

N^{os} 2588 et 2589

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LES PROJETS DE LOI, ORGANIQUE ET ORDINAIRE, ADOPTÉS PAR LE SÉNAT
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*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° 2535) et modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'**application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution** et prorogeant le **mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet** (n° 2536)*

PAR M. CHRISTOPHE EUZET
Député

Voir les numéros :

Sénat : **120, 194, 195, 183** et T.A. **34** (2019-2020).

Assemblée nationale : **2535 rect et 2536**

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
I. L'ENCADREMENT DU POUVOIR DE NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À CERTAINS EMPLOIS PUBLICS PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	7
II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES	11
1. L'actualisation de la liste des nominations	11
2. Les coordinations avec les dispositions organiques et la prorogation du mandat des membres de la HADOPI.....	12
3. Les apports de la commission des Lois.....	13
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	15
<i>Article unique</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) : Avis des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République	15
COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	25
<i>Article 1^{er}</i> (tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Coordinations	25
<i>Article 1^{er} bis</i> (art 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Coordination relative à la dénomination de l'Autorité nationale des jeux.....	26
<i>Article 2</i> : Prolongation des mandats des six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	27
<i>Article 3</i> (art. L. 2102-8, L. 2102-9-1 [nouveau], L. 2111-16 et L. 2133-9 du code des transports) : Modalités de nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau	28
COMPTE RENDU DES DÉBATS	31
ANNEXE 1 : LISTE ANNEXÉE À LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010	45
ANNEXE 2 : LISTE ANNEXÉE À LA LOI N° 2010-838 DU 23 JUILLET 2010	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire présentés par le Gouvernement ont pour objet d'actualiser la liste des nominations du Président de la République soumises à l'avis des commissions permanentes compétentes des deux assemblées. À la suite de réformes récentes modifiant le périmètre ou le statut de certains organismes, ces textes apportent les coordinations nécessaires, d'une part, au tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010⁽¹⁾ qui énumère les fonctions soumises à cette procédure et, d'autre part, au tableau annexé à la loi ordinaire du même jour⁽²⁾ qui détermine les commissions permanentes compétentes pour se prononcer sur chacune d'entre elles.

Cette procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008⁽³⁾, s'applique actuellement à 52 fonctions revêtant une importance particulière pour la garantie des droits et des libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation. Les organismes concernés peuvent prendre la forme d'établissements publics, d'autorités administratives ou publiques indépendantes ou d'entreprises publiques. Certaines structures *sui generis* sont également concernées à l'instar de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

L'allongement progressif de la liste des nominations concernées au cours de la décennie écoulée, sous le contrôle du juge constitutionnel, illustre à la fois la diversité des fonctions et organismes visés et l'attachement du Parlement à cette procédure de nomination qui permet de garantir l'indépendance et la qualité des personnes désignées.

Conformément à l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, ces deux projets de loi ont été renvoyés au fond à la commission des Lois bien que les nominations concernées puissent être soumises à d'autres commissions permanentes.

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

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

(3) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

I. L'ENCADREMENT DU POUVOIR DE NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À CERTAINS EMPLOIS PUBLICS PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Dans un souci de transparence, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, plus communément appelé « comité Balladur », avait souligné que « *l'encadrement des nominations par une procédure d'audition parlementaire, qui se développe dans nombre de régimes démocratiques et au sein des organes de l'Union européenne, présenterait de solides avantages. Il permettrait au Président de la République, qui conserverait son entier pouvoir de nomination, de soumettre à l'appréciation des parlementaires une candidature, afin de leur permettre de vérifier les compétences de l'intéressé et d'exprimer clairement leur avis à l'issue de séances publiques d'audition.* »⁽¹⁾

Suivant cette préconisation, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu une procédure visant à encadrer le pouvoir discrétionnaire de nomination du Président de la République à certains emplois publics. Le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose, désormais, que : « *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 mises en œuvre par deux principaux textes.

- D'une part, la **loi organique du 23 juillet 2010 fixe la liste des emplois ou fonctions concernés** – actuellement une cinquantaine (voir le tableau en annexe) – et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause⁽²⁾.

Cette liste a été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années.

(1) « *Une V^e République plus démocratique* », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, octobre 2007.

(2) L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est ainsi complété de manière à prévoir qu'« il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

Dernières modifications de la loi organique du 23 juillet 2010

La liste des nominations devant être soumises à l'avis des commissions parlementaires a été ajustée à plusieurs reprises pour tirer les conséquences de la création ou de l'évolution de certaines entités :

– en décembre 2012, y a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique 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, 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 les nominations des 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 nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ⁽³⁾ ;

– tirant les conséquences de la réforme ferroviaire ⁽⁴⁾, la loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF a ajouté les fonctions de président du conseil surveillance de la SNCF, de président du directoire de la SNCF et de président délégué du directoire de la SNCF ;

– la loi organique n° 2015-911 du 24 juillet 2015 a complété cette liste par la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ;

– la loi organique n° 2016-1086 du 8 août 2016 a fait de même pour la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité ;

– la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 a étendu le champ des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) dont la nomination du président par le chef de l'État est soumise à cette procédure à six entités supplémentaires, à savoir l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la Commission du secret de la défense nationale, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Haut conseil du commissariat aux comptes et le Collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ⁽⁵⁾ ;

– la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a soumis à cette procédure la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques ;

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

(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 n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

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

(5) *Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.*

– la loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 a fait de même pour le directeur général de l’Agence nationale de la cohésion des territoires, créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 ;

– enfin, la loi organique n° 2019-789 du 26 juillet 2019 a remplacé l’Agence française pour la biodiversité par l’Office français de la biodiversité suite à la fusion de cette première avec l’Office national de la chasse et de la faune sauvage par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019.

Le Conseil constitutionnel, auquel les lois organiques sont soumises conformément au premier alinéa de l’article 61 de la Constitution, contrôle la qualification des fonctions ajoutées à cette liste. Conformément à l’esprit de la révision de juillet 2008, ces dernières doivent être suffisamment importantes pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation.

Ce contrôle l’a amené à prononcer une seule censure à ce jour : il a ainsi considéré que la fonction de président de l’Institut national de l’audiovisuel (INA) « *n’entre pas dans le champ d’application du dernier alinéa de l’article 13 de la Constitution* »⁽¹⁾.

• 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 auditions**.

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 ;

– 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.⁽²⁾

Ces conditions ont fait l’objet d’une précision importante de la part du Conseil d’État qui, saisi par le président du Sénat, a considéré que le refus de réunir la commission compétente a pour conséquence de mettre le Président de la République dans l’impossibilité de recueillir son avis dans les conditions prévues par la Constitution et que « *le moyen tiré du défaut de consultation de la commission [...] et le moyen tiré de l’absence de dépouillement simultané des scrutins par les deux assemblées ne peuvent qu’être écartés* », dans cette hypothèse, en cas de contestation de la nomination.⁽³⁾

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

(2) L’article 6 de cette loi modifie en ce sens l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(3) Décision n° 411788 du 13 décembre 2017 portant, en l’espèce, sur la nomination du président de la commission prévue au dernier alinéa de l’article 25 de la Constitution.

• **L'article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale** prévoit, de façon systématique depuis la résolution n° 281 du 4 juin 2019, la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination. Ce rapporteur ne peut être issu que d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Les autres procédures de nomination soumises à l'avis des commissions parlementaires

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée a soumis à l'avis des commissions parlementaires, selon des règles semblables à celles prévues par l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, les nominations par le Président de chaque assemblée, en parallèle de celles décidées par le Président de la République :

– des membres du Conseil constitutionnel lors du renouvellement triennal de ce dernier, en application de l'article 56 de la Constitution ;

– de deux des six personnalités qualifiées appelées à siéger au sein des formations du Conseil supérieur de la magistrature compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, conformément à l'article 65 de la Constitution.

Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

Les commissions compétentes, en l'espèce, sont la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat.

Cette procédure a, par ailleurs, été progressivement étendue à d'autres nominations émanant des présidents des assemblées, parmi lesquelles peuvent être mentionnées les personnalités qu'ils désignent au sein de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution (avis de la commission permanente chargée des lois électorales)⁽¹⁾ ou du Conseil supérieur de l'audiovisuel (avis de la commission permanente chargée des affaires culturelles)⁽²⁾.

Depuis l'introduction de cette procédure de nomination, le Parlement n'a jamais fait usage de son droit de veto pour une nomination proposée par le Président de la République, les votes négatifs n'ayant pas atteint au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés (conformément à la règle des « 3/5^e négatifs »). Il s'agit toutefois d'une procédure de contrôle devenue importante dans le fonctionnement institutionnel des assemblées et dans leurs relations avec le pouvoir exécutif. Elle permet également de conforter la légitimité des personnes nommées : leur audition publique éclaire leur parcours professionnel et personnel et garantit leurs compétences pour la fonction concernée.

(1) *En application de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. Pour mémoire, cette commission est chargée de donner un avis public sur les projets et propositions de texte délimitant les circonscriptions ou modifiant la répartition des sièges des députés ou des sénateurs.*

(2) *L'avis des commissions compétentes sur ces nominations a été introduit par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Les projets de loi organique et ordinaire présentés par le Gouvernement ont pour principal objet d'actualiser la liste des fonctions et emplois concernés par la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, de manière à tirer les conséquences de récentes réformes.

1. L'actualisation de la liste des nominations

a. Les dispositions initialement présentées par le Gouvernement dans le projet de loi organique

L'article unique du projet de loi organique propose de modifier la liste des fonctions pour lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente de chaque assemblée parlementaire de manière à prévoir :

– le remplacement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) par l'Autorité nationale des jeux créée par l'ordonnance du 2 octobre 2019 ⁽¹⁾ ;

– la suppression de la liste des nominations de la présidence de La Française des jeux (FDJ) dont la majorité du capital a été transférée au secteur privé en application de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE » ;

– le maintien de la nomination du seul directeur général de la société nationale SNCF à la suite de sa transformation en un groupe unifié à compter du 1^{er} janvier 2020, en application de la loi du 27 juin 2018 ⁽²⁾ et de l'ordonnance du 3 juin 2019 ⁽³⁾ ;

– le changement de nom de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dénommée « Autorité de régulation des transports » (ART) depuis le 1^{er} octobre 2019, en application de l'ordonnance du 24 juillet 2019 ⁽⁴⁾.

b. Les modifications introduites par le Sénat

Le Sénat a adopté plusieurs amendements modifiant cet article.

En premier lieu, deux amendements de coordination ont permis de tirer les conséquences du changement de dénomination de certaines entités :

(1) Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

(2) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

(3) Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

(4) Ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires.

– BPI-groupe a été remplacé par Bpifrance par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron » ;

– l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est ainsi devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en application de la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse.

En second lieu, le Sénat a introduit des modifications plus substantielles aux dispositions proposées :

– la liste des fonctions relevant de la procédure de nomination est complétée par la présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la Direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

– cette procédure de nomination est maintenue pour la présidence et la direction générale de la société nationale SNCF, mais également pour sa filiale SNCF Réseau.

2. Les coordinations avec les dispositions organiques et la prorogation du mandat des membres de la HADOPI

a. Les dispositions initialement présentées par le Gouvernement dans le projet de loi ordinaire

Le projet de loi ordinaire modifie, par coordination avec le projet de loi organique, le tableau annexé à la loi du 23 juillet 2010 établissant la liste des commissions compétentes pour émettre un avis dans le cadre de la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution.

L'article 1^{er} prévoit ainsi :

– l'examen de la nomination à la direction générale de la SNCF par la commission parlementaire compétente en matière de transports ;

– la suppression de la liste de la présidence de La Française des jeux et l'actualisation de la dénomination de l'Autorité nationale des jeux.

L'article 2 prévoit, quant à lui, la prolongation jusqu'au 25 janvier 2021 du mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur l'internet (HADOPI) arrivant à échéance avant cette date. En effet, conformément aux dispositions prévues par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, déposé devant l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019, la HADOPI devrait fusionner avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au sein d'une nouvelle

instance, l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle (ARCOM). La prolongation proposée permet ainsi d’éviter de procéder à de nouvelles nominations pour une courte période.

b. Les modifications introduites par le Sénat

Les amendements adoptés par le Sénat à l’article 1^{er} du projet de loi ordinaire tirent les conséquences des modifications introduites au projet de loi organique :

– au-delà des coordinations relatives aux dénominations de certaines entités, le tableau annexé à la loi du 23 juillet 2010 est complété de manière à prévoir que les nominations à la présidence de la CADA et à la direction générale de l’OFII sont examinées par la commission compétente en matière de libertés publiques ;

– l’examen des nominations aux fonctions de président et de directeur général de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau est renvoyé à la commission en charge des transports.

À l’article 2, le Sénat a précisé que la prolongation prévue s’appliquerait à l’ensemble des membres de la HADOPI concernés, qu’ils soient titulaires ou suppléants.

Enfin, deux nouveaux articles ont été introduits :

– **l’article 1^{er} bis** actualise la dénomination de l’Autorité nationale des jeux au sein de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique⁽¹⁾, conformément aux dispositions proposées par le projet de loi organique ;

– **l’article 3** prévoit, par cohérence avec les dispositions introduites dans le projet de loi organique, la nomination par décret du Président de la République des présidents des conseils d’administrations, des directeurs généraux ou, le cas échéant, des présidents-directeurs généraux de la société nationale SNCF et de la société SNCF Réseau. Par ailleurs, il prévoit que la nomination du président du conseil d’administration de SNCF Réseau doit faire l’objet d’un avis conforme de l’ART.

3. Les apports de la commission des Lois

En premier lieu, la commission des Lois a adopté sans modification les dispositions introduites par le Sénat qui soumettent les nominations à la présidence de la CADA et à la direction générale de l’OFII à l’avis des commissions parlementaires compétentes, reconnaissant en cela l’importance

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

suffisante de ces deux organismes au regard des critères constitutionnels et des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

En second lieu, la commission des Lois a apporté deux modifications au projet de loi organique :

– à l'initiative du groupe La France insoumise, les directions générales de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ont été ajoutées à la liste des fonctions relevant de la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution. L'indépendance de ces deux agences et la nature des politiques publiques auxquelles elles participent justifient cette insertion ;

– les dispositions relatives à la nomination du directeur général de la société nationale SNCF ont été rétablies dans leur rédaction initiale par cohérence avec le nouveau statut de cette entreprise.

La commission a, enfin, apporté les coordinations rendues nécessaires par ces modifications au projet de loi ordinaire.

*

* *

COMMENTAIRE 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 des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article actualise la liste des fonctions donnant lieu à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution de manière à tirer les conséquences de réformes récentes.

Il modifie en ce sens le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010, qui fixe cette liste.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La dernière modification de ce tableau résulte de la loi organique n° 2019-789 du 26 juillet 2019 qui a remplacé l'Agence française pour la biodiversité par l'Office français de la biodiversité à la suite de la fusion de cette première avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, prévue par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019.

➤ **Modifications introduites par le Sénat**

Le Sénat a modifié le tableau annexé de manière à :

– reprendre les nouvelles dénominations de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et de Bpifrance ;

– ajouter les fonctions de présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

– maintenir cette procédure de nomination pour la présidence et la direction générale de la société nationale SNCF, mais également de sa filiale SNCF Réseau.

➤ **Modifications introduites par la Commission**

Deux modifications ont été apportées par la commission au texte adopté par le Sénat :

- les dispositions initiales relatives à la nomination du directeur général de la société nationale SNCF ont été rétablies ;
- deux nouvelles fonctions ont été ajoutées à la liste des nominations soumises à la procédure de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, à savoir les directions générales de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

I. LE TOILETTAGE DE LA LISTE DES FONCTIONS CONCERNÉES

1. Le changement de dénomination de certains organismes

Plusieurs organismes concernés par l'application de la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution ont vu leurs missions évoluer dans le cadre de réformes récentes et leur dénomination adaptée en conséquence.

- **L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routière (ARAFER)**

Créée en 2009, l'ARAFER est une autorité publique indépendante dont les missions ont été progressivement renforcées au cours des dernières années. Dédiée à l'accompagnement du secteur ferroviaire lors de sa création, la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron », a étendu ses compétences de régulateur aux activités routières (et notamment au secteur autoroutier concédé).

L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 lui a confié, à compter du 1^{er} octobre 2019, une nouvelle mission de régulation des redevances aéroportuaires qui relevait jusque-là de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires. Pour tenir compte de cette réforme, l'ARAFER s'intitule désormais « Autorité de régulation des transports » (ART).

Les alinéas 2 et 3 du présent article modifient son intitulé dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010.

- **L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)**

Créée en 2010, l'ARJEL est une autorité administrative indépendante chargée de réguler les opérations de jeux et de paris en ligne, de prévenir de l'addiction au jeu et de lutter contre la fraude.

L'ordonnance n° 2019-2015 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, prise sur le fondement de l'article 137 de la loi « PACTE » du 22 mai

2019, a étendu ses missions à la régulation de ce type de jeux à compter du 1^{er} janvier 2020. Sa dénomination a par conséquent été modifiée : elle s'intitule désormais « Autorité nationale des jeux » (ANJ).

Les alinéas 5 et 6 tirent les conséquences de cette modification dans le tableau annexé précité.

2. La suppression de la Française des jeux de la liste des fonctions concernées

La Française des jeux (FDJ) est une société anonyme qui dispose d'un monopole d'exploitation sur les jeux de loterie (tirage et grattage) en ligne et en points de vente, ainsi que sur les paris sportifs en points de vente. Elle intervient également sur le secteur concurrentiel des paris sportifs en ligne. Par ailleurs, elle mène des actions en faveur de la lutte contre la dépendance aux jeux.

Jusqu'à l'adoption de la loi « PACTE », cette société était détenue à 72 % par l'État. Le reste du capital était principalement détenu par des associations d'anciens combattants (l'Union des blessés de la face et de la tête, à hauteur de 9,2 %, et la fédération Maginot, à hauteur de 4,2 %), ainsi que par les salariés, à hauteur de 5 %.

L'article 137 de cette même loi a toutefois prévu une limitation de la participation de l'Etat à 20 %, permettant en cela le transfert de la FDJ au secteur privé « *dans un contexte où l'entreprise mène une stratégie de modernisation et de transformation de son activité pour continuer à être un leader européen : l'élargissement de son actionnariat lui ouvrira de nouvelles opportunités de développement.* »⁽¹⁾

L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 a précisé les modalités de ce transfert et les moyens de contrôle que conservera l'État sur l'activité de la FDJ. Le 7 novembre 2019, les actions de cette société ont été introduites en bourse, entérinant ainsi sa privatisation.

Par conséquent, **l'alinéa 9** supprime de la liste des fonctions donnant lieu à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution celle de président-directeur général de la FDJ qui ne constitue plus un « *emploi civil ou militaire* » au sens de ce même article.

(1) Rapport n° 1237 du 15 septembre 2018 de M. Roland Lescure, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r1237-tl.asp#P8264_2147915

3. La nomination du directeur général de la Société nationale SNCF

a. Les règles de nomination en vigueur

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a institué un « groupe public ferroviaire » (GPF), qui met fin à l'indépendance statutaire de Réseau ferré de France (RFF), réunissant trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) composé :

- d'un EPIC de tête, « SNCF », piloté par un conseil de surveillance ;
- d'un EPIC d'exploitation de services de transport, SNCF Mobilités ;
- d'un EPIC gestionnaire du réseau de plein exercice, SNCF Réseau.

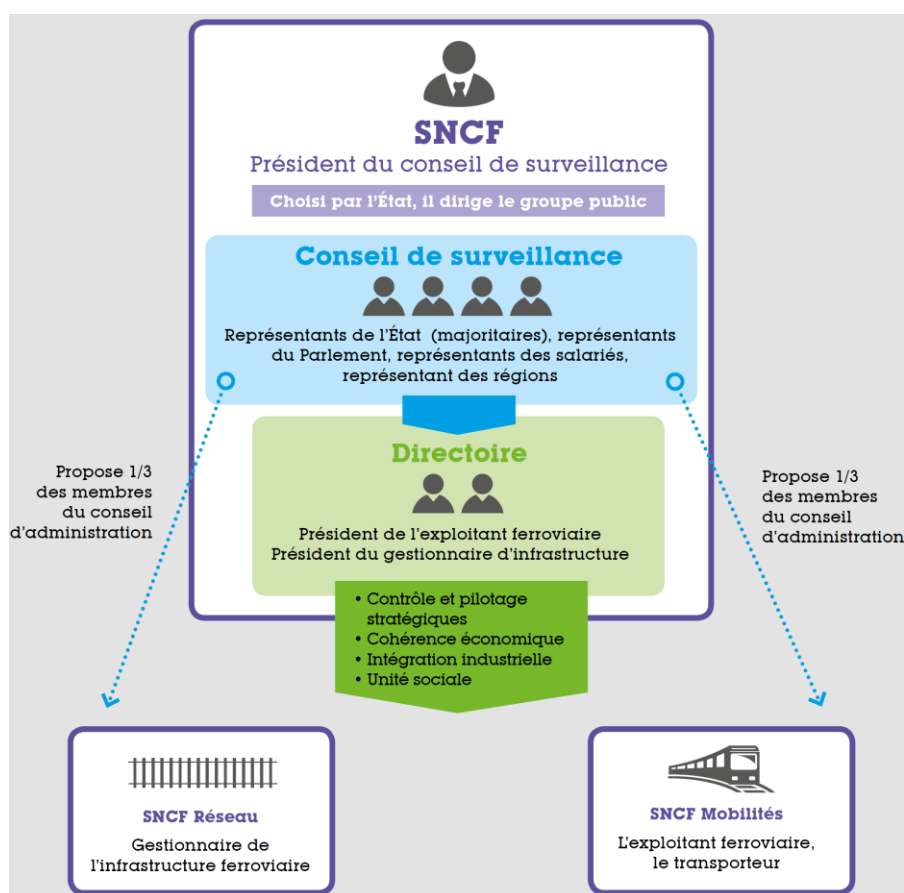
La SNCF est ainsi dirigée par un directoire composé du président de SNCF Réseau et du président de SNCF Mobilités, tous deux nommés par le Président de la République. Ce directoire agit sous le contrôle d'un conseil de surveillance, dont le président est, lui aussi, nommé par le chef de l'État. Ces trois fonctions sont soumises à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5, de la Constitution.

Par ailleurs, conformément à l'article L. 2111-16 du code de transports, la nomination, le renouvellement et la révocation du directeur général de SNCF Réseau sont préalablement soumis à l'avis conforme de l'ART. Cette dernière peut s'opposer à la candidature présentée si elle estime que la personne concernée peut se trouver en situation de conflit d'intérêt. De même, elle peut s'opposer à sa révocation si elle considère que cette révocation est motivée par l'indépendance dont le dirigeant a fait preuve à l'égard des intérêts d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire.

Cette garantie s'inscrit dans le respect du droit européen qui prévoit que le caractère intégré de la SNCF ne doit pas faire obstacle à ce que l'ensemble des entreprises ferroviaires puissent bénéficier d'un droit d'accès aux infrastructures dans des conditions équitables et non discriminatoires. L'article 4 de la directive 2012/34/UE⁽¹⁾ prévoit ainsi que « *les États membres doivent faire en sorte qu'en matière d'organisation, de gestion et de contrôle administratif, économique et comptable interne, les entreprises ferroviaires directement ou indirectement détenues ou contrôlées par les États membres sont dotées d'un statut d'indépendance selon lequel elles disposeront notamment d'un patrimoine, d'un budget et d'une comptabilité séparés de ceux des États* ». À cette fin, l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure s'apprécie à la fois sur le plan organisationnel, décisionnel et financier. Cette condition se traduit notamment par le contrôle exercé par l'ART sur la nomination du directeur général de SNCF Réseau.

(1) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

ORGANISATION DU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE



Source : site internet du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

b. Les conséquences de la réforme « pour un nouveau pacte ferroviaire »

La loi du 27 juin 2018 ⁽¹⁾ et l'ordonnance du 3 juin 2019 ⁽²⁾ ont profondément modifié l'organisation institutionnelle de la SNCF. Les trois EPIC SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau sont transformés, à compter du 1^{er} janvier 2020, en un groupe public unifié détenu à 100 % par l'État et constitué :

– d'une société nationale SNCF chargée de définir la stratégie du groupe et de remplir certaines missions support ;

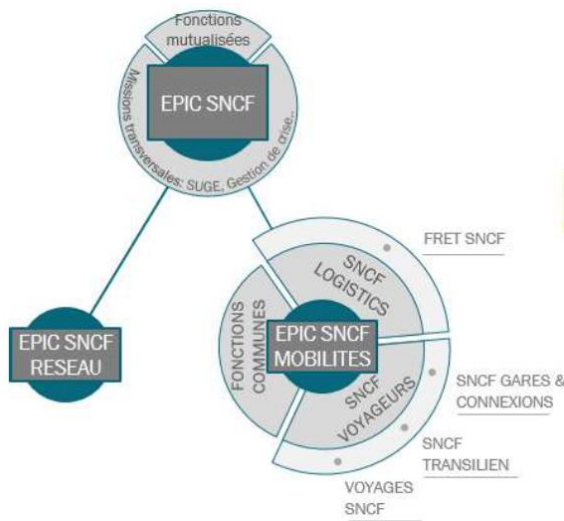
– de filiales dont notamment SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et SNCF Fret.

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

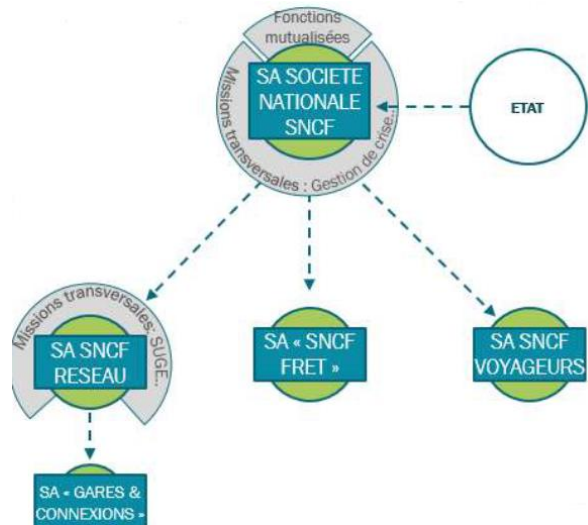
(2) Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

RÉFORME DE L'ORGANISATION DE LA SNCF

État du droit



Réforme mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020



Source : Autorité de régulation des transports.

Par ailleurs, l'article 4 de l'ordonnance prévoit des dispositions spécifiques destinées à respecter les exigences d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure prévues par le droit européen, tout en permettant le contrôle de la société nationale SNCF sur sa filiale SNCF Réseau, nécessaire à la constitution d'un groupe intégré. En particulier, deux dispositions peuvent être relevées :

– certaines résolutions soumises au vote du conseil d'administration de SNCF Réseau ne pourront être adoptées sans le vote favorable de la majorité des membres nommés par l'assemblée générale autres que ceux proposés par l'Etat ;

– l'ART conserve son avis conforme sur la nomination, le renouvellement et la révocation du dirigeant de cette filiale.

Tirant les conséquences du caractère désormais unifié de la société nationale SNCF, le présent article prévoyait dans sa rédaction initiale que seule la nomination de sa direction générale fasse l'objet de la procédure d'examen préalable par les commissions parlementaires compétentes.

Cette proposition correspond, comme l'a rappelé le Gouvernement en séance publique au Sénat, « *au droit commun des sociétés à participation publique qui prévoit que seul le directeur général ou, lorsque les fonctions ne sont pas dissociées, le président-directeur général d'une société détenue directement à plus de 50 % par l'Etat, est nommé par décret du Président de la République.* »⁽¹⁾

(1) Compte-rendu de la séance publique du Sénat du 17 décembre 2019.

II. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

1. L'actualisation de certaines dénominations

Poursuivant le toilettage engagé par le Gouvernement, la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a tiré les conséquences du changement de dénomination de certaines entités dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 :

– BPI-groupe a été remplacé par Bpifrance par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (**alinéa 12**) ;

– l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est ainsi devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en application de la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse (**alinéa 4**).

2. Des ajouts à la liste des fonctions concernées

a. L'insertion de la CADA et de l'OFII

La commission des Lois du Sénat a complété la liste des fonctions relevant de la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution en visant deux nouvelles fonctions :

– à l'initiative de son rapporteur et du groupe socialiste et républicain, **la présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, au motif qu'elle « *présente une importance majeure dans la garantie du droit d'accès aux documents administratifs* » et que « *les règles relatives à la communication de ces documents relèvent d'ailleurs des libertés publiques* »⁽¹⁾, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁽²⁾ (**alinéas 7 et 8**).

– à l'initiative du groupe socialiste et républicain, **la direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, au regard de son « *rôle majeur pour les droits des étrangers ayant obtenu un titre de séjour ou demandant l'asile.* » Cette disposition permettrait de soumettre le directeur général de l'OFII à la même procédure de nomination que celui de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) (**alinéas 10 et 11**).

(1) Objet de l'amendement n° COM-4 de M. Yves Détraigne, rapporteur de la commission des Lois.

(2) Décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014.

b. Le contrôle de la nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau

À l'initiative de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable du Sénat, saisie pour avis du présent projet de loi organique, quatre dirigeants de la SNCF seraient soumis à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution au lieu du seul directeur général de la société nationale SNCF comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement.

« *Eu égard au rôle central joué par SNCF Réseau en matière d'accès à l'infrastructure et d'aménagement du territoire* »⁽¹⁾, l'examen par les commissions parlementaires compétentes concernerait ainsi la nomination à la présidence et à la direction générale de la société nationale SNCF, mais également les nominations à ses fonctions pour sa filiale SNCF Réseau.

Comme l'a rappelé le Gouvernement en séance publique, une telle modification entraîne de fait la reconnaissance d'« *une double légitimité à l'intérieur de la structure, à savoir celle du directeur général de la holding SNCF et celle du directeur général de SNCF Réseau* », ce qui ne semble pas cohérent avec l'esprit de la réforme de 2018, entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier.

III. LES AJOUTS DE LA COMMISSION

1. Le rétablissement des dispositions relatives à la nomination du directeur général de la SNCF

À l'initiative du rapporteur, la Commission a rétabli la rédaction initiale des dispositions relatives aux conditions de nomination du dirigeant de la société nationale SNCF.

En effet, les règles encadrant les nominations aux fonctions de direction des sociétés à participations publiques prévoient, en l'état du droit, que, « *dans les sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue directement par l'État, les dirigeants mandataires sociaux sont nommés par celui-ci dans les conditions suivantes : [...] Dans les sociétés anonymes à conseil d'administration, lorsque le président assure la direction générale, celui-ci est nommé parmi les membres du conseil et sur proposition de ce dernier, par décret ; dans les autres cas, le directeur général est nommé par décret sur proposition du conseil d'administration* »⁽²⁾.

Ces règles de droit reposent sur une considération pragmatique : le Parlement doit pouvoir se prononcer sur la fonction concentrant le plus de

(1) *Objet de l'amendement n° COM-6 de M. Didier Mandelli, rapporteur de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable.*

(2) *Article 19-I-1° de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.*

prérogatives au sein de l'entreprise, soit sa direction générale. Elles permettent également, en soumettant au vote des commissions une seule fonction, de ne pas créer de double légitimité au sein de l'entreprise et d'identifier clairement les responsabilités de la personne ainsi nommée.

Enfin, dans le cas de SNCF Réseau, l'article L. 2133-10 du code des transports prévoit, conformément aux exigences du droit européen, que : « *L'Autorité de régulation des transports veille à ce que les décisions de la SNCF respectent l'indépendance de SNCF Réseau dans l'exercice des fonctions définies au 1° de l'article L. 2111-9* », soit celles relatives à l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure.

La garantie d'indépendance de cette filiale relève donc de la vigilance de l'autorité de régulation dont l'avis conforme sera par ailleurs nécessaire pour la nomination, le renouvellement ou la révocation de son directeur général. Le Parlement pourra apprécier si cette garantie est suffisante dans le cadre du contrôle de l'application de la loi du 27 juin 2018 et de son évaluation.

2. L'ajout de deux nouvelles fonctions

À l'initiative du groupe La France insoumise et avec l'avis favorable du rapporteur, la Commission a ajouté à la liste des fonctions soumises à la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution les directions générales de l'ANSM et de l'ANSES.

En effet, ces deux agences exercent un rôle de plus en plus important dans la vie économique et sociale de notre Nation. Elles sont, par exemple, amenées à prendre des décisions de police sanitaire pour le compte de l'État (dans le cadre du retrait d'un médicament ou de l'interdiction de dispositifs médicaux) ou à apporter une expertise sur des sujets sensibles, comme les conditions de recours aux produits phytosanitaires. Par conséquent, leur indépendance constitue une exigence fondamentale pour l'exercice de leurs missions : le débat public et l'avis du Parlement sur la nomination de leur direction générale ne pourront que la conforter.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

(tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010
relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Coordinations

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article actualise la liste des commissions parlementaires compétentes pour se prononcer sur les nominations prévues par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution de manière à tirer les conséquences des modifications présentées par le projet de loi organique.

Il modifie en ce sens le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 qui fixe cette liste de manière à prévoir :

- l'examen de la nomination à la fonction de directeur général de la SNCF par la commission compétente en matière de transports (**alinéa 9**) ;
- la suppression de l'examen de la nomination à la fonction de président de la Française des jeux (**alinéa 5**) ;
- la modification du nom de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) devenue « Autorité nationale des jeux » en application de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 (**alinéa 2**).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse a actualisé, au sein du tableau précité, la dénomination de l'ARCEP devenue « Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse » en application de la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse.

➤ **Modifications introduites par le Sénat**

Le Sénat a adopté plusieurs dispositions de coordination avec les modifications apportées à la rédaction initiale du projet de loi organique :

- l'examen des nominations aux fonctions de présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est confié à la commission compétente en matière de libertés publiques (**alinéas 3, 4, 6 et 7**) ;

– l'examen des nominations à la présidence de la société nationale SNCF, ainsi qu'à la présidence et à la direction générale de sa filiale SNCF Réseau est confié à la commission compétente en matière de transports (**alinéas 8, 10, 11 et 12**).

➤ **Modifications introduites par la Commission**

La Commission a adopté des amendements de coordination avec les dispositions adoptées à l'article unique du projet de loi organique :

– les nominations à la direction générale de l'ANSM et de l'ANSES feraient l'objet d'un avis, respectivement, de la commission parlementaire compétente en matière de santé et de celle compétente en matière d'environnement ;

– la nomination du directeur général de la société nationale SNCF serait, quant à elle, soumise à la commission parlementaire compétente en matière de transports.

*

* *

Article 1^{er} bis

(art 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

Coordination relative à la dénomination de l'Autorité nationale des jeux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par amendement à l'initiative du Gouvernement, le présent article actualise la dénomination de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, devenue « Autorité nationale des jeux » du fait de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Il s'agit d'une mesure de coordination.

➤ **Modifications introduites par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 2

Prolongation des mandats des six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prolonge jusqu'au 25 janvier 2021 le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) expirant le 28 janvier et le 30 juin 2020. Cette disposition doit permettre d'éviter de nommer de nouveaux membres à la HADOPI alors que cette autorité est appelée à fusionner avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, sur lequel le Parlement se prononcera prochainement.

➤ **Modifications introduites par le Sénat**

Le Sénat a précisé que la prolongation des mandats des membres de la HADOPI concerne les membres titulaires et leurs suppléants.

➤ **Modifications introduites par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

—

Le Gouvernement a annoncé, dans le cadre d'une réforme d'ampleur de l'audiovisuel public, souhaiter procéder à un renforcement de la régulation de ce secteur, en particulier à travers la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) au sein d'un organe unique, **l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**.

Cette réforme doit entrer en vigueur, selon le projet de loi précité, à l'échéance des mandats des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel nommés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale en 2015.

Par conséquent, le présent article propose de prolonger les mandats des actuels membres de la HADOPI jusqu'à cette échéance, soit jusqu'au 25 janvier 2021, de manière à éviter de nommer de nouveaux membres pour une courte durée.

Pour mémoire, le mandat des neuf membres du collège de la HADOPI et des trois membres de la commission de protection des droits, d'une durée de six ans, n'est pas renouvelable. Or, celui de la présidente de la commission arrive à échéance le 28 janvier prochain, tandis que ceux du président du collège et de son suppléant, ainsi que de deux autres membres du collège, seront échus le 30 juin 2020. La prolongation proposée permettra ainsi de ne pas « *exposer la HADOPI au risque de connaître une période de plusieurs semaines de latence, qui précède habituellement la désignation de son président* »⁽¹⁾ et de préparer dans de meilleures conditions la réforme à venir.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs considéré que cette disposition était justifiée « *par un intérêt général suffisant et ne prolonge les mandats que pour des durées raisonnables* ». ⁽²⁾ La Commission s'est par conséquent prononcée en faveur de cet article sans modification.

*

* *

Article 3

(art. L. 2102-8, L. 2102-9-1 [nouveau], L. 2111-16 et L. 2133-9 du code des transports)

Modalités de nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit à l'initiative de la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, le présent article prévoit, par coordination avec les dispositions adoptées dans le projet de loi organique, que les présidents et les directeurs généraux de la société nationale SNCF et de sa filiale SNCF Réseau soient nommés par décret du Président de la République. Cette disposition est, en effet, le nécessaire préalable à l'application à ces quatre fonctions de la procédure de nomination prévue par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, souhaitée par le Sénat.

Par ailleurs, il complète le pouvoir de contrôle de l'Autorité de régulation des transports en prévoyant que la nomination à la fonction de président du conseil d'administration de SNCF Réseau sera soumise à son avis conforme, comme l'est actuellement la nomination de son directeur général.

(1) *Étude d'impact du projet de loi précité.*

(2) *Avis n° 398968 et 398980 du Conseil d'État sur le projet de loi organique et le projet de loi rendus le 5 novembre 2019.*

➤ **Modifications introduites par la Commission**

La Commission a supprimé cet article par cohérence avec le rétablissement de la rédaction initiale des dispositions relatives à la nomination du directeur général de la société nationale SNCF.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa seconde réunion du mercredi 15 janvier 2020, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République examine le projet de loi organique, adopté par le Sénat, 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° 2535) et le projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (n° 2536) (M. Christophe Euzet, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8615339_5e1f10c9995b0.commission-des-lois--protection-des-victimes-de-violences-conjugales-suite--mandat-des-membres-d-15-janvier-2020

Madame la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous examinons le 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 et le projet de loi modifiant la loi ordinaire également du 23 juillet 2010 et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet. Ces deux textes, adoptés en première lecture par le Sénat, ont pour rapporteur M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Les deux projets de loi, l'un organique, l'autre ordinaire, que je qualifierais de texte de coordination, ont été adoptés par le Sénat, sous réserve de quelques amendements. Ils ont pour principal objet d'actualiser la liste des fonctions soumises à la procédure de nomination prévue à l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, figurant en annexe de la loi organique du 23 juillet 2010.

Pour mémoire, cet article soumet à l'avis des commissions parlementaires compétentes les nominations à certains emplois publics par le Président de la République « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* ».

Actuellement, cinquante-deux fonctions figurent en annexe de la loi organique précitée. Depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui introduit cette procédure, la liste des fonctions concernées s'est progressivement étoffée, ce qui constitue, de mon point de vue, un signe de bonne santé démocratique : le contrôle parlementaire sur les nominations par l'exécutif progresse et garantit l'indépendance et la compétence des personnalités désignées dans des domaines de plus en plus étendus. Cette évolution, qui ne peut être perçue que de manière

positive, a eu lieu sous le contrôle vigilant du Conseil constitutionnel, qui n'a sanctionné, à ce jour, que la soumission à cette procédure de la présidence de l'Institut national de l'audiovisuel, en 2013.

Je rappelle, par ailleurs, que l'exécutif doit se conformer à l'avis des commissions qui, à l'issue d'un dépouillement commun, peuvent, à la majorité des trois cinquièmes, s'opposer à la nomination envisagée.

Le projet de loi organique que nous examinons a pour principal objectif de prendre en considération les conséquences de réformes récentes sur les dispositions de la loi organique : la privatisation de La Française des jeux dans le cadre de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), qui rend sans objet la procédure de l'article 13, alinéa 5 ; le remplacement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) par l'Autorité nationale des jeux (ANJ), créée par l'ordonnance du 2 octobre 2019 ; la transformation, à compter du 1^{er} janvier 2020, des trois établissements publics industriels et commerciaux qui formaient la SNCF en une société nationale unifiée ; le changement de nom, depuis le 1^{er} octobre 2019, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, désormais dénommée Autorité de régulation des transports (ART), en application de l'ordonnance du 24 juillet 2019.

Le projet de loi ordinaire procède, quant à lui, aux coordinations qui découlent des mesures organiques dans le tableau figurant dans la loi ordinaire du 23 juillet 2010.

En outre, ce texte permet également de préparer la fusion de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en une nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle (ARCOM), prévue pour janvier 2021 par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, que le Parlement devrait examiner prochainement. En fait, il s'agit de prolonger jusqu'à cette date les mandats des membres de la HADOPI qui arriveraient à échéance entre-temps – un ajustement de coordination, en quelque sorte.

Le Sénat a légèrement fait évoluer ces deux projets de loi dans trois directions.

Il a opportunément actualisé les dénominations de Bpifrance et de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) au sein de la liste des fonctions concernées par la procédure de nomination après avis des commissions.

De façon beaucoup plus problématique, il est revenu sur les conditions de nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de ses filiales, en proposant notamment de soumettre à la procédure de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution la nomination du président et du directeur général de SNCF Réseau.

Or, les trois EPIC qui composaient la SNCF (SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités) ont été remplacés au profit d'une seule société dans le cadre de la réforme ferroviaire de 2018. Par conséquent, la rédaction initiale du Gouvernement proposait d'appliquer les règles de droit commun selon lesquelles « *dans toutes les entreprises dont le capital est détenu au moins à 50 % par l'État, le Parlement se prononce sur la nomination du directeur général nommé par décret du Président de la République* ». Il s'agit d'une solution de bon sens, car on voit mal deux autorités au sein d'une même société, dont l'une a autorité sur l'autre, bénéficiant du même seuil de légitimité. J'ajoute que la nomination du directeur de SNCF Réseau demeurera subordonnée à sa validation par l'ART. Je vous proposerai donc, sur ce point, de revenir au texte initial.

Le Sénat a, enfin, proposé d'introduire dans la liste annexée à la loi organique de 2010 la présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Après avoir analysé cette proposition et en avoir discuté au sein de mon groupe politique, nous avons considéré que, compte tenu de la nature tout à fait particulière des missions de ces deux autorités administratives indépendantes, notamment celles de la CADA qui compte parmi les plus anciennes d'entre elles, et de l'écho important qu'elles ont dans l'opinion publique, cet ajout était une bonne chose. Nous y sommes, en définitive, favorables.

Cette bienveillance à l'égard de l'extension d'une procédure qui accroît le contrôle parlementaire doit constituer, pour nous, une ligne de conduite pour l'avenir. Nous devons toutefois nous montrer vigilants à ce qu'à chaque fois, l'organisme concerné appartienne bien à l'une des catégories visées par l'article 13, alinéa 5 de la Constitution. Saisi de toutes les lois organiques, le Conseil constitutionnel s'en porte garant en dernière analyse.

Pour finir, ces deux projets de loi tirent les conclusions d'ordonnances dont le Sénat a très opportunément fait remarquer qu'elles n'avaient pas encore fait l'objet d'une ratification.

M. Philippe Gosselin. Exactement !

M. Christophe Euzet, rapporteur. J'ai interrogé le Gouvernement sur ce point, comme, j'imagine, vous ne manquerez pas de le faire en séance publique. Le retard pris ne s'explique que par des difficultés de calendrier parlementaire. La nécessité de procéder à leur ratification sera naturellement respectée, l'engagement a été pris. Cela étant, nous sommes tenus d'opérer les coordinations nécessaires de manière à nous autoriser à nous prononcer sur les nominations qui pourraient intervenir entre-temps.

Madame la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous en venons à la discussion générale, commune aux deux textes.

Mme Hélène Zannier. Comme le rapporteur vient de le rappeler, le projet de loi organique a pour objet de mettre à jour, à la suite de certaines évolutions, la liste des emplois concernés par la procédure de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution, c'est-à-dire ceux pour lesquels la nomination par décret du Président de la République est subordonnée au résultat d'une audition devant les commissions parlementaires compétentes. Il a donc une portée essentiellement technique. Toutefois, pour nous, parlementaires, il n'est pas anodin et requiert toute notre attention.

Le texte tel qu'il nous arrive modifié par le Sénat présente deux aspects. Le premier est l'adaptation de la liste des emplois concernés aux réformes en cours, avec la suppression de ceux qui n'ont plus lieu de s'y trouver. Je pense en particulier à certaines directions de la SNCF et à La Française des jeux. S'agissant de la première, les modifications votées par le Sénat ne nous apparaissent pas opportunes et nous souhaitons, comme le rapporteur, un retour au projet initial du Gouvernement.

Le second aspect concerne le périmètre des emplois concernés par cette procédure. La question de fond est de déterminer quels sont les emplois devant, « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », faire l'objet d'un contrôle parlementaire selon la lettre de l'article 13 précité. Par définition, l'appréciation de cette liste est en partie subjective et il revient à l'Assemblée de se prononcer sur cette question. Le Sénat propose d'y inclure la présidence de la CADA et la direction générale de l'OFII. Il s'agit de propositions intéressantes. Nous y sommes favorables dans la mesure où elles aboutissent à renforcer le contrôle parlementaire sur les nominations procédant du chef de l'État. L'importance de ces organismes pour la protection des droits fondamentaux justifie leur insertion dans la liste.

Certains amendements proposés par le groupe de La France insoumise portent sur des agences sanitaires dont l'importance est notable. Ils ne manquent pas d'intérêt non plus. Le groupe La République en marche s'attachera donc à revenir au projet de loi initial du Gouvernement, tout en prenant en compte certaines avancées votées au Sénat ainsi que certaines propositions de l'opposition, afin d'améliorer le contrôle exercé par le Parlement sur les nominations présidentielles.

M. Philippe Gosselin. Je remercie le rapporteur, dont je reprends les derniers propos afin de souligner certaines difficultés méthodologiques, dont il n'est, bien évidemment, pas responsable.

Envisager aujourd'hui les conséquences d'ordonnances qui n'ont pas encore été ratifiées soulève tout de même quelques questions, de même que l'anticipation du vote d'un projet de loi – en l'occurrence, sur l'audiovisuel – qui n'a pas encore été débattu à l'Assemblée nationale ou au Sénat, ce qui, d'une certaine façon, revient à présupposer l'issue des débats. Voilà qui illustre bien la marge de manœuvre dont dispose le Parlement ! En fait, nous allons compter les

points dans le jeu majoritaire et gouvernemental et, quoi que nous fassions ou disions, la ratification des ordonnances est ainsi présupposée avec le seul dépôt d'un projet de loi de ratification, la rédaction de l'article 38 de la Constitution étant, il est vrai, particulière. S'agissant du projet de loi sur l'audiovisuel, cela ne manque pas de sel puisque l'examen du texte n'a pas commencé... Aucun parlementaire responsable, qu'il soit dans la majorité ou l'opposition, ne pourra dire le contraire ! Enfin, c'est ainsi...

Vous souhaitez donc mettre en adéquation des textes à venir avec les conditions de nomination issues de la révision constitutionnelle de 2008. Je souligne à dessein l'intérêt de cette révision, qui favorise un meilleur contrôle parlementaire, à condition qu'il ne soit pas biaisé. Il importe, en effet, que des présidences, des directions générales parfois ou, plus généralement, des décideurs au sein de certaines institutions soient soumis au contrôle des assemblées parlementaires. On ne peut que se réjouir d'un tel état d'esprit.

En l'occurrence, vous l'avez dit, il s'agit d'adapter le droit à des évolutions supposées ou à venir, et nous nous apprêtons donc à anticiper. Je crois que le Sénat a eu raison de vouloir augmenter la liste au lieu de la restreindre. J'ai bien noté la divergence qui demeure en ce qui concerne la SNCF, de même que l'évolution intéressante concernant notamment la CADA, qu'il aurait été un peu délicat de laisser sous un régime particulier. C'est l'une des premières autorités administratives indépendantes et d'autres, créées à la même époque – je pense à la CNIL – sont déjà soumises à cette procédure de l'article 13. Les dispositions proposées présentent au moins l'intérêt de la cohérence pour des autorités historiques qui existent maintenant depuis près de quarante ans.

Le groupe Les Républicains est, bien entendu, favorable, dans les grandes lignes, à un aménagement pour la HADOPI à travers le prolongement du mandat de ses membres et à la sortie de la liste de La Française des Jeux – sans revenir sur le débat, qui pourrait néanmoins se ranimer, concernant la légitimité, l'opportunité ou non de la privatisation de cette dernière – je note d'ailleurs qu'Aéroports de Paris, ADP, n'est pas concerné.

Compte tenu des travaux réalisés par le Sénat, nous portons sur ces textes un regard bienveillant même si, vous l'aurez perçu, quelques nuances subsistent encore entre nous sur un ou deux points.

M. Philippe Latombe. Les projets de loi organique et ordinaire que nous examinons étaient, à l'origine, essentiellement techniques et visaient à envisager les conséquences, par rapport au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de diverses réformes intervenues au cours des derniers mois. Cela a été dit, le point de départ fut la réforme constitutionnelle de 2008 conférant au Parlement un droit de veto sur certaines nominations prononcées par le Président de la République « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* ».

Ainsi, le projet de loi organique déposé par le Gouvernement modifie la loi organique n° 2010-837 et propose de substituer l’Autorité nationale des jeux à l’ARJEL, et de retirer de la liste visée par l’alinéa 5 de l’article 13 de la Constitution le président de La Française des Jeux, dans le prolongement logique des réformes adoptées dans la loi PACTE pour la croissance et la transformation des entreprises. Il propose également d’ajouter à la liste des nominations relevant de l’article 13 le directeur général de la SNCF, à l’occasion de la consolidation des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) la composant en société anonyme à participation publique. Enfin, il prévoit de modifier le nom de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, l’ARAFER, qui est devenue le 1^{er} octobre 2019 l’Autorité de régulation des transports, l’ART.

Tel était le périmètre initial du projet de loi organique.

Le Sénat a souhaité élargir la liste des nominations relevant de l’article 13 afin d’y inclure le président de la Commission d’accès aux documents administratifs, le directeur général de l’OFII et, surtout, quatre dirigeants de la SNCF. Si nous pouvons souscrire aux deux premiers élargissements, le dernier nous paraît plus problématique. En raison de la transformation des EPIC en société anonyme, seule la nomination à la direction générale de la SNCF nous semble nécessiter l’avis des commissions compétentes des assemblées afin de ne pas déroger au droit commun des sociétés à participation publique.

Par ailleurs, l’article 2 du projet de loi ordinaire vise à proroger le mandat des membres de la HADOPI jusqu’au 25 janvier 2021 dans l’éventualité de la fusion de cette dernière avec le CSA, laquelle devrait être examinée dans le projet de loi sur l’audiovisuel. Je souhaite profiter de ce texte pour faire d’ores et déjà une remarque : s’agissant de cette fusion, il faudra faire preuve de prudence en raison de la potentielle non-conformité de la HADOPI à la jurisprudence dite Tele2 de la Cour de justice de l’Union européenne, la CJUE, affirmant qu’une conservation généralisée et indifférenciée des métadonnées, même à des fins de lutte contre la criminalité, est contraire au droit communautaire – un contentieux est d’ailleurs en cours devant elle.

En outre, il faudra, par la suite, se poser la question de l’efficacité de la HADOPI par rapport à son coût.

Ces précisions faites, le groupe MODEM et apparentés soutiendra, bien évidemment, ces deux textes.

M. Pierre Morel-À-L’Huissier. Le cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution assoit une partie du pouvoir de contrôle du Parlement et est donc de première importance. Chacune des modifications apportées à la procédure de nomination qui en résulte doit être observée de près.

Le Gouvernement présente ces deux projets de loi comme des textes techniques et de cohérence législative. En fait, ils sont beaucoup plus que cela.

Tout d'abord, ils nous demandent de prendre acte de changements inscrits dans des ordonnances que nous n'avons pas encore ratifiées et de modifications législatives qui ne sont pas encore entérinées. Cette première observation illustre déjà une certaine incohérence de méthode, pour ne pas dire une négation du rôle du Parlement.

Ensuite, comme le Sénat l'a déjà souligné, ces projets de loi réduisent le périmètre du contrôle parlementaire sur les futures nominations au sein de la SNCF. Acter les réformes par des modifications de forme est une chose, entériner comme une conséquence la réduction des nominations soumises à l'article 13 de la Constitution en est une autre. Ces deux textes sont donc loin de se réduire à un simple toilettage. Vous l'aurez compris, la version issue du Sénat nous paraît plus sage.

Concernant les nominations à la SNCF, une bonne solution a été trouvée, surtout en vue des changements à venir, en particulier l'ouverture de celle-ci à la concurrence.

L'ajout du président de la CADA et du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration est bienvenu compte tenu des missions de ces instances. J'ai cru comprendre qu'il serait maintenu, ce qui est une bonne chose. En revanche, s'agissant de la SNCF, les amendements du rapporteur rétablissant la version initiale ne nous paraissent pas acceptables.

Par conséquent, le groupe UDI, Agir et Indépendants se déterminera après notre discussion.

Mme Danièle Obono. Comme plusieurs collègues l'ont fait remarquer, ces projets de loi sont loin d'être anodins, tant au regard des nominations envisagées qu'au regard de la méthode, sur le fond comme sur la forme.

Nous sommes en désaccord avec le choix du Gouvernement de « tordre la main » aux parlementaires pour entériner par anticipation, dans une sorte de politique-fiction, des débats qui n'ont pas encore eu lieu, ce qui, de notre point de vue, n'augure rien de bon. De plus, nous ne sommes toujours pas d'accord avec le choix de transformation de la SNCF en société anonyme.

Notons également que des propositions du Sénat permettent d'élargir le contrôle parlementaire, ce qui constitue un moindre mal alors que la démarche générale tend plutôt à l'amoindrir. Nous y sommes donc favorables.

Nous avons, quant à nous, proposé un certain nombre d'amendements, car il nous paraît nécessaire que le contrôle parlementaire s'exerce sur d'autres nominations.

Quoi qu'il en soit, poser ce débat dans un tel cadre ne permet pas à La France insoumise de soutenir ces textes, même si nous essaierons, par nos amendements, de contribuer à leur amélioration.

M. Stéphane Peu. Je ferai trois remarques.

Sur la forme, tout d'abord, comme cela a été dit, ce n'est pas très respectueux du Parlement et du débat parlementaire que de nous faire nous prononcer sur les conséquences d'ordonnances et d'une loi qui n'ont pas encore été ratifiées ou examinées. À tout le moins, vous mettez, si j'ose dire, la charrue avant les bœufs ! Un tel irrespect du Parlement emportera le rejet de ces textes par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

Sur le fond, ensuite. Si, après la révision constitutionnelle de 2008, il y a eu une évolution, je rappelle tout de même que c'était une même commission du Sénat et de l'Assemblée nationale qui devait se réunir et se prononcer par un vote sur les nominations, avant qu'il n'en aille différemment et que les commissions ne soient finalement distinctes.

Même si 2008 fut une avancée pour le contrôle parlementaire – sur laquelle vous revenez en partie avec ces textes –, il serait à nos yeux préférable, comme nous l'avions dit en 2008, que la validation des nominations repose sur un vote positif des trois cinquièmes des deux commissions et pas seulement sur un droit de veto devant être exprimé à la même hauteur. Au passage, je signale que la commission dite Bartolone-Winock sur l'avenir des institutions, en 2015, avait également préconisé que ces nominations soient validées par un vote positif au trois cinquièmes des deux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

S'agissant des postes visés, en l'occurrence, je note un certain nombre de contradictions avec ce qui nous a été dit lors du vote, notamment, de la loi PACTE, le ministre de l'époque – je vous renvoie aux minutes des débats de l'Assemblée – s'étant engagé à ce que l'État reste maître de la gouvernance de La Française des Jeux en particulier. Maintenant, on nous propose de revenir sur cet engagement.

S'agissant de la SNCF, nous reviendrons au cours de notre discussion sur les nombreux pièges qui existent, mais je souligne d'ores et déjà celui qui consiste à limiter le contrôle, comme le propose la loi, à la seule nomination du directeur général. La société peut, en effet, ensuite, se réorganiser, répartir différemment les responsabilités entre la présidence et la direction générale, ce qui éloignerait encore un peu plus le contrôle parlementaire sur elle.

Nous sommes donc farouchement opposés à ces textes, sur la forme comme sur le fond.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Je présenterais quelques éléments de réponse.

Je prends acte, tout d'abord, des propos de notre collègue Philippe Latombe concernant la HADOPI en lui précisant que nous serons vigilants à l'avenir, mais que l'objet de ces textes est différent.

Je laisse de côté les désaccords politiques des députés Danièle Obono et Stéphane Peu, même si je comprends la préoccupation qui a été exprimée s'agissant de la procédure de validation. Cela relève toutefois d'un débat constitutionnel qui excède un peu le nôtre aujourd'hui. Le vote des deux commissions étant dépouillé en même temps, cela équivaut à un vote commun ; leur distinction n'a rien de scandaleux – en tout cas, cela n'a que peu scandalisé les constitutionnalistes, dont je suis.

Je m'associe aux remarques de Philippe Gosselin concernant l'extension de la procédure à la CADA, qui a une mission de protection des libertés publiques, à laquelle le Conseil constitutionnel est également vigilant.

Je tiens également à rassurer Pierre Morel-À-L'Huissier et Danièle Obono à propos de l'anticipation du vote des textes qui n'ont pas encore été adoptés, ce qui reviendrait, selon eux, à forcer la main au Parlement. Franchement, nous n'en sommes pas du tout là ! Il est vrai que le projet de loi sur l'audiovisuel n'a pas encore été examiné mais il s'agit, en l'occurrence, exclusivement de prolonger les mandats de la HADOPI qui arrivent à terme afin de permettre simplement à son président de mener les négociations en vue d'une éventuelle fusion avec le CSA. Nous aurions été plus ennuyés, si le mandat était échu, de rencontrer des difficultés dans la procédure de renouvellement du Président de cette autorité ou d'avoir à faire appel à un nouveau venu alors que des négociations sont en cours. Il n'est pas du tout question de forcer la main du Parlement mais, au contraire, de créer les conditions permettant la tenue d'un débat.

Nous nous sommes beaucoup interrogés à propos de la SNCF. S'il est impossible de soumettre à la même procédure deux autorités dont l'une est hiérarchiquement soumise à l'autre, il est en revanche possible de réfléchir aux modalités permettant d'améliorer le dispositif proposé. Nous pouvons y réfléchir dans la perspective de l'examen de ce texte.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous en venons 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 des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République*

La Commission est saisie de l'amendement CL1 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Il s'agit d'élargir le nombre d'organismes où les nominations devraient faire l'objet d'un contrôle parlementaire en visant en l'occurrence l'Agence Business France, établissement public à caractère industriel et commercial dont les missions sont l'aide au développement international des entreprises françaises et à leurs exportations, l'information et l'accompagnement des investisseurs étrangers en France, la promotion de l'attractivité du pays, de ses entreprises et des territoires, autant de domaines particulièrement importants.

Il a d'ailleurs été question de cet organisme ces dernières années, à l'occasion d'un certain nombre d'affaires, qui semblent toujours en cours, impliquant des responsables politiques actuels, dont la ministre Mme Pénicaud. Compte tenu, plus généralement, de l'importance de ce type d'agences, celle-ci doit être incluse dans les procédures de nomination dont nous débattons, car elle doit rendre des comptes sur son action.

M. Christophe Euzet, rapporteur. J'ai déjà fait part de notre bienveillance de principe à l'endroit de l'extension de la liste des organismes soumis à la procédure prévue par l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, mais je crois que nous devons faire preuve de discernement.

L'Agence Business France accompagne les entreprises dans leurs démarches et valorise leurs projets mais, lorsque l'on observe les choses d'un peu plus près, on constate qu'elle ne dispose pas de l'indépendance de la plupart des organismes auxquels nous faisons référence puisqu'elle participe pleinement aux politiques définies et appliquées par les ministères de l'économie et des affaires étrangères. Elle ne dispose pas davantage de moyens de contrôle ou de sanctions. De mon point de vue, elle n'a donc pas l'importance exigée par la Constitution.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CLA de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous proposons d'ajouter la Direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) à la liste des fonctions pour lesquelles un avis parlementaire s'impose en matière de nomination.

L'ANSM est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé. Exclusivement financé par une subvention de l'État, elle a plusieurs missions : l'évaluation scientifique et technique des médicaments et des produits biologiques, la délivrance des autorisations de mise sur le marché, la mise en œuvre des systèmes de vigilances relatifs aux produits de santé destinés à l'homme et aux produits cosmétiques, la réalisation de contrôles en laboratoire et la réalisation d'inspections pour tous les produits de santé relevant de sa compétence, y compris sur le plan international.

Elle nous semble devoir faire l'objet d'une attention parlementaire particulière compte tenu de l'étendue de ses compétences et en raison de son exposition dans un certain nombre d'affaires. Je pense au Médiateur, à l'essai clinique de Rennes en 2016 ou au Lévothirox en 2017. Les enjeux étant essentiels en termes de santé publique et de transparence, la direction générale de cet établissement devrait être soumise à la procédure de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution.

M. Christophe Euzet, rapporteur. À l'inverse de ce que je viens de dire s'agissant de l'Agence Business France, j'ai le sentiment que les deux organismes que vous évoquez ont un rôle important, notamment du fait de leur pouvoir de décision en matière de police sanitaire ou de leur expertise comme vous l'avez très justement rappelé. Leur indépendance est, en effet, une exigence fondamentale dans l'exercice de leurs missions. De ce point de vue, les deux agences jouent un rôle important dans la vie économique et sociale de la Nation.

L'avis des commissions compétentes sur la nomination à leur direction générale constituerait, en ce sens, une garantie supplémentaire d'indépendance pour les agences qui, vous l'avez aussi rappelé, peuvent être soumises à des lobbies divers.

Il s'agit, enfin, d'un gage supplémentaire de responsabilité pour ces organisations, qui seront ainsi placées sous l'œil vigilant du Parlement et dont le suivi des politiques publiques sera accru.

Je suis donc favorable à cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. À l'unanimité !

M. Philippe Gosselin. C'est un jour faste !

La Commission en vient à l'amendement CL2 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous proposons la suppression de l'alinéa 9 en cohérence avec notre opposition à la privatisation de La Française des Jeux prévue par la loi PACTE.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Je comprends votre opposition politique de principe, mais cette réforme a été adoptée dans le cadre de la loi PACTE, et la société a été introduite en bourse le 7 novembre dernier. Sa présidence n'entre donc plus dans la catégorie des emplois civils et militaires relevant du pouvoir de nomination du Président de la République après avis préalable du Parlement.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL5 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Dans le même ordre d'idée, il s'agit de supprimer les alinéas 13 et 14 car nous sommes opposés à la loi de 2018 de privatisation de la SNCF.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Vous voulez maintenir le système de nomination tel qu'il existait jusqu'à aujourd'hui alors que la SNCF a été transformée en une société unifiée, dont SNCF Réseau et SNCF Voyageurs deviennent les filiales. Encore une fois, la procédure est privée d'objet.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL6 du rapporteur.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Nous revenons au dispositif initial du Gouvernement. La transformation des trois anciens EPIC de la SNCF en une structure unique justifie que le Parlement, au travers de ses commissions compétentes, soit appelé à se prononcer sur la seule nomination du directeur général, les autres dirigeants lui étant hiérarchiquement subordonnés. Dans le cas contraire, cela entraînerait un potentiel conflit de légitimité qui, cela relève du bon sens, me paraît peu opportun.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article unique modifié.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous en venons au projet de loi ordinaire.

Article 1^{er} (tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) :
Coordinations

La Commission examine l'amendement CL1 de M. Ugo Bernalicis, qui fait l'objet du sous-amendement CL7 du rapporteur.

Mme Danièle Obono. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement précédemment voté dans le projet de loi organique concernant l'ANSM et l'ANSES.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Le sous-amendement CL7 vise en effet à ne reprendre que l'ajout de ces deux agences dans la liste annexée à la loi ordinaire du 23 juillet 2010.

La Commission adopte successivement le sous-amendement et l'amendement CL1 ainsi sous-amendé.

Elle examine les amendements CL3 de Mme Danièle Obono et CL2 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Ils relèvent de notre opposition aux dispositions concernant La Française des Jeux et la SNCF.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Avis défavorable pour les raisons déjà exprimées.

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle adopte l'amendement CL6 de coordination du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis (art 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : *Coordination relative à la dénomination de l'Autorité nationale des jeux*

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

Article 2 : *Prolongation des mandats des six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)*

La Commission est saisie de l'amendement CL4 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous ne souhaitons pas anticiper le débat et le vote du projet de loi relatif à l'audiovisuel. Pour des raisons de méthode et de fond, c'est problématique.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Cet article propose simplement de prolonger les mandats des membres actuels de la HADOPI. En outre, le Conseil d'État a considéré dans un avis sur le présent projet de loi qu'une telle prolongation était justifiée « *par un intérêt général suffisant et ne prolonge les mandats que pour des durées raisonnables* ».

M. Philippe Gosselin. Pour une institution que l'on disait mort-née, la fin de vie se prolonge !

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 (art. L. 2102-8, L. 2102-9-1 [nouveau], L. 2111-16 et L. 2133-9 du code des transports) : *Modalités de nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau*

La Commission est saisie de l'amendement de suppression CL5 du rapporteur.

M. Christophe Euzet, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec le rétablissement des dispositions du projet de loi organique relatives à la soumission aux commissions parlementaires compétentes de la nomination du directeur général de la société nationale SNCF.

*La Commission **adopte** l'amendement, et l'article 3 est **supprimé**.*

*La Commission **adopte** le projet de loi **modifié**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation de l'administration générale de la République vous demande d'adopter les projets de loi organique et ordinaire, adoptés par le Sénat, 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° 2535) et modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (n° 2536) dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.

ANNEXE 1 : LISTE ANNEXÉE À LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010

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

Aéroports de Paris	Présidence-direction générale
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Présidence du conseil d'administration
Agence française de développement	Direction générale
Office français de la biodiversité	Direction générale
Agence nationale de la cohésion des territoires	Direction générale
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Présidence du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Direction générale
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Direction générale
Autorité de la concurrence	Présidence
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Présidence
Autorité des marchés financiers	Présidence
Autorité des normes comptables	Présidence
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	Présidence
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Présidence
Autorité de régulation des jeux en ligne	Présidence
Autorité de sûreté nucléaire	Présidence
Banque de France	Gouvernorat
Caisse des dépôts et consignations	Direction générale
Centre national d'études spatiales	Présidence du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Présidence
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Présidence
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	Administration générale
Commission de régulation de l'énergie	Présidence du collège
Commission du secret de la défense nationale	Présidence
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	Présidence
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	Présidence
Commission nationale de l'informatique et des libertés	Présidence
Commission nationale du débat public	Présidence
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Présidence
Compagnie nationale du Rhône	Présidence du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Présidence
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôle général
Electricité de France	Présidence-direction générale
La Française des jeux	Présidence-direction générale

Haut conseil des biotechnologies	Présidence
Haut Conseil du commissariat aux comptes	Présidence
Collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Présidence
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Présidence
Haute Autorité de santé	Présidence du collège
Institut national de la recherche agronomique	Présidence
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Présidence
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Direction générale
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Direction générale
Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Médiateur
Météo-France	Présidence-direction générale
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Direction générale
Office national des forêts	Direction générale
Société anonyme BPI-Groupe	Direction générale
La Poste	Présidence du conseil d'administration
Régie autonome des transports parisiens	Présidence-direction générale
SNCF	Présidence du conseil de surveillance Présidence du directoire Présidence déléguée du directoire
Voies navigables de France	Présidence du conseil d'administration

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.

ANNEXE 2 : LISTE ANNEXÉE À LA LOI N° 2010-838 DU 23 JUILLET 2010

COMMISSIONS PERMANENTES COMPÉTENTES POUR ÉMETTRE LES AVIS PUBLICS SUR LES NOMINATIONS RELEVANT DE LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION ET DE LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010

EMPLOI OU FONCTION	COMMISSION COMPÉTENTE de chaque assemblée	PERMANENTE AU SEIN
Présidence-direction générale d'Aéroports de Paris	Commission compétente en matière de transports	
Présidence du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	Commission compétente en matière de transports	
Direction générale de l'Agence française de développement	Commission compétente en matière de coopération internationale	
Direction générale de l'Office français de la biodiversité	Commission compétente en matière d'environnement	
Direction générale de l'Agence nationale de la cohésion des territoires	Commission compétente en matière d'aménagement du territoire	
Présidence du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Commission compétente en matière d'environnement	
Direction générale de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Commission compétente en matière d'environnement	
Direction générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	Commission compétente en matière d'urbanisme	
Présidence de l'Autorité de la concurrence	Commission compétente en matière de concurrence	
Président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Commission compétente en matière de transports	
Président de l'Autorité des marchés financiers	Commission compétente en matière d'activités financières	
Président de l'Autorité des normes comptables	Commission compétente en matière d'activités financières	
Président de l'Autorité de régulation des transports	Commission compétente en matière de transports	
Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	Commission compétente en matière de postes et de communications électroniques	
Présidence de l'Autorité de régulation des jeux en ligne	Commission compétente en matière de finances publiques	
Présidence de l'Autorité de sûreté nucléaire	Commission compétente en matière d'énergie	
Gouvernorat de la Banque de France	Commission compétente en matière monétaire	
Direction générale de la Caisse des dépôts et consignations	Commission compétente en matière d'activités financières	
Présidence du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales	Commission compétente en matière de recherche appliquée	
Présidence du Centre national de la recherche scientifique	Commission compétente en matière de recherche	
Présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Commission compétente en matière de santé publique	

Administration générale du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	Commission compétente en matière d'énergie
Présidence du collège de la Commission de régulation de l'énergie	Commission compétente en matière d'énergie
Présidence de la Commission du secret de la défense nationale	Commission compétente en matière de défense
Présidence de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	Commission permanente compétente en matière de libertés publiques
Présidence de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	Commission compétente en matière de lois électorales
Présidence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés	Commission compétente en matière de libertés publiques
Présidence de la Commission nationale du débat public	Commission compétente en matière d'aménagement du territoire
Présidence de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Commission compétente en matière de lois électorales
Présidence du directoire de la Compagnie nationale du Rhône	Commission compétente en matière d'énergie
Présidence du Conseil supérieur de l'audiovisuel	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Contrôle général des lieux de privation de liberté	Commission compétente en matière de libertés publiques
Présidence-direction générale d'Electricité de France	Commission compétente en matière d'énergie
Présidence-direction générale de La Française des jeux	Commission compétente en matière de finances publiques
Présidence du Haut conseil des biotechnologies	Commission compétente en matière d'environnement
Présidence du haut conseil du commissariat aux comptes	Commission compétente en matière de finances publiques
Présidence du collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Commission compétente en matière d'enseignement et de recherche
Présidence du collège de la Haute Autorité de santé	Commission compétente en matière de santé publique
Présidence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles
Présidence de l'Institut national de la recherche agronomique	Commission compétente en matière de recherche appliquée
Présidence de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale	Commission compétente en matière de recherche
Direction générale de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Commission compétente en matière d'environnement
Direction générale de l'institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Commission compétente en matière d'emploi
Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Commission compétente en matière de lois électorales
Présidence-direction générale de Météo-France	Commission compétente en matière d'environnement
Direction générale de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides	Commission compétente en matière de libertés publiques
Direction générale de l'Office national des forêts	Commission compétente en matière d'agriculture
Direction générale de la société anonyme Bpifrance	Commission compétente en matière d'activités financières
Présidence du conseil d'administration de La Poste	Commission compétente en matière de postes

	et communications
Présidence-direction générale de la Régie autonome des transports parisiens	Commission compétente en matière de transports
Présidence du conseil de surveillance de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
Présidence du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
Présidence déléguée du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
Présidence du conseil d'administration de Voies navigables de France	Commission compétente en matière de transports

Source : annexe à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.