

N° 10  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 octobre 2021

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

*tendant à fusionner diverses autorités administratives indépendantes,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise FÉRAT, M. Yves DÉTRAIGNE, Mme Sylvie VERMEILLET, MM. Pierre LOUAULT, Michel CANÉVET, Jean-Pierre DECOOL, Mme Patricia DEMAS, MM. Jacques LE NAY, Alain CADEC, Jean Pierre VOGEL, Louis-Jean de NICOLAÏ, Daniel LAURENT, Mme Françoise GATEL, M. Antoine LEFÈVRE, Mme Claudine THOMAS, MM. Daniel CHASSEING, Bruno BELIN, Mme Annick BILLON, M. Christian KLINGER, Mme Françoise DUMONT, M. Dany WATTEBLED, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Thierry MEIGNEN, Jean-François LONGEOT, Mme Vanina PAOLI-GAGIN, M. Bernard FOURNIER, Mme Catherine DUMAS, MM. Claude KERN, Michel LAUGIER, Laurent BURGOA, François BONHOMME, Alain CHATILLON, Mmes Sonia de LA PROVÔTÉ, Christine HERZOG, MM. Stéphane PIEDNOIR, Didier MANDELLI et Olivier CIGIOTTI,

Sénatrices et Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les comités consultatifs des ministères, les comités « Théodule », les autorités administratives indépendantes (AAI) ou les diverses agences font parfois parler d'eux pour des rapports détonants. Depuis quelques années, de nombreux efforts ont été entrepris pour rationaliser ces effectifs et ces dépenses.

Le nombre de comités « Théodule » a été considérablement réduit depuis une dizaine d'années (799 comités consultatifs en 2008 contre 387 en 2018) mais avec un effet limité budgétairement (36 millions d'euros en 2011 contre 23 millions € en 2017).

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API), la tendance s'est également poursuivie avec la loi du 20 janvier 2017 (*n°2017-55 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*) qui en supprime 18 fixant ainsi son nombre total à 26.

La Cour des comptes a toutefois relativisé cet effort en précisant que cette loi « *renforce une autonomie de gestion déjà large* ». En effet, passant de 367,8 millions d'euros en 2016 à 425 millions en 2018, le budget des AAI/API a augmenté de près de 15% !

Le spectre de leurs missions a été certes augmenté mais l'inflation de leurs dépenses est bien réelle et souvent incomprise par les Français.

Le champ des commissions consultatives est bien analysé par la Direction du budget ; des fusions/suppressions sont étudiées ou mises en place à chaque loi de finances ; on les retrouve dans le « jaune budgétaire ». La dernière salve de fusions/suppressions a été opérée par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

Afin de poursuivre le mouvement de rationalisation des dépenses publiques et d'amélioration de la simplification administrative, je propose à travers cette proposition de loi et cette proposition de loi organique de fusionner quelques autorités entre elles.

Le volume des dépenses publiques doit diminuer ; le spectre des missions de l'État doit être rationalisé. Les fusions que je propose visent à assurer des économies d'échelle et à simplifier la lecture administrative.

Je souhaite opérer quelques rapprochements :

- en élargissant les missions du Défenseur des droits qui ne serait plus seulement celui qui défend le justiciable vis-à-vis de l'administration mais également vis-à-vis de certains tiers privés. Le Médiateur national de l'énergie et le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires sont supprimés et leurs missions lui sont dévolues ;

- en regroupant les organismes de conseil, de médiation et de sanction autour de la donnée en rapprochant la CADA et la CNIL ;

- en créant une nouvelle instance pour la Transparence Publique et Administrative par la fusion de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique et la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques.

La proposition de loi que j'ai déposée prévoit les dispositions suivantes :

- **Transfert des compétences du médiateur national de l'énergie et du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires au Défenseur des Droits.**

Les missions du Défenseur des Droits ont fortement évolué depuis une dizaine d'années. D'abord Médiateur de la République, le Défenseur des droits est aujourd'hui chargé de défendre, d'une part, les droits des citoyens non seulement face aux administrations (ombudsman) mais dispose, d'autre part, de prérogatives particulières en matière de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, du respect de la déontologie des activités de sécurité.

Lui adjoindre des missions relatives à la défense du consommateur en matière énergétique me semble approprié : le médiateur national de l'énergie est chargé de recommander des solutions aux litiges entre les consommateurs et les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel (*et depuis 2015 à toutes les formes d'énergie dites « domestiques »*). Il participe à l'information des consommateurs sur leurs droits.

Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires a compétence pour attribuer ou non des indemnisations pour les personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des 210 essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre les années 1960 et 1998. Le Défenseur des Droits, indépendant également, peut effectuer cette mission.

**- Création de la Commission nationale de la protection des données qui sera la fusion de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) et de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).**

En premier lieu, précisons que la CADA et la CNIL partagent le même immeuble parisien Fontenoy-Séguir, situé au 20, avenue de Séguir et 3, place de Fontenoy.

Je souhaitais au préalable les fusionner avec la Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et de la Protection des droits sur Internet (HADOPI). Mais, le Gouvernement a lancé sa fusion avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

La fusion de la CNIL et de la CADA permettra de créer une véritable unité à la protection des données individuelles et pourra laisser envisager de nouvelles pistes pour la rationalisation des moyens et l'efficacité des contrôles et des sanctions.

**- Création d'une Haute autorité pour la transparence de la vie politique et administrative par le regroupement Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATPV) et la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP).**

La HATPV est chargée de recevoir, contrôler (avec l'administration fiscale) et publier les déclarations de situations patrimoniales et les déclarations d'intérêts de certains responsables publics. Elle peut également être consultée par ces derniers sur des questions de déontologie et de conflit d'intérêts relatifs à l'exercice de leur fonction et émettre des recommandations à la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a pour objet principal le contrôle des dépenses de campagne électorale et de financement des partis politiques français.

Ces deux entités visent à contrôler la vie politique avant la désignation (CNCCFP) ou pendant l'exercice du mandat ou de la fonction (HATPV). Ce contrôle du politique peut se faire en toute indépendance par la même autorité.

**Il est nécessaire de prendre quelques dispositions de nature organique pour fusionner ces quelques autorités administratives indépendantes.**

## Proposition de loi organique tendant à fusionner diverses autorités administratives indépendantes

### Article 1<sup>er</sup>

- ① La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits est ainsi modifiée :
- ② 1° Après le 4° de l'article 4, sont insérés des 4° *bis* et 4° *ter* ainsi rédigés :
- ③ « 4° *bis* De recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie et de participer à l'information des consommateurs d'énergie sur leurs droits conformément à la section 1 du chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'énergie ;
- ④ « 4° *ter* De statuer sur les demandes d'indemnisation formulées en vertu de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ; »
- ⑤ 2° Après le 4° de l'article 5, sont insérés des 5° et 6° ainsi rédigés :
- ⑥ « 5° Par tout consommateur non professionnel ou professionnel appartenant à la catégorie des microentreprises, ou son mandataire, s'agissant de litiges nés de l'exécution de contrats conclus avec une entreprise du secteur de l'énergie ;
- ⑦ « 6° Par toute personne souffrant d'une maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'État et, si elle est décédée, par ses ayants droit ; »
- ⑧ 3° Le I de l'article 11 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « – un médiateur du crédit, vice-président du collège chargé de l'énergie, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine ;
- ⑩ « – un adjoint, vice-président du collège chargé de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine. » ;
- ⑪ 4° Après l'article 15, sont insérés des articles 15-1 et 15-2 ainsi rédigés :
- ⑫ « *Art. 15-1.* – Lorsqu'il intervient en matière d'énergie, le Défenseur des droits consulte, sur toute question nouvelle, un collège qu'il préside et qui comprend, outre le médiateur de l'énergie, vice-président :
- ⑬ « 1° Deux personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat ;

- ⑭ « 2° Deux personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale ;
- ⑮ « 3° Une personnalité qualifiée désignée par le vice-président du Conseil d'État ;
- ⑯ « 4° Une personnalité qualifiée désignée par le premier président de la Cour de cassation.
- ⑰ « Les membres du collège sont désignés en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans le domaine des droits des consommateurs et de l'énergie.
- ⑱ « Les désignations du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale concourent à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.
- ⑲ « Lorsque le Défenseur des droits préside les réunions du collège, son adjoint ne prend pas part au vote.
- ⑳ « En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.
- ㉑ « *Art. 15-2.* – Lorsqu'il intervient en matière d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, le Défenseur des droits réunit un comité d'indemnisation qu'il préside et qui comprend, outre son adjoint, vice-président, dont la fonction est assurée par un membre du Conseil d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation, sur proposition, respectivement, du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour de cassation, huit personnalités qualifiées, dont au moins cinq médecins, parmi lesquels au moins :
- ㉒ « 1° Deux médecins nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de la radiopathologie ;
- ㉓ « 2° Un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels ;
- ㉔ « 3° Un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de l'épidémiologie ;
- ㉕ « 4° Un médecin nommé, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires.



- ②⑥ « Les huit personnalités qualifiées comprennent quatre femmes et quatre hommes.
- ②⑦ « Des suppléants de ces personnalités qualifiées sont désignés dans les mêmes conditions. Ils remplacent les membres titulaires en cas d'absence ou d'empêchement.
- ②⑧ « Lorsque le Défenseur des droits préside les réunions du collège, son adjoint ne prend pas part au vote.
- ②⑨ « En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. » ;
- ③⑦ 5° Après l'article 18, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :
- ③① « *Art. 18-1.* – Lorsqu'il statue sur les demandes d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, le Défenseur des droits procède ou fait procéder à toute investigation scientifique ou médicale utile, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.
- ③② « Il peut requérir de tout service de l'État, collectivité publique, organisme gestionnaire de prestations sociales ou assureur communication de tous renseignements nécessaires à l'instruction de la demande. Ces renseignements ne peuvent être utilisés à d'autres fins que cette dernière.
- ③③ « Les membres du collège et les agents désignés pour les assister doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des informations mentionnées aux premier et deuxième alinéas du présent article. » ;
- ③④ 6° Après l'article 30, il est inséré un article 30-1 ainsi rédigé :
- ③⑤ « *Art. 30-1.* – Le Défenseur des droits peut proposer aux victimes des essais nucléaires françaises une indemnisation de leur préjudice conformément aux dispositions de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Conformément à l'article 6 de cette loi, l'acceptation de l'offre d'indemnisation vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil et désistement de toute action juridictionnelle en cours. Elle rend irrecevable toute autre action juridictionnelle visant à la réparation des mêmes préjudices. » ;
- ③⑥ 7° Après l'article 33, il est inséré un article 33-1 ainsi rédigé :
- ③⑦ « *Art. 33-1.* – Le Défenseur des droits a qualité pour agir en justice au nom du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires. »

## Article 2

① I. – À la fin du second alinéa de l'article 9 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, les mots : « de l'informatique et des libertés et de la Commission d'accès aux documents administratifs » sont remplacés par les mots : « de la protection des données ».

② II. – Le tableau constituant l'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 est ainsi modifié :

③ 1° La vingt-sixième ligne est supprimée ;

④ 2° La trente et unième ligne est ainsi rédigée :

⑤

« Commission nationale de la protection des données	Présidence	»
---	------------	---

## Article 3

① I. – Le code électoral est ainsi modifié :

② 1° L'article L.O. 136-1 est ainsi modifié :

③ a) Au premier alinéa, la référence : « troisième alinéa de l'article L. 52-15 » est remplacée par la référence : « 8° du I de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique » ;

④ b) Au début du dernier alinéa, les mots : « Sans préjudice de l'article L. 52-15, » sont supprimés et les mots : « commission instituée par l'article L. 52-14 » sont remplacés par les mots : « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et administrative » ;

⑤ 2° À la fin du premier alinéa de l'article L.O. 187, les mots : « commission instituée par l'article L. 52-14 » sont remplacés par les mots : « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et administrative ».

⑥ II. – Le tableau constituant l'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 est ainsi modifiée :

⑦ 1° La trentième ligne est supprimée ;

⑧ 2° La quarante et unième ligne est ainsi rédigée :

⑨

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et administrative	Présidence
---	------------

#### Article 4

① I. – À compter du premier jour du deuxième mois suivant la promulgation de la présente loi, le Défenseur des droits succède au Médiateur national de l'énergie et au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires dans leurs droits et obligations au titre de leurs activités respectives.

② II. – Les détachements, les mises à disposition en cours et les contrats des agents contractuels de droit public auprès des autorités supprimées se poursuivent auprès de leurs successeurs.

③ III. – Les procédures ouvertes par le Médiateur national de l'énergie et le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires et non clôturées aux dates d'entrée en vigueur mentionnées au I se poursuivent devant le Défenseur des droits.

④ À cette fin, les actes valablement accomplis par le Médiateur national de l'énergie et le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires sont réputés avoir été valablement accomplis par le Défenseur des droits.