
les autorités administratives indépendantes

Selon une approche générale communément admise, les autorités administratives indépendantes (AAI) peuvent être **définies** comme des organismes administratifs, qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement. Elles présentent de ce fait une particularité importante au regard des principes traditionnels d'organisation de l'Etat, qui font aboutir au ministre et soumettent au pouvoir hiérarchique ou de tutelle du Gouvernement l'ensemble des administrations étatiques.

Ni établissements publics, ni organismes de contrôle, ni commissions de sages, elles ne sont pourtant pas des juridictions (même si, comme on le verra, elles disposent de certaines de leurs attributions). L'apparition de cette notion dans un système administratif fondamentalement unitaire et unifié grâce au principe hiérarchique a évidemment suscité des débats, **interrogations et résistances**.

Le Conseil Constitutionnel a, d'ailleurs, délimité la possibilité de déléguer à de tels organismes des pouvoirs réglementaires. Saisi lors de la mise en place de la commission nationale de la communication et des libertés, remplacée, en vertu de la loi du 17 janvier 1989, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Conseil a décidé que, « Si les articles 21 et 13 de la Constitution confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national; ils ne font cependant pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes permettant de mettre en oeuvre une loi » (Déc n° 86-217 DC, 18 sept. 1986, relative à la CNCL).

Le pouvoir réglementaire des AAI demeure, par conséquent, **subordonné à celui du Premier ministre** et doit s'exercer dans le respect des lois et des décrets.

D'autre part, il est étroitement **spécialisé** et permet simplement d'édicter « des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu » (DC, 17 janv. 1989, relative au CSA).

Le rapport public du Conseil d'Etat de 2001, qui leur consacre sa seconde partie, a permis d'inventorier 34 organismes administratifs susceptibles d'être qualifiés aujourd'hui en France d'autorités administratives indépendantes : - 13 par détermination législative ou jurisprudentielle; - 17 organismes qualifiés d'autorités administratives indépendantes en raison de leurs caractéristiques conformément aux critères dégagés par le Conseil d'Etat; - 4 organismes qui paraissent pouvoir être qualifiés d'autorités indépendantes malgré l'hésitation.

La multiplication des autorités administratives indépendantes, sous la double impulsion des contraintes européennes et des nécessités de réforme de l'Etat, a abouti à faire coexister des organismes très hétérogènes, dont le principe d'indépendance reste néanmoins le fil conducteur (I). Les problèmes soulevés par les conditions d'exercice de leur mission requièrent aujourd'hui une nécessaire réflexion sur les modalités par lesquelles les autorités administratives indépendantes sont amenées à rendre compte de leur action devant les institutions républicaines, et la façon dont elles sont contrôlées (II)

I - La multiplication des autorités administratives indépendantes, sous la double impulsion des contraintes européennes et des nécessités de réforme de l'Etat, a abouti à faire coexister des organismes très hétérogènes, dont le principe d'indépendance reste néanmoins le fil conducteur.

A - La multiplication des AAI dans le paysage administratif français, sous la double contrainte européenne (séparation de l'opérateur du régulateur) et française (politique de réforme de l'État)....

a- la réglementation européenne impose la séparation entre les autorités de réglementation et les opérateurs.

Sources inspiratrices d'AAI : les exigences communautaires d'ouverture à la concurrence des secteurs des services publics en réseaux, notamment des secteurs des télécommunications, de l'énergie et de la Poste.

Ainsi, les trois directives communautaires 96/92 du 19 décembre 1996 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, 97/67 du 15 décembre 1997 concernant le développement du marché intérieur des services postaux et 96/19 du 13 mars 1996 concernant l'introduction de la pleine concurrence dans le marché des télécommunications posent comme contrepartie à l'ouverture à la concurrence la mise en place d'un système de régulation de ces marchés, dans lequel l'opérateur historique (généralement public) dispose d'une situation de monopole.

Juridiquement, les directives imposent la mise en place d'une instance indépendante des parties qui permette, notamment, de mettre en œuvre l'accès des tiers aux réseaux, indépendamment de l'influence des parties prédominantes dans le secteur au moment de la transposition de la directive.

Or, dans l'interprétation qu'en fait la Cour de justice des communautés européennes, « les directions différentes d'une même administration ne sauraient être considérées comme indépendantes l'une de l'autre » (CJCE- 27 octobre 1993, Taillandier).

D'où le recours obligatoire à une instance extérieure à l'administration.

b- La politique de réforme de l'Etat : De la réglementation à la régulation sectorielle

Un des grands enjeux de la réforme de l'Etat : transformer l'État producteur de normes en Etat régulateur (investissement des secteurs économiques, revendication de transparence)

Il n'est donc pas anodin que les AAI soient apparues dans des secteurs dits « sensibles » de la vie sociale, où les libertés des citoyens peuvent être menacées, notamment en matière de relations entre l'administration et les citoyens (ex/ Médiateur, CADA), d'information et de communication (Commission des sondages, CNIL, CSA), de régulation de l'économie de marché (ex/ Commission bancaire, Conseil de la concurrence, COB). Dans ces domaines, en effet, les citoyens ont pu exprimer une certaine méfiance, parfois même un rejet à l'égard d'un Etat jugé trop interventionniste et partial, et pas assez « arbitral ». d'où recours à de nouveaux modes de régulation (éviter une gestion directe de l'État).

Volonté de dépolitisation, d'objectivité, de participation et d'efficacité à l'origine de la création des AAI, qui permettent un certain « désengagement » de l'État, tout en l'accompagnant de garanties.

B -...explique le caractère irréaliste d'un modèle juridique uniforme d'autorité administrative indépendante, caractérisée par une très grande hétérogénéité dans le paysage administratif français.

- **Pour ce qui est de leurs missions**, on peut en distinguer 5 principales :
- des missions de **médiation** au sens strict du terme : Le *Médiateur de la République*, (institution créée en 1973 pour aider les personnes qui contestent, en vain, une décision

ou un comportement de l'administration française), qui peut être saisi par tout citoyen par le biais d'un parlementaire, intervient dans les litiges opposant les particuliers ou les personnes morales à une administration, un service public ou une collectivité locale.

- des missions de **protection des libertés publiques** : Créée et organisée par la loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et le décret du 17 juillet 1978, la CNIL (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*) est chargée de veiller au respect des dispositions tendant à concilier la constitution et l'utilisation des fichiers avec le respect dû aux droits et libertés des administrés.

- des missions d'évaluation pluridisciplinaire et **d'expertise** : *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires* (loi du 12 juillet 1999) ou *Conseil de prévention et de lutte contre le dopage* (loi du 23 mars 1999)

- des missions de **garant de l'impartialité de la puissance publique** : CSA, en ce qui concerne les autorisations d'émettre ou la CADA- *commission d'accès aux documents administratifs* (loi du 17 juillet 1978)

- et enfin des missions de **régulation** : l'AAI la plus connue est le CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*), qui a remplacé la CNCL en vertu de la Loi du 17 janvier 1989. C'est l'autorité régulatrice des secteurs public et privé de la radiotélévision. Mais aussi la COB (ordonnance du 28 septembre 1967 et décret du 3 janvier 1968, mod. par celui du 24 mars 1999), Commission des opérations de bourse, et récemment l'ART (autorité de régulation de télécommunications), créée par la loi du 10 février 2000.

La mission de régulation mérite une mention particulière, compte tenu des incertitudes et débats qui ont pu entourer le concept de régulation.

- **Pour ce qui est de leurs pouvoirs** ; ceux-ci sont multifformes : pouvoirs d'émettre un avis, de formuler des propositions ou des recommandations (*Médiateur de la République*) ; pouvoir de prononcer des injonctions ; pouvoir de prendre des décisions individuelles (*la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, créée par loi du 15 janvier 1990*) ; pouvoir réglementaire (*le Conseil de la concurrence-ordonnance du 1^{er} décembre 1986*) ; pouvoir d'investigation et de contrôle (*Commission des opérations de bourse*) ; pouvoir de sanction (CSA).

Certaines de ces autorités combinent pratiquement l'ensemble de ces pouvoirs ; d'autres n'en exercent qu'un certain type.

- Pour ce qui est du **statut des autorités en cause**, qu'il s'agisse de l'importance de leur collège, du mode de désignation des membres, de la durée et des conditions d'exercice des mandats.

- Pour ce qui est des **moyens financiers et humains dont elles disposent** :

Certaines autorités ne bénéficient pas de dotation budgétaire spécifique ni même de personnel propre ou en très petit nombre. Inversement, on peut mesurer le poids d'autres autorités aux moyens qui leur sont affectés (COB 254 emplois et 350 MF ; CSA 221 emplois et 206 MF ; ART 142 emplois et 92 MF...).

En définitive, en recherchant à ramener les autorités administratives indépendantes à une forme unique, on les priverait de ce qui est leur raison d'être même, c'est-à-dire comme il a été dit, apporter une réponse adaptée à un problème spécifique à un moment donné.

Au contraire la composition, les attributions, le degré d'indépendance et le périmètre d'action de chaque autorité doit pouvoir évoluer en fonction des changements qui affectent son environnement.

II - Les problèmes soulevés par les conditions d'exercice de leur mission par les autorités administratives indépendantes requièrent aujourd'hui une nécessaire réflexion sur les modalités par lesquelles les autorités administratives indépendantes sont amenées à rendre compte de leur action devant les institutions républicaines, et la façon dont elles sont contrôlées.

A - les conditions d'exercice de leur mission par les autorités administratives indépendantes...

Plusieurs problèmes peuvent être soulevés s'agissant de ces conditions, notamment :

- la *composition et le fonctionnement du collège des autorités administratives indépendantes* : double nécessité, d'une part de prévoir, au sein des collèges, un noyau dur de personnalités ayant la culture de l'indépendance et la pratique de la collégialité et d'autre part d'être vigilant sur le fonctionnement de la collégialité.

Il convient, pour ce faire, de veiller à un certain nombre de principes : définition plus claire des prérogatives du président, organisation du travail qui permet à chaque membre de participer plus aisément à l'ensemble des décisions, encadrement des délégations de pouvoirs consenties au président sur la base d'une doctrine et de comptes-rendus, régime de nomination des responsables des services qui associe le collège à la décision du président..

- la *question des moyens humains et financiers* : éviter que l'indépendance des autorités administratives indépendantes ne puisse être grignotée dans le cadre de l'octroi de ces moyens

- la *question de l'exercice du pouvoir de sanction par les autorités administratives indépendantes* et des conséquences à tirer des dispositions de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, par trois décisions du 3 décembre 1999 (Séance du 19 novembre 1999, lecture du 3 décembre 1999 – caisse de crédit mutuel de Bain-Tresboeuf, Didier), le Conseil d'Etat a été conduit à se prononcer sur la compatibilité de la présence du rapporteur au délibéré du Conseil des marchés financiers statuant en matière disciplinaire, de la Commission Nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la section disciplinaire de l'Ordre des médecins avec le principe d'impartialité rappelé par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'il a pu décider que la participation du rapporteur aux délibérations par lesquelles le Conseil des marchés financiers, statuant en matière disciplinaire, prononce des sanctions à l'encontre des professionnels des marchés réglementés ne méconnaissait pas les stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne, ces décisions admettent néanmoins l'applicabilité de l'article 6 aux AAI, quand elles statuent en matière disciplinaire.

B - ...requièrent aujourd'hui une nécessaire réflexion sur les modalités par lesquelles les autorités administratives indépendantes sont amenées à rendre compte de leur action devant les institutions républicaines, et la façon dont elles sont contrôlées

En effet, l'indépendance reconnue aux autorités administratives indépendantes ne doit pas priver le gouvernement des moyens de faire face à ses responsabilités, en particulier s'agissant de la sauvegarde de l'ordre public et des intérêts généraux et de la prise en compte des orientations de politique générale.

Pour ce qui est du Parlement, qui incarne par nature l'exercice du contrôle démocratique, nécessité que soient recherchés les voies et moyens d'un meilleur contrôle des autorités administratives de sa part, notamment dans le cadre de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en permettant à celles des autorités dont l'importance des moyens le justifie, de discuter plus directement de leur budget devant le Parlement.

Examen des conditions d'une évaluation périodique, notamment par les offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, de l'activité des autorités administratives indépendantes les plus importantes.

Importance du rapport et des publications des autorités administratives indépendantes qui sont une façon pour elles de rendre compte de leur activité aux pouvoirs publics et au-delà à la communauté des citoyens, ainsi qu'aux représentants des intérêts qu'elles sont en charge de contrôler.

Ouverture vers le public ne serait-ce que pour éviter le tête-à-tête régulateur régulé ? Une des voies utilisables est de soumettre à une large consultation par internet les solutions que les autorités envisagent de promouvoir ou de proposer au Gouvernement comme cela se pratique d'ores et déjà d'ailleurs assez largement en France.

Les problèmes rencontrés ou soulevés par les autorités administratives existantes ne sont pas de nature à remettre en cause l'existence de celles-ci ou la pertinence de la formule. Il conduit simplement à inviter les pouvoirs publics à remédier à certaines difficultés et à ne faire usage qu'à bon escient de cette possibilité.

Il reste que la formule de l'autorité administrative indépendante n'est pas neutre au regard de l'exercice du pouvoir gouvernemental et du rôle de l'Etat, garant de l'intérêt général, qui cadre mal avec sa parcellisation. L'autorité administrative indépendante ne saurait donc devenir un mode d'administration de droit commun et le recours à la formule doit être sérieusement encadré.

Au total, les autorités administratives indépendantes ne sont ni en pratique une formule magique, ni sur le plan conceptuel une novation irréductible à la tradition française, à magnifier ou à récuser en bloc. Elles ont leurs forces et leurs faiblesses. Les pouvoirs publics, s'ils doivent être vigilants dans le recours qui y est fait, ne sauraient dès lors s'en priver, quitte à s'inspirer, dans ce recours, des recommandations qui jalonnent le rapport remis par le Conseil d'Etat en 2001.

Sujet corrigé le 15 janvier 2002

© Copyright ISP