

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

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 de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. UN BUDGET 2017 EN PROGRESSION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, EN DIMINUTION EN CRÉDITS DE PAIEMENT.....	8
A. ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	8
B. DES EMPLOIS GLOBALEMENT EN HAUSSE.....	11
II. LES PREMIÈRES CONCRÉTISATIONS DU PROJET SÉGUR-FONTENOY.....	12
A. UN PROJET CONSACRÉ EN 2009.....	12
B. LA PRISE EN COMPTE DANS LE PLF 2017 DE L'OPÉRATION SÉGUR-FONTENOY DANS LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL ».....	13
III. UNE POURSUITE DE L'EXPANSION DES AAI CONSTATÉE ANNÉE APRÈS ANNÉE.....	14
IV. MISE EN REGARD DU BUDGET ET DES MISSIONS D'AAI DU PROGRAMME 308.....	16
A. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ.....	16
B. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE.....	16
C. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT.....	17
D. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS.....	18
E. LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE.....	19
F. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL.....	20
G. LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	21
V. LA REFLEXION ENGAGÉE SUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE SÉNATORIALE, POURSUIVIE PAR DEUX TEXTES EN DISCUSSION AU PARLEMENT.....	22
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	25

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 9 novembre 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte¹, les **crédits du programme « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2017**.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis, a souligné qu'en cette période d'application de l'état d'urgence et de renforcement des règles répressives, le rôle des autorités en charge de la protection des droits et libertés n'en revêt que plus d'importance.

Il fait le constat, comme l'an dernier, d'une évolution du périmètre d'activité d'un certain nombre d'autorités qui se voient confier de nouvelles missions :

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés, avec le droit à l'oubli et l'anonymisation des données ;

- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui contrôlera les déclarations de fonctionnaires et magistrats ainsi que le « pantouflage » ;

- le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui, à sa demande, doit vérifier non plus l'égalité mais l'équité des temps de parole des candidats à l'élection présidentielle ;

- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement qui se voit conférer des compétences par le Conseil constitutionnel en matière de communications hertziennes ;

- le Défenseur des droits qui devrait assurer une aide financière ou un secours financier aux personnes signalant une alerte.

Si la majorité d'entre elles parvient à remplir ses missions, le Conseil supérieur pour l'audiovisuel, bien que disposant du budget le plus important du programme 308, déclare que son contrôle du principe d'équité dans l'élection présidentielle, plus complexe à mettre en œuvre que celui d'égalité purement mathématique, reposera principalement sur les déclarations par les médias des temps de parole et temps d'antenne.

Le Défenseur des droits s'est dit inquiet du secours financier qui serait mis à sa charge au bénéfice des lanceurs d'alerte en vertu des dispositions votées le 8 novembre 2016 par l'Assemblée nationale en lecture définitive dans le cadre de la loi dite « Sapin II ».

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161107/lois.html#toc8>

Le rapporteur pour avis se réjouit que le Secrétariat général du Gouvernement se soit engagé à rechercher une solution afin de mettre fin aux mises à disposition pratiquées au sein de la Commission consultative du secret de la défense nationale.

Enfin, le rapporteur pour avis s'est intéressé aux premières concrétisations du projet Ségur-Fontenoy, avec le déménagement il y a quelques semaines de deux autorités sur ce site.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Mesdames, Messieurs,

Ainsi qu'elle le fait depuis 2009, votre commission s'est saisie pour avis du programme 308 « Protection des droits et libertés » qui figure dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Le programme 308 réunit en 2017, tout comme en 2016, les budgets de onze autorités indépendantes :

- la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ;
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;
- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- le Défenseur des droits ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Sont ainsi regroupées dix autorités administratives indépendantes et une autorité publique indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Celui-ci est désormais doté de la personnalité morale par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

Dans un contexte d'application en France de l'état d'urgence depuis le 14 novembre 2015, votre rapporteur estime fondamental le rôle exercé par ces autorités dans le domaine de la protection des droits et libertés. Ce rôle est d'ailleurs reconnu sur le plan international, lorsque l'institution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sert de « modèle » à d'autres pays ou lorsque la CNIL exerce un certain leadership parmi ses homologues européens. Une réflexion pourrait également être engagée entre la CNCTR et les services de contrôle d'autres États.

Votre rapporteur s'est attaché à faire le point sur les budgets d'autorités de taille et, par conséquent, de moyens très différents. Toutefois, dans un proche avenir, les autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes pourraient être régies par un certain nombre de règles communes¹.

I. UN BUDGET 2017 EN PROGRESSION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, EN DIMINUTION EN CRÉDITS DE PAIEMENT

A. ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour 2017 en matière de protection des droits et libertés sont **en hausse de 4,02 % en autorisations d'engagement** et **en baisse de 7,15 % en crédits de paiement** par rapport à ceux votés pour 2016.

Évolution des crédits en 2017 par rapport à la loi de finances pour 2016

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution en %
02	CNIL	17 460 865	17 559 221	+ 0,56 %	19 358 641	17 392 830	- 10,15 %
03	CSA	37 348 137	37 680 909	+ 0,89 %	37 348 137	37 680 909	+ 0,89 %
05	CGLPL	5 171 965	5 120 622	- 0,99 %	5 251 735	5 200 472	- 0,98 %
06	Autres autorités indépendantes	3 084 290	3 235 578	+ 4,9 %	3 084 290	3 235 578	+ 4,9 %
	CADA		1 445 951			1 445 951	
	CCNE		729 899			729 899	
	CNCDH		1 059 728			1 059 728	

¹ Proposition de loi organique du 7 décembre 2015 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et proposition de loi du 7 décembre 2015 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement en €			Crédits de paiement en €		
		Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Évolution en %	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	Évolution en %
07	Sécurité et protection des libertés	3 180 581	2 687 151	- 15,51 %	3 180 581	2 687 151	- 15,51 %
	CNCTR		2 497 849			2 497 849	
	CCSDN		189 302			189 302	
09	Défenseur des droits	26 425 722	22 654 864	- 14,27 %	30 121 467	22 654 864	- 24,79 %
10	HATVP	4 002 725	11 875 048	+ 196,7 %	4 002 725	6 367 948	+ 59,1 %
11	ARDP	498 860	271 417	- 45,59 %	498 860	271 417	- 45,59 %
	Total	97 173 145	101 084 810	+ 4,02 %	102 846 436	95 491 169	- 7,15 %

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2017

L'évolution globale du programme 308 en autorisations d'engagement et crédits de paiement masque toutefois des réalités très contrastées compte tenu de son hétérogénéité. Sont ainsi regroupées des autorités dont le budget annuel varie sur une échelle de 1 à 200, de 189 302 € pour la Commission consultative du secret de la défense nationale à 37 680 909 € pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Si certaines des autorités connaissent une relative stabilité de leur budget par rapport à l'année dernière (CNIL ; CSA ; CGLPL), d'autres présentent une évolution beaucoup plus importante, à la hausse ou à la baisse.

Sans surprise, ainsi que votre rapporteur l'a déjà indiqué précédemment, les variations à la hausse sont la conséquence directe de l'élargissement des missions dévolues aux autorités. Plusieurs textes votés en 2016 (loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ; loi pour une République numérique ; loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle) ou en cours d'adoption (projet de loi relatif à la transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique) ont eu pour conséquence des moyens supplémentaires en personnels et en crédits de fonctionnement au bénéfice des autorités dont le champ d'activité s'accroît. Cependant, toutes les nouvelles missions ne sont pas systématiquement budgétées.

À l'inverse, certains budgets sont revus à la baisse. Ainsi, la CNCTR voit ses crédits 2017 diminuer, car calqués sur la consommation partielle des crédits 2016 relevant du titre 2 (dépenses de personnel), ainsi que pour tenir compte de la lettre de cadrage du Premier ministre en date du 27 avril 2016 demandant une diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement.

L'ARDP connaît quant à elle une importante diminution de son budget, dans une proportion de 45 % par rapport à 2016, première année de fonctionnement de l'autorité dans le programme 308. L'ARDP a fait le choix de ne pas recourir à un cabinet de conseil dans le cadre de sa mission d'homologation des barèmes des tarifs des sociétés coopératives de messageries de presse. En privilégiant le recours à l'expertise interne, elle réalise de substantielles économies qui justifient la baisse de sa dotation pour 2017 au titre des frais de fonctionnement¹.

Enfin, deux budgets, ceux du Défenseur des droits et de la CNIL, doivent être analysés en tenant compte du transfert vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de 7 de leurs ETPT (équivalents temps plein travaillés). Ce transfert de dotations est la conséquence du déménagement en septembre et octobre 2016 de ces deux autorités dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy et de leur participation à la mutualisation des fonctions support. Il s'élève à 0,41 M€ de crédits de personnels et 2,2 M€ de crédits de fonctionnement. Les dépenses de loyers de ces deux autorités n'étant plus à leur charge, les crédits afférents ne leur sont plus ouverts.

Toutefois, même à structure constante, le montant total des crédits de paiement de l'ensemble des autorités du programme 308 reste inférieur à 100 M€, au niveau de ceux ouverts en loi de finances pour 2015, et sensiblement inférieur à ceux ouverts en loi de finances pour 2016.

L'augmentation des autorisations d'engagement s'explique quant à elle par la nécessité de financer les dépenses relatives à la relocalisation de la HATVP.

**Évolution des crédits par action du programme 308,
à périmètres constant et courant, en millions d'euros**

Autorité du programme 308	LFI 2015		LFI 2016		PLF 2017 structure constante		PLF 2017 structure courante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CNIL	22,91	18,82	17,46	19,36	17,76	17,60	17,56	17,39
CSA	37,79	37,79	37,35	37,35	37,68	37,68	37,68	37,68
CGLPL	4,76	4,90	5,17	5,25	5,12	5,20	5,12	5,20
Autres AAI	3,30	3,30	3,08	3,08	3,24	3,24	3,24	3,24
Sécurité et protection des libertés	0,79	0,79	3,18	3,18	2,69	2,69	2,69	2,69

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire

Autorité du programme 308	LFI 2015		LFI 2016		PLF 2017 structure constante		PLF 2017 structure courante	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DDD	25,19	29,08	26,43	30,12	25,06	25,06	22,65	22,65
HATVP	3,12	3,62	4,00	4,00	11,87	6,37	11,87	6,37
ARDP	-	-	0,50	0,50	0,27	0,27	0,27	0,27
TOTAL	97,86	98,30	97,17	102,85	103,69	98,10	101,08	95,49

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. DES EMPLOIS GLOBALEMENT EN HAUSSE

Les autorités administratives indépendantes sont soumises au plafond d'emplois qui se décompose de la manière suivante :

Évolution du plafond d'emplois (exprimé en équivalent temps plein travaillé, [ETPT])

	Plafond LFI 2016	Plafond PLF 2017	Évolution
CNIL	195	198	+ 3
CGLPL	33	33	=
CADA	13	14	+ 1
CCNE	5	5	=
CNCDH	7	7	=
CNCTR	19	25	+ 6
CCSDN	1	1	=
Défenseur des droits	226	225	- 1
HATVP	34	50	+ 16
Total	533	558	+ 25

Source : PAP de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Ne figure pas dans ce tableau le Conseil supérieur de l'audiovisuel, devenu autorité publique indépendante en vertu de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public et qui bénéficie désormais d'une dotation globale. Son plafond d'emplois figure dans un autre document, le rapport sur les autorités publiques indépendantes du PLF 2017, s'élève pour l'année prochaine à 284 ETPT.

L'ARDP, qui n'emploie pas de personnel permanent, n'a pas vocation à apparaître dans ce tableau.

L'augmentation entre 2016 et 2017 du plafond d'emplois du programme 308 est de 17 ETPT au titre du schéma d'emplois de 2017 répartie ainsi : + 10 ETPT pour la HATVP, + 3 ETPT pour la CNIL, + 3 ETPT pour la CNCTR et + 1 ETPT pour la CADA.

Le programme 308 connaît également un accroissement du plafond d'emplois en raison de l'extension en année pleine sur 2017 du schéma d'emplois pour 2017 (+ 3 ETPT pour la CNIL) mais aussi de corrections dites techniques : + 6 ETPT en gestion 2016 au profit de la HATVP dont le périmètre a été étendu par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, + 3 ETPT pour la CNCTR et + 3 ETPT au titre de l'apprentissage.

À l'inverse, 7 ETPT sont transférés du programme 308 au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Ce mouvement est la conséquence du déménagement à l'automne 2016 de la CNIL et du Défenseur des droits dans les locaux des services du Premier ministre, place de Fontenoy à Paris, qui entraîne une mutualisation de certaines fonctions support.

II. LES PREMIÈRES CONCRÉTISATIONS DU PROJET SÉGUR-FONTENOY

A. UN PROJET CONSACRÉ EN 2009

Décidée en réunion interministérielle en date du 5 novembre 2009, l'opération dite « Ségur-Fontenoy » permettra de rassembler des services du Premier ministre, des cabinets ministériels et des autorités administratives dans un même ensemble immobilier. L'objectif à terme est de restituer une vingtaine d'implantations et de réaliser des économies d'échelle en accentuant la mutualisation des fonctions support.

Le programme de mutualisation, arrêté en juillet 2015, est le suivant : les finances-achats, avec un centre de services partagés financiers unique, la fusion des régies, la gestion des missions et déplacements ainsi que la mise en place d'un pôle de l'achat et un budget opérationnel de programme « soutien mutualisé » ; les ressources humaines avec la gestion centralisée de la paye ; les ressources documentaires, avec la création d'un centre de documentation unique ; ou encore la logistique ainsi que les systèmes d'information et la téléphonie¹.

La livraison le 30 juin 2016 du bâtiment Fontenoy a permis d'y accueillir le Défenseur des droits en septembre 2016, puis en octobre la CNIL.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

À l'automne 2017, emménageront dans le bâtiment Ségur les autorités administratives suivantes : la CADA, le CCNE et la CNCDH.

L'objectif est d'offrir des locaux répondant mieux aux besoins de fonctionnement des services, assurant une meilleure qualité de vie au travail tout en réalisant des économies d'échelle et des gains budgétaires¹.

Les autres autorités administratives du programme 308 n'ont pas vocation à rejoindre l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy :

- le CSA, en raison de sa taille ;

- l'institution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui a fait le choix dès sa création de locaux au coût modeste situés dans le 19^{ème} arrondissement de Paris ;

- la CNCTR et la CCSDN, pour des raisons de sécurité ;

- la HATVP, en raison de contraintes liées à la sécurité mais aussi à l'accueil d'armoires fortes d'un poids très élevé.

L'ARDP, quant à elle, n'a pas de locaux propres et bénéficie, de la part des services du Premier ministre, d'une mise à disposition gratuite de bureaux pour son secrétariat permanent et ses archives. L'ARDP n'a pas de personnel propre, et son président, ses membres et son secrétaire général ne disposent pas de bureaux.

B. LA PRISE EN COMPTE DANS LE PLF 2017 DE L'OPÉRATION SÉGUR-FONTENOY DANS LE PROGRAMME « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

Un budget opérationnel de programme dit « BOP Ségur » a été créé au sein du programme 129 pour retracer les crédits et dépenses de cette opération immobilière. Ce BOP permet de retracer les dépenses du projet immobilier, les dépenses de fonctionnement des entités accueillies et enfin les loyers.

Il est en partie alimenté par un transfert depuis le programme 308 « Protection des droits et libertés » à hauteur de :

- 7 ETPT et 0,41 M€ de crédits du titre 2 (dépenses de personnel) en provenance des budgets du Défenseur des droits et de la CNIL ;

- 2,2 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement, au titre de la mutualisation des fonctions support du Défenseur des droits et des services du Premier ministre.

La mutualisation concernera dans un second temps les ressources humaines et les systèmes d'information.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le coût de la location des locaux attribués aux deux autorités s'élève à 1 477 330 € par trimestre, tandis qu'elles supportaient auparavant des charges de loyer à hauteur de 1 574 179 € par trimestre (montant 3^{ème} trimestre 2015). La rentabilité de l'opération repose sur le fait que l'État deviendra propriétaire de l'immeuble Ségur-Fontenoy en 2029 et pourra céder les immeubles libérés. En effet, l'opération immobilière a pris la forme d'un partenariat que l'on pourrait qualifier de « public-public » avec la SOVAFIM, société anonyme dont l'unique actionnaire est l'État¹.

On peut cependant noter que ce transfert de charges vers le programme 129 crée une certaine hétérogénéité au sein du programme 308, le Défenseur des droits et la CNIL ne percevant plus de dotation au titre des frais de loyer, contrairement aux autres autorités.

III. UNE POURSUITE DE L'EXPANSION DES AAI CONSTATÉE ANNÉE APRÈS ANNÉE

L'augmentation de l'activité des autorités administratives indépendantes constatée depuis plusieurs années se poursuit. Plusieurs raisons expliquent cette évolution.

En premier lieu, l'activité de certaines autorités se développe en raison de leur notoriété croissante auprès du grand public. C'est ainsi que le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans leur domaine respectif, se sont fait connaître par leur présence sur le terrain, leurs actions et leurs prises de position. Par ailleurs, la politique de communication du CSA semble contribuer à accroître le nombre de saisines. La CNIL est quant à elle confrontée depuis plusieurs années à une inflation des plaintes reçues, qui ont doublé entre 2012 et 2015, passant de 4 000 à 8 000. Il en résulte pour ces autorités une augmentation des réclamations à traiter.

En deuxième lieu, en 2016 comme les années précédentes, de nouvelles missions ont été confiées par la loi aux autorités administratives indépendantes du programme 308.

¹ Source : rapport d'information sénatorial de M. Philippe Dominati en date du 17 juillet 2013 sur le pilotage du projet de Centre de Gouvernement.

Nouvelles missions dévolues aux AAI

Textes promulgués

Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui étend au Parlement la procédure de déclassification.

Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui étend l'obligation de déclaration auprès de la HATVP à certaines catégories de fonctionnaires, de membres de cabinet de collectivités territoriales, ainsi qu'aux plus hauts magistrats administratifs et financiers.

Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle qui confie au CSA le soin de contrôler le respect par les médias audiovisuels du principe d'équité entre candidats, de la publication de la liste jusqu'à la veille de la campagne.

Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, qui soumet les magistrats à déclaration de patrimoine auprès de la HATVP.

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui confie de nouvelles missions en matière de protection des données et d'open data à la CNIL et à la CADA.

Texte en attente de promulgation

Projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle adopté en lecture définitive le 12 octobre 2016, instaurant une action de groupe en matière de discrimination.

Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique adopté en lecture définitive le 8 novembre 2016 qui crée un registre des représentants d'intérêts géré par la HATVP et confie à celle-ci le contrôle du « pantouflage » et renforce celui des AAI.

Proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte adopté en lecture définitive le 8 novembre 2016 qui confie à cette autorité le soin de leur assurer une aide financière ou un secours financier.

Texte en cours d'adoption

Projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté qui crée de nouvelles dispositions en matière de discrimination.

Décision du Conseil constitutionnel

Décision QPC n°2016-590 du 21 octobre 2016 en matière de surveillance et contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne en vertu de laquelle la CNCTR doit être informée de la mise en œuvre des dispositions de l'article L 811-5 du code de la sécurité intérieure, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou au plus tard jusqu'au 30 décembre 2017.

Enfin, l'année 2017, pendant laquelle se dérouleront trois échéances électorales, sera source d'activité supplémentaire pour la HATVP qui contrôlera environ 7 000 déclarations d'élus sortants ou entrants et autres personnels politiques. De même, le CSA aura une charge de travail accrue en raison de son rôle en matière de vérification de pluralisme des courants de pensée et d'opinion et de contrôle des temps de parole.

IV. MISE EN REGARD DU BUDGET ET DES MISSIONS D'AAI DU PROGRAMME 308

A. LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Le CGLPL a connu une croissance de son budget en 2016, suite à l'augmentation des effectifs opérée en 2015. L'institution a dû agrandir ses locaux situés dans le 19^{ème} arrondissement de Paris et a conclu à cet effet un nouveau bail. Elle n'a toutefois pas reçu de ressource complémentaire pour assumer l'augmentation de 100 000 € de son loyer, qui s'ajoute à une importante régularisation de charges opérée en 2015 et qui n'avait pas été budgétée. La maîtrise de ses frais de fonctionnement lui permet néanmoins de faire face à cette augmentation de charges.

À l'approche du dixième anniversaire de la loi créant cette institution, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté concentre son action sur les visites dans les établissements psychiatriques, avec pour objectif de tous les contrôler avant la fin de son mandat en 2020. L'autorité procède également à de nouvelles inspections dans les établissements pénitentiaires, centres de rétention, centre éducatifs fermés et locaux de garde à vue qui ont été visités dans leur totalité. Mme Adeline Hazan regrette toutefois que son budget ne permette pas aux contrôleurs, qui effectuent 150 visites et traitent environ 4 000 requêtes par an, de consacrer une partie de leur temps à un travail de réflexion. La mise en place en 2017 d'un comité scientifique composé de chercheurs et praticiens bénévoles permettra un travail de fond sur l'enfermement et se conclura par un colloque annuel.

B. LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

La HATVP, dont le budget 2016 ne prenait pas en compte les conséquences de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires adoptée en avril 2016, a bénéficié en cours d'année d'un rattrapage lui accordant 6 ETPT supplémentaires afin de traiter les dossiers de 4 000 nouveaux déclarants. Pour 2017, 10 ETPT sont alloués à l'institution dont les missions sont désormais étendues au contrôle des membres de cabinet des élus locaux et des membres des autorités administratives

indépendantes, au conseil sur les questions de déontologie à l'égard des membres du Gouvernement, du Parlement et des dirigeants d'entreprises publiques. Elle est en outre de plus en plus souvent consultée par des responsables publics sur ces mêmes questions de déontologie. Le contrôle du « pantouflage » sera étendu par la loi dite Sapin 2 en cours d'adoption (passant de 34 à 1 300 le nombre de personnes concernées), texte qui prévoit de confier à la HATVP la gestion d'un répertoire des représentants d'intérêts. L'autorité estime pouvoir faire face à ces missions notamment grâce à la télédéclaration, source d'un gain de temps précieux. Sa mise en place nécessite cependant un travail pédagogique non négligeable à destination des déclarants, qui sera engagé début 2017, année particulièrement riche sur le plan électoral. La prochaine étape envisagée par l'autorité est le développement d'un logiciel permettant une comparaison automatique des déclarations d'une même personne, alors qu'actuellement la comparaison est opérée par un agent. Votre rapporteur ne peut qu'encourager cette évolution qui permettra de rationaliser le travail au sein de la HATVP. De plus, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité affirmée par l'autorité, à l'ère du numérique, de conserver des archives papier jusqu'en 2026.

La principale préoccupation pour l'année à venir du président de la HATVP, M. Jean-Louis Nadal, est de parvenir à déménager au plus tard à la fin du 1^{er} trimestre 2017, afin d'être prêt lorsque seront à traiter les déclarations induites par les échéances électorales. Afin de respecter les normes fixées par France Domaine, la HATVP recherche des locaux dans des arrondissements de Paris aux tarifs abordables. C'est ainsi qu'un partage de locaux avec le CGLPL, situé dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, avait été envisagé. Une installation à Ségur Fontenoy n'est pas prévue pour des raisons de sécurité informatique. L'autorité y est de surcroît défavorable pour des raisons de discrétion au motif qu'elle reçoit régulièrement des déclarants en cas de divergence d'appréciation, ou bien des responsables pour des conseils en matière de conflit d'intérêts.

C. LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

La CNCTR qui a remplacé, en application de la loi du 24 juillet 2015, la CNCIS a vu son périmètre d'action élargi. L'année 2016 sera la première année d'activité « pleine », permettant un certain recul. Des moyens humains ont été alloués en cours d'année 2015 à la CNCTR désormais chargée de rendre un avis préalable sur toutes les demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement prévues par le code, et de contrôler l'exécution des autorisations accordées par le Premier ministre ainsi que celle des mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

Son président, M. Francis Delon, indique que cet élargissement des missions en 2015 s'est opéré sans rupture alors même que l'institution ne

disposait pas initialement des moyens nécessaires et que les contrôles *a posteriori* se sont mis en place, de sorte que la CNCTR peut garantir que l'action des services est vérifiée. Il indique que la centralisation des données, nécessitant des réseaux sécurisés, devrait se poursuivre, ce qui facilitera le contrôle exercé par l'autorité.

La CNCTR estime disposer des moyens d'exercer ses missions qui viennent d'être élargies pas la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016 et dans l'attente du décret ajoutant un service de renseignement pénitentiaire aux services du « second cercle » déjà autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement.

Cet accroissement des missions, issu de plusieurs textes législatifs adoptés ces derniers mois ou en cours d'adoption, s'accompagne, le plus souvent mais non systématiquement, de moyens supplémentaires, notamment en personnels, qui expliquent que le budget global du programme 308, à périmètre quasi identique (entrée de l'ARDP en 2016) est en constante augmentation.

D. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

La CNIL est confrontée depuis plusieurs années à une forte croissance des demandes et requêtes qui lui sont soumises : plaintes en matière de protection des données personnelles, demandes de déréférencement, autorisation de traitement des données personnelles les plus sensibles, contrôle de la mise en œuvre des traitements avec un pouvoir de sanction porté à 3 M€ (loi pour une République numérique), blocage administratif de sites pédopornographiques ou faisant l'apologie du terrorisme. L'activité devient plus complexe dans un environnement mondial, les grands acteurs de l'internet se situant hors de France.

L'entrée en vigueur en mai 2018 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données implique une refonte des procédures de la loi informatique et libertés de 1978. Ce règlement va également conduire à multiplier le nombre de correspondants informatique et libertés qui passeront de 16 500 (en 2015) à environ 50 000. Les décisions seront prises conjointement par les « CNIL européennes » et les sanctions portées à 4 % du chiffre d'affaires mondial consolidé. L'autorité est dès lors confrontée depuis plusieurs années à un gros travail d'anticipation de cette échéance européenne.

Le Secrétaire général du Gouvernement tempère cette inquiétude en indiquant que le règlement européen instaurera un changement de logique dans le contrôle qui deviendra *a posteriori* et non systématique, entraînant une baisse de l'activité de la CNIL.

Malgré de réels efforts de rationalisation, notamment grâce à une nouvelle version du téléservice de plainte en ligne pour les requêtes qui lui sont transmises, permettant un traitement plus rapide, la CNIL estime que ses moyens humains sont « justes », son budget ne tenant pas compte des nouvelles missions qui lui sont dévolues. Ses représentants ont enfin attiré l'attention de votre rapporteur sur la compétence en matière de blocage des sites internet qui pose un certain nombre de difficultés. En premier lieu, la personnalité qualifiée au sein de la CNIL chargée de contrôler le dispositif n'a pas de suppléant, ce qui n'est pas sans difficulté matérielle en matière d'organisation car elle peut être sollicitée toute l'année. Par ailleurs, la CNIL rencontre des difficultés croissantes pour trouver parmi ses agents (au nombre de huit actuellement) des volontaires pour cette mission lourde et pénible de visionnage des sites pédopornographiques ou faisant l'apologie du terrorisme. Elle a sollicité une mise à disposition d'un agent du ministère de l'intérieur qui serait mieux qualifié pour maîtriser l'accès sur internet à ces sites malveillants qui empruntent des circuits détournés pour essayer d'échapper à la vigilance des pouvoirs publics.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique attribue de nouvelles compétences à la CNIL qui ne sont pas prises en compte dans le PLF 2017, notamment en matière de droit à l'oubli, avec un délai de trois semaines à respecter, ainsi qu'en matière d'homologation de méthodes d'anonymisation. La CNIL fait dès lors part de ses craintes, ses agents étant de plus en plus sollicités, source de tensions au sein de l'institution.

E. LA COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

La CCSDN dont le budget est le plus modeste du programme 308, est chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations. Son président participe à toute perquisition intervenant dans des locaux abritant des informations protégées au titre du secret de la défense nationale. La CCSDN regrette que les autorités administratives mettent tant de temps à la saisir après avoir reçu une requête en déclassification. Elle estime que « *le délai moyen de près de cinq mois, observé au cours des trois dernières années, est aussi inexplicable qu'inacceptable et des progrès importants peuvent facilement être réalisés*¹ ».

S'agissant des ressources humaines affectées à cette autorité, la situation de la CCSDN, dénoncée par votre rapporteur dans son précédent avis budgétaire, n'a pas évolué. En effet, les emplois occupés au sein de la Commission consultative du secret de la défense nationale sont mis à disposition gratuitement par le ministère de l'intérieur (3 ETPT) et par le ministère de la défense (2 ETPT).

¹ Rapport de la CCSDN 2013-2015.

La CCSDN a, dans son rapport d'activité pour 2013-2015, qualifié d'« *anomalie* » l'absence dans son budget des moyens en personnel nécessaires à son fonctionnement, soulignant être la seule autorité administrative dans cette situation.

Entendu sur ce point, le Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, a admis que cette situation pouvait fragiliser l'autorité dont l'indépendance pourrait être contestée. Il s'est engagé à remédier à cette situation en demandant le transfert des emplois concernés au profit de la CCSDN.

D'un point de vue budgétaire, la CCSDN souligne que ses crédits pour 2017 ont été calqués sur ceux consommés en 2016. Or l'absence de consommation totale des crédits alloués cette année était purement conjoncturelle, liée au remboursement de l'indemnisation des membres. L'autorité devra solliciter des fonds supplémentaires en fin d'année et faire appel à la solidarité entre les autorités administratives du programme 308. La réserve de précaution retenue sur chaque budget à hauteur d'au moins 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel) et au moins 8 % sur les crédits des autres titres permet cette souplesse de gestion.

F. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

Le CSA a principalement quatre missions : gérer et attribuer les fréquences destinées à la radio et à la télévision ; réguler les services de radio, de télévision et les services de médias audiovisuels à la demande ; nommer les présidents des sociétés nationales de programme et assurer le suivi de leur action ; émettre des avis sur l'ensemble des activités relevant de sa compétence.

Depuis 2013, le CSA a retrouvé son pouvoir de nomination, a acquis des fonctions nouvelles en matière de régulation et a été chargé du passage de la TNT en haute définition. Il réalise en matière d'appels à candidature des études d'impact sur lesquelles, par décisions du Conseil d'État en date du 17 juin 2015, toute personne intéressée peut faire valoir ses observations. Plus ponctuellement, le CSA a élaboré en 2016 un code de bonne conduite relatif à la couverture audiovisuelle d'actes terroristes, mission confiée par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

L'autorité se dit dans l'impossibilité d'exercer toutes ses missions et devoir par exemple se contenter de contrôler seulement quinze radios musicales simultanément, aux fins de vérifier leur respect des quotas de chanson française. La multiplication des médias (860 radios ; 1 200 télévisions conventionnées dont 27 hertziennes) et l'intensification des contrôles à mettre en œuvre à leur égard conduira le CSA « à l'abandon de fait

de certaines missions », selon les termes de son président M. Olivier Schrameck.

De même, s'il est en mesure de recueillir les déclarations de temps d'antenne et de temps de parole au titre du pluralisme politique, le CSA déclare ne pas disposer des moyens techniques et humains nécessaires au suivi opérationnel, au contrôle et au traitement de ces déclarations. Il est certain que le contrôle sera plus complexe que lors du précédent scrutin présidentiel puisque la notion d'égalité des temps de parole a été remplacée par celle d'équité, à la demande du CSA lui-même.

Par manque de moyens, le CSA se dit aussi dans l'impossibilité de revendiquer des compétences en matière d'internet, pour lutter contre les discriminations notamment.

Ces affirmations du CSA, autorité bénéficiant du budget le plus important du programme 308, incitent votre rapporteur à rester particulièrement vigilant quant à l'action de cette autorité en cette année électorale.

G. LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, relève être affecté par plusieurs lois définitivement adoptées ou en cours d'examen en 2016. Ainsi, la loi n° 2016-932 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale ajoute un critère à ceux déjà créés ces dernières années (identité sexuelle ; lieu de résidence ; perte d'autonomie) et qui sont au nombre de 23 au total. Le projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté, en cours de discussion, pourrait conduire à l'ajout d'autres critères de discrimination à savoir la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français et la distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de bizutage ou témoigné de tels faits. Ces évolutions adoptées ou à venir entraîneraient une augmentation des saisines du Défenseur des droits.

La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle crée un recours collectif en matière de discrimination, au cours duquel le Défenseur des droits pourra présenter des observations. Elle implique également le Défenseur des droits dans une expérimentation visant à instaurer un dispositif de médiation obligatoire.

Toutes ces nouvelles missions, qui s'inscrivent dans la continuité des de ses missions actuelles, pourront être absorbées par l'autorité.

La proposition de loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte constitue toutefois la source principale d'inquiétude pour le Défenseur des droits. Il s'en est ouvert dans deux avis n° 16-13 et 16-17 en date des 23 mai et 20 juin 2016. Le dispositif tel que voté par l'Assemblée nationale en

nouvelle lecture mettrait à sa charge une aide financière ou un secours financier au profit d'une personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi. Le Défenseur des droits soutient que cette mission requiert de nouveaux moyens, sachant que le dispositif n'a pas été évalué faute d'étude d'impact. En effet, il ne figurait pas dans la version initiale du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie politique. Or la prise en charge des frais d'expertise en matière technique peut s'avérer très coûteuse. En outre, le Défenseur des droits regrette que son rôle soit dénaturé dans la mesure où son impartialité est remise en cause puisqu'il devrait apporter son soutien à une personne avant même la reconnaissance de son statut de lanceur d'alerte.

Lors de son audition, le Secrétaire général du Gouvernement s'est montré rassurant, indiquant que le concours financier accordé par le Défenseur des droits aux lanceurs d'alerte serait pris en charge par l'État.

V. LA REFLEXION ENGAGÉE SUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE SÉNATORIALE, POURSUIVIE PAR DEUX TEXTES EN DISCUSSION AU PARLEMENT

Dans le prolongement du rapport de la commission d'enquête sénatoriale en date du 28 octobre 2015 sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes¹, une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire ont été déposées au Sénat en décembre 2015.

Ces deux textes, reprenant les propositions de la commission d'enquête, tendent à unifier le statut de membre des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, notamment en fixant la durée de leur mandat, non révocable et non renouvelable, à six ans, et le rendant incompatible avec certaines fonctions. Des modalités de contrôle des autorités seraient mises en place sous forme de remise d'un rapport annuel au Parlement, la possibilité pour la commission parlementaire de demander à toute autorité de rendre compte annuellement de son activité et la présentation par le Gouvernement en annexe au projet de loi de finances d'un rapport sur la gestion des autorités. Elles prévoient également un renforcement du contrôle exercé sur ces autorités, avec une obligation de remise à la HATVP.

¹ Rapport n° 126, tome I (2015-2016) de M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête Autorités administratives indépendantes, Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler, déposé le 28 octobre 2015, Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-126-1-notice.html>

Les deux textes ont été examinés par les assemblées en première lecture. Après examen en deuxième lecture au Sénat le 2 juin 2016, la proposition de loi organique et la proposition de loi ont été transmises à l'Assemblée nationale.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

M. Marc Guillaume, secrétaire général

M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

M. Édouard Geffray, secrétaire général

M. Olivier Tournut, directeur administratif et financier

Mme Tiphaine Inglebert, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Olivier Schrameck, président

M. Guillaume Blanchot, directeur général

M. Alban Marino, directeur administratif et financier

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale

M. André Ferragne, secrétaire général

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

M. Francis Delon, président

M. Marc Antoine, conseiller

Défenseur des droits (déplacement le 27 octobre 2016)

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

M. Richard Senghor, secrétaire général

M. Christophe Bres, chef du service de l'administration générale

Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)

M. Patrick Pierrard, secrétaire général

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Jean-Louis Nadal, président

M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général

Mme Cécile Avignant, chargée de mission pôle administratif et financier

Mme Elodie Cuerq, responsable du pôle communication et relations institutionnelles