

N° 313

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et plusieurs de ses collègues portant **statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes** et sur la proposition de loi organique de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et plusieurs de ses collègues relative aux **autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes**,*

Par M. Philippe BONNECARRÈRE,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Sénat : 225 et 226 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
• PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES	11
<i>Article 4</i> (la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010) Modification de la liste des institutions et des emplois concernés par la procédure de nomination mentionnée au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution	11
• PROPOSITION DE LOI PORTANT STATUT GÉNÉRAL DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES	13
<i>Article 25 Alinéas 2, 6 et 10</i> (art. L. 212-6-7 du code du cinéma et de l’image animée et art. L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle) Suppression de la qualité d’autorité administrative indépendante à l’Autorité de régulation de la distribution de la presse, à la Commission nationale d’aménagement cinématographique et à la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet	13
<i>Article 26</i> (art. L. 232-5, L. 232-6, L. 232-7 et L. 232-8 du code du sport) Dispositions spécifiques relatives à l’Agence française de lutte contre le dopage	23
<i>Article 39</i> (art. 4, 5, 7 et 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) Dispositions spécifiques relatives au Conseil supérieur de l’audiovisuel	27
<i>Article 41</i> (art. L. 114-3-3, L. 114-3-6 et L. 114-3-7 du code de la recherche) Organisation et fonctionnement du Haut Conseil de l’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur	36
EXAMEN EN COMMISSION	39
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	55

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité **rétablir l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) dans leur qualité d'autorité administrative indépendante (AAI).**

Elle a, en outre, **maintenu, pour les médiateurs** du livre, du cinéma et celui, prochainement créé, de la musique, **l'obligation de transmettre au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration patrimoniale et d'intérêts**, quand bien même le statut d'AAI leur est retiré par la présente proposition de loi.

Elle a également **rétabli l'obligation faite aux membres et anciens membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de respecter le secret des délibérations**, ainsi que le fait, pour les anciens membres, de **s'abstenir durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, de toute prise de position publique** sur les questions en cours d'examen.

La commission a enfin **assoupli le dispositif de renouvellement par moitié des membres du Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) tous les trois ans**, afin de tenir compte de leur nombre impair et du nombre impair des collèges dont ils sont issus.

Mesdames, Messieurs,

Déposées le 7 décembre 2015 par Marie-Hélène des Esgaulx, Jacques Mézard et Jean-Léonce Dupont, la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et la proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes représentent **la traduction législative des conclusions de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes**, dont le rapport¹ a été rendu public le 28 octobre dernier. La commission d'enquête y livre **une analyse parfois sévère sur ces structures**, qu'elle juge trop nombreuses et insuffisamment contrôlées. *« Détenrices pour certaines d'entre elles d'un pouvoir considérable dans les secteurs clés de la vie de la Nation, elles se sont imposées comme un "État dans l'État", obligeant le pouvoir politique à composer avec elles ».*

Logiquement, la proposition de loi organique et la proposition de loi issues de ces travaux visent à **identifier les autorités administratives indépendantes pour lesquelles ce statut apparaît légitime, supprimant en conséquence cette qualité aux autres**. Pour les autorités ainsi maintenues, les textes précités fixent les règles essentielles de nomination, d'organisation et de fonctionnement.

Plusieurs autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, qu'elles soient maintenues ou supprimées par les auteurs, interviennent dans **les secteurs de compétence de votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication**. Elle s'est, en conséquence, **saisie pour avis de l'article 4 de la proposition de loi organique** relatif aux règles de nomination des présidents de certaines autorités et **des articles 25, 26, 39 et 41 de la proposition de loi**, qui traitent respectivement de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), de la Commission nationale d'aménagement cinématographique (CNAC), de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits du Internet (Hadopi), de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), du

¹ « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler » - Rapport n° 126 (2015-2016).

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et du Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Elle s'est également intéressée à **la liste des autorités administratives maintenues annexée à l'article 1^{er} de la proposition de loi**, dans la mesure où leur définition conduit à supprimer, en creux, la qualité d'autorité administrative indépendante aux structures qui n'y figurent pas. Tel est le cas, dans le champ de compétence de votre commission, **du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP) et des médiateurs du cinéma et du livre**. Cette sélection ne pose **nulle difficulté** pour ces trois instances, dont, par ailleurs, ni l'existence ni le champ de compétence ne sont remis en cause par la présente proposition de loi.

Les missions des médiateurs et leur statut de personne physique unique ne justifient pas absolument qu'ils soient qualifiés d'autorités administratives indépendantes. En revanche, il a semblé utile à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication de prévoir, en complétant l'article 46 de la proposition de loi portant modification de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, que ces **médiateurs**, comme celui de la musique, qui verra le jour à l'issue de l'adoption du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, soient soumis, **aux fins de transparence vis-à-vis des acteurs des champs culturels concernés** et comme les membres des autorités administratives indépendantes, à **une obligation de déclaration patrimoniale et d'intérêt** auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Par ailleurs, **le Conseil supérieur de l'AFP ne dispose ni de la légitimité ni des pouvoirs justifiant un tel statut** : votre commission avait considéré, lors des débats relatifs à la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, que sa mission de contrôle du conseil d'administration de l'Agence était insuffisamment exploitée et proposé la création d'une véritable commission de surveillance fusionnant le conseil supérieur et la commission financière. Cette solution n'avait finalement pas été retenue par la commission mixte paritaire, **sous le prétexte, notamment, du statut d'autorité administrative indépendante du conseil supérieur**, qui aurait rendu sa dilution délicate. Cet argument n'a guère convaincu votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui, en tout état de cause, ne peut qu'être **satisfaite d'une mesure qui pourrait faciliter, à terme, une évolution de la gouvernance de l'AFP**.

Elle ne voit, en outre, **nul inconvénient à ce que la CNAC ne dispose plus de cette qualité**, comme le propose l'article 25 de la proposition de loi.

En revanche, elle est farouchement opposée à la suppression du statut d'autorité administrative indépendante pour l'ARDP et d'autorité publique indépendante pour la Hadopi, tant pour des raisons d'indépendance vis-à-vis des secteurs qu'elles régulent que de la nature des missions de régulation et, pour la Hadopi, de sanction qui leur sont confiées. Il lui semble absolument essentiel que l'ARDP demeure libre des éditeurs de presse, ainsi que s'y est employée la loi du 17 avril 2015 susmentionnée qui, il y a quelques mois à peine, lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante.

Quant à la Hadopi, dont votre commission a, dans un récent rapport d'information¹, rappelé l'utilité, elle estime que son indépendance constitue la condition indispensable à l'établissement d'un équilibre entre les intérêts antagonistes des ayants droit et des internautes consommateurs d'œuvres culturelles, et à la garantie de la **sécurité juridique nécessaire à la mise en œuvre de la réponse graduée et de la régulation des mesures techniques de protection**. Votre commission a donc rétabli ces deux autorités dans leur statut existant, en les intégrant à la liste annexée à l'article 1^{er} et en modifiant en conséquence l'article 25 de la proposition de loi.

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a, par ailleurs, pris connaissance des réserves² apportées par l'AFLD aux changements apportés à son mode de fonctionnement par ces deux textes législatifs. Elle estime toutefois, contrairement à l'Agence, que les avantages à en attendre sont supérieurs aux inconvénients qui peuvent être redoutés. C'est le cas, en particulier, de la nomination du président de l'AFLD par le Président de la République dans les conditions définies par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, prévue par l'article 4 de la proposition de loi organique, qui apporte des garanties de transparence renforcées compte tenu, en particulier, de l'intervention des commissions compétentes des deux assemblées. La suppression de la possibilité de renouveler une fois les mandats des membres du collège constitue également, aux yeux de votre commission, une condition importante de garantie de leur indépendance.

Les modifications apportées au statut et au fonctionnement du CSA sont de portée assez limitée puisque la plupart des dispositions du « statut général » des autorités administratives indépendantes créé par la proposition de loi lui étaient déjà applicables. On notera toutefois que la proposition de loi **supprime des dispositions qui ouvraient au conseil la possibilité de suggérer des modifications législatives et réglementaires** dans le cadre de son rapport annuel. Le recours à cette compétence dans le cadre de son rapport annuel pour 2013 n'avait pas été considéré comme une expérience probante compte tenu de la retenue attendue, de la part d'une autorité indépendante, sur l'évolution de ses propres compétences.

¹ « Hadopi : totem et tabou » - Rapport n° 600 (2014-2015).

² Délibération n° 2016-2 JUR du 7 janvier 2016 du collège de l'AFLD.

Deux difficultés sont néanmoins apparues concernant les modifications apportées au statut du CSA. La première concerne **la suppression du secret des délibérations**, qui constitue une difficulté sérieuse au regard des sujets traités par le conseil. Votre commission a adopté un amendement ayant pour objet de **rétablir cette mention**. La seconde difficulté concerne la date prévue pour la publication des rapports annuels des autorités indépendantes. Substituer à la date actuelle - la fin du premier trimestre - le délai limite du 1^{er} juin aurait eu pour effet de rendre inopérante la disposition du dernier alinéa de l'article 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui prévoit que le président du CSA vient présenter son rapport public devant les commissions compétentes des assemblées. Une telle présentation, pour être pertinente, doit nécessairement intervenir au premier trimestre, ce qui appelle **une modification de la date de publication des rapports annuels des autorités indépendantes**.

Enfin, lors de l'examen du projet de loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication avait approuvé la transformation de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur en Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) notamment parce qu'à l'instar de sa prédécesseure, **le Haut Conseil est une autorité administrative indépendante, garante de la qualité des évaluations et tenue de s'inspirer des meilleures pratiques internationales**. Votre commission se félicite donc que la présente proposition de loi maintienne ce statut au HCERES, tout en renvoyant au statut général des autorités administratives indépendantes les dispositions sur la durée du mandat, les règles de déontologie et les modalités de nomination des parlementaires dans cette instance. En ce qui concerne le renouvellement partiel du collège qui administre le HCERES, votre commission a **assoupli le dispositif pour tenir compte du nombre impair de membres à renouveler**.

¹ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013.

EXAMEN DES ARTICLES

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

Article 4

(la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010)

Modification de la liste des institutions et des emplois concernés par la procédure de nomination mentionnée au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

I. Le droit en vigueur

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose qu' « 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. »

Le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010¹ fixe la liste des institutions et des emplois concernés par la procédure de nomination mentionnée au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

II. Les modifications apportées par la présente proposition de loi

Le présent article modifie ce tableau.

Le 1° modifie la troisième ligne de ce tableau afin de tenir compte de la suppression de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et de son remplacement par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Il opère également une coordination avec l'article 41 de la proposition de loi sur le statut général des

¹ Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

autorités administratives indépendantes¹ : le président du HCERES est désormais le président du collège qui administre cette AAI et non plus du conseil.

Le 2° de cet article intègre ensuite le Président de l'Agence française de lutte contre le dopage parmi les fonctions qui doivent être pourvues conformément à la procédure définie par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution qui prévoit une nomination par le Président de la République sous réserve d'une absence de vote négatif exprimé par les 3/5^{ème} des membres des commissions en charge des affaires culturelles dans chacune des assemblées.

III. La position de votre commission

Votre commission saisie pour avis a considéré en particulier que l'intégration de l'AFLD parmi les institutions dont le président devait être nommé selon la procédure définie par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution répondait à **une évolution naturelle compte tenu des impératifs du contrôle parlementaire et de la nécessaire transparence des nominations.**

Au demeurant, votre rapporteur pour avis observe qu'**une telle évolution n'empêchera aucunement le président de la République de désigner le représentant du Conseil d'État pour présider cette agence** comme c'est le cas, « de droit », aujourd'hui. **A contrario, un autre choix sera également possible** afin de répondre à d'autres priorités ou pour tenir compte des profils des membres du collège, ce qui constituera une garantie supplémentaire de qualité concernant le choix à réaliser.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Qui lève l'ambiguïté liée à l'utilisation du terme « conseil » pour désigner à la fois le Haut Conseil et le conseil qui l'administre, désormais qualifié de « collège ».

**PROPOSITION DE LOI PORTANT STATUT GÉNÉRAL DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES
INDÉPENDANTES ET DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES**

Article 25

Alinéas 2, 6 et 10

(art. L. 212-6-7 du code du cinéma et de l'image animée
et art. L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle)

**Suppression de la qualité d'autorité administrative indépendante
à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, à la Commission
nationale d'aménagement cinématographique et à la Haute autorité
pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet**

I. Le texte de la proposition de loi

Le présent article traite, dans ses alinéas 2, 6 et 10, respectivement de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), de la Commission d'aménagement cinématographique (CNAC) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), auxquelles il retire la qualité d'autorité administrative indépendante (AAI) ou d'autorité publique indépendante (API).

A. L'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)

L'entrée de la presse écrite dans une grave crise économique et les intérêts parfois divergents des acteurs de la filière au regard des réformes, parfois douloureuses, que nécessitait la situation a conduit le législateur, avec la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, à créer, au côté de l'instance de gouvernance professionnelle que constitue le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) issu de la loi fondatrice n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques dite « Bichet », une Autorité de régulation de la presse (ARDP).

Il avait été toutefois initialement envisagé de modifier le statut du CSMP lui-même. Dans son discours de clôture des États généraux de la presse le 23 janvier 2009, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, estimait ainsi : « *il faut changer le Conseil supérieur des messageries de presse, non pas le renforcer en laissant son statut inchangé, mais en faire une instance réellement indépendante avec une composition totalement différente, dotée de réelles compétences, chargée de concilier une distribution efficace de la presse et le respect du pluralisme, de veiller à ce qu'aucun éditeur ne fasse l'objet de mesures arbitraires et de garantir des conditions concurrentielles entre tous les acteurs, messageries, dépositaires et diffuseurs* ».

À cet effet, une mission fut confiée à Bruno Lasserre, alors président de l'Autorité de la concurrence, dont le rapport rendu public le 9 juillet 2009 prônait **une régulation de la distribution de la presse par une autorité indépendante des éditeurs** par une profonde réforme du CSMP. Tel ne fut finalement pas le choix retenu par le législateur, qui créa, au côté d'un CSMP modestement rénové, **une « toute petite autorité administrative indépendante »** selon les termes du député Pierre-Christophe Baguet lors des débats à l'Assemblée nationale.

La mission de l'ARDP consistait initialement à **rendre exécutoires les décisions normatives prises par le CSMP et à arbitrer les différends** relatifs au fonctionnement des messageries ou à l'organisation du réseau de distribution en cas d'échec de la procédure de conciliation devant le Conseil supérieur.

Le **système de régulation bicéphale** ainsi mis en place et **déséquilibré à première vue** - l'ARDP ne comptait initialement que quatre membres, ne disposait pas de sa propre expertise et était financée par la profession -, **a largement contribué à la restructuration de la filière**, malgré de nombreux recours contentieux, systématiquement déboutés, contre ses décisions.

Pour tenter de limiter les blocages constatés, la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a **assis le pouvoir de l'ARDP, en l'installant officiellement dans un statut d'autorité administrative indépendante**, financée à ce titre par les pouvoirs publics et non plus, ce qui représentait une sérieuse brèche dans le principe d'indépendance, par les éditeurs. À l'initiative de votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, il a, en outre, été **précisé que l'ARDP dispose des crédits nécessaires à la mise en œuvre de ses missions**, dont le contrôle, pour éviter toute lourdeur administrative, ne ressort pas de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Il est, en effet, apparu essentiel que l'enveloppe budgétaire consacrée à l'ARDP couvre ses modestes frais de fonctionnement. Jusqu'alors, au mépris de toute **indépendance fonctionnelle**, l'ARDP était hébergée dans les locaux du CSMP et son secrétariat assuré par les collaborateurs du CSMP.

Le sénateur Patrice Gélard dans un rapport relatif aux autorités administratives indépendantes, publié en juin 2006 au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation estimait à cet égard : *« si l'attribution de la personnalité morale ne constitue pas une panacée, il convient toutefois de mieux assurer l'autonomie financière, mais aussi l'indépendance fonctionnelle, de ces autorités et de contrôler parallèlement le contrôle du Parlement sur leur activité »*. Il estimait, en outre, que *« l'indépendance organique de l'autorité doit avoir pour corollaire l'attribution de moyens humains suffisants pour assumer ses missions en toute impartialité. En effet,*

une autorité administrative indépendante qui ne serait pas suffisamment dotée en moyens d'expertise autonomes pourrait se trouver en situation de faiblesse face à des acteurs professionnels susceptibles de mobiliser des ressources importantes ».

En application du principe d'indépendance financière, **400 000 euros ont été, pour la première fois, inscrits au bénéfice du fonctionnement de l'ARDP** dans la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, dont 200 000 euros destinés au renforcement de son expertise, *via* la rémunération d'un cabinet de conseil financier chargé d'accompagner l'ARDP dans sa réforme des barèmes des messageries.

Par ailleurs, la loi du 17 avril 2015 précitée est venue **renforcer l'expertise de l'ARDP** en lui assignant un quatrième membre, désigné par le président de l'Autorité de la concurrence pour ses compétences dans les domaines économique et industriel. Afin d'**éviter toute déperdition brutale des compétences** à l'issue du mandat du collègue, l'Autorité de régulation est désormais renouvelée par moitié tous les deux ans et le mandat de ses membres peut être reconduit une fois. Enfin, l'ARDP a désormais la faculté d'inscrire une question à l'ordre du jour du CSMP, mais également **le pouvoir de réformer ses décisions**.

Quelques mois à peine après la promulgation de la loi du 17 avril 2015 conférant explicitement la qualité d'AII à l'ARDP et à l'aube d'un premier exercice financier autonome, l'**alinéa 2** du présent article propose de **lui retirer ce statut**, en supprimant la mention à l'article 17 de la loi Bichet du 2 avril 1947.

B. La Commission nationale d'aménagement cinématographique (CNAC)

La réglementation applicable à l'implantation et à l'extension des établissements de spectacles cinématographiques ressort de l'article 14 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite « **loi Raffarin** », qui **a repris, en les adaptant au cinéma, les dispositions de droit commun** des articles 36-1 à 36-6 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer ». Précédemment, l'implantation des multiplexes n'était donc soumise qu'à la seule réglementation relative à l'autorisation d'exercice, applicable à tout exploitant de salle.

L'année 1996 marque un tournant en matière d'encadrement des implantations des établissements cinématographiques : afin, déjà de se prémunir contre le risque de fermeture des petites salles de centre-ville, l'article 89 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier instaure un dispositif provisoire de six mois soumettant les établissements de plus de 2 000 places au régime d'autorisation prévu par la « loi Royer », avant que **la loi du 5 juillet 1996 précitée ne crée un régime d'autorisation administrative ad hoc**.

La réglementation applicable à l'aménagement cinématographique du territoire fut donc initialement élaborée sur **le modèle du régime juridique relatif à l'ouverture et à l'extension des grandes surfaces commerciales**. Par analogie, la réglementation cinématographique a donc pour vocation d'encadrer l'installation des établissements de grande dimension, objectif progressivement étendu à **la quasi-totalité des salles avec l'abaissement, par étapes, des seuils d'autorisation** (1 500 à 2 000 places pour les exploitations de plus de cinq ans avant 1996, puis 1 000 places avec la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 800 places avec la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, enfin **300 places** depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat).

Le dispositif a ensuite fait l'objet d'un réaménagement dans le cadre de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) afin, d'une part, de le rendre **conforme aux règles communautaires** et, d'autre part, de mieux répondre aux **objectifs d'aménagement culturel du territoire et de développement durable**.

De nouveaux critères ont été introduits afin de répondre aux exigences de la Commission européenne, lesquelles visent à remplacer les critères économiques, notamment concurrentiels, sur lesquels pouvaient s'appuyer les décisions d'autorisation d'équipement cinématographique, par des critères permettant d'évaluer l'effet des projets soumis à autorisation sur **la diversité de l'offre cinématographique, l'aménagement culturel du territoire et le développement durable**. Le dispositif fut en outre, à cette occasion, **intégré pour partie au code du cinéma et de l'image animée** (articles L. 212-6 et suivants), en complément des dispositions du code de commerce, au détriment de sa lisibilité.

La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a utilement entrepris d'**unifier l'ensemble des dispositions relatives au régime d'implantation des établissements cinématographiques en les rassemblant dans le code du cinéma et de l'image animée**. À cette occasion, ont été **consacrées, en tant que telles, les commissions départementales d'aménagement cinématographique (CDAC) et la CNAC**, qui constituaient jusqu'alors des émanations des commissions départementales et nationale d'aménagement commercial.

Avec cette dernière réforme, **la CNAC s'est émancipée de la commission nationale d'aménagement commercial**, qui demeure régie par le code de commerce. Elle compte désormais **neuf membres, soit une personnalité qualifiée supplémentaire en matière de cinéma**, nommés par décret pour une durée de six ans non renouvelable. Les conditions de désignation de ses membres comme les modalités de fonctionnement de la CNAC sont fixées par un décret en Conseil d'État.

Outre les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), la commission comprend :

- deux personnalités qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographiques, dont une proposée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), désignées par le ministre en charge de la culture ;

- trois personnalités qualifiées en matière de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi désignées par le président de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et le ministre chargé de l'urbanisme.

Cette nouvelle composition traduit **le souci de prendre en considération les spécificités de l'activité cinématographique par rapport au secteur commercial.**

Les membres de la CNAC sont soumis, depuis la loi du 18 juin 2014 susmentionnée, à **un strict régime de déclaration patrimoniale et d'intérêts** auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, dans les conditions prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette obligation fait l'objet du premier alinéa de l'article L. 212-6-7 du code du cinéma et de l'image animée.

En l'absence de qualification explicite, par le législateur, de la CNAC en tant qu'AAI, seule l'application du régime de déclaration précité à ses membres la fait entrer dans cette catégorie, d'autant que ce statut ne saurait être considéré comme constitutif de ses missions, précisées aux articles L. 212-10-3 à L. 212-10-9 du code du cinéma et de l'image animée, puisque la CNAC n'agit qu'en recours des décisions prises par les CDAC, en amont d'un éventuel recours contentieux.

Dès lors, la suppression du premier alinéa de l'article L. 212-6-7 relatif aux obligations de déclaration, opérée par l'**alinéa 6** du présent article, conduit à la suppression du seul élément ayant conduit la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à considérer la CNAC comme une AAI et, partant, à **l'extinction de cette qualification.**

C. La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)

La Hadopi est issue des lois n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la création sur Internet et n° 2009-1311 du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet. Ses missions sont triples ; l'institution est ainsi chargée :

- **d'encourager le développement de l'offre légale et d'observer l'utilisation licite et illicite des œuvres** auxquelles est attaché un droit d'auteur ou un droit voisin sur Internet ;

- **de protéger ces mêmes œuvres par le biais de la réponse graduée ;**

Le dispositif est pensé comme **un outil pédagogique d'avertissement** destinée à rappeler aux titulaires d'un abonnement à Internet utilisé pour télécharger ou mettre à disposition une œuvre protégée leur obligation de surveillance de cet accès. En cas de manquement réitéré, après l'envoi de deux recommandations, la Commission de protection des droits peut saisir le Procureur de la République au titre de la contravention de **négligence caractérisée**. Pour un particulier, l'amende encourue peut s'établir à 1 500 euros. Le décret n° 2013-596 du 8 juillet 2013 a supprimé la possibilité offerte au juge de prononcer une peine complémentaire de suspension de l'accès Internet pour une durée maximale d'un mois.

- enfin, de **réguler et d'assurer une veille dans le domaine des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres protégées** par un droit d'auteur ou un droit voisin.

La Hadopi a été **consacrée par le législateur comme une API, dotée à ce titre de la personnalité morale**. Le choix de recourir à ce statut s'est **fondé sur des considérations d'ordre essentiellement juridique**, compte tenu de la nature même des missions et des pouvoirs afférents qui lui ont été confiés.

Ce statut d'API résulte d'abord de la transposition de la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 par la loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, dite DADVSI. Le législateur français a manifesté, à cette occasion, sa volonté d'instaurer un mode de régulation des mesures techniques de protection (MTP) en confiant à une API, l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT), plutôt qu'à l'autorité judiciaire, **des pouvoirs de règlement de différends, d'injonctions et de sanctions financières**.

Afin d'éviter que la surprotection juridique des mesures techniques de protection (MTP) ne conduise à entraver des usages légitimes des œuvres par le public, la directive 2001/29/CE a exigé que la protection des MTP par les États membres s'accompagne de « *mesures appropriées* » permettant aux bénéficiaires de certaines exceptions au droit d'auteur de bénéficier desdites exceptions. À ce titre, la France a donc choisi de créer **un régulateur indépendant spécialisé** auquel ont été confiés :

- **un pouvoir quasi-juridictionnel** de connaître des règlements de différends individuels sur les mesures techniques de protection posant des problèmes d'interopérabilité ou entravant le bénéfice par le public de certaines exceptions au droit d'auteur ;

- un pouvoir d'avis sur ces questions ;

- un pouvoir réglementaire pour fixer le nombre minimal de copies privées autorisées et déterminer les modalités d'exercice des exceptions concernées.

Alors même que la question de l'opportunité de la création d'une nouvelle AAI avait été soulevée lors des débats parlementaires, le législateur de 2006 a finalement considéré que ce statut était le seul susceptible à la fois d'offrir toutes **les garanties d'impartialité** attendues sans que l'action publique ne soit paralysée par les antagonismes entre les intérêts privés en présence et de répondre aux exigences d'indépendance pour éviter les interventions politiques sur ces questions.

Le choix de **la création d'une instance spécialisée** s'est également imposé, dans la mesure où la régulation par la seule voie législative et réglementaire est apparue inadaptée en raison du caractère trop général et intangible des normes ainsi créées, dans un secteur à l'évolution technologique et économique extrêmement rapide et nécessitant **souplesse et adaptabilité**. D'ailleurs, le rapport d'information des députés Christian Vanneste et René Dosièr¹, pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2925) du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes souligne au titre des bonnes justifications à l'origine de la création d'une AAI : *« il apparaît un besoin évident d'expertise technique, en étroite association avec les professionnels pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles. Ce besoin est d'autant plus grand que les domaines régulés recouvrent des matières évolutives qui imposent l'immédiateté. Le régulateur doit s'adapter à l'évolution des besoins et des marchés ; il fait évoluer en permanence la règle pour mieux suivre l'évolution des comportements sur le terrain et l'inventivité des opérateurs »*.

La Hadopi prenant, en 2009, la suite des missions de l'ARMT, a également, et pour des raisons identiques, hérité de son statut d'API. Il ne fut d'ailleurs **nullement question d'y renoncer**, dans la mesure où **l'exigence d'indépendance et d'impartialité constitue également une condition indispensable pour la mise en œuvre de la procédure de réponse graduée**, mission centrale confiée à la Hadopi dès sa création.

En effet, la procédure de réponse graduée ne relève pas d'une activité administrative classique mais a été qualifiée, par le rapporteur public, de **procédure « pré-pénale »**² dans le cadre du recours introduit devant le Conseil d'État contre le décret n° 2010-872 du 26 juillet 2010 relatif à la procédure devant la commission de protection des droits de la Hadopi.

Cette commission joue un rôle d'intermédiaire entre les ayants droit et les fournisseurs d'accès à Internet, ce qui permet de **garantir le respect de la protection des données personnelles et des libertés individuelles**. Conformément aux exigences du Conseil Constitutionnel³, la commission de protection des droits est seule à détenir les informations personnelles des internautes, dans la mesure où les ayants droit n'ont pas accès aux données

¹ Rapport d'information n° 4020 du 1^{er} décembre 2011.

² Conseil d'État, 19 octobre 2011, French Data Network, n° 342405.

³ Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 et décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009.

nominatives et ne sont pas autorisés à collecter des données (y compris anonymes) en dehors d'une saisine des juridictions.

Pourtant, l'**alinéa 10** du présent article modifie l'article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle pour **substituer à sa qualité d'API celle d'établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture.**

II. La position de votre commission pour avis

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication ne voit **nul obstacle** à la suppression, par l'**alinéa 6** du présent article, de la qualité d'AAI, **de l'ordre de l'implicite en l'absence de consécration législative**, à la CNAC, par ailleurs déjà financée sur les crédits du CNC.

En revanche, elle exprime **son incompréhension - et son opposition** - quant à **la suppression de ce même statut s'agissant de l'ARDP**, opérée par l'**alinéa 2** du présent article, après que le Sénat a soutenu l'inverse l'an passé.

Au-delà d'une **dommageable instabilité législative**, l'évolution proposée soulève plusieurs difficultés, qui devraient conduire à y renoncer :

- d'abord, la qualification d'AAI de l'ARDP répond au **besoin d'une régulation indépendante du secteur particulier de la distribution de la presse.**

De fait, le législateur de 2011 a considéré qu'au regard du principe fondamental de liberté de la presse affirmé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'objectif à valeur constitutionnelle de « *pluralisme des quotidiens d'information politique et générale* »¹, il n'était **pas opportun de confier à l'État lui-même le soin de réguler ce secteur.** En outre, la loi Bichet dispose que « *la diffusion de la presse imprimée est libre* » et le choix d'une distribution organisée directement par les éditeurs de presse est demeuré constant depuis lors.

- ensuite, **l'indépendance « institutionnelle » de l'ARDP a été reconnue par le juge.**

Dès 2013, saisie de litiges portant sur les décisions d'homologation prises par l'ARDP, la Cour d'appel de Paris a rappelé que le législateur avait souhaité concilier « *l'exigence d'indépendance des autorités chargées de la régulation d'un secteur économique et la tradition d'autorégulation de la distribution de la presse* », ce qui a permis aux magistrats de juger « *qu'en raison de ses missions, de sa composition et du mode de désignation de ses membres, [l'ARDP] doit être considérée comme une autorité administrative* »

¹ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984

indépendante »¹. Dans le silence de la loi, la Cour a ainsi été conduite, précocement, à identifier l'ARDP à une AAI.

En 2015, avant même la promulgation de la loi du 17 avril de la même année, elle a écarté toute méconnaissance du droit européen de la concurrence par le dispositif institué par la loi du 20 juillet 2011 en relevant à nouveau que « *par sa composition (...) et du fait des missions qui lui sont confiées, l'ARDP présente les garanties d'indépendance et d'impartialité requises d'une autorité administrative indépendante* »².

Plus récemment, **le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-511 du 7 janvier 2016, a réaffirmé la qualité d'AAI de l'ARDP**. Saisi par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 971 du 6 octobre 2015), d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 6° de l'article 18-6 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, le Conseil a notamment considéré que « *le contrôle et la régulation du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau sont confiés au Conseil supérieur des messageries de presse, personne morale de droit privé, ainsi qu'à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, autorité administrative indépendante* ».

- enfin, **la qualification d'AAI de l'ARDP garantit une réelle autonomie de son fonctionnement, sous le contrôle du Parlement**.

La reconnaissance explicite du caractère d'AAI de l'ARDP par la loi du 17 avril 2015 susmentionnée s'est accompagnée d'une refonte de son mode de financement. En installant l'ARDP en personne juridique indépendante **financée par le budget de l'État**, le législateur a garanti son autonomie de fonctionnement. Le président de l'ARDP, sur le fondement du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, est l'ordonnateur secondaire de ses dépenses. En outre, le contrôle exercé par le Parlement sur l'action régulatrice de l'ARDP se trouve renforcé, puisque **les parlementaires peuvent désormais se prononcer sur les crédits qui lui sont alloués**.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté **un amendement de suppression de l'alinéa 2 du présent article, afin de conserver à l'ARDP sa qualité d'AAI**.

Elle s'oppose également vigoureusement au changement de statut prévu pour la Hadopi par l'alinéa 10 du présent article.

¹ Arrêt n° 2012/06894 du 20 juin 2013, *Société Messageries lyonnaises de presse (MLP)*.

² Arrêt n° 2013/23075 du 20 janvier 2015, *M. Foulon et autres*.

S'agissant des missions afférentes aux MTP, il lui apparaît que **de telles attributions ne sauraient, par nature, être exercées par un établissement public administratif (EPA), dès lors qu'elles nécessitent, eu égard aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Constitution, des garanties solides d'indépendance et d'impartialité.**

Cette analyse s'inscrit dans le prolongement de la recommandation formulée par le Conseil d'État dans son rapport de 2001¹ sur les autorités administratives indépendantes selon laquelle *« le statut d'établissement public ne serait pas adapté à une autorité de régulation, laquelle n'a pas pour mission de gérer un service public et qui doit être en mesure d'exercer un certain pouvoir réglementaire et, le cas échéant, de prendre des sanctions, à l'égard de personnes qui ont la qualité d'opérateurs mais non d'usagers d'un service public. Au demeurant, la notion d'établissement public implique une tutelle, ce qui n'est guère conciliable avec la notion d'autorité administrative indépendante ».*

Le changement de statut de la Hadopi en EPA opérerait, en outre, un éclatement des missions de la Haute autorité pour **revenir sur le choix du législateur de 2006 d'instaurer une régulation des MTP au profit du juge.** Pourtant, les raisons ayant conduit à ce choix restent toujours pertinentes compte tenu d'une part, de l'aspect essentiellement technique de cette matière et d'autre part, des réticences des particuliers et petites structures visés par ces questions à devoir saisir le juge contre d'importants acteurs économiques.

La suppression de la qualité d'API aurait également de **graves conséquences s'agissant des garanties d'impartialité et de respect des droits des internautes dans le cadre de l'examen de leurs situations individuelles au cours de la procédure de réponse graduée** (respect du contradictoire, confidentialité de la procédure, mécanisme de délibération des trois magistrats composant la CPD).

Si les API et les EPA partagent des caractéristiques communes telles que leur principe de spécialité ou la soumission aux règles de droit public dans leur organisation et leur fonctionnement, ils ne constituent pas pour autant des modes d'actions publiques substituables répondant aux mêmes enjeux et finalités administratifs. Comme l'énoncent à l'unisson les rapports² sur la thématique des autorités administratives indépendantes, leur création se justifie lorsqu'il s'agit de leur confier **une mission de régulation ou de garantir l'exercice d'une liberté publique.** Tel est bien le cas de la Hadopi.

¹ Rapport public du Conseil d'État (2001), *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes.*

² Rapport du Conseil d'État (2001), rapport d'information n° 4020 des députés René Dosière et Christian Vanneste (2011), rapport d'information du sénateur Patrice Gélard du 15 juin 2006, rapport n° 126 (2015-2016) de la commission d'enquête sénatoriale sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes.

En outre, devant la nécessité de renforcer l'efficacité des politiques publiques en matière de lutte contre les contenus illégaux sur Internet, ce choix initial de recourir à une API et à des outils adaptés de prévention, de médiation, voire de sanction, pour traiter de ces questions apparaît plus que jamais pertinent et d'actualité, comme le rappelait récemment les sénateurs Corinne Bouchoux et Loïc Hervé dans leur rapport d'information consacré au bilan et aux perspectives de la Hadopi¹.

Dès lors, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté **un amendement de suppression de l'alinéa 10 du présent article.**

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 26

(art. L. 232-5, L. 232-6, L. 232-7 et L. 232-8 du code du sport)

Dispositions spécifiques relatives à l'Agence française de lutte contre le dopage

I. Le droit en vigueur

L'article L. 232-5 du code du sport détermine le rôle de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) en lui confiant la **mission de définir et mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage.** Elle bénéficie pour ce faire de la **qualité d'autorité publique indépendante et est dotée de la personnalité morale.** Il lui revient selon les termes de la loi de coopérer avec l'Agence mondiale antidopage, avec les organismes reconnus par celle-ci et disposant de compétences analogues aux siennes et avec les fédérations sportives internationales.

Parmi ses principales actions, l'AFLD définit un programme annuel de contrôles et diligente les contrôles dans les conditions précisées par le même article L. 232-5. Elle exerce un pouvoir disciplinaire et délivre les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques. Elle met en œuvre des actions de prévention et de recherche en matière de lutte contre le dopage.

La gouvernance de l'AFLD est définie par l'article L. 232-6 du code du sport : **son collège comprend neuf membres nommés par décret pour six ans, son président étant de droit un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ;** il exerce sa fonction également pour six ans. Le mandat des membres du collège n'est pas révocable et **peut être renouvelé une fois.**

¹ Hadopi : totem et tabou – rapport d'information n° 600 (2014-2015).

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 26 de la proposition de loi a pour objet de coordonner les dispositions spécifiques relatives à l'AFLD contenues dans le code du sport avec les dispositions générales prévues par les articles 1^{er} à 24 de la proposition de loi. Il supprime, en particulier, toutes les dispositions devenues redondantes ou contradictoires avec les dispositions générales prévues pour l'ensemble des autorités indépendantes.

C'est ainsi qu'est supprimée à l'article L. 232-5 du code du sport la mention selon laquelle l'AFLD est dotée de la personnalité morale, l'ensemble des autorités publiques indépendantes bénéficiant de cette qualité du fait de l'article 2 de la proposition de loi.

La mention du rapport public de l'AFLD au 16^o de l'article L. 232-5 du code du sport est également supprimée, celui-ci étant prévu pour toutes les autorités indépendantes à l'article 22 de la proposition de loi.

À l'article L. 232-6 du code du sport, la mention selon laquelle les neuf membres sont nommés « par décret » est supprimée tandis que la présidence de droit de l'AFLD par le conseiller d'État membre du collège est abandonnée afin de permettre au président de cette autorité d'être nommé par le Président de la République selon les modalités définies à l'article 13 de la Constitution comme cela est prévu par l'article 4 de la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes. Par coordination, le quatorzième alinéa de l'article L. 232-6 du code du sport est également modifié afin de préciser que le président de l'AFLD est nommé par décret du Président de la République parmi les membres du collège. À noter également que le quinzième alinéa est modifié afin de supprimer, par coordination, la référence au mandat de six ans et le fait que celui-ci peut être renouvelé une fois. Cette mesure est particulièrement critiquée par l'AFLD dans son avis sur ces textes en date du 7 janvier 2016 au motif qu'elle pourrait limiter l'expérience des membres du collège.

L'article 26 modifie également les dispositions de l'article L. 232-7 du code du sport relatives à la vacance des membres du collège en coordination avec les dispositions de l'article 8 (alinéa 2) de la proposition de loi tandis que le troisième alinéa de ce même article L. 232-7 - qui prévoit que le collège établit son règlement intérieur - est également supprimé par coordination avec l'article 16 de la proposition de loi, qui définit les conditions dans lesquelles est préparé le règlement intérieur de chaque autorité indépendante. La nouvelle rédaction prévoit que le règlement intérieur - qui doit respecter des conditions fixées par décret en Conseil d'État - est adopté par le collège sur proposition du président et qu'il doit préciser les règles d'organisation et de fonctionnement au sein de chaque autorité indépendante.

Le présent article supprime par ailleurs les trois premiers alinéas de l'article L. 232-8 du code du sport. L'alinéa premier, relatif à l'autonomie financière de l'AFLD est supprimé, ce principe étant prévu par l'article 20 de la proposition de loi. La référence à la non-applicabilité des dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses est également supprimée pour tenir compte de la définition du même principe dans l'article 19 de la proposition de loi. Enfin, la mention du fait que l'Agence peut recruter des agents contractuels de droit public et des salariés de droit privé est aussi supprimée compte tenu des dispositions prévues à l'article 17 qui prévoient la possibilité de recruter des agents contractuels.

III. La position de votre commission

Les dispositions prévues par le présent article pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) constituent, pour beaucoup, des mesures d'harmonisation avec les dispositions du « statut général » mis en place par la proposition de loi. Il ne s'agit pas de changements négligeables puisque la suppression de la possibilité de renouveler une fois le mandat des membres du collège, par exemple, est de nature à faire évoluer la composition de l'AFLD ainsi que le profil et l'expérience de ses membres. Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que le non-renouvellement du mandat des membres d'une autorité indépendante constitue traditionnellement une des garanties de leur indépendance. Cette disposition permet également d'éviter que de trop longs mandats ralentissent l'évolution des institutions et retarde leur adaptation face aux changements technologiques en particulier.

L'avis de l'AFLD en date du 7 janvier 2016

Le collège de l'AFLD a adopté une délibération¹ portant sur les deux propositions de loi dont il était saisi dans laquelle il se montre attaché aux particularités de l'agence. Il estime, en particulier, que la spécificité de son domaine d'intervention et ses moyens limités ne justifient pas de faire entrer l'AFLD dans le champ de l'article 13 de la Constitution. Par ailleurs, le collège n'est pas convaincu du bienfondé « *de la prohibition de principe du renouvellement* » et estime « *indispensable de permettre le maintien au sein du collège d'une capacité d'expertise qui s'accroît et s'enrichit au fil des ans* ».

Le collège de l'AFLD regrette également certaines dispositions de la proposition de loi qui auraient pour effet de revenir sur des pratiques assises sur des dispositions réglementaires. C'est le cas de l'article 16 de la proposition de loi qui soumet le règlement intérieur à des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, de l'article 18 qui donne au président le pouvoir de nommer le secrétaire général alors qu'il s'agit d'une compétence du collège selon l'article R. 232-14 du code du sport et de l'article 19 qui prévoit que le président est ordonnateur des recettes et des dépenses alors que l'article R 232-16 du code du sport prévoit qu'il peut désigner le secrétaire général comme ordonnateur secondaire.

Une autre modification importante concerne les modalités de nomination du président de l'Agence dont il est proposé qu'elle relève dorénavant de la procédure de l'article 13 de la Constitution. **Votre rapporteur pour avis ne peut que souscrire à cette évolution qui renforce le rôle du Parlement dans le processus de nomination et constitue une garantie supplémentaire pour renforcer le rôle de l'AFLD dans la lutte contre le dopage.**

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté cet article sans modification.

¹ Délibération n° 2016-2 JUR en date du 7 janvier 2016 du collège de l'AFLD - <https://www.afla.fr/wp-content/uploads/2016/01/D%C3%A9lib.-n%C2%B0-2016-2-JUR-Avis-sur-deux-PPL-AAI-et-API.pdf>

Article 39

(art. 4, 5, 7 et 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986
relative à la liberté de communication)

Dispositions spécifiques relatives au Conseil supérieur de l'audiovisuel

I. Le droit en vigueur

Les missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), « *autorité publique indépendante* » garante de la liberté de communication audiovisuelle, sont définies dans l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication tandis la composition de son collège est précisée par l'article 4 de la même loi, les conditions attachées au mandat des membres du collège définies à l'article 5 et les dispositions relatives aux services de l'institution prévues à l'article 7.

Parmi les grands principes qui fondent la gouvernance du CSA, on peut rappeler qu'il est, selon les dispositions de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, composé d'un **collège de sept membres nommés par le Président de la République**, dont trois sur désignation du Président de l'Assemblée nationale et trois sur désignation du Président du Sénat.

Ces désignations sont faites « *en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel ou des communications électroniques après avis conforme des commissions de la conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés* ». Le président du CSA est, pour sa part, nommé par le Président de la République pour la durée de ses fonctions de membre du conseil.

Selon les dispositions du 4^{ème} alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, le mandat des membres du CSA est de six ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable. Il n'est pas non plus interrompu par les règles concernant la limite d'âge éventuellement applicables aux intéressés.

Par ailleurs, la loi prévoit qu'à l'exception de son président, le collège du CSA est renouvelé par tiers tous les deux ans.

**Les missions du CSA selon l'article 4 de la loi n° 86-1067
du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, garantit l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle par tout procédé de communication électronique, dans les conditions définies par la présente loi.

Il assure l'égalité de traitement ; il garantit l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la communication audiovisuelle ; il veille à favoriser la libre concurrence et l'établissement de relations non discriminatoires entre éditeurs et distributeurs de services, quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé par ces derniers, conformément au principe de neutralité technologique ; il veille à la qualité et à la diversité des programmes, au développement de la production et de la création audiovisuelles nationales ainsi qu'à la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises. Il peut formuler des propositions sur l'amélioration de la qualité des programmes. Il veille au caractère équitable, transparent, homogène et non discriminatoire de la numérotation des services de télévision dans les offres de programmes des distributeurs de services.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il veille, notamment, auprès des éditeurs de services de communication audiovisuelle, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française et contribue notamment au rayonnement de la France d'outre-mer. Il rend compte chaque année au Parlement des actions des éditeurs de services de télévision en matière de programmation reflétant la diversité de la société française et propose les mesures adaptées pour améliorer l'effectivité de cette diversité dans tous les genres de programmes.

Il assure le respect des droits des femmes dans le domaine de la communication audiovisuelle. À cette fin, il veille, d'une part, à une juste représentation des femmes et des hommes dans les programmes des services de communication audiovisuelle et, d'autre part, à l'image des femmes qui apparaît dans ces programmes, notamment en luttant contre les stéréotypes, les préjugés sexistes, les images dégradantes, les violences faites aux femmes et les violences commises au sein des couples. Dans ce but, il porte une attention particulière aux programmes des services de communication audiovisuelle destinés à l'enfance et à la jeunesse.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille à ce que le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population.

En cas de litige, le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure une mission de conciliation entre éditeurs de services et producteurs d'œuvres ou de programmes audiovisuels ou leurs mandataires, ou les organisations professionnelles qui les représentent.

Le conseil peut adresser aux éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle des recommandations relatives au respect des principes énoncés dans la présente loi. Ces recommandations sont publiées au *Journal officiel de la République française* ».

Les dispositions relatives aux fonctions de membre du collège du CSA sont définies à l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986. Ces fonctions sont « *incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle* ». Des règles d'incompatibilité sont par ailleurs établies concernant les activités privées et les intérêts détenus auprès d'entreprises du secteur de la communication au sens large. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par la démission d'office (4^{ème} alinéa de l'article 5).

Le 5^{ème} alinéa de l'article 5 prévoit que « *pendant toute la durée de leurs fonctions et durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, les membres du conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur les questions en cours d'examen* ». Par ailleurs, « **les membres et les anciens membres du conseil sont tenus de respecter le secret des délibérations** ».

Enfin, l'article 7 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que les services du CSA sont placés sous l'autorité de son président. Selon les termes du 3^{ème} alinéa, il revient notamment au Conseil de proposer « *lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions* » et « *les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion* ». Le dernier alinéa du même article 7 prévoit par ailleurs que le président du Conseil supérieur est ordonnateur des dépenses et présente les comptes du conseil au contrôle de la Cour des comptes.

L'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que le CSA établit chaque année un rapport public qui présente son activité, rend compte de l'application de la loi de 1986 et de l'impact notamment économique de ses décisions d'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique. Ce rapport est adressé au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement **avant la fin du premier trimestre**. Ce même article donne la possibilité au CSA de « *suggérer les modifications de nature législative et réglementaire que lui paraît appeler l'évolution technologique, économique, sociale et culturelle des activités du secteur de l'audiovisuel* ». Il lui reconnaît aussi la capacité de « **formuler des observations sur la répartition du produit de la redevance et de la publicité entre les organismes du secteur public** ».

Par ailleurs, l'article 18 précise que le rapport public doit faire état du volume d'émissions télévisées sous-titrées et traduites en langue des signes, qu'il lui revient de présenter les mesures prises visant à limiter la concentration et à prévenir les atteintes au pluralisme, qu'il doit faire le point sur le développement et les moyens de financement des services de télévision à vocation locale et qu'il doit établir le bilan des coopérations et des convergences obtenues entre les instances de régulation audiovisuelles nationales des États membres de l'Union européenne.

Cet article prévoit également que **tout membre du CSA peut être entendu par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale** et du Sénat. Par ailleurs, le CSA peut être saisi par le Gouvernement, les présidents des assemblées ou par les commissions compétentes de demandes d'avis ou d'études pour l'ensemble des activités relevant de sa compétence¹.

Enfin, l'article 18 prévoit que, **dans le mois suivant sa publication, le rapport public du CSA est présenté par son président devant les commissions compétentes des assemblées.**

II. Le texte de la proposition de loi

Le texte de la proposition de loi prévoit des principes communs d'organisation applicables à l'ensemble des autorités indépendantes. Par coordination, des modifications sont apportées au texte de la loi du 30 septembre 1986 afin d'assurer la cohérence de ces différentes dispositions et d'éviter des redites. Par ailleurs, la proposition de loi envisage de supprimer certaines compétences reconnues au CSA au motif qu'elles pourraient être de nature à empiéter sur les compétences du Parlement.

L'article 39 de la proposition de loi supprime la référence, dans l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, au fait que les sept membres du CSA sont nommés par le Président de la République, le deuxième alinéa de cet article prévoyant que trois de ses membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale et trois autres par le Président du Sénat. Cette suppression vise à harmoniser les modalités de nomination en rendant possible une nomination par décret du Premier ministre, seul le président restant nommé par décret du Président de la République.

Le même article supprime également les deux premières phrases du quatrième alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoyaient que le mandat des membres du conseil est de six ans et qu'il n'est ni révocable, ni renouvelable. Ces dispositions ne sont plus nécessaires en cas d'adoption de l'article 5 de la proposition de loi puisque celui-ci prévoit que la durée du mandat d'un membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est de six ans, que l'article 7 de la même proposition de loi précise que ce mandat n'est pas révocable tandis que l'article 8 établit qu'il n'est pas renouvelable.

Les sixième et dernier alinéas de l'article 4 sont également supprimés par l'article 39 de la présente proposition de loi. Le sixième alinéa prévoit qu'à l'occasion de chaque renouvellement biennal, les présidents des assemblées désignent une femme et un homme et que sauf accord contraire, chacun désigne un membre du sexe opposé à celui qu'il a désigné pour le

¹ À ce titre, en mars 2015, Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a saisi le CSA d'une demande d'étude relative à la numérotation des chaînes de télévision.

précédent renouvellement biennal. La suppression de cet alinéa constitue en réalité une erreur matérielle que la commission des lois a prévu de rectifier.

Le dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, également supprimé, prévoit que le CSA établit son règlement intérieur. Cette disposition est devenue redondante avec les dispositions de l'article 16 de la proposition de loi qui disposent que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, un règlement intérieur, adopté par le collège, sur proposition de son président, précise les règles d'organisation et de fonctionnement au sein de chaque autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante, ce règlement intérieur étant publié au *Journal officiel*.

L'article 39 modifie ensuite l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 afin, tout d'abord, de modifier la rédaction du premier alinéa de l'article établissant le principe d'incompatibilité de la fonction de membre du CSA avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle. Compte tenu des dispositions du code électoral qui fixent déjà les incompatibilités relatives aux mandats nationaux, l'article 11 de la proposition de loi limite l'incompatibilité aux seuls mandats locaux. La nouvelle rédaction prévoit, par ailleurs, que les membres du CSA exercent leurs fonctions à temps plein, ce qui revient à maintenir le principe de l'incompatibilité avec l'exercice d'un emploi public ou de toute autre activité professionnelle, d'autant plus que l'article 11 de la proposition de loi, dans son deuxième alinéa, prévoit que les membres d'une autorité qui exercent leur fonction à temps plein ne peuvent exercer une activité professionnelle ou un emploi public.

Le quatrième alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 est ensuite supprimé. Cet alinéa prévoit que le membre du CSA qui a enfreint les règles d'incompatibilité en acceptant un emploi ou un mandat électif est déclaré démissionnaire d'office par le conseil statuant à la majorité de ses membres. L'article 7 de la proposition de loi, qui s'appliquerait du fait de cette suppression, prévoit des modalités différentes d'interruption du mandat en cas d'incompatibilité : il ne pourrait être mis fin au mandat du membre concerné par l'incompatibilité qu'au travers d'un vote rassemblant les deux tiers des membres du collège, ce qui constitue une majorité plus importante. Cette évolution vise, une nouvelle fois, à harmoniser les règles applicables à l'ensemble des autorités indépendantes.

Le cinquième alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986, relatif au respect de la confidentialité des décisions prises, serait également supprimé. Il prévoit, dans sa rédaction actuelle, que pendant la durée de leurs fonctions et durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, les membres du conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur les questions en cours d'examen. Par ailleurs, les membres et les anciens membres sont tenus de respecter le secret des délibérations.

Aucune disposition de la proposition de loi ne prévoit toutefois d'imposer une contrainte équivalente aux membres et anciens membres des autorités indépendantes. Il s'agit donc en l'espèce d'un recul dans les obligations exigées des membres du conseil.

La seule véritable obligation qui leur est faite est en effet mentionnée au 2^{ème} alinéa de l'article 10 de la proposition de loi lorsque ce dernier prévoit que les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes « *ne prennent, à titre personnel, aucune position publique relative aux compétences de l'autorité au sein de laquelle ils siègent* ». Une telle obligation est sans rapport avec celle consistant à préserver la confidentialité des décisions prises ce qui pourrait être de nature à poser des difficultés compte tenu des sujets sensibles qu'est amené à traiter le CSA.

Le présent article supprime ensuite les deux derniers alinéas de l'article 7 de la loi du 30 septembre 1986. Ce ne serait donc plus le CSA qui proposerait le montant des crédits qui lui sont nécessaires lors de l'élaboration du projet de loi de finances. L'article 15 de la proposition de loi prévoit, à cet égard, que les autorités indépendantes « *disposent des moyens humains et techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ainsi que les crédits correspondants, dans les conditions fixées par la loi de finances* ». **Cette rédaction a pour effet de réaffirmer la primauté du Parlement dans la détermination des moyens dont disposent les autorités indépendantes**, d'autant plus que la rédaction de l'article 7 en vigueur pouvait laisser penser que le CSA avait la capacité de déterminer seul ses propres moyens, lesquels étant ensuite « *inscrits au budget général de l'État* ».

La référence à la non-application des dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées est supprimée ; elle est énoncée par le second alinéa de l'article 19 de la proposition de loi pour toutes les autorités indépendantes. De même, le premier alinéa de l'article précité prévoit que le président d'une autorité indépendante est ordonnateur des recettes et des dépenses, ce qui justifie par coordination la suppression de cette mention à la fin de l'article 7.

Le présent article revient, enfin, sur les objectifs du rapport public établi chaque année par le CSA tels qu'ils sont définis par l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986. **La nouvelle rédaction proposée pour les quatre premiers alinéas a pour objectif de mieux distinguer chacun des objectifs du rapport**. Si l'ensemble des objectifs ayant trait aux missions du CSA sont maintenus, **la rédaction proposée supprime la possibilité donnée du conseil de suggérer des modifications législatives et réglementaires et de faire des observations sur la répartition du produit de la redevance et de la publicité entre les organismes du secteur public**. Toutefois, l'article 22 de la proposition de loi comprend une disposition plus générale selon laquelle le rapport public « *comporte toute recommandation utile* ».

La proposition de loi supprime la disposition de la loi du 30 septembre 1986 selon laquelle le rapport est adressé au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement **avant la fin du premier trimestre**. Cette suppression vise à harmoniser les dates de rendu de rapport des différentes autorités indépendantes, l'article 22 de la proposition de loi prévoyant que les autorités indépendantes adressent « *chaque année, avant le 1^{er} juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de [leurs] missions et de [leurs] moyens* ».

Enfin, le **cinquième alinéa de l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit que tout membre du CSA peut être entendu par les commissions parlementaires compétentes est supprimé**. L'audition des membres d'une autorité indépendante est prévue par le premier alinéa de l'article 23 de la proposition de loi : « *à la demande des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, toute autorité administrative indépendante ou toute autorité publique indépendante rend compte de son activité devant elles* ». Si le champ du cinquième alinéa de l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 est plus large que celui du premier alinéa de l'article 23 - puisque le fondement de l'audition ne porte pas, dans ce cas, sur son activité mais sur toute question relative à l'audiovisuel - il convient néanmoins de rappeler que les dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoient également d'importants pouvoirs de contrôle des commissions permanentes en matière d'auditions¹.

III. La position de votre commission

L'essentiel des modifications opérées par cet article répondent à un souci de coordination avec des dispositions identiques prévues par le « statut général » organisé par la présente proposition de loi, mais il arrive que des changements plus significatifs soient insérés, à l'image du relèvement de la majorité nécessaire pour constater l'interruption du mandat d'un membre du collège en situation d'incompatibilité. Mais, même dans ce cas, il ne s'agit pas d'un changement de nature à remettre en cause le fonctionnement de l'institution.

Plusieurs modifications apportées ont toutefois une portée politique qui dépasse le simple souci de clarification et d'harmonisation des statuts des autorités indépendantes et que l'on pourrait résumer par le souci de préserver la compétence du Parlement dans la définition des moyens et des missions de ces autorités ainsi que dans leur contrôle. C'est ainsi qu'il n'est plus fait directement référence à la possibilité ouverte au

¹ *L'article 5 bis de cette ordonnance prévoit qu' « une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Le fait de ne pas répondre à la convocation est puni de 7 500 euros d'amende ».*

CSA, dans son rapport annuel, de « *suggérer les modifications de nature législative et réglementaire que lui paraît appeler l'évolution technologique, économique, sociale et culturelle des activités du secteur de l'audiovisuel* ». **Le CSA avait exercé cette compétence dans le cadre de son rapport public pour 2013 en formulant 23 propositions de modifications législatives et 2 propositions de modifications réglementaires.** Plusieurs membres de votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication avaient alors été étonnés de constater que ces propositions – rédigées sous forme de tableau comparatif – pouvaient donner le sentiment d'interférer avec la liberté d'appréciation du législateur. Il avait été considéré qu'il n'était sans doute pas tout à fait opportun que le CSA puisse, au travers de son rapport annuel, revendiquer publiquement un accroissement de ses compétences. **La rédaction retenue par la proposition de loi peut donc être considérée comme une heureuse clarification.**

Il en est de même de la suppression de la disposition qui permet au CSA de proposer, lors de l'élaboration de la loi de finances, le montant des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Là encore, la clarification du rôle des autorités indépendantes doit passer par une plus grande neutralité de leur part concernant les moyens que le Parlement met à leur disposition.

Dans cet esprit, votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir de la disposition prévue à l'article 10 (alinéa 2) de la proposition de loi selon laquelle « *les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne prennent, à titre personnel, aucune position publique relative aux compétences de l'autorité au sein de laquelle ils siègent* ». **Il incombe au Parlement de déterminer le champ des compétences dévolues aux autorités administratives et celles-ci peuvent varier dans le temps en fonction des priorités et de la situation du secteur de l'audiovisuel.** Il n'apparaît donc pas opportun que les membres d'une autorité indépendante se prononcent en public sur les compétences de l'autorité au sein de laquelle ils siègent.

Votre rapporteur pour avis considère cependant que les dispositions de l'article 10 de la proposition de loi ne recouvrent pas véritablement celles, supprimées, du cinquième alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 notamment en ce qui concerne l'obligation faite aux anciens membres de s'abstenir pendant l'année qui suit la cessation de leurs fonctions de toute prise de position publique sur les questions en cours d'examen. **Elles ne permettent pas, non plus, de préserver le respect des délibérations ainsi que le prévoyait la dernière phrase de ce cinquième alinéa.**

Une telle situation pourrait être de nature à porter atteinte aux décisions du CSA. **C'est pourquoi votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication vous propose de rétablir ces dispositions, qui n'entrent nullement en contradiction avec les objectifs de la proposition de loi.**

Si l'interdiction de s'exprimer publiquement sur les questions en cours d'examen constitue probablement une contrainte excessive pour les membres en fonction, **votre rapporteur vous proposera de rétablir cette interdiction pour les anciens membres pendant un an** à compter de la cessation de leurs fonctions eu égard, en particulier, à la connaissance qu'ils peuvent avoir des affaires en cours d'examen. Par ailleurs, il vous proposera également de **rétablir l'obligation de respecter le secret des délibérations tant pour les membres en fonctions que les anciens membres.**

Secret des délibérations et prise de position publique

	5 ^{ème} alinéa de l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 en vigueur	Texte de l'article 39 de la proposition de loi	Texte proposé par votre commission
Interdiction de prise de position publique sur les questions en cours d'examen	Pour les membres du CSA pendant leurs fonctions <u>et</u> les anciens membres durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions.	Plus d'interdiction.	<u>Seulement</u> pour les anciens membres pendant un an à compter de la cessation de leurs fonctions.
Respect du secret des délibérations	Pour les membres et les anciens membres.	Plus d'obligation.	Pour les membres et les anciens membres.

Une autre difficulté constatée par votre commission pour avis concerne la date de remise du rapport public du CSA. Le délai de la fin du premier trimestre prévu par l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 ayant été supprimé, c'est le délai de « droit commun » du 1^{er} juin qui s'appliquerait. Or le dernier alinéa de l'article 18 précité prévoit que dans le mois suivant sa publication, le président du CSA vient présenter ce rapport devant les commissions compétentes du Parlement. Si une telle audition constitue un rendez-vous important au cours du premier trimestre qui suit l'année considérée, il va de soi que son intérêt ne pourrait qu'être moindre si elle devait être organisée au début du second semestre. **Cette situation a conduit votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication à proposer une modification du délai de remise du rapport annuel dans le cadre des dispositions générales applicables aux autorités indépendantes afin de prévoir une remise de leur rapport public au premier trimestre.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté l'article ainsi modifié.

Article 41

(art. L. 114-3-3, L. 114-3-6 et L. 114-3-7 du code de la recherche)

Organisation et fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

I. Le droit en vigueur

La loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche a remplacé l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

L'article 92 de la loi précitée précise que le Haut Conseil est administré par un conseil garant de la qualité de ses travaux. Il arrête le programme annuel d'évaluation du HCERES. Le président du HCERES est nommé parmi ses membres. Il dirige le HCERES et a autorité sur ses personnels.

Le HCERES est composé de trente membres et comprend autant d'hommes que de femmes. L'article 3 du décret n° 2014-1365 du 14 novembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur précise le nombre et la répartition des candidats proposés par chacune des instances qui le composent.

II. Les modifications apportées par la présente proposition de loi

Le présent article modifie la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre Ier du code de la recherche portant sur le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Le 1° du présent article modifie l'article L. 114-3-3 du même code.

D'abord, il lève l'ambiguïté liée à l'utilisation du terme « conseil » pour désigner à la fois le Haut Conseil et le conseil qui l'administre, désormais qualifié de « collègue ».

Ensuite, il tire les conséquences de la création d'un statut général des autorités administratives indépendantes et supprime les mesures qui sont désormais communes à toutes les autorités administratives indépendantes, à savoir :

- le fait que le président a autorité sur ses personnels (disposition figurant à l'article 7 de la présente proposition de loi) ;
- le fait que le député et le sénateur soient désignés par la commission permanente compétente, en l'espèce celle des affaires culturelles : l'article 6 de la présente proposition de loi prévoit qu'ils soient nommés par leur assemblée respective en séance publique, sur proposition de ladite commission.

Le 1° précise également les modalités d'élection du collège en posant le principe de son renouvellement par moitié tous les trois ans, à l'exception du président dont le mandat est de six ans non renouvelable.

Le 2° supprime la référence à la durée du mandat des membres et du président, ainsi que les règles de déontologie s'appliquant à ces derniers figurant à l'article L. 114-3-6 du code de la recherche qui sont fixées respectivement à l'article 2 et au titre II de la présente proposition de loi pour toutes les autorités administratives indépendantes.

Le 3° abroge l'article L. 114-3-7 du code de la recherche portant sur la remise annuelle d'un rapport au gouvernement et au parlement, obligation généralisée à l'ensemble des autorités administratives indépendantes à l'article 22 de la présente proposition de loi.

III. La position de votre commission

Votre commission s'interroge sur la faisabilité pratique du renouvellement par moitié des membres du HCERES tous les trois ans. En effet, 29 personnes sont concernées (soit un nombre impair) en provenance de cinq collèges différents dont deux nomment neuf membres, deux autres deux membres et un huit membres¹. Tout en approuvant l'objectif de la proposition de loi qui vise un renouvellement des membres par moitié tous les trois ans, cette formulation s'avère trop stricte.

Votre commission a donc adopté un amendement qui fait référence à un renouvellement partiel, tout en confiant au Conseil d'État le soin d'édicter les règles précises du renouvellement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ L'article L. 114-3-3 du code de la recherche dispose que « le conseil comprend :

1° Neuf membres ayant la qualité de chercheur, d'ingénieur ou d'enseignant-chercheur, nommés sur proposition des instances d'évaluation compétentes en matière d'enseignement supérieur et de recherche parmi leurs membres élus, dont au moins trois sur proposition de l'instance nationale mentionnée à l'article L. 952-6 du code de l'éducation et au moins trois sur proposition des instances d'évaluation mentionnées à l'article L. 321-2 du présent code ;

2° Huit membres ayant la qualité de chercheur, d'ingénieur ou d'enseignant-chercheur, dont trois sur proposition des présidents ou directeurs d'organismes de recherche et trois sur proposition des conférences des chefs d'établissements mentionnées à l'article L. 233-1 du code de l'éducation ;

3° Deux membres représentant les étudiants, sur proposition des associations d'étudiants en fonction du nombre de voix obtenues par ces associations lors de l'élection des représentants des étudiants au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

4° Neuf personnalités qualifiées, françaises et étrangères, dont au moins trois issues du secteur de la recherche privée et trois appartenant à des agences d'accréditation ou d'évaluation étrangères ;

5° Un député et un sénateur désignés par la commission permanente compétente en matière d'enseignement supérieur et de recherche de chaque assemblée. »

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 JANVIER 2016

EXAMEN DU RAPPORT

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Après avoir rappelé ce qui a motivé le dépôt des deux textes que nous examinons ce matin, par nos collègues Marie-Hélène Des Esgaulx, Jacques Mézard et Jean-Léonce Dupont, je préciserai quel est le rôle strictement dévolu à notre commission saisie pour avis, avant de vous présenter des propositions d'amélioration destinées, en bonne diplomatie parlementaire, à donner à ces propositions de loi toutes les chances d'aboutir.

Ces deux textes trouvent leur origine dans le rapport, rendu en octobre dernier, de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes. Son sous-titre indique clairement l'intention des auteurs : « Un État dans l'État. Canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler ». Selon nos collègues, les pouvoirs publics ont abusé de leur faculté de créer des autorités administratives indépendantes, qui sont sorties de leur rôle et portent atteinte à la mission de contrôle du Parlement.

Le recours à ce régime, né en 1978 avec la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), devait rester exceptionnel. Or, il s'est créé, depuis, près de cinquante de ces autorités, à un rythme qui atteint désormais, ainsi que le souligne Jacques Mézard, un peu plus d'une nouvelle structure par an. S'appuyant sur un rapport du Conseil d'État, qui relève que ces créations se situent entre « hasard et nécessité », formule reprise du célèbre ouvrage de Jacques Monod, Jacques Mézard juge que la nécessité des autorités administratives indépendantes n'est toujours pas démontrée et évoque un délitement du pouvoir de l'État qui se démet ainsi du pouvoir de rendre, pour des raisons de confort, des arbitrages qui lui appartiennent pourtant.

Jacques Mézard souligne la grande disparité, qui marque l'origine juridique de ces créations, certaines étant de nature législative, d'autres liées à la réglementation européenne, tandis que d'autres encore sont imputables à la jurisprudence du Conseil d'État. S'ajoutent, enfin, les autorités administratives indépendantes qui se sont, à leur grand dam, découvertes telles à la suite de la création, par la loi du 11 octobre 2013, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui, s'étant vu confier le

mandat de recevoir les déclarations de patrimoine et déclarations d'intérêt des membres des autorités administratives indépendantes, a entendu définir ce qui entrait dans son champ et a requalifié en autorités administratives indépendantes des établissements publics administratifs, dénués de personnalité morale. Les esprits malicieux pourront se reporter au tableau qui retrace, dans le rapport précité de la commission d'enquête, le ratio du respect, pour chaque autorité, de cette obligation déclarative, qui s'établit à deux tiers en moyenne. On y lit en filigrane qu'un taux de réponse bas est lié à une forme de résistance de personnes, qui considèrent qu'elles n'ont pas lieu d'être concernées. Ainsi, 78 des 81 membres du Bureau central de tarification des assurances ont démissionné lorsqu'ils ont découvert qu'ils étaient soumis à déclaration.

Mme Corinne Bouchoux. – Cela fait sens...

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis. – Les auteurs de ces deux propositions de loi ont estimé qu'il convenait de légiférer et de canaliser les autorités administratives indépendantes en leur donnant un cadre global. Mais je veux insister sur le fait que nous ne sommes pas ici appelés à déterminer si le choix de nos collègues est ou non pertinent, étant entendu que nous ne sommes saisis que pour avis et que c'est à la commission des lois, sur le rapport de Jacques Mézard, qu'il revient de se prononcer au fond. Que les groupes auxquels nous appartenons soient enthousiastes ou réservés, nous ne sommes ici appelés à ne nous prononcer que sur mon rapport pour avis, qui porte sur les autorités administratives relevant du champ de compétence de notre commission. Et je me suis borné, dans les propositions que je vous présenterai, à tenter d'améliorer ces textes. Nous ne sommes saisis, s'agissant de la proposition de loi, que des articles 25, 26, 39 et 41, qui traitent respectivement de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), de la Commission nationale d'aménagement cinématographique (CNAC), de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et du Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), à quoi il convient d'ajouter en creux les médiateurs du livre et du cinéma, ainsi que le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP).

Pour ce qui concerne la proposition de loi organique, nous sommes saisis de l'article 4, qui détermine la liste des autorités indépendantes dont le président est nommé selon la procédure définie par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, lequel confie la nomination au Président de la République, sous réserve que l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente moins de trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions parlementaires concernées. Une seule autorité administrative indépendante entrant dans le champ de notre commission se trouverait nouvellement concernée : l'Agence française de lutte contre le

dopage (AFLD), dont le conseil d'administration a marqué son agacement, bien que cette évolution n'entraîne qu'une conséquence très limitée. La présidence n'en sera plus assurée de droit par le membre du Conseil d'État, ce qui, loin de poser à mon sens un problème majeur, me semble plutôt aller dans le sens d'un mouvement naturel vers plus de transparence et de diversité dans les nominations. Je ne vous proposerai donc pas d'amendement à cet article.

J'en viens à la proposition de loi, qui, dans son annexe à l'article premier, dresse la liste des autorités administratives indépendantes. Certaines instances perdent du même coup cette qualification, en vertu d'un choix qui ne pose pas à mon sens de difficulté. Il en va ainsi du Conseil supérieur de l'AFP, dont le rôle est presque entièrement limité à la déontologie et à la médiation. David Assouline, avec lequel j'en avais longuement discuté lors de l'examen de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions relatives à la modernisation de la presse, sait, comme moi, que ni le conseil d'administration de l'AFP, ni l'Assemblée nationale n'avaient souhaité d'évolution et qu'en dépit de notre souhait de voir conférer un pouvoir beaucoup plus fort à l'instance de gouvernance de l'Agence par la création d'un véritable conseil de surveillance, cette loi n'avait rien modifié aux prérogatives des différentes instances. Moyennant quoi, il n'y a pas de difficulté à voir le Conseil supérieur perdre son statut d'autorité indépendante.

Le perdent également, sans que cela soulève à mon sens la moindre difficulté, les médiateurs du livre et du cinéma, auxquels pourrait s'ajouter bientôt, si le Parlement décide de sa création, celui de la musique. J'insiste sur le fait que si ces instances, qui sont des personnes physiques, ne devaient plus figurer, demain, parmi les autorités administratives indépendantes, cela ne changerait rien ni à leur existence, ni à leurs missions dès lors qu'elles n'ont aucun caractère judiciaire ou parajudiciaire, n'étant pas habilitées à prononcer des sanctions. En revanche, je serai partisan de maintenir l'obligation de déclaration patrimoniale et d'intérêt à laquelle la Haute autorité pour la transparence de la vie publique avait souhaité les voir soumises, sachant que leurs arbitrages ont une influence réelle sur les secteurs professionnels dont elles assurent le suivi. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Pas de difficulté non plus, enfin, à voir la Commission nationale d'aménagement cinématographique, chargée d'examiner les demandes de création ou d'agrandissement d'établissements de spectacles cinématographiques, perdre sa qualité d'autorité administrative indépendante, dont on comprend mal la justification dès lors que, dépourvue de la personnalité juridique, elle n'a pas le droit d'ester en justice.

Je rappelle que la perte de la qualité d'autorité administrative indépendante ne vaut pas suppression des instances concernées, qui conservent et leur rôle et la qualité juridique qui était la leur.

En revanche, je vous proposerai de ne pas suivre notre collègue Jacques Mézard dans son vœu de retirer la qualité d'autorité administrative indépendante à l'ARDP et à la Hadopi. Vous avez souhaité à l'unanimité, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de la presse susmentionné, qui faisait suite à un travail commun, engagé par votre commission sous l'égide de David Assouline et poursuivi à l'Assemblée nationale avec la proposition de loi de Michel Françaix, renforcer l'ARDP et lui confier un rôle d'arbitrage, assorti de moyens juridiques, tant les blocages étaient forts entre éditeurs de presse, en particulier sur les barèmes de messagerie. C'est ainsi que le Parlement lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante – ce qu'elle est effectivement eu égard à son rôle – et l'a dotée, dans le projet de loi de finances pour 2016, d'un budget propre de 400 000 euros. J'ajoute que ce statut d'autorité administrative indépendante lui a été confirmé par la Cour d'appel de Paris et surtout reconnu par le Conseil constitutionnel dans une décision du 7 janvier 2016, prononcée sur une question prioritaire de constitutionnalité, qui a annulé des dispositions relatives aux dépositaires de presse.

Quant à la Hadopi, le rapport que nous devons à la sagacité conjointe de Loïc Hervé et de Corinne Bouchoux conclut à son utilité et à la nécessité de son indépendance au regard des équilibres à trouver entre les ayants droit et les internautes. Sans compter le pouvoir de sanction que vous lui avez conféré, avec la procédure de la réponse graduée et la protection des données personnelles des internautes qui lui est attachée, mais également le dispositif de régulation des mesures techniques de protection (MTP). Son rôle précontentieux marqué justifie par conséquent le maintien de son statut d'autorité administrative indépendante.

Je vous proposerai, enfin, quelques amendements de nature plus formelle. S'agissant de l'AFLD, qui s'est beaucoup émue de la proposition de loi, j'observe que Jacques Mézard, au regard des conclusions de son rapport, qui proposaient purement et simplement la suppression de son statut d'autorité administrative indépendante, fait ici un pas, puisque son texte la maintient comme telle. Reste en débat la question du mandat des administrateurs. La proposition de loi, fidèle à son souci de prévenir l'endogamie et l'esprit de caste, prévoit qu'il ne pourra être renouvelé. C'est une évolution qui peut, à mon sens, se comprendre.

Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'application du régime général ne change pas grand chose, puisque l'essentiel des dispositions prévues, relatives à l'indépendance, à la composition du collège, à la question du règlement intérieur, etc. y étaient déjà appliquées. Reste cependant la question du secret des délibérations, qui s'impose aux membres du collège pendant leur mandat et après la fin de celui-ci. Une autre disposition du droit en vigueur prévoit aussi que les membres et anciens membres ne prennent pas publiquement position sur les questions en cours d'examen. La proposition de loi entend faire prévaloir la transparence en

supprimant cette clause de confidentialité. C'est sans doute un peu excessif : si les décisions du CSA sont publiques, la réflexion qui les a précédées doit pouvoir rester confidentielle. L'autre point d'achoppement concerne le rapport public : substituer au délai d'un trimestre une date butoir - le 1^{er} juin de l'année civile - compliquerait la tâche de la commission compétente qui n'aurait guère le loisir de s'en saisir avant la fin de la session ordinaire. Je ne doute pas que nous trouverons à y remédier.

En ce qui concerne, enfin, le HCERES, création de la loi Fioraso que nul ne songe à remettre en cause, il convient d'adapter les modalités de renouvellement partiel de son collège, qui ne saurait l'être pour moitié, sachant qu'il y a 29 personnes à renouveler. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'émettre un avis favorable à la proposition de loi et à la proposition de loi organique soumises à notre examen. Encore une fois, souscrire à mes propositions d'amendement, qui ne visent qu'à améliorer le texte qui sera soumis à examen en séance publique, ne préjuge en rien de votre appréciation sur le fond, que vous pourrez pleinement exprimer dans l'hémicycle.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ce rappel clair sur le cadre de notre travail, qui ne saurait empiéter sur celui de la commission saisie au fond.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie le rapporteur de la clarté de son propos sur un sujet qui peut paraître, de prime abord, un peu technique.

Je commencerai par une remarque. Il est rare de se trouver face à une proposition de loi d'une telle ampleur. Alors que l'on a plutôt coutume de voir s'échelonner différents textes, pour en faciliter l'adoption, cette proposition de loi se veut radicalement emblématique. Mais le choix de M. Mézard, de même que votre propos, monsieur le rapporteur, ne doit pas nous faire oublier que c'est à nous que certaines autorités administratives indépendantes doivent leur existence. Quand le politique ne peut ou ne veut résoudre un problème, quoi de plus confortable que de créer une autorité administrative indépendante ? Même si une telle décision, souvent emportée à l'unanimité, ne règle pas toujours les difficultés observées... À l'origine, des autorités comme la CADA ou la CNIL ont été créées, en 1978, pour fluidifier la vie politique et administrative, mais au fil du temps, on a créé des autorités administratives indépendantes censées résoudre des problèmes insolubles. Sans compter qu'en généralisant à l'existant la déclaration de patrimoine et d'intérêt, on a oublié les angles morts. Une institution comme la CADA, par exemple, compte de nombreux représentants des plus hautes juridictions, qui se sont soumis, comme on le leur demandait, à déclaration, mais n'entraient pas, au vrai, dans cette logique. Le fait est que l'on est dans

un système qui frôle parfois l'irrationnel et notre collègue Jacques Mézard pose, de ce point de vue, de bonnes questions.

Nous ne contredirons pas le raisonnement du rapporteur, qui plaide que ses propositions ne nous engagent en rien sur le fond. Il en est allé de même pour le travail qu'avec Loïc Hervé nous avons mené sur la Hadopi : c'est la publication de notre rapport, alors, qui a été autorisée, et non pas une position politique adoptée. Ce qui m'amène à une observation, pour finir : les autorités administratives contrarient beaucoup la profession des avocats, qui y voient autant d'instances précontentieuses qui, en résolvant certains dossiers, leur soustraient une clientèle.

Si nous estimons, au total, que M. Mézard pose de bonnes questions, nous ne sommes pas convaincus, compte tenu de l'étendue de ce texte et de la radicalité de certaines de ses propositions, qu'il fera vraiment avancer les choses.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je m'associe aux compliments adressés à notre rapporteur. La création d'autorités administratives indépendantes, ainsi qu'il l'a rappelé, frappe par son caractère disparate, impressionniste, qui se laisse peut être interpréter – ceci pour rebondir sur le propos de Mme Bouchoux – comme une série de petites lâchetés successives comme on en rencontre assez souvent lorsqu'on est familier de la vie publique. Quand une difficulté se présente, on se dit que telle ou telle solution de facilité serait peut-être finalement acceptable avant de se rendre compte que cumulées les unes aux autres, elles modifient le paysage en profondeur. J'insiste ici sur le diagnostic qu'a rappelé le rapporteur. Recul et délitement d'une partie du pouvoir de l'État, avec en arrière fond une question terminologique fondamentale : n'y a-t-il pas contradiction dans les termes à parler d'autorité administrative indépendante puisque par définition, l'administration est dépendante ? J'ajoute qu'est mise en cause l'une des missions fondamentales du Parlement : le contrôle, car ces autorités sont très peu contrôlées. Notre rôle est pourtant de contrôler le fonctionnement du Gouvernement et de l'administration, dont les modalités, s'il arrive qu'elles soient limpides, sont parfois un peu difficiles à apprécier. J'en profite pour insister sur le sentiment d'entre soi qui frappe, ainsi que l'avait souligné le rapporteur de la commission d'enquête, parmi un certain nombre de personnalités siégeant aux instances dirigeantes de ces structures. J'en veux pour preuve la réaction suscitée dans un grand corps par le seul fait que les modestes parlementaires que nous sommes aient eu le front d'envisager la désignation consensuelle du président de l'AFLD en lieu et place d'une nomination de droit. Le fait est que trois grands corps se partagent un rôle plus que prépondérant au sein de ces autorités. Et cela pose question. L'approche de ces autorités n'en devient-elle pas monoculturelle ? J'ajoute que les parlementaires sont directement impliqués dans certaines de ces autorités, auxquelles certains d'entre nous ont été confrontés de près. On peut s'étonner de la durée de vie de certains de leurs membres, qui fait que l'on en arrive à des situations où parfois les

présidents même ne sont plus tout à fait au courant d'un certain nombre de décisions prises par l'autorité dont ils ont la charge. Me vient à l'esprit la commission nationale de contrôle des comptes de campagne, dont le président a eu l'amabilité de nous indiquer qu'à la suite d'un certain nombre de ses contrôles, il y avait eu deux invalidations de sénateurs après le dernier renouvellement...

M. Jean-Claude Gaudin. – Il y en a eu quatre !

M. Jean-Léonce Dupont. – Il n'était donc qu'à mi-chemin de la vérité, mais probablement par simple erreur d'ajustement... Il nous a d'ailleurs avoué qu'un certain nombre de contrôles sont effectués par des étudiants. Je ne suis pas sûr que tous parmi nous en aient conscience. Quand on sait l'écho et les conséquences de tels rapports, il y a de quoi s'interroger. Si bien que l'idée que le mandat non renouvelable puisse faire partie des évolutions ne me paraît nullement anachronique, et je remercie le rapporteur de l'avoir souligné.

Pour ce qui est de trancher entre les instances qui méritent ou non d'être qualifiées d'autorité administrative indépendante, les avis peuvent être partagés. Mais je n'oublie pas l'adage qui veut que nous soyons tous pour la réforme... pour peu qu'elle ne nous concerne pas.

M. Jean-Louis Carrère. – Un peu comme pour les autoroutes.

M. Jean-Léonce Dupont. – Exactement. Cela étant dit, il n'est pas anormal que s'agissant d'un secteur qui nous concerne, nous nous posions certaines questions, qui amèneront peut-être des aménagements à la marge. Mais nous ne devons pas perdre de vue l'objectif de simplification.

Une dernière remarque, enfin. Nous sommes soumis, en tant que parlementaires, à l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêt. Les membres des autorités administratives indépendantes également. Mais alors que nous sommes soumis à des délais très stricts, un certain nombre de membres des autorités administratives indépendantes n'ont toujours pas fait leur déclaration. Il y a donc deux poids deux mesures, selon que l'on est élu ou membre d'une autorité, éventuellement issu d'un grand corps. Il me semblerait pourtant logique qu'il n'y en eût qu'un. J'ajoute que la question s'est posée de la publicité des déclarations : celles des membres des autorités administratives indépendantes devaient-elles être rendues publiques, comme les nôtres ? Le Conseil constitutionnel a tranché, jugeant que celles des fonctionnaires n'avaient pas à l'être. Il ne s'agit pas de revenir sur cette décision, mais il ne me semblerait pas inintéressant de faire une petite exception. Je pense aux membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Pour une raison simple : cette haute autorité, qui nous contrôle, s'autocontrôle – par le mécanisme du déport, dont nous connaissons tous l'efficacité. Il ne me paraîtrait pas inopportun de prévoir un mécanisme de validation de cet autocontrôle, passant par la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêt des membres de cette instance. Et je le

dis avec d'autant moins de scrupules que le président de cette haute autorité, lorsque nous lui avons posé la question lors de son audition, n'a pas semblé hostile à cette proposition.

M. David Assouline. – Cet examen est complexe, car il s'inscrit dans un processus en plusieurs temps. Il y a d'abord eu le rapport de la commission d'enquête, totalement à charge, si bien que l'on se serait attendu à voir surgir une proposition appelant à un grand coup de balai. Et voilà qu'il nous arrive une proposition au fond assez modeste dont on peut, ainsi que l'a souligné le rapporteur, partager certaines remontrances.

Mais l'idée sous-jacente reste la même ; l'idée selon laquelle quand le politique veut démissionner, il crée une autorité administrative indépendante, que tout ceci se fait au mépris des prérogatives du Parlement. Est-il bien honnête de concentrer ainsi la frustration des parlementaires sur les autorités administratives indépendantes ? Ne serait-il pas plus juste de dire que, sous la V^e République, la frustration vient plutôt de l'exécutif ? Ce sont les prérogatives qui lui sont reconnues qui nous brident dans notre fonction de contrôle. Il est trop facile d'aller chercher ailleurs un défouloir.

Quand on instruit un procès à charge, on n'en est pas pour autant dispensé de rechercher les raisons et les bienfaits de ce nous avons décidé depuis les années 1970. Nous avons, dans bien des domaines, rompt en cela avec une époque où l'on ne se posait pas ce genre de question, considéré qu'il fallait ménager une distance avec l'exécutif, que le Parlement lui-même ne pouvait pas créer parce que dans le régime de la V^e République, il est lui-même trop lié à l'exécutif. Qui peut contester l'utilité de la CNIL, au vu de l'ampleur prise par la révolution technologique ? Même chose, d'une certaine façon, pour le CSA. Sans parler de l'exigence de crédibilité qui a présidé à la création des autorités de régulation des marchés financiers, en un temps où il s'agissait de réguler une économie financière devenue folle.

Autre chose est la question de la composition, des modes de fonctionnement, des modes de rémunération, de la durée des mandats au sein de ces instances. Et je puis être d'accord avec un certain nombre des préconisations qui nous ont été présentées.

Pour ce qui concerne notre commission, se pose la question du statut de deux organismes auquel cette proposition de loi entend toucher. Sur la Hadopi, nous avons eu de longs débats. J'étais pour ma part favorable à une fusion de la Hadopi et du CSA, à condition que subsistent, au sein de l'organisme nouveau, des entités autonomes. Je l'étais parce que l'on ne peut ignorer que l'audiovisuel ne se limite pas aujourd'hui à la télévision, que contrôle le CSA, mais circule dans le champ beaucoup plus vaste de l'Internet, au point que les métiers, désormais à cheval sur les deux domaines, se recomposent, que la question des droits d'auteur se pose différemment, comme bien d'autres questions aussi – sur une plateforme comme YouTube, qui n'est en rien régulée, des millions d'images circulent

sans que personne n'aille contrôler les contenus, se poser la question de la protection des enfants, du racisme. J'estimais donc important que les compétences de la Hadopi puissent se mettre au service de missions jusqu'alors réservées au CSA. On a considéré que j'ouvrais la boîte de Pandore, et conservé deux autorités, en renforçant les compétences du CSA sur l'Internet. Dont acte. Mais on ne saurait considérer que supprimer aujourd'hui la Hadopi de la liste des autorités administratives indépendantes constituerait un bon signal, ne serait-ce qu'au regard de l'exigence minimale de défense des droits d'auteur.

Si donc je partage beaucoup de ce qu'a dit le rapporteur, j'estime que cela ne nous dispense pas d'une réflexion globale. On ne peut se contenter de dénoncer, comme l'a fait Jean-Léonce Dupont, une succession de petites lâchetés, si l'on veut éviter que ce que l'on dénonce ne se reproduise. Lorsque nous jugeons qu'il n'est pas possible que l'exécutif soit à la manœuvre et que le Parlement n'a pas, étant dans le champ du politique, la distance requise, ou les moyens de mener le contrôle, que proposer ? Si cette réflexion n'est pas menée, nous risquons fort de poursuivre sur la même lancée.

M. Bruno Retailleau. - Nous appuyons les conclusions de la commission d'enquête présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx et dont Jacques Mézard fut le rapporteur. Elles débouchent sur les deux textes soumis à notre examen. Ce rapport n'est pas le premier sur le sujet, il s'inscrit dans une réflexion préalable qui lui donne légitimité. C'est le Conseil d'État qui, en 2005, a publié une première étude sur le sujet, suivi un an après par le rapport du doyen Gélard, au Sénat, dont je vous recommande la lecture, car il dresse un état des lieux précis, puis par le rapport Vanneste-Dosière de l'Assemblée nationale, avant celui, enfin, de notre commission d'enquête. Autant dire que les autorités administratives indépendantes nous portent à nous interroger.

Elles ont une forme de légitimité. Marie-Hélène Des Esgaulx et Jacques Mézard se sont gardés de proposer leur disparition et les nuances qu'ils ont apportées dans leurs conclusions sont bienvenues. Le juge constitutionnel et le juge administratif ont consacré ces autorités. Sans oublier le législateur : faut-il rappeler que c'est la loi qui crée ces autorités, qui prévoit leur composition et qui peut aussi décider d'un certain nombre de contrôles ? En matière économique, l'exigence de régulation imposait, notamment quand l'État détenait un monopole, que celui-ci ne soit pas juge et partie.

Il reste que l'on a vu ces autorités proliférer. Nous en sommes à 42, et il s'en crée une par an en moyenne. Ne s'apprête-t-on pas à en créer une dans le projet de loi relatif à la biodiversité, en cours d'examen ? Elles absorbent un budget non négligeable de quelque 600 millions d'euros par an, et nous avons le sentiment qu'elles échappent à tout contrôle, que des questions de déontologie se posent et que leur composition, révélatrice du mal français, est parfaitement endogamique. Il est donc tout naturel de s'interroger.

Le rapport de Philippe Bonnacarrère est nuancé ; il est clair ; je soutiendrai ses conclusions. Je le suis lorsqu'il nous propose de ne pas ôter le statut d'autorité administrative indépendante à la Hadopi - sauf à créer des problèmes dans le recueil des données personnelles - et à l'ARDP - au risque de remettre en cause son indépendance financière vis-à-vis des éditeurs de presse. Son rapport est frappé au coin du bon sens, et nous le soutiendrons.

M. Patrick Abate. - Une chose est sûre : ces autorités administratives indépendantes ont une certaine légitimité, qui peut encore être renforcée grâce à une représentation plus citoyenne en leur sein. Ainsi que l'a souligné Jean-Léonce Dupont, il est navrant de constater combien les grands corps de l'État les ont préemptées, imposant une approche qu'il a qualifiée de monoculturelle - nous irions pour notre part jusqu'à parler de pensée unique.

Les autorités administratives indépendantes sont certes utiles, mais elles témoignent, dans le même temps, d'une faiblesse de l'État, qui se décharge de certains arbitrages, et du Parlement, dans sa fonction de contrôle. Dans le propos de notre collègue Assouline, n'a-t-on pas vu se dessiner, en creux, l'appel à une VI^e République ? Vers laquelle nous serions prêts à le suivre... Ce qui est certain, c'est que dans notre V^e République, l'initiative parlementaire est largement étouffée par l'exécutif.

Notre appréciation sur le rapport de Philippe Bonnacarrère est positive. Nous le suivrons sur l'ARDP. Même si cela peut sembler souhaitable, il nous semble, de même, un peu complexe aujourd'hui d'envisager une fusion de la Hadopi et du CSA. Le Conseil supérieur de l'AFP a montré qu'il n'est pas nécessairement utile de lui maintenir sa qualité d'autorité administrative indépendante. En revanche, nous nous interrogeons sur ce qu'a dit notre rapporteur au sujet du HCERES. Dans quel sens entend-il trancher pour résoudre le problème de la parité ?

Il est un aspect du rapport de la commission d'enquête qui n'a pas été repris dans la proposition de loi : la remise au Parlement d'un rapport annuel et la production d'un jaune annexé au projet de loi de finances. Je suis également assez favorable à la suggestion de Jean-Léonce Dupont, qui estime que les membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique devraient être contrôlés.

Mme Françoise Laborde. - Le rapport de notre collègue Bonnacarrère est intéressant, et nous le voterons. Nous nous déterminerons au cas par cas sur les amendements, en fonction des positions de l'ensemble du groupe du RDSE.

Mme Marie-Christine Blandin. - Je précise à M. Retailleau que le projet de loi sur la biodiversité ne crée pas une autorité administrative indépendante mais une agence fonctionnelle, sur le modèle de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

M. Philippe Bonhecarrère, rapporteur pour avis. – Merci de vos observations. Il m’a semblé qu’il n’y avait pas, dans le propos de Mme Bouchoux, d’objection à mes propositions. Jean-Léonce Dupont nous ayant expliqué la vision des auteurs de ces deux textes, on comprend tout l’intérêt de les voir soumis à examen en séance publique, pour que s’y déroule le travail d’amendement. Je lui précise que nous nous sommes limités, dans notre travail, à l’objet de notre saisine, et que nous avons donc laissé de côté la question des missions. Vous avez évoqué, monsieur Dupont, la possibilité qu’une autorité puisse rendre des avis résultant d’une autosaisine. Nous avons considéré que cela n’entraîne pas dans le champ de notre compétence. Nous nous sommes inscrits, au demeurant, dans votre souci d’aller vers une évolution : nous ne voyons pas d’objection à voir retirer la qualité d’autorité administrative indépendante à quatre des six autorités qui relèvent de notre compétence. Seules deux nous semblent mériter qu’on leur maintienne. Je rappelle une fois encore que supprimer le statut d’autorité administrative indépendante ne revient pas à supprimer l’institution, qui continuera à exister.

Notre collègue David Assouline a évoqué la frustration des parlementaires. Je me sens mal représentatif pour m’exprimer sur le sujet. Il a posé la question de la relation entre la Hadopi et le CSA. Notre approche, sur ce point, a été purement technique. Nous ne nous sommes pas prononcés pour ou contre la Hadopi, même si j’ai fait référence au rapport de Mme Bouchoux et de M. Hervé. Si l’on veut s’attaquer à la Hadopi, il ne faut pas le faire au travers du statut d’autorité administrative indépendante, mais poser, de face, la question de l’opportunité ; si l’on veut, comme M. Assouline, voir la fusion de la Hadopi et du CSA, il faut considérer qu’en nous suivant, on évite un problème technique, puisque l’une et l’autre seront restées autorité administrative indépendante.

Merci à M. Retailleau d’avoir remis en perspective les travaux respectifs du Sénat et de l’Assemblée nationale, soulevé la question du contrôle et le problème d’endogamie, qu’il a qualifié de mal français, et estimé que nos propositions apportaient une réponse équilibrée.

Merci à M. Abate qui a posé la question de la légitimité, de la diversité citoyenne et souligné la faiblesse du contrôle. Il a appelé de ses vœux un rapport annuel, qui faisait en effet partie des propositions de la commission d’enquête. La question de la parité se pose pour le HCERES en raison du nombre impair et des tailles différentes de ses collèges. Pour ce qui est du nombre impair des membres dans leur ensemble, le HCERES compte trente membres, mais son président est exclu de la procédure de renouvellement par moitié.

Merci, enfin, à Mme Laborde de son appréciation bienveillante pour notre travail et à Mme Blandin de sa précision.

EXAMEN DES AMENDEMENTS À LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er} - Annexe

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 1 rend à l'ARDP son statut d'autorité administrative indépendante. Restons cohérent avec ce que nous avons voté en 2015.

L'amendement n° CULT.1 est adopté.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous apprécierions, une autre fois, de pouvoir prendre connaissance des amendements un peu plus tôt. J'en profite aussi pour observer que le succès de la réforme engagée par le président du Sénat justifierait des locaux un peu plus spacieux.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons toujours procédé ainsi pour les amendements lorsque nous sommes saisis pour avis, sur lesquels notre rapporteur a livré des explications claires. Les questeurs ont engagé la réflexion sur le problème des salles de réunion. Peut-être Jean-Léonce Dupont, questeur, voudra-t-il en dire un mot ?

M. Jean-Léonce Dupont. – Le succès des nouvelles règles sur la présence en commission pose en effet un problème d'espace, que nous nous employons à résoudre provisoirement, *via* éventuellement des échanges de salles, en attendant le renouvellement de 2017, qui sera l'occasion d'apporter une solution pérenne grâce au rééquilibrage des effectifs des différentes commissions.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 2 rend à la Hadopi son statut d'autorité administrative indépendante.

Mme Corinne Bouchoux. – Le groupe écologiste s'abstiendra.

L'amendement n° CULT.2 est adopté.

Article 25

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 3 est de coordination avec les deux précédents.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous nous abstiendrons également.

L'amendement n° CULT.3 est adopté.

Article 39

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Ainsi que je m'en suis expliqué, supprimer toute confidentialité des délibérations du CSA me paraît excessif. Mon amendement n° 4 y remédie, en revenant au droit actuel, qui rétablit le secret des délibérations et exige la discrétion concernant les questions en cours d'examen jusqu'à un an à compter de la cessation de fonction.

M. David Assouline. – Je ne vous suis pas. Lever l'exigence de respect du secret des délibérations pesant sur les anciens membres serait à mon sens un ajustement positif. Dans une société médiatique comme la nôtre, les informations finissent inévitablement par fuir. Je préfère que les acteurs eux-mêmes assument, ce qui évitera les déformations. Limiter l'exigence de discrétion à la durée du mandat me paraît suffisant.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis. – Mon amendement ne fait que revenir au droit existant : secret des délibérations et discrétion sur les questions en cours d'examen jusqu'à un an après son expiration.

M. David Assouline. – Autant j'estime justifiée l'obligation de discrétion durant le mandat, autant l'étendre un an après son expiration me paraît excessif.

M. Patrick Abate. – Nous sommes attachés, comme beaucoup d'entre vous j'imagine, à la transparence. La limiter ne nous paraît pas judicieux, et nous ne voterons pas l'amendement.

Mme Corinne Bouchoux. – Autant nous souscrivons à l'exigence de discrétion durant le mandat, autant nous estimons que la parole doit être libre après son expiration. Nous ne voterons pas l'amendement.

M. Jean-Louis Carrère. – Ce qui nous importe, c'est de lever l'obligation de discrétion après la fin du mandat, tout en la maintenant durant le mandat. Nous ne voterons pas l'amendement et proposerons un amendement alternatif en ce sens en séance.

M. Bruno Retailleau. – Il est plus logique, pour nous, de voter le rétablissement de la double obligation de discrétion, comme nous le propose le rapporteur, quitte à y revenir en séance.

L'amendement n° CULT.4 est adopté.

Article 41

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis. – Le proposition de loi prévoit de renouveler les membres du HCERES par moitié tous les trois ans. Cela pose problème dans une instance qui comporte cinq collèges et vingt-neuf membres en excluant son président. C'est une quadrature que je n'ai pas su résoudre, et c'est pourquoi je vous propose, par mon amendement n° 5, de substituer le terme de « partiellement » à ceux de « par moitié », en laissant au Conseil d'État le soin d'édicter les règles propres à résoudre ce délicat problème mathématique.

Mme Dominique Gillot. – La parité est assurée sur l'ensemble du collège, qui compte 30 membres. Je rappelle que la constitution du Haut Conseil a fait l'objet de discussions pointilleuses avec les différents représentants et qu'il serait périlleux de mettre en cause un équilibre chèrement acquis à la faveur d'une modification sémantique.

J'en profite pour indiquer qu'une autre substitution de termes me paraît malvenue. Celle qui tend à écrire, comme le veut la proposition de loi, que le Haut Conseil est administré par un « collège » plutôt que par un « conseil ». Cela porte à confusion, sachant que le Haut Conseil est constitué de cinq collèges.

De même, la proposition de loi prévoit un renouvellement par moitié tous les trois ans sans préciser les modalités de renouvellement. Cela entraînera des difficultés majeures pour l'équilibre de la composition du Haut Conseil. Je suis très réservée sur cet article 41, qui va à l'encontre de l'esprit de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Vous avez raison, la parité est assurée dans l'institution. Mais dès lors que le Haut Conseil est composé de cinq collèges, dont certains comptent un nombre impair de membres, se pose le problème de leur renouvellement par moitié. D'où ma proposition de substituer à ces termes celui de « partiellement », qui permet de trouver une solution réglementaire.

Écrire, comme le veut la proposition de loi, que le Haut Conseil est administré par un « collège » plutôt que par un « conseil » évite une redondance (le Haut Conseil est administré par un conseil) qui peut porter à confusion. D'où la solution retenue, plus élégante juridiquement. Il n'y a pas d'ambiguïté, en revanche, à user du terme de collège, car la loi ne nomme pas « collèges » les différentes catégories dont sont issus les membres du Haut Conseil. C'est seulement dans l'usage courant que nous parlons de collèges pour désigner ces formations.

Mme Dominique Gillot. – La phrase est peut-être plus élégante juridiquement, mais il n'en reste pas moins qu'elle jette un trouble dans la compréhension. Mieux vaudrait choisir un autre terme, comme celui de directoire.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – La perfection n'est pas de ce monde. Encore une fois, il n'y a pas d'ambiguïté possible puisque la loi n'use pas de l'appellation de « collèges » pour désigner les différentes catégories de membres qui composent le Haut Conseil.

Mme Colette Mélot. – *Quid* de la procédure de renouvellement à trois ans ? Je crains que l'on n'aille créer des difficultés au sein d'une instance que nous avons eu bien du mal à échafauder.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Elle est renvoyée au décret en Conseil d'État. Je ne vois pas où est le problème.

L'amendement n° CULT.5 est adopté.

Article 46

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis. – Que les médiateurs du livre, du cinéma et peut-être demain de la musique n’entrent plus dans la catégorie des autorités administratives indépendantes ne doit pas les exonérer, pour les motifs que je vous ai exposés, de l’obligation de déposer déclaration patrimoniale et déclaration d’intérêt à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Tel est le sens de mon amendement n° 6.

L’amendement n° CULT.6 est adopté.

M. David Assouline. – Mon groupe ne prendra pas part au vote sur l’ensemble.

Mme Corinne Bouchoux. – Le groupe écologique s’abstiendra.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Comme c’est l’usage, je vous propose d’autoriser notre rapporteur à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des lois, saisie au fond des proposition de loi et proposition de loi organique, et à redéposer les amendements qu’elle ne retiendrait pas.

Le rapport pour avis est adopté.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE,
DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION**

ARTICLE 1^{ER} - ANNEXE

Annexe, après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Autorité de régulation de la distribution de la presse

ARTICLE 1ER - ANNEXE

Annexe, après l'alinéa 19

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet

ARTICLE 25

Alinéas 2 et 10

Supprimer ces alinéas.

ARTICLE 39

I. Alinéa 11

Rédiger comme suit cet alinéa :

« b) Le quatrième alinéa est supprimé ; »

II. Après l'alinéa 11

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

c) Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

« Les anciens membres du conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur toutes les questions en cours d'examen durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions. Les membres et anciens membres du conseil sont tenus de respecter le secret des délibérations. »

ARTICLE 41

Alinéa 11

Remplacer les mots :

par moitié

par le mot :

partiellement

ARTICLE 46

Après l'alinéa 2

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le 6° du I de l'article 11, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 6 bis° Les médiateurs mentionnés à la section 1 du chapitre III du livre II du code du cinéma et de l'image animée, à l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation et à l'article L. 214-6 du code de la propriété intellectuelle créé par la loi n°... du ... relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ; »