veut qu'un terme masculin puisse englober les personnes de sexe féminin, en l'espèce celles qui occuperaient le poste.

En outre, il ne me paraît guère pertinent de remplacer la mention de la personne par celle de la fonction.

Pourquoi la majorité ne proposerait-elle pas une réforme constitutionnelle tendant à remplacer, dans la Constitution, les termes problématiques de « président de la République » par ceux de « présidence de la République » ? Simple suggestion !

M. Philippe Gosselin. La féminisation des titres et des fonctions fait l'objet d'un véritable débat. Pourquoi ne pas l'engager, d'ailleurs ? Mais je ne crois pas opportun de le faire à l'occasion de l'examen d'un texte sur la présidence – le mot est choisi avec soin, madame la rapporteure ! – du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité. Cela me semble un peu cavalier, à tous les sens du terme !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Madame la rapporteure, j'aimerais à mon tour vous demander d'envisager le retrait de cet amendement, non parce que je lui dénierais tout fondement, bien au contraire, mais par cohérence avec la rédaction actuelle de la loi organique mettant en œuvre l'article 13 de la Constitution.

Si en effet nous devons modifier l'intitulé de l'une des fonctions, il conviendrait que nous nous occupions aussi des autres. Il faudrait donc que nous engagions un long travail d'amendement qui aurait toute sa pertinence, mais dont je doute qu'il recueille l'assentiment du Sénat, ce qui nous conduirait à envisager une commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique. Or l'agenda des parlementaires est déjà extrêmement sollicité par des tâches de grande ampleur. Je propose donc que nous enregistrons votre souhait et que nous le transmettions le cas échéant à la secrétaire d'État chargée des droits des femmes pour que le Gouvernement puisse déposer un projet de loi organique visant à réformer l'ensemble des intitulés dans le sens que vous souhaitez. Mais ne commençons pas ce travail utile, mais bénédicte, par un amendement sur ce texte.

Mme la rapporteure. J'apprécie beaucoup la référence aux bénédicte, que l'on peut créditer non seulement du sens du travail mais aussi de l'invention d'une boisson délicieuse !

Ce dont nous parlons n'est pas anodin. À propos de l'idée selon laquelle le masculin serait le neutre en langue française, j'aimerais rappeler la manière dont l'Académie française avait répondu dans les années 1960 à Françoise Giroud, qui l'interpellait à propos de la nécessité de féminiser les noms, qu'elle « ne consacrait que l'usage ». J'étais un peu jeune à l'époque, mais j'avais apprécié la formule ! Il faut donc créer l'usage.

Ce n'est qu'à l'époque sulpicienne que l'Académie française nouvellement créée a décidé, au terme d'un combat formidable avec l'Église, que les adjectifs s'accorderaient désormais en genre et en nombre avec le nom masculin du groupe de mots, et non plus, pour des raisons euphoniques, avec le terme le plus proche et le plus élégant.

Les langues sont des construits sociaux qui progressent de manière régulière et constante. Si nous nous en tenions à des postures incarnées par l'Académie française, nous serions très rétrogrades. En matière de langue française, en Suisse, en Belgique et au Canada, les choses ont évolué dans un sens qui me sied bien davantage que ce qui a été évoqué ici.

Je ne renonce pas ; j'entends l'observation que le président Urvoas a formulée avec beaucoup de sagesse et d'élégance ; finalement, nous pourrions peut-être en reparler dans l'hémicycle. Je retire donc mon amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 **Entrée en vigueur**

Cet article vise à fixer la date d'entrée en vigueur de la future loi organique issue de la présente proposition.

Compte tenu de la date de dépôt de la proposition de loi organique, en juin 2014, la date d'entrée en vigueur initialement prévue était le 1^{er} janvier 2015.

Il conviendra de repousser cette échéance à la date de création qui sera finalement retenue dans le projet de loi relatif à la biodiversité. Dans sa rédaction adoptée par la commission du Développement durable en juin 2014, l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'Agence française pour la biodiversité (titre III du projet de loi) est fixée, à l'article 17, au 1^{er} janvier 2015. En vue de la discussion en séance publique du projet de loi, un amendement n° 2, présenté par Mme Geneviève Gaillard, a été déposé afin de reporter cette date au 1^{er} janvier 2016.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Nous proposons de substituer à l'année 2015 l'année 2016, afin que ce texte entre en vigueur au début de l'année prochaine.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Titre

*L'amendement CL2 de la rapporteure est **retiré**.*

*La Commission **adopte** le titre de la proposition de loi organique **sans modification**.*

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

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi organique relative à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	Proposition de loi organique relative à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité	Proposition de loi organique relative à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité
<i>Tableau annexé</i>	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Institution, organisme, établissement ou entreprise : Emploi ou fonction	Après la quatrième ligne du 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, il est inséré une ligne ainsi rédigée :	<i>(Sans modification)</i>
.....	Agence française pour la biodiversité : Président du conseil d'administration	
.....	Article 2	Article 2
	La présente loi organique entre en vigueur au 1 ^{er} janvier 2015.	... 1 ^{er} janvier 2016.
		amendement CL3