

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur le projet de loi organique (procédure accélérée) modifiant la loi organique
n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative
à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et sur le projet
de loi (procédure accélérée) modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative
à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant
le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres
et la protection des droits sur internet,*

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 119, 120, 183, 195 et 196 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SUR LES NOMINATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	5
A. UNE PROCÉDURE APPLICABLE À 54 EMPLOIS OU FONCTIONS.....	5
B. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE NÉCESSAIRE	7
II. DES TEXTES PRÉSENTÉS COMME « TECHNIQUES » PAR LE GOUVERNEMENT	8
A. L'ACTUALISATION DE LA LISTE DES EMPLOIS SOUMIS À L'AVIS PRÉALABLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	8
B. LA PROLONGATION DES MANDATS DE SIX MEMBRES DE LA HADOPI.....	9
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRÉSERVER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LES NOMINATIONS AUX EMPLOIS PUBLICS.....	9
A. DES TEXTES QUI DÉPASSENT UN SIMPLE « TOILETTAGE »	9
B. LA NOMINATION DES DIRIGEANTS DE LA SNCF : UN ENJEU MAJEUR	10
C. L'AJOUT DU PRÉSIDENT DE LA CADA ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFII.....	11
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE.....	13
• <i>Article unique</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) Périmètre de l'avis des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République.....	13
EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI.....	31
• <i>Article 1^{er}</i> (tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) Coordinations	31
• <i>Article 2</i> Prolongation des mandats de six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).....	32
• <i>Article 3 (nouveau)</i> (art. L. 2102-8, L. 2102-9-1 [nouveau], L. 2111-16 et L. 2133-9 du code des transports) Modalités de nomination des dirigeants de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51
ANNEXES	53
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	63
TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI.....	65

L'ESSENTIEL

Réunie le 11 décembre 2019 sous la présidence de **Philippe Bas**, la commission des lois a adopté, sur le rapport d'**Yves Détraigne**, le **projet de loi organique n° 120 (2019-2020)**¹ et le **projet loi n° 119 (2019-2020)**².

Examinés après engagement de la procédure accélérée, ces deux textes visent à actualiser la liste des nominations du Président de la République soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires et à prolonger le mandat de six membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).

Lors de ses travaux, la commission a adopté **treize amendements pour préserver le contrôle parlementaire sur certaines nominations aux emplois publics, notamment au sein de la SNCF.**

I. L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SUR LES NOMINATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

A. UNE PROCÉDURE APPLICABLE À 54 EMPLOIS OU FONCTIONS

Depuis 2008³, le **Parlement dispose d'un pouvoir de veto sur certaines nominations prononcées par le Président de la République**, « en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation » (article 13 de la Constitution, cinquième alinéa).

Ces nominations sont soumises à l'**avis préalable des commissions compétentes de chaque assemblée**. Le Président de la République doit y renoncer lorsque l'addition des votes négatifs représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés (« **3/5 négatifs** »).

¹ *Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.*

² *Projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet.*

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

Cette procédure de contrôle repose sur **deux piliers**.

D'une part, **la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010¹** dresse la liste des **54 emplois** concernés.

Le périmètre de la procédure

L'avis préalable des commissions parlementaires concerne les dirigeants de :

- **20 établissements publics** (Office français de protection des réfugiés et apatrides, Agence nationale de la cohésion des territoires, *etc.*) ;

- **19 autorités administratives ou publiques indépendantes** (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Autorité de la concurrence, *etc.*) ;

- **7 structures sui generis** (Banque de France, Caisse des dépôts et consignations, *etc.*) ;

- **et 6 entreprises publiques** (Aéroports de Paris, La Poste, *etc.*) ;

Ces postes doivent revêtir une importance suffisante au regard de l'article 13 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a jugé que tel n'était pas le cas de la présidence de l'Institut national de l'audiovisuel².

Quoique reposant sur des fondements juridiques distincts, cette procédure s'applique aussi à la nomination, par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, des neuf membres du **Conseil constitutionnel**, des six personnalités qualifiées du **Conseil supérieur de la magistrature** (CSM) et du **Défenseur des droits**³.

Les nominations envisagées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont soumises à l'avis d'une seule commission, celle de l'assemblée concernée.

D'autre part, **la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010⁴** précise la **procédure** applicable ainsi que les **commissions compétentes**.

Le déroulement de la procédure

- La commission compétente de chaque assemblée auditionne le candidat proposé par le Président de la République. Cette audition ne peut pas avoir lieu moins de huit jours après que le nom du candidat a été rendu public.

- Sous réserve de la préservation du secret professionnel ou de la défense nationale, **cette audition est publique**. À l'Assemblée nationale, les commissions doivent nommer un rapporteur qui appartient à un groupe minoritaire ou d'opposition.

- Les membres de chaque commission votent à **bulletin secret** sur ce projet de nomination. **Les délégations de vote sont interdites**.

- Le scrutin est **dépouillé simultanément** dans les deux assemblées.

Les commissions parlementaires ne sont soumises à aucune obligation calendaire. Elles doivent toutefois se prononcer dans un « *délai raisonnable* », faute de quoi leur avis n'est plus requis⁵.

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

² Conseil constitutionnel, 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, décision n° 2013-677 DC.

³ Articles 56, 65 et 71-1 de la Constitution.

⁴ Loi relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁵ Conseil d'État, 13 décembre 2017, affaire n° 411788.

B. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE NÉCESSAIRE

L'avis préalable des commissions parlementaires présente un **double intérêt** : il renforce le **contrôle des nominations** du Président de la République et **garantit leur transparence**, notamment grâce à l'audition des candidats pressentis.

Pour Jean-Jacques Hyest, ancien président de la commission des lois, elle constitue « *un gage de qualité des personnalités désignées : le choix de l'exécutif [est] éclairé par une délibération nourrie par la diversité des expressions politiques mais aussi par l'expérience des parlementaires. Par lui-même, le dispositif [doit] conduire à écarter les candidatures de complaisance au bénéfice des compétences les mieux reconnues* »¹.

Le périmètre de ce contrôle parlementaire s'est d'ailleurs élargi au fil des ans, la plupart du temps à l'initiative des députés et des sénateurs.

L'extension du contrôle des nominations du Président de la République

À l'initiative du Sénat, l'avis préalable des commissions parlementaires a été étendu aux présidents de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), ainsi qu'au directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

À l'initiative de l'Assemblée nationale, cette procédure s'applique désormais au directeur général de la Banque publique d'investissement (BPI) et au président du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité.

Le législateur s'est également inspiré de l'article 13 de la Constitution pour créer de **nouveaux dispositifs de contrôle**, au-delà des nominations prononcées par le Président de la République. À titre d'exemple, la nomination d'un membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) par le président de chaque assemblée suppose d'obtenir l'accord de la commission de la culture, exprimé à la majorité des trois cinquièmes des suffrages².

Depuis la session 2011-2012, le Parlement s'est exprimé à 109 reprises sur des nominations envisagées par le Président de la République.

Son droit de veto n'a jamais été mis en œuvre, l'addition des votes négatifs recueillis à l'Assemblée nationale et au Sénat n'ayant pas atteint les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

L'une des deux commissions compétentes a toutefois formulé un avis négatif à cinq reprises³. Ces avis ont marqué le désaccord de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sans pour autant empêcher la nomination du candidat pressenti.

¹ Rapport n° 387 (2007-2008) fait sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, p. 77.

² Article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³ Voir, en annexe, la liste exhaustive de ces avis négatifs.

À titre d'exemple, la commission des lois du Sénat s'est opposée à la nomination d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature en 2019, sans être suivie par l'Assemblée nationale. Au cours de l'audition, le fait que le candidat souhaite cumuler, même à titre temporaire, cette nouvelle fonction avec un poste d'ambassadeur avait été critiquée par les membres de la commission.

II. DES TEXTES PRÉSENTÉS COMME « TECHNIQUES » PAR LE GOUVERNEMENT

A. L'ACTUALISATION DE LA LISTE DES EMPLOIS SOUMIS À L'AVIS PRÉALABLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

La liste des emplois relevant du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution a été modifiée à treize reprises depuis 2009. Elle n'a toutefois jamais fait l'objet d'un « toilettage » complet de la part du législateur.

Le projet de loi organique et le projet de loi visent à **actualiser cette liste**, notamment pour tirer les conséquences de mesures prises par des ordonnances récentes¹.

Modifications apportées par le PJLO et le PJJ

Emploi concerné	Modification apportée	Motif de la coordination	Processus de ratification des ordonnances
Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Changer l'intitulé de l'emploi	L'ordonnance du 2 octobre 2019 ² a remplacé l'ARJEL par l'Autorité nationale des jeux	PJJ de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 30 octobre 2019 (sans inscription à l'ordre du jour)
Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	Changer l'intitulé de l'emploi	L'ordonnance du 24 juillet 2019 ³ a remplacé l'ARAFER par l'Autorité de régulation des transports	PJJ de ratification déposé au Sénat le 9 octobre 2019 (sans inscription à l'ordre du jour)
Président - directeur général de la Française des jeux	Supprimer cet emploi de la liste	La loi du 22 mai 2019 ⁴ et l'ordonnance du 2 octobre 2019 ⁵ ont autorisé la privatisation de la Française des jeux	PJJ de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 30 octobre 2019 (sans inscription à l'ordre du jour)
Président du conseil de surveillance de la SNCF	Changer l'intitulé de l'emploi	La loi du 27 juin 2018 ⁶ et l'ordonnance du 3 juin 2019 ⁷ ont réorganisé la gouvernance de la SNCF	PJJ de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 21 août 2019 (sans inscription à l'ordre du jour)
Président et président délégué du directoire de la SNCF	Supprimer ces emplois de la liste		

Source : commission des lois du Sénat

¹ La liste des emplois soumis à l'avis préalable des commissions parlementaires relève du niveau organique. Elle ne peut donc pas être modifiée par ordonnances (article 38 de la Constitution).

² Ordonnance n° 2019-1015 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

³ Ordonnance n° 2019-761 relative au régulateur des redevances aéroportuaires.

⁴ Loi n° 2019-486 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE ».

⁵ Ordonnance n° 2019-1015 précitée.

⁶ Loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

⁷ Ordonnance n° 2019-552 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

B. LA PROLONGATION DES MANDATS DE SIX MEMBRES DE LA HADOPI

Les mandats de **six membres** de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) seraient **prolongés jusqu'au 25 janvier 2021**, dont ceux du président du collège et de la présidente de la commission de protection des droits¹.

Le Gouvernement ne souhaite pas nommer de nouveaux membres d'ici cette date, alors que le futur projet de loi sur l'audiovisuel devrait prévoir la fusion de la HADOPI et du CSA.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRÉSERVER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LES NOMINATIONS AUX EMPLOIS PUBLICS

A. DES TEXTES QUI DÉPASSENT UN SIMPLE « TOILETTAGE »

Présentés comme des textes de coordination, le projet de loi organique et le projet de loi soulèvent pourtant une **difficulté de fond** : ils conduiraient à **un recul, même léger, du contrôle parlementaire** sur les nominations aux emplois publics.

Au total, 51 emplois resteraient soumis à l'avis préalable des commissions compétentes, contre 54 aujourd'hui. Cette évolution irait à rebours des efforts consentis depuis 2009 pour renforcer cette procédure de contrôle et élargir son périmètre.

Il convient toutefois de distinguer :

- d'une part, la suppression du contrôle sur la nomination du président-directeur général de la **Française des jeux**, qui semble indispensable sur le plan juridique dès lors que cette société est désormais privatisée ;

- d'autre part, la réduction du périmètre de contrôle sur la nomination des dirigeants de la **SNCF, qui pose un problème majeur pour l'indépendance du gestionnaire du rail.**

Les textes du Gouvernement soulèvent également une **difficulté de méthode**. Le Parlement est appelé à **tirer les conséquences de trois ordonnances qui n'ont pas encore été ratifiées**, sur des sujets aussi importants que la police des jeux, la régulation des transports ou l'organisation du réseau ferroviaire.

¹ *Aucun de ces emplois n'étant soumis à l'avis préalable des commissions parlementaires (voir le commentaire de l'article 2 du projet de loi pour plus de précisions).*

Dans l'attente la commission des lois a **consolidé les dispositifs existants** en :

- précisant que la prolongation des mandats des membres de la HADOPI concernerait les **membres titulaires** de la HADOPI mais également leurs **suppléants**.

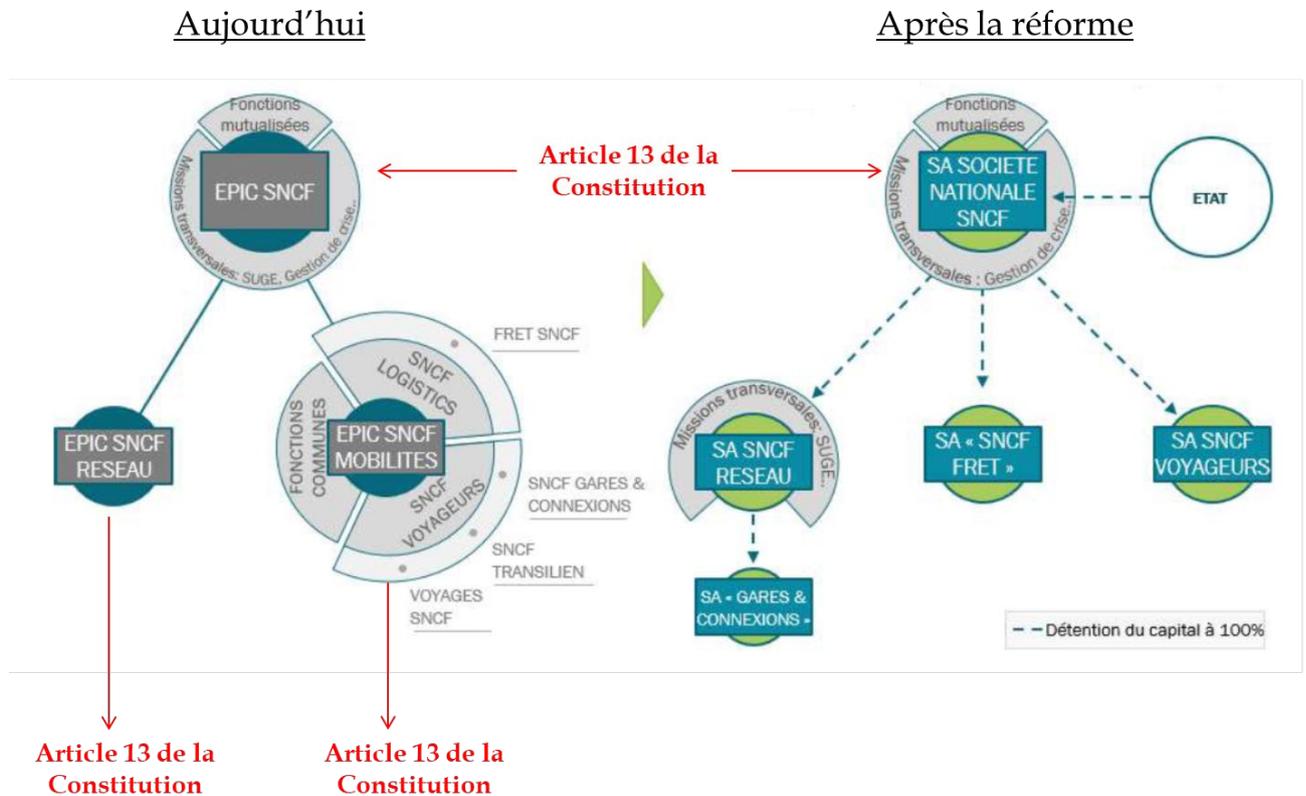
- prenant acte du changement d'intitulé de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (**ARCEP**) et de la Banque publique d'investissement (**Bpifrance**).

B. LA NOMINATION DES DIRIGEANTS DE LA SNCF : UN ENJEU MAJEUR

Actuellement, trois dirigeants de la SNCF sont nommés par le **Président de la République**, après avis des commissions parlementaires : le président du conseil de surveillance, le président du directoire (également président de SNCF Mobilités) et le président délégué du directoire (également président de SNCF Réseau).

Avec la réorganisation de la SNCF, une seule personne serait soumise à cette procédure de contrôle : le directeur général de la société nationale SNCF (société mère).

Gouvernance de la SNCF



Source : commission des lois du Sénat, à partir d'un schéma de l'Autorité de régulation des transports (ART)

Le contrôle parlementaire s'en trouverait fragilisé, notamment si la société mère décide de dissocier les fonctions de directeur général, d'une part, et celles de président du conseil d'administration, d'autre part. Dans cette hypothèse, seule la nomination du directeur général serait soumise à l'avis préalable des commissions parlementaires.

Surtout, **le Parlement perdrait tout droit de regard sur la gouvernance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau**, ce qui constituerait un recul inédit depuis 2010¹.

Ce recul paraît d'autant plus malvenu dans un contexte d'**ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire**. SNCF Réseau doit, au contraire, bénéficier de garanties suffisantes d'indépendance pour éviter toute discrimination entre les entreprises de transport, dont SNCF Voyageurs.

À l'initiative de **la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, il a donc été prévu de soumettre **quatre dirigeants de la SNCF** au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- le directeur général de la société mère ainsi que le président de son conseil d'administration ;

- le directeur général et le président du conseil d'administration de SNCF Réseau.

C. L'AJOUT DU PRÉSIDENT DE LA CADA ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFII

Dans le même esprit, la commission des lois a souhaité que le Parlement se prononce sur la nomination, par le Président de la République :

- du **président de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, qui joue un rôle majeur dans la possibilité, pour chaque citoyen, d'accéder aux documents administratifs et de solliciter leur publication en *open data* ;

- du **directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, dont la mission en matière d'accueil des demandeurs d'asile et des immigrés s'est fortement affirmée au cours des dernières années.

¹ Dans sa version initiale, la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 mentionnait déjà Réseau ferré de France (RFF), devenu SNCF Réseau en 2014.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article unique

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Périmètre de l'avis des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République

L'article unique du projet de loi organique vise à **actualiser la liste des emplois** dont la nomination par le Président de la République est soumise à l'avis préalable des commissions parlementaires. Il tend, en conséquence, à modifier le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010¹.

La commission a adopté plusieurs amendements pour ajouter à cette liste le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Elle a également préservé le contrôle parlementaire sur la nomination des dirigeants de la SNCF.

1. Le « toilettage » de la liste des emplois

1.1. Prendre acte du changement de dénomination de plusieurs organismes

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

Créée en 2009², l'ARAFER est une **autorité publique indépendante**³ chargée de réguler l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et des voyages en autocar. Elle assure aussi le suivi économique des concessions d'autoroute et émet un avis sur l'évolution des tarifs de péage.

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

² Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

³ Contrairement aux autorités administratives indépendantes (AAI), les autorités publiques indépendantes (API) disposent de la personnalité morale.

Gouvernance de l'ARAFER

Le collège de l'ARAFER est composé de **sept membres** désignés pour une durée de six ans non renouvelable.

Son président est nommé par le Président de la République, après avis préalable des commissions compétentes en matière de transports.

L'ARAFER dispose également d'une commission des sanctions, composée d'un membre du Conseil d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un magistrat de la Cour des comptes.

L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019¹ a confié une nouvelle mission à l'ARAFER, **la régulation des redevances aéroportuaires**, jusque-là assurée par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI).

Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'ARAFER homologue les tarifs des redevances des aéroports qui accueillent plus de cinq millions de passagers par an. Elle rend également un avis conforme sur les contrats de régulation économique (CRE) conclus entre l'État et les exploitants d'aéroports.

En conséquence, l'ordonnance du 24 juillet 2019 a modifié la dénomination de l'ARAFER, qui s'intitule désormais **l'Autorité de régulation des transports (ART)**.

Le projet de loi organique vise à prendre acte de ce changement d'intitulé.

- *L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)*

Créée en 1997 sous le nom d'Autorité de régulation des télécommunications², l'ARCEP est une **autorité administrative indépendante** chargée de réguler le secteur des communications électroniques et des postes.

Elle répartit les fréquences radioélectriques et délivre les autorisations aux opérateurs de services postaux. Elle définit également des lignes directrices pour l'accès aux réseaux publics de fibre optique.

¹ Ordonnance relative au régulateur des redevances aéroportuaires. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 134 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE ».

² Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

Gouvernance de l'ARCEP

Le collège de l'ARCEP est composé de **sept membres** désignés pour une durée de six ans non renouvelable. Il comprend une formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction (RDPI), composée de quatre membres.

Son président est nommé par le Président de la République, après avis préalable des commissions compétentes en matière de postes et de communications électroniques.

La loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019¹ a confié une nouvelle mission à l'ARCEP, **la régulation de la distribution de la presse écrite**, jusque-là assurée par le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

L'ARCEP contrôle désormais le respect de la **loi « Bichet » du 2 avril 1947**², qui garantit à la fois une libre distribution de la presse écrite et une couverture large et équilibrée du territoire.

En conséquence, la loi du 18 octobre 2019 a modifié la dénomination de l'ARCEP, qui s'intitule désormais **l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse**.

À l'initiative du rapporteur, la commission a actualisé le nom de cette autorité au sein de la loi organique du 23 juillet 2010 (**amendement COM-3**).

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

Créée en 2010³, l'ARJEL est une **autorité administrative indépendante** chargée de réguler les opérations de jeux et de paris en ligne. Elle exerce également une mission de prévention contre le « *jeu excessif ou pathologique* »⁴.

Gouvernance de l'ARJEL

Le collège de l'ARJEL est composé de **sept membres** désignés pour une durée de six ans non renouvelable. À compter du 1^{er} janvier 2020, le collège comptera deux membres supplémentaires pour exercer ses nouvelles fonctions.

Son président est nommé par le Président de la République, après avis préalable des commissions compétentes en matière de finances publiques.

L'ARJEL dispose également d'une commission des sanctions, qui comprend six magistrats.

¹ Loi relative à la modernisation de la distribution de la presse.

² Loi n° 47-585 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques.

³ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

⁴ Article 3 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précitée.

L'ordonnance du 2 octobre 2019¹ a **élargi les compétences de l'ARJEL à l'ensemble des jeux d'argent et de hasard**, à l'exception des casinos dont le contrôle relève du ministère de l'intérieur.

À compter du 1^{er} janvier 2020, l'autorité sera chargée de réguler l'exploitation des jeux sous droits exclusifs, ce qui concernera l'activité de deux opérateurs : la Française des jeux et le réseau physique du PMU. Ses compétences excèderont donc les jeux et les paris en ligne.

En conséquence, la loi du 18 octobre 2019 a modifié la dénomination de l'ARJEL, qui s'intitulera désormais **l'Autorité nationale des jeux (ANJ)**.

Le projet de loi organique vise à prendre acte de ce changement de dénomination.

- *La Banque publique d'investissement (BPI)*

Créée en 2012², la **Banque publique d'investissement** est un groupe public chargé de soutenir l'investissement, notamment en octroyant des crédits ou des garanties bancaires, et d'attribuer des aides financières à l'exportation.

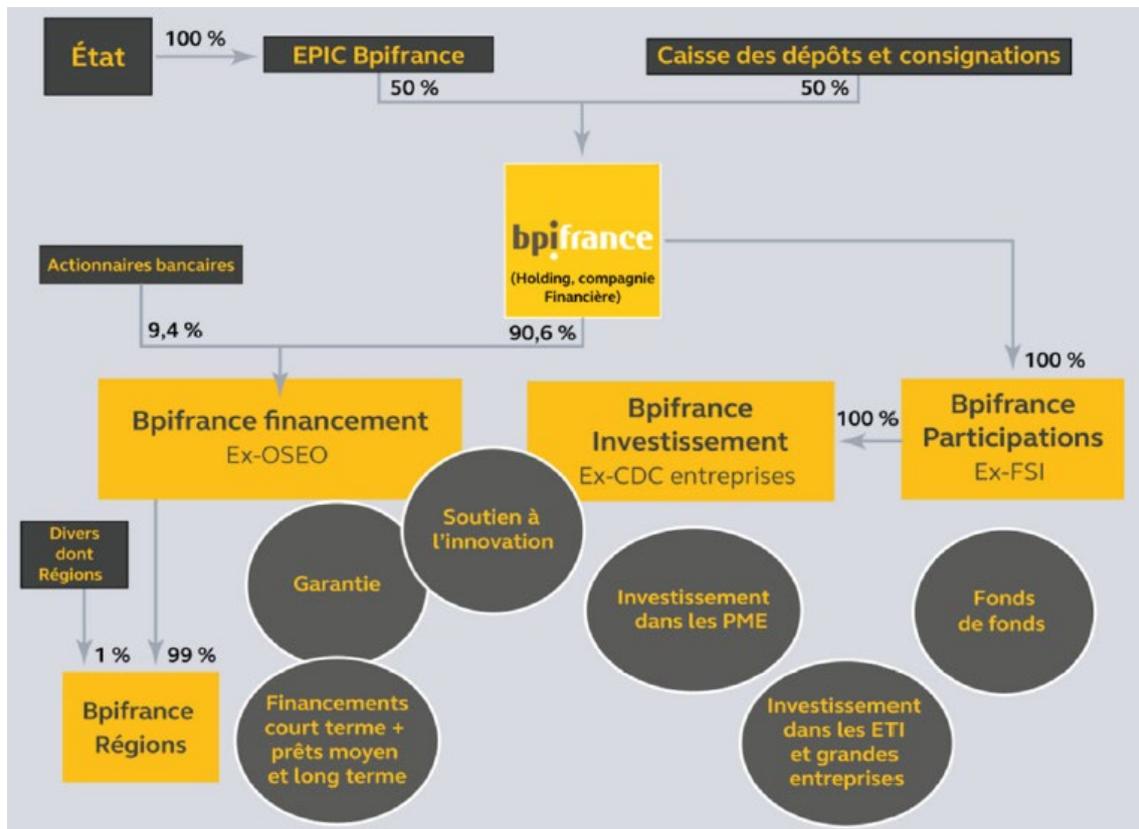
En 2018, la BPI a soutenu 80 000 entreprises et octroyé 7,5 milliards d'euros de crédits à l'investissement.

La **société anonyme Bpifrance** est détenue par l'État, au travers d'un établissement public créé à cet effet, et par la Caisse des dépôts et consignations. Elle dispose de plusieurs filiales.

¹ Ordonnance n° 2019-1015 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 137 de la loi du 22 mai 2019 précitée, dite loi « PACTE ».

² Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

Organisation du groupe BPI



Source : Cour des comptes

Gouvernance de la société anonyme Bpifrance

Le conseil d'administration de Bpifrance comprend **seize membres**, dont quatre représentants de l'État. Il élit son président.

Le directeur général est nommé par le Président de la République, après avis des commissions compétentes en matière d'activités financières. Il siège au conseil d'administration en tant que personnalité qualifiée.

Enfin, les orientations stratégiques de la société anonyme sont soumises, pour avis, à un comité national d'orientation composé de vingt-sept membres.

Les textes législatifs se réfèrent initialement au terme de « BPI-Groupe » pour désigner la société anonyme.

En pratique, la banque a toutefois « *retenu le nom commercial de Bpifrance, qui figure sur son logo. En effet, le nom BPI est déjà utilisé par une banque portugaise (Banco BPI)* »¹. La loi « Macron » du 6 août 2015² a pris acte de ce changement de dénomination, sans pouvoir modifier des dispositions de valeur organique.

Par cohérence, **la commission a donc actualisé l'intitulé de la société anonyme en inscrivant le nom de Bpifrance** au sein de la loi organique du 23 juillet 2010 (**amendement COM-5 du rapporteur**).

1.2. La Française des jeux : tirer les conséquences de sa privatisation

Succédant à France loto en 1991, la Française des jeux est une **société anonyme** qui bénéficie de droits exclusifs pour exploiter des jeux de loterie (tirage et grattage) et un réseau « physique » de paris sportifs. Elle compte plus de 2 500 collaborateurs, pour 25 millions de joueurs et un résultat net d'environ 170 millions d'euros.

En contrepartie de ce monopole, la Française des jeux doit poursuivre certains objectifs d'intérêt général, notamment pour lutter contre la dépendance aux jeux.

Jusqu'à présent, son capital était détenu à 72 % par l'État.

Gouvernance de la Française des jeux

Le conseil d'administration de la Française des jeux comprenait **quinze membres** nommés pour une durée de cinq ans renouvelable, dont sept membres désignés sur proposition de l'État.

Son président-directeur était nommé par le Président de la République, après avis préalable des commissions compétentes en matière de finances publiques.

Malgré l'opposition du Sénat, l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE », a autorisé **le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la Française des jeux**, l'État conservant une participation à hauteur de 20 %.

L'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 a précisé les modalités de cette privatisation, notamment en explicitant les moyens dont disposera l'État pour contrôler l'activité de la société.

¹ Rapport n° 370 (2014-2015) fait par Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et François Pillet sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, p. 482.

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

La privatisation de la Française des jeux

- Les **droits exclusifs** pour l'exploitation des jeux de loterie et des paris sportifs « physiques » sont confiés à la Française des jeux pour une durée de 25 ans ;
- Leurs conditions d'exploitation sont précisées par une **convention** conclue entre l'État et la société et par un **cahier des charges**, approuvé par décret en Conseil d'État ;
- Les statuts de la Française des jeux doivent être approuvés par décret. Tout actionnaire qui posséderait plus de 10 % du capital doit recevoir l'agrément de l'État ;
- Un **commissaire du Gouvernement** siège avec voix consultative dans les instances de gouvernance de la société. Il dispose d'un droit de blocage lorsque les orientations prises par la Française des jeux entrent en contradiction avec la stratégie de jeux de l'État ;
- L'activité de la société est soumise au contrôle de l'**Autorité nationale des jeux** ;
- Son conseil d'administration comprend désormais **quatorze membres**, dont cinq administrateurs indépendants et deux représentants de l'État.

Les actions de la Française des jeux ont été introduites en bourse le 7 novembre dernier, actant ainsi la privatisation de la société.

De ce fait, **le président-directeur général de la Française des jeux ne constitue plus un « emploi civil et militaire »** au sens de l'article 13 de la Constitution. Sa nomination ne relève plus du Président de République.

Ce poste est désormais pourvu par le conseil d'administration de la Française des jeux¹, après agrément ministériel et consultation de l'Autorité nationale des jeux².

Nommée en septembre 2019 après avis des commissions parlementaires, l'actuelle présidente-directrice générale de la société, Stéphane Pallez, a été confirmée dans ses fonctions par le conseil d'administration.

En conséquence, **le projet de loi organique tend à supprimer la fonction de président-directeur général de la Française des jeux de la liste des nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires.**

Cette coordination semble indispensable sur le plan juridique, malgré les très fortes réserves exprimées par le Sénat concernant le processus de privatisation de la Française des jeux³.

¹ Article L. 225-51-1 du code de commerce.

² Article 20 de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 précitée.

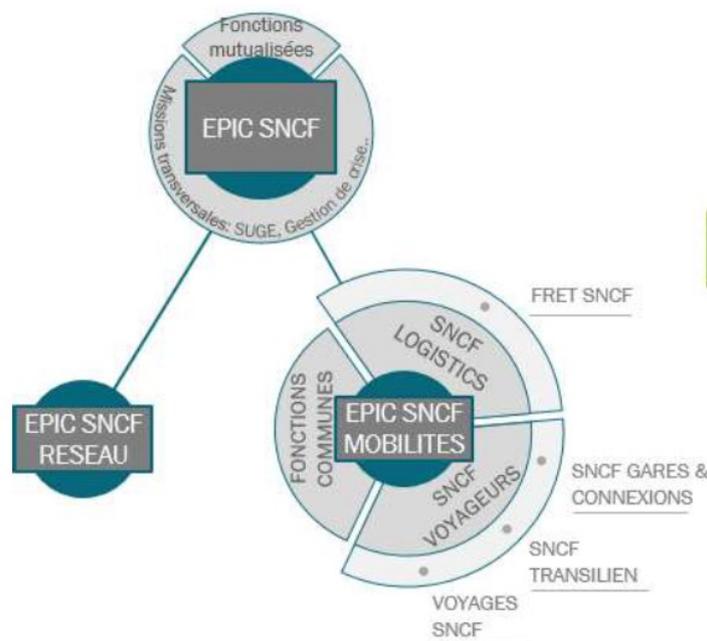
³ Voir, pour plus de précisions, le rapport n° 254 (2018-2019), tome I, fait par Élisabeth Lamure, Michel Canevet et Jean-François Husson sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, p. 560 à 585.

2. La SNCF : la nécessité d'un contrôle parlementaire sur le réseau

2.1. Le droit en vigueur : trois nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires

Depuis la loi du 4 août 2014¹, la SNCF est organisée en trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités.

Organisation de la SNCF (état du droit)



Source : Autorité de régulation des transports

Gouvernance de la SNCF

L'EPIC de la SNCF dispose d'un conseil de surveillance de 24 membres (dont 12 représentants de l'État) chargé de définir la stratégie de l'établissement et de contrôler l'action du directoire.

La direction et la gestion de l'EPIC est assurée par un directoire. Ce dernier comprend deux personnes :

- un président, qui préside également le conseil d'administration de SNCF Mobilités ;

- et un président délégué, qui préside également le conseil d'administration de SNCF Réseau.

¹ Loi n° 2014-872 portant réforme ferroviaire.

Aujourd’hui, trois dirigeants de la SNCF sont nommés par le Président de la République, après avis des commissions en charge des transports : le président du conseil de surveillance, le président du directoire et le président délégué du directoire.

Les candidats sont proposés par le conseil de surveillance de la SNCF et doivent respecter des **exigences complémentaires**, fixées par le code des transports. Le président et le président délégué du directoire ont par exemple l’interdiction de siéger au conseil de surveillance.

L’Autorité de régulation des transports bénéficie, en outre, d’un pouvoir de blocage sur la nomination du président délégué du directoire, qui dirige également SNCF Réseau. Elle peut s’y opposer si elle estime que le candidat se trouve en situation de conflit d’intérêts, notamment parce qu’il exerce ou a exercé des responsabilités dans une entreprise de transport de voyageurs¹.

Ces exigences complémentaires s’appuient sur la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**, qui considère que l’article 13 de la Constitution n’interdit « *pas au législateur de fixer ou d’ajouter, dans le respect de la Constitution et notamment du principe de la séparation des pouvoirs, des règles [supplémentaires] encadrant le pouvoir de nomination du Président de la République* »².

¹ Actuel article L. 2111-16 du code des transports.

² Conseil constitutionnel, 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, *décision n° 2009-577 DC*.

Procédure de nomination des dirigeants de la SNCF
(état du droit)

Poste	Fonctions complémentaires	Conditions à respecter	Autorité chargée de proposer la nomination	Autorité de nomination	Avis des commissions permanentes
Président du conseil de surveillance	-	Représenter l'État au sein du conseil de surveillance de la SNCF	Conseil de surveillance de la SNCF	Président de la République	<p align="center">OUI</p> Commissions compétentes en matière de transports
Président du directoire	Président du conseil d'administration de SNCF Mobilités	Ne pas siéger au conseil de surveillance de la SNCF	Conseil de surveillance de la SNCF		
Président délégué du directoire	Président du conseil d'administration de SNCF Réseau		Conseil de surveillance de la SNCF, avec un pouvoir de blocage de l'Autorité de régulation des transports		

Source : Commission des lois du Sénat

2.2. L'évolution institutionnelle de la SNCF

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018¹ et l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019² ont profondément modifié l'organisation de la SNCF.

Elles créent, à compter du 1^{er} janvier 2020, un **groupe public unifié (GPU) composé de plusieurs sociétés anonymes**, dont l'État détiendra l'ensemble du capital.

Ce nouvel ensemble sera organisé autour :

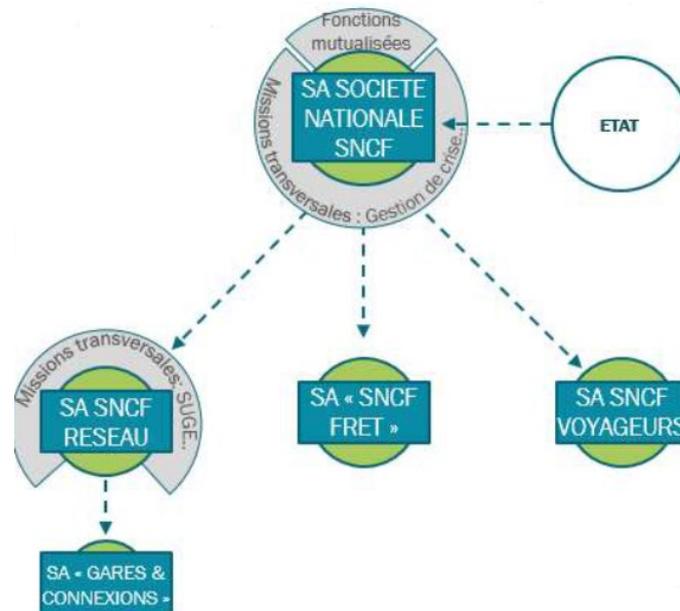
- d'**une société mère (société nationale SNCF)**, chargée de définir la stratégie du groupe et d'assurer certaines missions « support » ;

- et de **filiales comme SNCF Réseau, SNCF Fret et SNCF Voyageurs**.

¹ Loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

² Ordonnance n° 2019-552 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

Organisation de la SNCF (à compter du 1^{er} janvier 2020)



Source : Autorité de régulation des transports

Les règles à respecter pour constituer un groupe public unifié

La **directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012**¹ autorise les États membres à créer un groupe ferroviaire intégré.

Dans un contexte d'**ouverture à la concurrence**, elle invite toutefois à distinguer :

- le transport de voyageurs, qui peut être assuré par plusieurs entreprises ;
- la gestion du réseau, monopole naturel qui consiste à répartir les « sillons » (ou heures de passage) entre les entreprises de transport et à fixer le tarif de circulation sur les voies.

SNCF Réseau doit donc bénéficier de garanties suffisantes d'indépendance afin d'éviter toute discrimination entre les entreprises de transport de voyageurs (dont SNCF Voyageurs). Sous le contrôle de l'Autorité de régulation des transports, SNCF Réseau doit par exemple établir un code de bonne conduite garantissant l'impartialité de ses décisions².

2.3. Les textes du Gouvernement : soumettre une seule nomination à l'avis des commissions parlementaires

Aux termes du projet du Gouvernement, seul le **directeur général de la société nationale SNCF** serait nommé par le Président de la République, après avis des commissions parlementaires en charge des transports.

¹ Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen.

² Article L. 2122-4-1-1 du code des transports, dans sa version applicable au 1^{er} janvier 2020.

Les autres dirigeants du groupe seraient nommés, selon les cas, par le conseil d'administration de la société mère ou par celui des filiales¹.

Procédure de nomination des dirigeants de la SNCF
(*projet du Gouvernement*)

	Poste	Autorité de nomination	Avis des commissions permanentes
Société nationale de la SNCF (société mère)			
<i>Première hypothèse : regroupement des fonctions de direction</i>	Président-directeur général	Président de la République, sur proposition du conseil d'administration de la société nationale de la SNCF <i>Le candidat doit représenter l'État au conseil d'administration</i>	OUI Commissions compétentes en matière de transports
<i>Seconde hypothèse : dissociation des fonctions de direction</i>	Directeur général	Président de la République, sur proposition du conseil d'administration de la société nationale de la SNCF	OUI Commissions compétentes en matière de transports
	Président du conseil d'administration	Conseil d'administration de la société nationale SNCF <i>Le candidat doit représenter l'État au conseil d'administration</i>	NON
SNCF Réseau			
<i>Première hypothèse : regroupement des fonctions de direction</i>	Président-directeur général	Conseil d'administration de SNCF Réseau, avec une capacité de blocage de l'Autorité de régulation des transports <i>Le candidat doit représenter l'État au conseil d'administration</i>	NON
<i>Seconde hypothèse : dissociation des fonctions de direction</i>	Directeur général	Conseil d'administration de SNCF Réseau, avec une capacité de blocage de l'Autorité de régulation des transports	
	Président du conseil d'administration	Conseil d'administration de SNCF Réseau <i>Le candidat doit représenter l'État au conseil d'administration</i>	
SNCF Voyageurs			
<i>Première hypothèse : regroupement des fonctions de direction</i>	Président-directeur général	Conseil d'administration de SNCF Voyageurs	NON
<i>Seconde hypothèse : dissociation des fonctions de direction</i>	Directeur général		
	Président du conseil d'administration		

Source : Commission des lois du Sénat

Le dispositif proposé par le Gouvernement constituerait ainsi un recul pour le contrôle parlementaire.

¹ En application, notamment, de l'article 19 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

D'une part, les **choix de gouvernance qui pourraient être décidés par le conseil d'administration de la société mère** auraient un impact direct sur le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

L'influence des choix de gouvernance de la société nationale SNCF

Plusieurs situations sont envisageables :

- le conseil d'administration de la société-mère opte pour un poste de président-directeur général. Dans cette hypothèse, l'intéressé serait nommé par le Président de la République, après avis préalable des commissions parlementaires ;

- le conseil d'administration dissocie les fonctions de directeur général, d'une part, et de président, d'autre part. Dans cette hypothèse, **seule la nomination du directeur général serait soumise à l'avis du Parlement, non celle du président du conseil d'administration.**

D'après les informations recueillies par le rapporteur, le conseil d'administration de la SNCF pourrait modifier son choix de gouvernance à tout moment, à la majorité simple de ses membres présents ou représentés.

D'autre part, les **dirigeants des filiales, SNCF Réseau et SNCF Voyageurs notamment, seraient désignés par leur conseil d'administration**, alors qu'ils sont aujourd'hui nommés par le Président de la République, après avis des commissions parlementaires.

2.4. La position de la commission : soumettre quatre nominations à l'avis préalable du Parlement

À l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, quatre dirigeants de la SNCF seraient soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (**amendement COM-6**).

Cette procédure de contrôle s'appliquerait au directeur général mais également, lorsque ces deux fonctions sont dissociées, au **président du conseil d'administration de la société mère**¹.

Le président du conseil d'administration exercera, en effet, un **rôle majeur dans la gouvernance de la SNCF** et donc dans la vie économique de la Nation. Ses fonctions semblent d'ailleurs plus larges que celles de l'actuel président du conseil de surveillance.

¹ Si une même personne exerce les fonctions de directeur général et de président du conseil d'administration (PDG) de la société mère, le Parlement ne s'exprimerait qu'à une seule reprise sur ce projet de nomination.

Le rôle du président du conseil d'administration de la société nationale SNCF

À compter du 1^{er} janvier 2020, le conseil d'administration de la société mère sera chargé d'approuver « *les orientations stratégiques, économiques, financières, de ressources humaines, industrielles et de valorisation et de gestion des actifs du groupe public unifié* ». Il exercera également un « *contrôle permanent de la gestion* » de la société mère¹.

D'après les informations recueillies par le rapporteur, **le président du conseil d'administration organisera les travaux de celui-ci** et assura de bon fonctionnement de l'ensemble des organes de la société. **Il disposera d'une voix prépondérante en cas de partage des voix au sein du conseil d'administration.**

Il présidera également les assemblées générales, pendant lesquelles il rendra compte des travaux du conseil d'administration.

Dans le même esprit, les nominations du **président du conseil d'administration**² et du **directeur général de SNCF Réseau** seraient soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires³.

La gestion des **30 000 kilomètres de voies ferrées** présente, en effet, une importance majeure, en particulier dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Depuis 2010, le Parlement a d'ailleurs toujours disposé d'un « droit de regard » sur la gouvernance du réseau ferré⁴.

Ce contrôle parlementaire permettrait de **renforcer les garanties d'indépendance de SNCF Réseau** qui, selon l'Autorité de régulation des transports (ART), ne sont « *pas à la hauteur du renforcement de l'intégration du groupe public unifié* ». L'enjeu est de taille : « *un manque d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure pourrait conduire à ce que celui-ci décide de retarder ou d'annuler des projets favorisant l'interopérabilité du système ferroviaire* », ce qui aurait pour conséquence de « *freiner l'arrivée potentielle de nouveaux acteurs sur le marché* »⁵.

Lors de son audition devant le rapporteur, Bernard Roman, président de l'ART, a confirmé que l'avis préalable des commissions parlementaires « *serait de nature à accroître l'indépendance et la légitimité des candidats retenus et plus largement de l'entreprise [SNCF Réseau] en particulier au regard des autres entités* » de la SNCF.

¹ Article L. 2102-9 du code des transports.

² Comme pour la société mère, le président du conseil d'administration de SNCF Réseau sera chargé d'organiser les travaux du conseil et d'assurer du bon fonctionnement de l'entreprise. Il disposera d'une voix prépondérante en cas de partage des voix au sein du conseil d'administration.

³ Voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi pour plus de précisions sur les conditions que le candidat devra respecter.

⁴ Dans sa version initiale, la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 mentionnait déjà Réseau ferré de France (RFF), devenu SNCF Réseau en 2014.

⁵ Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.

3. L'ajout du président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Créée en 1978¹, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est une **autorité administrative indépendante** qui veille « *au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques* ».

Lorsqu'on lui refuse la communication d'un document administratif, l'administré peut saisir la CADA dans un délai de deux mois.

La commission doit alors se prononcer sur sa demande dans un délai d'un mois. Son avis ne lie pas l'administration mais la CADA publie la liste des avis dans lesquels elle a donné raison à l'administré, contre la position initiale de l'administration (« **liste noire** »).

Pour l'administré, la saisine de la CADA constitue un **préalable obligatoire à la saisine du juge administratif**.

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a **élargi le champ d'intervention de la CADA**, désormais compétente pour rendre un avis sur :

- le refus de publication d'un document administratif en *open data* ;
- la **réutilisation d'informations publiques**.

Désormais, la CADA dispose d'un **pouvoir de sanction** lorsqu'un administré ne respecte pas les règles de réutilisation d'informations publiques (altération des données, violation des stipulations d'une licence d'exploitation, *etc.*).

Ces sanctions peuvent atteindre :

- 1 500 euros pour l'utilisation non commerciale de ces informations et 3 000 euros en cas de récidive ;
- un million d'euros pour une utilisation commerciale et deux millions d'euros en cas de récidive.

¹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Gouvernance de la CADA

Le collège de la CADA comprend **onze membres** désignés pour une durée de trois ans¹, renouvelable une fois. Ils sont assistés par des rapporteurs, dont un rapporteur général, chargés d'instruire les dossiers.

Le président de la CADA est nommé par décret du Président de la République, parmi ses membres et sans avis préalable des commissions parlementaires. Il est membre de droit de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En poste depuis 2014, l'actuel président de la commission a été renouvelé dans ses fonctions au 9 décembre 2017, jusqu'au 31 août 2022².

La CADA peut se réunir en formation plénière ou en formation restreinte, notamment pour prononcer des sanctions en matière de réutilisation d'informations publiques.

À l'initiative du rapporteur et de Jean-Yves Leconte, la commission a ajouté le président de la CADA à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (amendements COM-4 et COM-2).

L'avis préalable des commissions parlementaires sur cette nomination du Président de la République semble nécessaire pour au moins **trois raisons.**

D'une part, **la CADA présente une importance majeure pour la garantie du droit d'accès aux documents administratifs.** Pour le Conseil constitutionnel, les règles relatives à la communication de ces documents relèvent d'ailleurs des libertés publiques³.

D'autre part, la loi « *République numérique* » du 7 octobre 2016⁴ a étendu les missions de la CADA à la publication en *open data* des documents administratifs et à la **réutilisation d'informations publiques.**

La CADA rencontre aujourd'hui des **difficultés pour faire face au volume et à la complexité des demandes reçues.** En 2018, la commission a été saisie de 5 867 demandes d'avis ; le délai moyen de traitement des dossiers s'est établi à 128 jours, alors que la loi prévoit un délai théorique d'un mois. Le « stock d'affaires » s'élève actuellement à 1 800 dossiers, ce qui correspond à environ 4 mois d'activité pour la commission.

¹ À l'exception de certains membres de la CADA, comme le député et le sénateur, qui siègent pour la durée du mandat au titre duquel ils ont été désignés.

² Décret du 19 décembre 2017 portant nomination du président de la Commission d'accès aux documents administratifs.

³ Conseil constitutionnel, 23 octobre 2014, Accès aux documents administratifs en Polynésie française, décision n° 2014-5 LOM.

⁴ Loi n° 2016-1321.

Enfin, la loi « République numérique » a confié de **nouvelles prérogatives au président de la commission**, qui peut rendre certaines décisions par ordonnance et demander une réunion conjointe de la CADA et de la CNIL « *lorsqu'un sujet d'intérêt commun le justifie* »¹.

Reprenant une proposition faite par **Jacques Mézard** en 2017², cet ajout de la commission s'inspire du droit applicable à la plupart des autorités administratives et publiques indépendantes (AAI-API).

4. L'ajout du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Créé en 2009 pour remplacer l'Office national de l'immigration (ONI), l'OFII est un **établissement public administratif de l'État** placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Il est chargé, « *sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* »³.

Gouvernance de l'OFII

Le **conseil d'administration** de l'OFII est composé de seize membres, dont un président nommé par décret, huit représentants de l'État, deux représentants du personnel et cinq personnalités qualifiées.

Un **directeur général** assure la direction opérationnelle de l'établissement. **Il est nommé par le Président de la République, sans avis préalable des commissions parlementaires.** L'actuel directeur général de l'OFII a été désigné en 2015 pour une durée de trois ans, puis reconduit dans ses fonctions jusqu'au 1^{er} janvier 2022.

À l'initiative de Jean-Yves Leconte, la commission a ajouté le directeur général de l'OFII à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (amendement COM-1 rect.).

L'OFII joue, en effet, un **rôle majeur pour les droits des étrangers ayant obtenu un titre de séjour ou demandant l'asile.**

¹ Articles L. 341-1 et L. 341-2 du code des relations entre le public et l'administration.

² Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes, devenue la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017.

³ Article L. 5223-1 du code du travail.

Les principales missions de l'OFII¹

- L'intégration des étrangers ayant obtenu un titre de séjour

. Mettre en œuvre le contrat d'intégration républicaine (CIR), signé par 97 940 étrangers en 2018, et les formations linguistiques afférentes ;

. Organiser les visites médicales des étrangers primo-arrivants et gérer la procédure dite des «étrangers malades»², qui concerne chaque année près de 30 000 personnes ;

. Accompagner les entreprises qui souhaitent recruter un travailleur étranger ;

. Préparer l'arrivée des étrangers accueillis au titre du regroupement familial ;

- L'accueil des demandeurs d'asile

. Participer au premier accueil des demandeurs d'asile, avec 109 783 demandeurs accueillis en 2018 ;

. Organiser l'hébergement des demandeurs d'asile, avec une possibilité d'hébergement directif vers une autre région de France ;

. Verser l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), qui concerne chaque année environ 130 000 personnes.

Le directeur général de l'OFII serait donc soumis à la même procédure de nomination que celui de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (**OFPRA**), ce qui semble cohérent.

La commission a adopté l'article unique
du projet de loi organique **ainsi modifié**.

*

* *

La commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.

¹ Les chiffres mentionnés dans cet encadré sont issus du rapport d'activité de l'OFII pour l'année 2018.

² Un étranger pouvant solliciter l'octroi d'un titre de séjour lorsque son état de santé nécessite une prise en charge médicale particulière, dont il ne pourrait pas bénéficier dans son pays d'origine.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

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

Coordinations

L'article 1^{er} du projet de loi vise à actualiser le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010¹. Ce tableau précise la **liste des commissions parlementaires** chargées de rendre un avis sur certaines nominations du Président de la République².

Dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi (PJJ)

Alinéas de l'article 1^{er} du PJJ	Emplois concernés	Motifs de coordination
1 et 2	Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Changement de dénomination de l'ARJEL, qui s'intitule désormais l'Autorité nationale des jeux
3	Président - directeur général de la Française des jeux	Suppression de la liste des emplois concernés, en raison de la privatisation de la Française des jeux
4 et 5	Président du conseil de surveillance, président du directoire et président délégué du directoire de la SNCF	Réorganisation de la gouvernance de la SNCF

Source : commission des lois du Sénat

Outre l'**amendement rédactionnel COM-6 de son rapporteur**, la commission a adopté plusieurs amendements de coordination.

Ces amendements tirent **les conséquences de l'ajout à la liste** des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- du président de la Commission d'accès aux documents administratifs (**CADA**) et du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (**OFII**), qui feraient l'objet d'un avis

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

² Voir, en annexe, la liste exhaustive des emplois concernés et des commissions compétentes.

préalable de la commission compétente en matière de libertés publiques (**amendement COM-7 du rapporteur ; amendements COM-3 rect. et COM-4 de Jean-Yves Leconte**) ;

- des présidents du conseil d'administration de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau et du directeur général de cette dernière société, qui feraient l'objet d'un avis préalable de la commission en charge des transports (**amendement COM-9 de Didier Mandelli, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**).

La commission a adopté l'article 1^{er}
du projet de loi **ainsi modifié**.

Article 2

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

L'article 2 du projet de loi vise à prolonger le mandat de six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), dans l'attente de sa fusion avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

1. Le projet de fusion entre la HADOPI et le CSA

1.1. Les missions et l'organisation de la HADOPI

Créée en 2009¹, la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet est une **autorité publique indépendante** chargée de lutter contre le piratage en ligne.

Dotée d'un budget annuel de 9,45 millions d'euros, la HADOPI remplit **trois missions complémentaires** :

- encourager le développement de l'offre légale d'œuvres musicales, cinématographiques et audiovisuelles sur Internet ;
- protéger les droits d'auteurs et les droits voisins² attachés à ces œuvres ;
- assurer une mission de régulation et de veille technique en matière de protection et d'identification des œuvres.

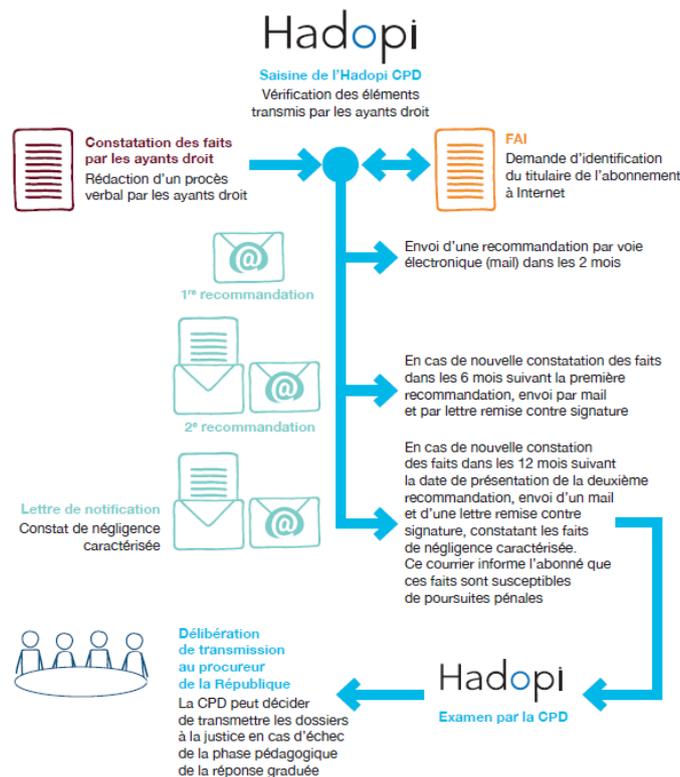
¹ Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

² Les droits voisins bénéficiant à des personnes physiques ou morales jouant un rôle d'intermédiaire entre le créateur et son public. Voir, pour plus de précisions, le rapport n° 243 (2018-2019) fait par David Assouline sur la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

Pour protéger le droit d'auteur sur Internet, la HADOPI met en œuvre un dispositif de « **réponse graduée** »¹ : sur la base des coordonnées transmises par les opérateurs, elle envoie des avertissements aux titulaires d'un abonnement à Internet dont la connexion a été utilisée pour mettre à disposition des œuvres protégées par un droit d'auteur ou un droit voisin. Si la HADOPI n'est pas autorisée à suspendre des abonnements à Internet², elle doit saisir l'autorité judiciaire après trois avertissements demeurés infructueux. Les contrevenants sont passibles d'une amende allant jusqu'à 1 500 euros pour les personnes physiques et 7 500 euros pour les personnes morales³.

En 2018, la HADOPI a ainsi envoyé 1,2 million de « premiers » avertissements et transmis 1 045 dossiers à la justice.

Le dispositif de « réponse graduée » devant la HADOPI



Source : HADOPI

¹ Article L. 331-25 du code de la propriété intellectuelle.

² Conseil constitutionnel, 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, décision n° 2009-580 DC.

³ Article R. 335-5 du code de la propriété intellectuelle.

La HADOPI comprend un **collège** et une **commission de protection des droits (CDP)**, cette dernière étant chargée de mettre en œuvre le dispositif de « réponse graduée ».

La composition de la HADOPI¹

Le **collège de la HADOPI** est composé de neuf membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable, dont :

- un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour de cassation et un membre de la Cour des comptes (ces membres disposant chacun d'un suppléant) ;

- un membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (qui dispose également d'un suppléant) ;

- cinq personnalités qualifiées, dont deux nommées par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat et trois nommées sur proposition conjointe des ministres chargés des communications électroniques, de la consommation et de la culture.

Le **président de la HADOPI** est élu par les membres du collège parmi les magistrats nommés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Sa nomination n'est pas soumise à l'avis préalable des commissions permanentes.

La **commission de protection des droits (CDP)** est composée de trois personnes, nommées pour une durée de six ans non renouvelable : un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour de cassation et un membre de la Cour des comptes. Chaque membre dispose d'un suppléant.

Les membres de la commission de protection des droits ne peuvent pas siéger au sein du collège de la HADOPI, ce qui renforce leur indépendance.

Sur le plan des ressources humaines, la Haute autorité comprend **52 agents**, dont 62 % relèvent de la catégorie A. La plupart sont des agents contractuels de droit public.

1.2. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), un projet pour fusionner la HADOPI et le CSA

Le Gouvernement envisage de fusionner, **d'ici janvier 2021**, la HADOPI et le CSA au sein d'une nouvelle instance, l'ARCOM.

Cette fusion est prévu par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère du numérique, présenté en conseil des ministres le 5 décembre dernier.

¹ Articles L. 331-16 et L. 331-17 du code de la propriété intellectuelle.

Le projet de fusion de la HADOPI et du CSA

À compter du 26 janvier 2021, l'ARCOM remplirait les missions actuellement dévolues à la HADOPI et au CSA.

Comme le souligne la HADOPI dans son avis du 24 octobre 2019¹, il s'agirait en réalité d'une « *absorption* » de la Haute autorité par le CSA :

- **le mandat des neuf membres du collège de la HADOPI et des trois membres de la commission de protection des droits serait interrompu de plein droit**, parfois plusieurs années avant leur échéance ;

- **les sept membres du CSA seraient appelés à siéger au sein de l'ARCOM**, sans modification de l'échéance « normale » de leur mandat. Les deux membres du CSA nommés en 2015 par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat devront donc être remplacés, leur mandat arrivant à échéance le 25 janvier 2021.

Le président de l'ARCOM serait nommé par le Président de la République, après avis des commissions de la culture.

Un membre de l'ARCOM serait spécialement chargé de mettre en œuvre le dispositif de « **réponse graduée** », en lieu et place de l'actuelle commission de protection des droits de la HADOPI. Ce membre serait choisi par le Président de la République, parmi les trois membres du collège de l'ARCOM relevant du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. L'avis des commissions parlementaires ne serait pas requis.

2. La prolongation du mandat de certains membres de la HADOPI

D'ici janvier 2021, les mandats de **six membres de la HADOPI** doivent arriver à échéance, dont ceux du président du collège et de la présidente de la commission de protection des droits.

Mandats arrivant à échéance d'ici janvier 2021

Mandats arrivant à échéance le 28 janvier 2020

- Présidente de la commission de protection des droits et son suppléant (nommés par le Premier président de la Cour de cassation)

Mandats arrivant à échéance le 30 juin 2020

- Président du collège de la HADOPI et son suppléant (nommés par le vice-président du Conseil d'État) ;

- Deux membres du collège nommés sur proposition conjointe des ministres chargés des communications électroniques, de la consommation et de la culture.

L'article 2 du projet de loi vise à prolonger le mandat de ces six membres de la HADOPI jusqu'au 25 janvier 2021, soit la veille de la fusion entre la Haute autorité et le CSA.

¹ *Avis de la HADOPI sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère du numérique, 24 octobre 2019, p. 2.*

En conséquence :

- les mandats de deux membres (un titulaire et un suppléant) de la commission de protection des droits de la HADOPI seraient prolongés d'un an ;

- les mandats de quatre membres (trois titulaires et un suppléant) du collège seraient prolongés de six mois.

Cette disposition dérogerait à l'article L. 331-16 du code de la propriété intellectuelle, qui prévoit que les membres de la HADOPI sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.

Au travers de cet article, le Gouvernement poursuit deux objectifs.

Il souhaite, d'une part, **préserver le travail de préfiguration mené par la HADOPI et le CSA pour préparer leur fusion**.

Dans son avis du 24 octobre dernier, le collège de la HADOPI a considéré qu'il était « *indispensable* » que le président actuel « *fasse partie de cette mission [...] et qu'en conséquence son mandat à la tête de l'institution soit prolongé jusqu'à la dissolution de celle-ci. L'absence d'une telle disposition ne manquerait pas de créer de fortes inquiétudes parmi les agents de la HADOPI, qui sont déjà légitimement préoccupés par leur devenir professionnel et soucieux de voir leurs intérêts portés d'une manière constante dans le dialogue institutionnel entre le CSA et la HADOPI destiné à préparer la fusion* »¹.

Le Gouvernement souhaite, d'autre part, **éviter de nommer de nouveaux membres à la HADOPI, pour des mandats qui prendraient fin six ou douze mois plus tard**, au moment de la création de l'ARCOM.

L'article 2 du projet de loi éviterait ainsi « *de nommer un nouveau président pour une durée très limitée* » et « *d'exposer la HADOPI au risque de connaître une période de plusieurs semaines de latence, qui précède habituellement la désignation de son président* »².

Pour le Conseil d'État, cet article ne méconnaît aucune exigence conventionnelle ou constitutionnelle : il est justifié « *par un intérêt général suffisant et ne prolonge les mandats [des membres de la HADOPI] que pour des durées raisonnables* »³.

¹ Avis précité de la HADOPI du 24 octobre 2019, p. 2 et 3.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 18.

³ Avis nos 398968 et 398980 du Conseil d'État sur le projet de loi organique et le projet de loi, rendus le 5 novembre 2019.

La commission a précisé que cette disposition concernerait tous les membres de la HADOPI dont le mandat expire le 28 janvier 2020 ou le 30 juin 2020, titulaires comme suppléants (amendement COM-8 du rapporteur).

La commission a adopté l'article 2 du projet de loi **ainsi modifié**.

Article 3 (nouveau)

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

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

L'article 3 du projet de loi vise à préciser les modalités de nomination du président du conseil d'administration et du directeur général de la société nationale SNCF, d'une part, et de SNCF Réseau, d'autre part.

Il résulte de l'adoption de l'**amendement COM-10 de Didier Mandelli**, présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Ces quatre dirigeants seraient nommés par le Président de la République, après avis des commissions en charge des transports¹.

En accord avec la jurisprudence constitutionnelle², ils devraient respecter des **exigences complémentaires**, fixées par le code de transports.

Concernant SNCF Réseau, l'Autorité de régulation des transports (ART) bénéficierait d'un droit de blocage sur la nomination du directeur général mais également sur celle du président du conseil d'administration. L'ART pourrait s'y opposer si elle constate un risque de conflits d'intérêts, notamment par rapport aux entreprises de transport de voyageurs.

¹ Voir le commentaire de l'article unique du projet de loi organique pour plus de précisions.

² Conseil constitutionnel, 3 mars 2009, Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, décision n° 2009-577 DC.

Exigences complémentaires pour les dirigeants de la SNCF

Poste	Autorité chargée de proposer la nomination au Président de la République	Conditions à respecter	Base juridique (code des transports) ¹
Société nationale SNCF (société mère)			
Président du conseil d'administration	Conseil d'administration de la société mère, avec un pouvoir de blocage de l'ART	Représenter l'État au conseil d'administration de la société mère	L. 2102-8
Directeur général		-	L. 2102-9-1
SNCF Réseau			
Président du conseil d'administration	Conseil d'administration de SNCF Réseau, avec un pouvoir de blocage de l'ART	Représenter l'État au conseil d'administration de SNCF Réseau	L. 2111-16 et L. 2133-9
Directeur général		-	

Source : commission des lois du Sénat

La commission a adopté l'article 3 du projet de loi **ainsi rédigé.**

*

* *

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

¹ Dans sa version résultant de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 11 DÉCEMBRE 2019

- Présidence de Mme Catherine di Folco, vice-présidente -

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous sommes saisis d'un projet de loi et d'un projet de loi organique qui abordent deux sujets : le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et le contrôle, par les commissions parlementaires, des nominations du Président de la République.

Le Gouvernement présente ces textes comme un travail d'actualisation, voire de coordination, mais le diable se cache dans les détails et certaines maladresses devront être corrigées.

Le premier point pose peu de difficultés : le Gouvernement souhaite prolonger le mandat de six membres de la HADOPI pour une durée d'un an ou six mois. En effet, il ne souhaite pas nommer de nouveaux membres alors que la Haute autorité devrait fusionner avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au 25 janvier 2021. Le Gouvernement souhaite également que l'actuel président de la HADOPI continue son travail de préfiguration pour bien préparer cette fusion. J'ai consulté de manière informelle Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, qui n'y voit pas d'opposition.

Créée par la révision constitutionnelle de 2008, la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution permet au Parlement de s'opposer à une nomination par le Président de la République lorsque l'addition des votes négatifs dans les commissions compétentes représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Cette procédure concerne aujourd'hui 54 emplois qui présentent une importance particulière pour les droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation.

Comme l'avait souligné en son temps notre ancien président Jean-Jacques Hyest, cette procédure permet d'écarter des candidatures de complaisance et de renforcer la transparence des nominations, notamment grâce à l'audition des candidats pressentis.

Depuis 2011, le Parlement s'est exprimé à 109 reprises sur des nominations envisagées par le Président de la République. Il n'a jamais mis en œuvre son pouvoir de veto, ce qui a d'ailleurs conduit le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle à proposer une modification des règles de blocage. À cinq reprises, l'une des commissions compétentes a toutefois formulé un avis négatif, marquant son désaccord sur le projet de nomination.

Avec ces deux projets de loi, le Gouvernement propose d'actualiser la liste des nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires.

Certaines dispositions ne soulèvent aucune difficulté, notamment pour changer le nom de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) devenue l'Autorité nationale des jeux, ou celui de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) devenue l'Autorité de régulation des transports (ART). Je vous proposerai de poursuivre cet effort de coordination, notamment en actualisant le nom de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).

Le Gouvernement propose également de supprimer le poste de président-directeur général de la Française des jeux (FDJ) de la liste des emplois du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Nous gardons tous en mémoire l'opposition qu'avait exprimée le Sénat sur le projet de privatisation de cette société. Il s'agit toutefois, en l'espèce, de tirer les conséquences juridiques de ce processus. Depuis novembre dernier, le capital de la FDJ appartient en majorité au secteur privé ; son président-directeur général ne peut donc plus être nommé par le Président de la République.

Derrière ces aspects techniques, les textes du Gouvernement soulèvent des problèmes de méthode et de fond, qui dépassent le simple exercice de toilettage.

Sur le plan de la méthode, nous sommes invités à tirer les conséquences de trois ordonnances qui n'ont pas encore été ratifiées, sur des sujets aussi importants que la police des jeux ou l'organisation du réseau de transport. Alors qu'elle réorganise entièrement la SNCF, l'ordonnance du 3 juin 2019 n'a toujours pas été ratifiée, plus de six mois après sa publication. Interrogé à ce sujet, le Gouvernement n'envisage aucun calendrier de ratification, ce qui me semble contraire à l'esprit de l'article 38 de la Constitution.

Sur le fond, les textes du Gouvernement conduiraient à un recul, même léger, du contrôle parlementaire sur les nominations aux emplois publics. Au total, 51 emplois resteraient soumis à l'avis préalable des commissions compétentes, contre 54 aujourd'hui. Cette évolution irait à rebours des efforts fournis depuis 2009 pour renforcer cette procédure de contrôle et élargir son périmètre.

Ce recul concernerait tout particulièrement les dirigeants de la SNCF. Je remercie d'ailleurs la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et son rapporteur, Didier Mandelli, de s'être saisi aussi rapidement de ce dossier. Un seul dirigeant de la SNCF, le directeur général de la société mère, serait soumis à l'article 13 de la Constitution, contre trois dirigeants aujourd'hui. Le Parlement perdrait tout

droit de regard sur la gouvernance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau. Ce serait une première depuis la création de notre procédure de contrôle en 2010 !

Ce recul paraît d'autant plus malvenu dans un contexte d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. SNCF Réseau doit, au contraire, bénéficier de garanties suffisantes d'indépendance pour éviter toute discrimination entre les entreprises de transport, dont SNCF Voyageurs. Lors de son audition, le président de l'Autorité de régulation des transports a d'ailleurs confirmé que l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution permettrait d'accroître l'indépendance et la légitimité des dirigeants de SNCF Réseau. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable fera des propositions en ce sens et je lui apporterai mon soutien, sans aucune réserve.

Je vous proposerai d'ajouter le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à la liste des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis des commissions parlementaires. Je remercie d'ailleurs Jean-Yves Leconte, qui a déposé un amendement identique. Le Sénat avait déjà adopté une telle disposition en 2017, à l'initiative de notre ancien collègue Jacques Mézard. Elle me semble encore plus légitime aujourd'hui.

La CADA joue, en effet, un rôle essentiel dans la garantie, donnée à chaque citoyen, d'accéder aux documents administratifs. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a même étendu ses missions, qui couvrent désormais la publication en open data des documents administratifs et la réutilisation d'informations publiques.

Aujourd'hui, la CADA rencontre d'importantes difficultés pour faire face au volume et à la complexité des demandes qu'elle reçoit. En 2018, elle a été saisie de 5 867 demandes d'avis. En moyenne, chaque dossier a été traité en 128 jours, alors que la loi prévoit un délai théorique de 30 jours. Le stock d'affaires s'élève à 1 800 dossiers, ce qui correspond à environ quatre mois d'activité pour la commission. De l'aveu même de son président, la CADA ne peut pas continuer ainsi... Je vous propose, mes chers collègues, d'interpeller le Gouvernement en séance sur ce sujet majeur et de l'interroger sur les réponses qu'il compte apporter.

Enfin, je soutiendrai l'initiative de Jean-Yves Leconte, qui souhaite ajouter le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à la liste des emplois concernés par cette procédure de contrôle.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis en raison des dispositions relatives à la nomination des dirigeants de la SNCF dans l'architecture qu'elle adoptera au 1^{er} janvier 2020.

La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit, en effet, une importante évolution de la gouvernance de la SNCF, qui passera du statut de groupe public ferroviaire constitué d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) au statut de groupe public unifié constitué de sociétés anonymes. Les dispositions relatives à la nouvelle gouvernance du groupe ont été précisées dans une ordonnance de juin 2019, qui n'a pas été ratifiée par le Parlement et qui fait, par ailleurs, l'objet de sérieuses réserves. Je constate donc qu'il nous est aujourd'hui demandé de nous prononcer sur des textes entérinant des choix sur lesquels nous n'avons pas eu l'occasion de débattre !

Outre cette méthode discutable, les projets de loi conduisent à un affaiblissement du contrôle parlementaire sur la nomination des dirigeants du groupe SNCF, que la seule transformation de la gouvernance ne saurait justifier. Au contraire, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs, et alors que de vives inquiétudes sont exprimées par le régulateur et les nouveaux entrants quant à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, il est indispensable de contrôler la nomination des dirigeants du groupe. C'est pourquoi, en raison du rôle central joué par SNCF Réseau dans la gouvernance du groupe, et a fortiori dans la vie économique et sociale de la Nation, notre commission souhaite maintenir l'audition de son dirigeant, qui est prévue depuis 2010 et a été réaffirmée en 2014.

En outre, étant donné, d'une part, la possibilité laissée au conseil d'administration de la société mère et de la filiale SNCF Réseau de dissocier la direction générale de la présidence du conseil d'administration et, d'autre part, le rôle important que jouera le président du conseil d'administration dans chacune de ces sociétés, notre commission a souhaité soumettre ces nominations à l'avis préalable des commissions parlementaires.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable vous propose donc un amendement au projet de loi organique visant à ajouter à la liste des emplois et fonctions soumis à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les fonctions de directeur général de SNCF Réseau, d'une part, et de président du conseil d'administration de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau, d'autre part. Dans l'hypothèse où la présidence du conseil d'administration et la direction générale de chacune de ces sociétés anonymes seraient assurées par une même personne, seules deux auditions seraient organisées devant le Parlement.

Enfin, deux autres amendements visent à procéder à des coordinations au niveau de la loi ordinaire. Le premier précise que ces auditions seront effectuées par la commission compétente en matière de transport. Le second procède à des coordinations dans l'ordonnance de juin 2019 sur la gouvernance du groupe public unifié. Il prévoit, en outre, de soumettre la nomination, le renouvellement ou la révocation du président du

conseil d'administration de la société SNCF Réseau à un avis conforme du régulateur, l'ordonnance ne réservant cette procédure qu'au directeur général ou, le cas échéant, au président-directeur général.

Ces amendements permettent de conforter le contrôle parlementaire et le contrôle opéré par le régulateur sur les nominations des dirigeants du futur groupe public unifié.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous constatons que les avis de nos rapporteurs convergent, ce qui est heureux !

M. Jean-Yves Leconte. – Un problème chronologique se présente ici. En effet, on nous demande de nous prononcer sur un projet de loi organique et un projet de loi prenant en compte des ordonnances qui n'ont pas encore été ratifiées.

De même, on préempte la fusion entre le CSA et la HADOPI en allongeant le mandat de six membres de cette dernière. En effet, la fusion est programmée pour 2021, mais n'a pas encore été votée par le Parlement. Nous pouvons, comme l'a fait le rapporteur, exprimer certaines réserves quant à la méthode employée par le Gouvernement !

Toutefois, il peut sembler utile de mobiliser ce véhicule législatif pour adapter la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Nous nous proposons d'ailleurs d'y ajouter le président de la CADA et le directeur général de l'OFII. Mais je pense que ce véhicule n'est pas arrivé au bon moment.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je ne ferai pas de difficulté sur les mesures de coordination ni sur le point de principe soulevé par le rapporteur concernant le fait que nous tirons les conséquences d'ordonnances n'ayant pas encore été ratifiées. Je comprends ce raisonnement politique. Cependant, en droit, les ordonnances ont un effet, même s'il s'agit d'un effet de nature administrative, avant leur ratification. Je ne suis donc pas choqué que nous soyons amenés à procéder à une coordination par rapport à des ordonnances non ratifiées.

Je ne ferai pas un « totem » particulier du nombre de désignations soumises au contrôle du Parlement. En revanche, les observations qui viennent d'être formulées par notre rapporteur et par le rapporteur pour avis sur la « constellation » SNCF me semblent pertinentes, tout comme l'amendement suggéré pour la CADA. Reste la question de l'OFII. Ajouter le directeur général de cette structure à la liste des emplois concernés par la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution me paraît souhaitable.

Enfin, les dispositions présentées dans les projets de loi sont extrêmement limitées, et ne remettent pas en cause le sujet important de l'effort de rationalisation de nos agences et de nos autorités administratives indépendantes.

Sous ces quelques réserves, et en tenant compte des amendements qui nous sont proposés, ces dispositions ne me semblent pas poser de difficulté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage les sentiments de notre rapporteur. Alors que la tendance est plutôt à essayer de contrôler un peu ce que fait le pouvoir unique qu'est l'Élysée dans notre beau pays, ce retour en arrière est pour le moins fâcheux ! Les amendements proposés vont donc dans le bon sens.

À l'époque où j'ai siégé à la CADA, j'ai constaté que de nombreuses demandes, parfaitement fondées, émanaient de conseillers municipaux et portaient sur des affaires complètement loufoques. Plusieurs maires se comportent comme des tyrans et ne donnent pas à leur opposition les informations les plus élémentaires.

J'essaie donc de faire mûrir l'idée selon laquelle un statut de l'opposition dans les conseils municipaux ou un certain nombre de règles concernant ce que l'on doit aux oppositions aideraient à supprimer une partie importante du travail de la CADA.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut être rigoureux concernant la HADOPI. Voter quelque chose pour mettre en œuvre un projet de loi qui n'est pas encore adopté semble un peu étonnant. Sur le plan du droit, comment pouvons-nous préjuger de l'adoption d'un texte ? Je trouve qu'il serait de bonne méthode d'attendre qu'un texte soit adopté avant d'en tirer les conséquences.

Par ailleurs, tous les gouvernements ont fait appel aux ordonnances depuis le général de Gaulle. Les ordonnances peuvent avoir une utilité. Mais ne renonçons pas, nous parlementaires, à la ratification ! Ne considérons pas que l'absence de ratification ou sa réalisation revient au même. Nous devons faire preuve d'une grande exigence sur ce point.

M. Jean Louis Masson. – Je partage le point de vue de Pierre-Yves Collombat. Il est très important de fixer des règles, un statut, et des garanties pour l'opposition au conseil municipal. Nous avons un mode de scrutin à tendance majoritaire comportant une dose de proportionnelle, mais cette dernière ne sert à rien si le maire a tous les pouvoirs.

Sous le précédent mandat municipal, le maire de mon chef-lieu de canton est resté quatre ans en minorité dans son conseil municipal. Les demandes de réunion du conseil municipal étaient toutes envoyées au tribunal administratif et mettaient deux à trois ans à être traitées. Nous ne pouvons continuer ainsi. De même, en tant que conseiller municipal à Metz, j'avais fait annuler 180 délibérations en plusieurs recours, dont le vote du budget. Mais j'ai gagné au bout de deux ans ! Cela n'a servi à rien.

L'intérêt d'avoir une petite dose de proportionnelle, comme c'est le cas actuellement...

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Pardon, monsieur Masson. Je ne suis pas sûre que nous soyons dans le sujet...

M. Jean Louis Masson. – Je le signale quand même, car je pense que ce serait utile de renforcer les droits de l'opposition.

M. François Bonhomme. – Depuis la loi du 17 juillet 1978, nous assistons à une explosion du nombre de demandes déposées auprès de la CADA. La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a peut-être renforcé ce phénomène. Le nombre de demandes est considérable et risque de continuer à augmenter. De plus, le délai de jugement a atteint 128 jours pour un délai légal de 30 jours. Compte tenu du délai de réponse de l'administration (deux mois), un délai total de six mois s'applique donc entre le dépôt de la demande et l'obtention potentielle du document souhaité.

Cela pose un problème du point de vue du citoyen, mais également du point de vue des élus de l'opposition. Il existe des droits des minorités, dans les assemblées communales notamment. Or le délai de traitement des demandes déposées auprès de la CADA ne constitue pas un facteur favorable à la transparence et à la vie démocratique locale. En certains cas, le temps de réponse est délibérément orchestré de telle sorte que les affaires traînent en longueur, ce qui nuit au débat démocratique.

Si l'on poursuit dans cette voie, je me demande si cela ne risque pas de dénaturer complètement le principe initial de transparence. Attendre trois à six mois pour obtenir un document existant et communicable pose en effet problème. En revanche, l'administration suit, dans la grande majorité des cas, l'avis de la CADA. Cette commission se montre donc efficace pour contrôler le respect du droit à la transparence.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Conformément aux recommandations faites par le président du Sénat à la suite de la réunion de la conférence des présidents de février 2019, il nous appartient, au moment où nous établissons le texte de la commission, de déterminer son périmètre afin que nos collègues sachent à quoi s'en tenir lorsqu'ils prépareront leurs amendements de séance.

En l'occurrence, le projet de loi organique et le projet de loi, tels que déposés sur le bureau du Sénat le 13 novembre dernier, concernent la liste des nominations du Président de la République soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires ainsi que la procédure applicable à ces nominations. Ils portent également sur la gouvernance des organismes concernés et de la HADOPI.

En conséquence, les amendements n'ayant aucun lien, même indirect, avec les dispositions que je viens de décrire devront être considérés comme des « cavaliers ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela signifie-t-il que nous pouvons étendre la liste des emplois soumis au contrôle parlementaire ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Oui, comme je vais le proposer pour le président de la CADA !

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

EXAMEN DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Mon amendement COM-3 est un amendement de coordination, qui actualise le nom de l'ARCEP, devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-4 et COM-2 ajoutent le président de la CADA à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Les amendements identiques COM-4 et COM-2 sont adoptés.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié de Jean-Yves Leconte ajoute le directeur général de l'OFII à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Je propose un avis favorable, car l'OFII joue un rôle croissant pour les droits des étrangers. Il est notamment responsable de l'hébergement des demandeurs d'asile, avec une possibilité d'hébergement directif, du versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et de la procédure dite des « étrangers malades ».

L'amendement COM-1 rectifié est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Mon amendement COM-5 est un amendement de coordination, qui adapte la dénomination de la Banque publique d'investissement (BPI) afin de tirer les conséquences de la loi dite « Macron » du 6 août 2015.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-6 vise à inscrire les fonctions de président du conseil d'administration de la SNCF ainsi que de président du conseil d'administration et de directeur général de SNCF Réseau parmi les fonctions soumises à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable à cet amendement de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Philippe Bas, président – SNCF Réseau a pris la suite de Réseau ferré de France (RFF), dont le président était nommé selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, passant par l'avis des commissions compétentes du Parlement. La SNCF s'est

réorganisée ; RFF n'existe plus. Nous voulons cependant maintenir l'avis des commissions du Parlement sur cette nomination, car, si la structure juridique a changé, l'organisme fonctionne toujours. Son importance pour la vie économique et sociale de la Nation justifie un contrôle parlementaire.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

PROJET DE LOI

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Yves Détraigne, rapporteur. - L'amendement COM-1 de Jean-Yves Leconte propose de supprimer la préservation du secret professionnel lors des auditions organisées au titre du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. J'en comprends la logique. Cet amendement mériterait toutefois d'être replacé dans une réflexion plus globale sur le contrôle parlementaire. Je rappelle que le secret professionnel est également opposable aux commissions d'enquête. Ces dernières peuvent se réunir à huis clos pour lever le secret professionnel. Ce n'est pas le cas des auditions dites de « l'article 13 ». Je propose un avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. - L'amendement COM-2 rejoint le précédent.

M. Jean-Yves Leconte. - J'ai été plusieurs fois choqué des réponses que nous avons obtenues lors de l'audition des candidats pressentis, qui se réfugiaient derrière un « droit de réserve » sur ce qu'elles feraient une fois désignées. Cela ne me semble pas compatible avec l'exercice même de cette audition et l'avis que les commissions parlementaires doivent rendre. Nous devons être capables de connaître les engagements des candidats pressentis, car nous sommes là pour contrôler les modalités de leurs actions et leurs intentions.

Cet amendement précise qu'il n'existe pas de « droit de réserve » devant les commissions parlementaires en ce qui concerne des fonctions qui seront exercées dans le futur.

Bien qu'elles soient en place depuis 2008, ces auditions devant nos commissions sont souvent davantage des conversations inspirées que de réelles procédures de confirmation de nomination.

M. Alain Richard. - Je ne peux qu'être en désaccord avec ces propos. Si l'on suivait ce raisonnement, cela signifierait qu'un candidat pourrait recevoir l'approbation du Parlement pour sa nomination en fonction d'une déclaration d'intention quant au fond de l'action qu'il mènera dans cette fonction. Par définition, si nous faisons appel au Parlement pour se

prononcer sur ces nominations, c'est parce qu'il s'agit d'une garantie d'indépendance de la personne. Or si nous suivions cette suggestion, nous risquerions de nous trouver dans le cadre d'un mandat impératif qui n'aurait aucune justification pour ce type de nominations.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-6 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-7 et COM-4 sont des amendements de coordination.

Les amendements COM-7 et COM-4 sont adoptés.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-3 rectifié de Jean-Yves Leconte est également un amendement de coordination.

L'amendement COM-3 rectifié est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-9 que je qualifierais d'amendement « d'évidence » prévoit que la commission compétente pour les auditions du groupe SNCF est celle chargée des transports.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Je crains que l'amendement COM-5 de Jean-Yves Leconte ne crée une confusion. En effet, le président de la CADA est actuellement choisi parmi les onze membres de la commission. Il ne semble pas nécessaire de modifier cet équilibre. J'ajoute que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est régie par les mêmes règles que la CADA, même avec l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est probablement raisonnable d'aligner la CNIL et la CADA, comme le propose le rapporteur.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement de précision COM-8 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-10 procède à des coordinations dans l'ordonnance relative à la gouvernance du groupe public unifié et prévoit que les présidents des conseils d'administration et les directeurs généraux de la société nationale SNCF et de SNCF Réseau sont nommés par décret du Président de la République.

Par ailleurs, il introduit un avis conforme de l’Autorité de régulation des transports sur la nomination, le renouvellement et la révocation du président du conseil d’administration de SNCF Réseau afin de renforcer l’indépendance du gestionnaire d’infrastructures.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis favorable, par cohérence.

L’amendement COM-10 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique Périmètre de l’avis des commissions parlementaires sur les nominations du Président de la République			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	3	Modification de la dénomination de l’ARCEP	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	4	Ajout du président de la CADA à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution	Adopté
M. LECONTE	2	Ajout du président de la CADA à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution	Adopté
M. LECONTE	1 rect.	Ajout du directeur général de l’OFII à la liste des emplois soumis au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	5	Dénomination de Bpifrance	Adopté
M. MANDELLI	6	Avis des commissions parlementaires sur la nomination des dirigeants de la SNCF et de SNCF Réseau	Adopté

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Articles additionnels avant l’article 1^{er}			
M. LECONTE	1	Levée du secret professionnel pendant l’audition des candidats pressentis	Rejeté
M. LECONTE	2	Discretion professionnelle pendant l’audition des candidats pressentis	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Coordinations			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	6	Rédactionnel	Adopté
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	7	Coordination relative au président de la CADA	Adopté
M. LECONTE	4	Coordination relative au président de la CADA	Adopté
M. LECONTE	3 rect.	Coordination relative au directeur général de l'OFII	Adopté
M. MANDELLI	9	Coordination relative au contrôle parlementaire sur la nomination des dirigeants de la SNCF	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. LECONTE	5	Coordination relative au président de la CADA	Rejeté
Article 2 Prolongation des mandats de six membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)			
M. DÉTRAIGNE, rapporteur	8	Amendement de précision	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. MANDELLI	10	Coordination relative à la nomination des dirigeants de la SNCF et de SNCF Réseau	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la transition écologique et solidaire, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

M. François Lavoué, adjoint au sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements

M. Joseph Lunet, chef du bureau du réseau ferré national

M. Julien Pavy, conseiller parlementaire et territoires

Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)

M. Denis Rapone, président

Mme Pauline Blassel, secrétaire générale

M. Nicolas Faucouit, chef de cabinet du président

Autorité de régulation des transports (ARAFER)

M. Bernard Roman, président

SNCF

M. Raphaël Poli, directeur de la stratégie

Mme Christelle Akkaoui, chargée de mission à la direction de la stratégie

Mme Larence Nion, conseillère parlementaire

La Française des jeux (FDJ)

M. Charles Lantieri, directeur général délégué

Mme Marion Hugé, directrice régulation et affaires publiques

Mme Nadjet Boubekour, responsable des affaires parlementaires

ANNEXES

Liste des nominations du Président de la République soumises au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*droit en vigueur*)

Organisme	Emploi ou fonction	Commission compétente
Aéroports de Paris	Présidence-direction générale	Commission compétente en matière de transports
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Présidence du conseil d'administration	Commission compétente en matière de transports
Agence française de développement	Direction générale	Commission compétente en matière de coopération internationale
Office français de la biodiversité	Direction générale	Commission compétente en matière d'environnement
Agence nationale de la cohésion des territoires	Direction générale	Commission compétente en matière d'aménagement du territoire
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Présidence du conseil d'administration	Commission compétente en matière d'environnement
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Direction générale	Commission compétente en matière d'environnement
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Direction générale	Commission compétente en matière d'urbanisme
Autorité de la concurrence	Présidence	Commission compétente en matière de concurrence
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Présidence	Commission compétente en matière de transports
Autorité des marchés financiers	Présidence	Commission compétente en matière d'activités financières
Autorité des normes comptables	Présidence	Commission compétente en matière d'activités financières
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	Présidence	Commission compétente en matière de transports

Organisme	Emploi ou fonction	Commission compétente
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Présidence	Commission compétente en matière de postes et de communications électroniques
Autorité de régulation des jeux en ligne	Présidence	Commission compétente en matière de finances publiques
Autorité de sûreté nucléaire	Présidence	Commission compétente en matière d'énergie
Banque de France	Gouvernorat	Commission compétente en matière monétaire
Caisse des dépôts et consignations	Direction générale	Commission compétente en matière d'activités financières
Centre national d'études spatiales	Présidence du conseil d'administration	Commission compétente en matière de recherche appliquée
Centre national de la recherche scientifique	Présidence	Commission compétente en matière de recherche
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Présidence	Commission compétente en matière de santé publique
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	Administration générale	Commission compétente en matière d'énergie
Commission de régulation de l'énergie	Présidence du collège	Commission compétente en matière d'énergie
Commission du secret de la défense nationale	Présidence	Commission compétente en matière de défense
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	Présidence	Commission permanente compétente en matière de libertés publiques
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	Présidence	Commission compétente en matière de lois électorales
Commission nationale de l'informatique et des libertés	Présidence	Commission compétente en matière de libertés publiques
Commission nationale du débat public	Présidence	Commission compétente en matière d'aménagement du territoire
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Présidence	Commission compétente en matière de lois électorales

Organisme	Emploi ou fonction	Commission compétente
Compagnie nationale du Rhône	Présidence du directoire	Commission compétente en matière d'énergie
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Présidence	Commission compétente en matière d'affaires culturelles
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôle général	Commission compétente en matière de libertés publiques
Électricité de France	Présidence-direction générale	Commission compétente en matière d'énergie
La Française des jeux	Présidence-direction générale	Commission compétente en matière de finances publiques
Haut conseil des biotechnologies	Présidence	Commission compétente en matière d'environnement
Haut Conseil du commissariat aux comptes	Présidence	Commission compétente en matière de finances publiques
Collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Présidence	Commission compétente en matière d'enseignement et de recherche
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Présidence	Commission compétente en matière de santé publique
Haute Autorité de santé	Présidence du collège	Commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles
Institut national de la recherche agronomique	Présidence	Commission compétente en matière de recherche appliquée
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Présidence	Commission compétente en matière de recherche
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Direction générale	Commission compétente en matière d'environnement
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Direction générale	Commission compétente en matière d'emploi
Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Médiateur	Commission compétente en matière de lois électorales
Météo-France	Présidence-direction générale	Commission compétente en matière d'environnement

Organisme	Emploi ou fonction	Commission compétente
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Direction générale	Commission compétente en matière de libertés publiques
Office national des forêts	Direction générale	Commission compétente en matière d'agriculture
Société anonyme Bpifrance	Direction générale	Commission compétente en matière d'activités financières
La Poste	Présidence du conseil d'administration	Commission compétente en matière de postes et communications
Régie autonome des transports parisiens	Présidence-direction générale	Commission compétente en matière de transports
SNCF	Présidence du conseil de surveillance	Commission compétente en matière de transports
	Présidence du directoire	Commission compétente en matière de transports
	Présidence déléguée du directoire	Commission compétente en matière de transports
Voies navigables de France	Présidence du conseil d'administration	Commission compétente en matière de transports

**Évolution de la liste des emplois
soumis au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution**

Lois	Modifications apportées	Initiative
Loi organique n° 2011-333 et loi n° 2011-334 du 29 mars 2011	Reprise, par le Défenseur des droits, des compétences de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE) et du Médiateur de la République	Gouvernement
Loi organique n° 2012-1557 et loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012	Remplacement de l’établissement public Oséo par la Banque publique d’investissement (BPI)	Assemblée nationale
Loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013	Ajout de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Gouvernement
Loi organique n° 2013-1026 et loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013	Suppression de la liste de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l’audiovisuel extérieur, au profit de nominations par le CSA	Gouvernement
Loi organique n° 2014-871 et loi n° 2014-872 du 4 août 2014	Réforme ferroviaire, notamment avec l’intégration de Réseau ferré de France (RFF) au sein de la SNCF	Assemblée nationale
Loi organique n° 2015-911 et loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015	Ajout de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	Sénat
Loi n° 2015-990 du 6 août 2015	Changement d’intitulé de BPI-Groupe, en privilégiant la dénomination de Bpifrance	Assemblée nationale
Loi organique n° 2016-1086 et loi n° 2016-1087 du 8 août 2016	Ajout de l’Agence française de la biodiversité	Assemblée nationale
Loi organique n° 2017-54 et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017	Ajout de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) et du Haut conseil de l’évaluation et de l’enseignement supérieur	Sénat
Loi organique n° 2017-1338 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017	Ajout du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Gouvernement
Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 et loi organique n° 2019-789 du 26 juillet 2019	Remplacement de l’Agence française de la biodiversité par l’Office français de la biodiversité	Gouvernement

Lois	Modifications apportées	Initiative
Loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 et loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019	Ajout de l'Agence nationale de la cohésion des territoires	Sénat
Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019	Changement de nom de l'ARCEP, devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	Gouvernement

Les avis négatifs exprimés par l'une des commissions permanentes

Date	Poste concerné	Résultat à l'Assemblée nationale	Résultat au Sénat	Résultat global	Nomination par le Président de la République
2011	Présidence du directoire de la compagnie nationale du Rhône	AVIS DÉFAVORABLE 14 pour, 24 contre et 2 abstentions	AVIS FAVORABLE 37 pour, 1 contre et 4 bulletins blancs	51 pour, 25 contre, 2 abstentions et 4 bulletins blancs	Autorisée
2015	Membre du Conseil supérieur de la magistrature	AVIS FAVORABLE 26 pour et 1 contre	AVIS DÉFAVORABLE 13 pour, 22 contre et 1 bulletin blanc	39 pour, 23 contre et 1 bulletin blanc	
2015	Directeur général de l'Office national des forêts	AVIS FAVORABLE 12 pour	AVIS DÉFAVORABLE 4 pour et 10 contre	16 pour et 10 contre	
2017	Président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité	AVIS FAVORABLE 13 pour et 1 contre	AVIS DÉFAVORABLE 10 pour, 16 contre et 2 bulletins blancs	23 pour, 17 contre et 2 bulletins blancs	
2019	Membre du Conseil supérieur de la magistrature	AVIS FAVORABLE 45 pour et 1 contre	AVIS DÉFAVORABLE 5 pour et 22 contre	50 pour, 23 contre	

Source : commission des lois du Sénat

Mandats des membres de la HADOPI

Collège

Membres	Statut	Date de nomination	Date d'échéance du mandat (droit en vigueur)
Membre du Conseil d'État	Titulaire – Président du collège	1 ^{er} juillet 2014	30 juin 2020
<i>Membre du Conseil d'État</i>	<i>Suppléant</i>	<i>9 janvier 2018</i>	<i>30 juin 2020</i>
Membre de la Cour des comptes	Titulaire	27 février 2018	26 février 2025
<i>Membre de la Cour des comptes</i>	<i>Suppléant</i>	<i>27 février 2018</i>	<i>26 février 2025</i>
Membre de la Cour de cassation	Titulaire	4 février 2019	3 février 2022
<i>Membre de la Cour de cassation</i>	<i>Suppléant</i>	<i>4 février 2016</i>	<i>3 février 2022</i>
Membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique	Titulaire	27 février 2018	26 février 2022
<i>Membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique</i>	<i>Suppléant</i>	<i>27 février 2018</i>	<i>26 février 2022</i>
Personnalité qualifiée nommée par le Gouvernement	Titulaire	4 février 2016	3 février 2022
Personnalité qualifiée nommée par le Gouvernement	Titulaire	1 ^{er} juillet 2014	30 juin 2020
Personnalité qualifiée nommée par le Gouvernement	Titulaire	1 ^{er} juillet 2014	30 juin 2020
Personnalité qualifiée nommée par le président de l'Assemblée nationale	Titulaire	4 février 2016	3 février 2022
Personnalité qualifiée nommée par le président du Sénat	Titulaire	27 février 2018	2 février 2022

Commission de protection des droits (CDP)

Membres	Statut	Date de nomination	Date d'échéance du mandat (droit en vigueur)
Membre de la Cour de cassation	Titulaire - Présidente de la CDP	29 janvier 2014	28 janvier 2020
<i>Membre de la Cour de cassation</i>	<i>Suppléant</i>	29 janvier 2014	28 janvier 2020
Membre du Conseil d'État	Titulaire	16 février 2018	23 décembre 2021
<i>Membre du Conseil d'État</i>	<i>Suppléant</i>	<i>24 décembre 2015</i>	<i>23 décembre 2021</i>
Membre de la Cour des comptes	Titulaire	2 octobre 2018	26 février 2024
Membre de la Cour des comptes	<i>Suppléant</i>	27 février 2018	26 février 2024

Source : commission des lois du Sénat, à partir des informations transmises par la HADOPI

Les membres de la HADOPI dont le mandat serait prolongé jusqu'au **25 janvier 2021 (article 2 du projet de loi)** sont surlignés en gris.

Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère du numérique, présenté en conseil des ministres le 5 décembre dernier, devrait interrompre les fonctions de tous les membres de la HADOPI à compter de cette même date. Les compétences de la HADOPI seraient alors « transférées » à une nouvelle entité, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (**ARCOM**).

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

La Française des jeux	Présidence -direction générale
-----------------------	--------------------------------

3° La trente-cinquième ligne est supprimée ;

2° bis (nouveau) Après la vingt-troisième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

<u>Commission d'accès aux documents administratifs</u>	<u>Présidence</u>	»
«		;

3° La trente-cinquième ligne est supprimée ;

3° bis (nouveau) Après la quarante-sixième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

<u>Office français de l'immigration et de l'intégration</u>	<u>Direction générale</u>	»
«		;

Amdt COM-1 rect.

Société anonyme BPI-Groupe	Direction générale
----------------------------	--------------------

3° ter (nouveau) À la fin de la quarante-neuvième ligne de la première colonne, les mots : « BPI-Groupe » sont remplacés par le mot : « Bpifrance » ;

Amdt COM-5

4° La ~~cinquante deuxième~~ ligne est remplacée par ~~une ligne~~ ainsi rédigée :

4° L'avant-dernière ligne est remplacée par deux lignes ainsi rédigées :

SNCF	Présidence du conseil de surveillance Présidence du directoire Présidence déléguée du directoire
------	--

«	Société nationale SNCF	Direction générale	».
---	------------------------	--------------------	----

Société nationale SNCF	<u>Présidence du conseil d'administration</u> Direction générale	»
«	<u>Société SNCF Réseau</u>	<u>Présidence du conseil d'administration</u> Direction générale
«		»
«		»

Amdt COM-6

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

⑭

TABLEAU COMPARATIF DU PROJET DE LOI

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (annexe)</p>	<p>Projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet</p>	<p>Projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet</p>
<p><i>Art. 1.</i> – Les commissions permanentes de chaque assemblée parlementaire compétentes pour émettre un avis sur les nominations aux emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution sont celles figurant dans la liste annexée à la présente loi.</p>		
<p>L'avis mentionné au premier alinéa est précédé d'une audition par les commissions permanentes compétentes de la personne dont la nomination est envisagée. L'audition est publique sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale.</p>		
<p>Cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public.</p>		
	<p>Article 1^{er} Le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p>Article 1^{er} Le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :</p>

Dispositions en vigueur

Présidence de l'Autorité de régulation des jeux en ligne	Commission compétente en matière de finances publiques
--	--

Présidence-direction générale de La Française des jeux	Commission compétente en matière de finances publiques
--	--

Présidence du conseil de surveillance de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
--	--

Présidence du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
-------------------------------------	--

Présidence déléguée du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
--	--

Texte du projet de loi

1° ~~Dans~~ la première colonne de la seizième ligne, ~~les mots : « Présidence de l'Autorité de régulation des jeux en ligne »~~ sont ~~remplacés par les mots~~ : « Présidence de l'Autorité nationale des jeux » ;

2° La trente-cinquième ligne est supprimée ;

3° ~~Dans~~ la première colonne de la cinquante-deuxième ligne, ~~les mots : « Présidence du conseil de surveillance de la SNCF »~~ sont ~~remplacés par les mots~~ : « Direction générale de la société nationale SNCF » ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° La première colonne de la seizième ligne est ainsi rédigée : « Présidence de l'Autorité nationale des jeux » ;

Amdt COM-6

1° bis (nouveau) Après la vingt-troisième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

<u>Présidence de la Commission d'accès aux documents administratifs</u>	<u>Commission compétente en matière de libertés publiques</u>	»
---	---	---

« administratifs libertés publiques » ;

Amdts COM-4, COM-7

2° La trente-cinquième ligne est supprimée ;

2° bis (nouveau) Après la quarante-sixième ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

<u>Direction générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration</u>	<u>Commission compétente en matière de libertés publiques</u>	»
---	---	---

« l'intégration libertés publiques » ;

Amdt COM-3 rect.

3° La première colonne de la cinquante-deuxième ligne est ainsi rédigée : « Présidence du conseil d'administration de la société nationale SNCF » ;

3° bis (nouveau) La première colonne de la cinquante-troisième ligne est ainsi rédigée : « Direction générale de la société nationale SNCF » ;

3° ter (nouveau) La première colonne de l'avant-dernière ligne est ainsi rédigée : « Présidence du conseil d'administration de la société SNCF Réseau » ;

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

Dispositions en vigueur

Présidence du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports
Présidence déléguée du directoire de la SNCF	Commission compétente en matière de transports

Code des transports

Art. L. 2102-8. – Le président du conseil d'administration de la société nationale SNCF est désigné parmi les membres proposés par l'État nommés en application des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

Texte du projet de loi

~~4° Les cinquante troisième et cinquante quatrième lignes sont supprimées.~~

Article 2

Les mandats des ~~membres~~ de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet expirant le 28 janvier 2020 et le 30 juin 2020 sont prolongés jusqu'au 25 janvier 2021.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

3° quater (nouveau) Après l'avant-dernière ligne, est insérée une ligne ainsi rédigée :

<u>Direction générale de la société SNCF Réseau</u>	<u>Commission compétente en matière de transports</u>	»
«		;

4° (*Supprimé*)

Amdt COM-9

Article 2

Les mandats des membres, titulaires et suppléants, de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet expirant le 28 janvier 2020 et le 30 juin 2020 sont prolongés jusqu'au 25 janvier 2021.

Amdt COM-8

Article 3 (nouveau)

Le livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, est ainsi modifié :

1° L'article L. 2102-8 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du conseil d'administration. » :

2° Après l'article L. 2102-9, il est inséré un article L. 2102-9-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2102-9-1. – Lorsque la direction générale n'est pas assurée par le président du conseil

⑪

⑫

⑬

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Code des transports

Art. L. 2111-16. – Le président du conseil d'administration de la société SNCF Réseau est désigné par le conseil d'administration parmi les membres nommés sur proposition de l'État.

La nomination, le renouvellement et la révocation du directeur général, ou le cas échéant du président-directeur général, de la société SNCF Réseau sont préalablement soumis à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports. L'Autorité peut s'opposer à la nomination ou au renouvellement d'une personne au poste de directeur général, ou le cas échéant de président-directeur général, si elle estime que le respect par cette personne des conditions fixées à l'article L. 2122-4-1-1 est insuffisamment garanti. L'Autorité peut également s'opposer à la

d'administration, le directeur général de la société nationale SNCF est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du conseil d'administration. » ;

3° L'article L. 2111-16 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi modifié :

– les mots : « par le conseil d'administration » sont supprimés ;

– est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du conseil d'administration. » ;

b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la direction générale n'est pas assurée par le président du conseil d'administration, le directeur général de la société SNCF Réseau est nommé par décret du Président de la République, sur proposition du conseil d'administration de la société SNCF Réseau. » ;

c) Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

– à la première phrase, après le mot : « révocation », sont insérés les mots : « du président du conseil d'administration. » ;

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

révocation du directeur général, ou le cas échéant du président-directeur général, si elle estime que cette révocation est en réalité motivée par l'indépendance dont il a fait preuve à l'égard des intérêts d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire.

Les conditions de saisine de l'Autorité, et le délai dont elle dispose pour rendre son avis, sont précisés par décret.

Code des transports

Art. L. 2133-9. – L' Autorité de régulation des transports peut s'opposer à la nomination, au renouvellement ou à la révocation du président du conseil d'administration de SNCF Réseau, dans les conditions fixées à l'article L. 2111-16.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

– à la deuxième phrase, après le mot : « poste », sont insérés les mots : « de président du conseil d'administration, » ;

– à la dernière phrase, après le mot : « révocation », sont insérés les mots : « du président du conseil d'administration, » ;

4° À l'article L. 2133-9, les mots : « de SNCF Réseau » sont remplacés par les mots : « et du directeur général, ou le cas échéant du président-directeur général, de la société SNCF Réseau ».

Amdt COM-10

⑬

⑭

⑮