

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 28 octobre 2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2015

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 29 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission d'enquête (1) sur le **bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes,***

Présidente

Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Rapporteur

M. Jacques MÉZARD,

Sénateurs.

(1) Cette commission d'enquête est composée de : Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente ; M. Jacques Mézard, rapporteur ; M. Michel Berson, Mme Cécile Cukierman, MM. Jean-Léonce Dupont, Yves Leconte, Jean-Vincent Placé et Hugues Portelli, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, M. Michel Canevet, Mme Agnès Canayer, MM. Pierre-Yves Collombat, Gérard Cornu, Michel Delebarre, Philippe Leroy, Louis-Jean de Nicolaj, Claude Raynal, Alain Richard, Jean-Louis Tourenne, André Trillard, Michel Vaspart.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
I. UNE MOSAÏQUE D'AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	10
A. LA RAISON D'ÊTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES :	
NÉCESSITÉ, BESOIN OU ALIBI ?	15
1. <i>Les obligations européennes et internationales</i>	16
a) Existe-t-il des autorités administratives indépendantes européennes ?	16
b) Les autorités administratives indépendantes françaises et le droit européen : entre obligation et consécration.....	17
c) Un mouvement comparable mais plus limité s'agissant des obligations internationales	23
2. <i>Un défaussement sur les autorités administratives indépendantes ?</i>	24
3. <i>Une perturbation des équilibres institutionnels</i>	25
a) Un délitement de l'État	26
b) Un nouveau besoin de coordination d'autorités multiples	28
c) L'éviction du juge ?.....	29
d) Une perte de contrôle pour le Parlement.....	32
B. LA FRAGILITÉ DE L'INDÉPENDANCE	34
1. <i>L'influence des « grands corps de l'État »</i>	36
a) Un « vivier » de membres et de collaborateurs issu principalement des hautes juridictions	36
b) Une concentration des pouvoirs entre les représentants des « grands corps de l'État ».....	39
c) Un tropisme de recrutement parisien.....	40
2. <i>Une déontologie à géométrie variable.....</i>	41
a) L'application d'un corpus déontologique commun : protestations, crispations et subterfuges.....	42
b) Des désignations et des recrutements contestables	48
c) Fonctions au sein des hautes juridictions et des autorités administratives indépendantes : un exercice compatible ?.....	49
3. <i>Un financement compatible avec l'indépendance ?</i>	50
a) Une majorité d'autorités administratives indépendantes financée par des crédits du budget général	50
b) Un dialogue de gestion parfois peu soucieux de la spécificité de l'autorité administrative indépendante	52
C. DES AUTORITÉS INÉGALES FACE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE	53
1. <i>Le coût : environ 600 millions d'euros en 2014.....</i>	53
2. <i>Une hausse globale des dépenses (+ 10 % en cinq ans)</i>	55
a) La création de nouvelles autorités administratives indépendantes	55
b) L'élargissement des missions qui leur sont confiées	56
3. <i>Des budgets sans commune mesure avec l'ampleur des secteurs régulés</i>	57
4. <i>L'immobilier des autorités administratives indépendantes : un contrôle désormais accru</i>	58

a) Douze autorités administratives indépendantes ne respectent pas la cible de France Domaine en matière de loyer	58
b) Une situation qui s'améliore toutefois	59
5. Des rémunérations aussi diverses que les fonctions	61
II. LIMITER LE NOMBRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES POUR LES DOTER D'UN STATUT ET MIEUX LES CONTRÔLER	63
A. METTRE FIN À L'INCOHÉRENCE JURIDIQUE EN DÉFINISSANT UN CADRE LÉGISLATIF POUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	63
1. Une incohérence juridique dommageable pour la mise en œuvre de dispositions transversales	64
2. Une prise en compte fluctuante de la volonté du législateur	66
3. Imposer une qualification législative expresse et dresser la liste des autorités administratives indépendantes	67
a) Qualifier expressément dans la loi un organisme d'autorité administrative indépendante	67
b) Dresser la liste des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes dans la loi	68
B. FIXER UN « STATUT GÉNÉRAL » DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	72
1. Ouvrir la composition des collèges des autorités administratives indépendantes	73
2. Garantir l'indépendance statutaire des membres et des agents des autorités administratives indépendantes	76
3. Garantir l'autonomie et la plénitude de décision des autorités administratives indépendantes	79
C. POUR UN VÉRITABLE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	79
1. Soumettre la nomination des présidents des autorités administratives indépendantes au contrôle du Parlement.	81
2. Renforcer le suivi budgétaire des autorités administratives indépendantes	82
3. Permettre une réelle reddition de compte devant chaque assemblée parlementaire	88
PÉRIMÈTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ARRÊTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE	90
EXAMEN EN COMMISSION	92
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	110
1. Contribution de M. Pierre-Yves Collombat, membre de la commission d'enquête	110
2. Contribution des sénateurs du groupe socialiste et républicain, membres de la commission d'enquête	112
3. Contribution de M. Michel Canévet, membre de la commission d'enquête	118
ANNEXE 1 - RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	120
ANNEXE 2 - LISTE DES AUDITIONS	124

ANNEXE 3 - LISTE DES DÉPLACEMENTS	128
ANNEXE 4 - LISTE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	130

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Réserver à la loi le pouvoir de qualifier un organisme d'autorité administrative indépendante.

Proposition n° 2 : Retenir les vingt autorités administratives indépendantes qui justifient de cette qualification en raison de leur objet et de leurs compétences, sans préjudice de fusions ultérieures de certaines d'entre elles.

Proposition n° 3 : Revoir et diversifier la composition des collèges des autorités administratives indépendantes en limitant les nominations de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.

Proposition n° 4 : Procéder à la désignation des parlementaires, membres d'une autorité administrative indépendante, par leur assemblée parlementaire en séance publique ou par le président d'une assemblée après approbation par une majorité qualifiée de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

Proposition n° 5 : Consolider les règles communes de déontologie pour les membres et les agents des autorités administratives indépendantes (généralisation du devoir de réserve, de l'interdiction de détention d'intérêts avec le secteur contrôlé, contrôle des reconversions après la fin des fonctions, etc.).

Proposition n° 6 : Rendre le mandat des membres d'autorité administrative indépendante non renouvelable.

Proposition n° 7 : Interdire l'exercice concomitant de mandats au sein de plusieurs autorités administratives indépendantes.

Proposition n° 8 : Réserver l'usage par une administration des éléments recueillis à la demande et pour le compte d'une autorité administrative indépendante aux objectifs propres à cette autorité.

Proposition n° 9 : Soumettre systématiquement la nomination des présidents d'autorités administratives indépendantes à la procédure d'audition et de vote préalable des commissions permanentes du Parlement prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Proposition n° 10 : Afin de faire ressortir la vérité des coûts des autorités administratives indépendantes, prévoir chaque année, prévoir chaque année la remise au Parlement d'un rapport, en annexe générale au projet de loi de finances (un « jaune »), présentant les principales données financières et budgétaires relatives aux autorités administratives indépendantes (ventilation des dépenses par titre, exécution des années précédentes, plafond d'emplois, répartition des effectifs par catégorie [(mise

à disposition, détachement, etc.]) agrégées pour l'ensemble des autorités et de façon individualisée.

Proposition n° 11 : Systématiser le dépôt d'un rapport annuel par autorité administrative indépendante selon un modèle commun avec des rubriques obligatoires, pouvant donner lieu à une séance annuelle de contrôle en séance publique, introduite par un rapport préalablement confié à un membre des commissions permanentes compétentes.

AVANT-PROPOS

La prolifération et le fonctionnement des autorités administratives indépendantes sont devenus un réel problème institutionnel. Qualifiées par le doyen Patrice Gélard, alors membre de la commission des lois du Sénat, « *d'objets juridiques non identifiés* », ces entités par la volonté des gouvernements successifs ont pris une place considérable dans le fonctionnement des institutions de la République en marge d'un véritable contrôle démocratique.

À l'initiative du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) et sur son « droit de tirage », la conférence des présidents du Sénat a pris acte de la création d'une commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes.

Cette commission d'enquête était d'autant plus nécessaire qu'il apparaît clairement que, détentrices pour certaines d'entre elles d'un pouvoir considérable dans des secteurs clefs de la vie de la Nation (Autorité de la concurrence, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Autorité des marchés financiers, Défenseur des droits, Commission nationale de l'informatique et des libertés...), les autorités administratives indépendantes ne font pas l'objet d'un véritable contrôle par le Parlement.

Depuis 1978, date de création de la première de ces autorités, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), une quarantaine ont vu le jour dans tous les domaines, sans corpus juridique et déontologique commun, comme si un processus continu de délitement de l'État était engagé par lui-même. C'est l'État lui-même qui est dans la quasi-totalité des cas à l'origine de la multiplication de ces autorités, soit comme réponse médiatique à des scandales, soit pour se défaire du poids des responsabilités dans des décisions difficiles.

Cette prolifération contribue de plus en plus fortement à l'illisibilité et au dysfonctionnement du système institutionnel. Au moment où la simplification devrait être la véritable réforme, le pouvoir exécutif n'a de cesse de multiplier autorités administratives indépendantes, hauts conseils, agences... et de faire entériner cette dérive par un Parlement dont le consentement systématique est coupable.

Les autorités administratives indépendantes ne sauraient devenir un « État dans l'État » d'autant plus que la composition de leurs collègues pose très clairement un problème. S'il est incontestable que d'une manière générale les personnalités en charge de ces autorités ont une compétence, une expérience indiscutables, elles proviennent quasiment toutes du même

moule, essentiellement des « grands corps de l'État ». Si cette interpénétration présente des avantages, les inconvénients sont aussi importants, y compris pour les « grands corps de l'État ».

Ce rapport a pour objectif de dresser un constat, d'alerter sur des dérives évidentes et de rappeler qu'en démocratie représentative une des deux missions fondamentales du Parlement est de contrôler.

I. UNE MOSAÏQUE D'AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

L'appellation d'autorité administrative indépendante est une création du Parlement, née voici près de quarante ans, au cours du débat législatif dans notre Haute Assemblée. Examinant le texte qui deviendrait la loi du 6 janvier 1978¹, le Sénat décidait, à l'initiative du rapporteur de la commission de lois, notre ancien collègue Jacques Thyraud, de qualifier la future Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'autorité administrative indépendante. Cette qualification, inédite en droit français, devait permettre de répondre à un équilibre original souhaité par le législateur : organe de l'État, la CNIL n'était placée ni sous l'autorité, ni sous la tutelle d'un ministère. Elle s'extirpait alors de la hiérarchie traditionnelle des autorités administratives centrales.

Sans postérité immédiate, cette appellation est convoquée quelques années plus tard lors de la création de la Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse en 1984. Dans un premier temps, le législateur y recourut donc avec parcimonie, la rareté de son attribution contribuant à son utilité.

Parallèlement, cette notion a reçu une consécration inattendue de la part du juge constitutionnel. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel reconnaît que l'intervention d'une autorité administrative indépendante constitue une garantie pour l'exercice d'une liberté publique². Puis, il admet qu'une autorité administrative indépendante puisse exercer un pouvoir réglementaire subordonné et limité³. Le Conseil constitutionnel favorise ainsi l'insertion de telles autorités dans l'ordre juridique français, contribuant à la controverse doctrinale sans mettre un terme aux nombreuses interrogations que leur existence commence à susciter.

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² À propos de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, le Conseil constitutionnel a estimé que « la désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement pour exercer une attribution aussi importante au regard de la liberté de communication que celle d'autoriser l'exploitation du service radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique et relève de la compétence exclusive du législateur » (Conseil constitutionnel, 26 juillet 1984, n° 84-173 DC).

³ Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC.

À partir de la fin des années 1980 jusqu'à la fin de la décennie 1990, cette catégorie juridique, à l'origine sans contour précis, a gagné progressivement en substance au fur et à mesure que de nouveaux organismes l'intègrent. Plusieurs autorités administratives indépendantes sont ainsi créées, à l'instar du Conseil de la concurrence en 1986, de la Commission nationale de la communication et des libertés en 1988 ou de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 1991.

Le développement du contingent d'autorités administratives indépendantes emprunte plusieurs canaux :

- le législateur crée des organismes qu'il décide de qualifier ainsi lors de leur création ;

- le législateur accorde cette qualification à des organismes exerçant depuis plusieurs années leur missions, comme le Médiateur de la République créé en 1973 mais reconnu comme une « *autorité indépendante* » par la loi du 13 janvier 1989¹ ;

- le juge administratif ou constitutionnel, se fondant sur un faisceau d'indices, décèle ou croit déceler, derrière les dispositions statutaires d'un organisme voulu par le législateur, l'intention de ce dernier de le classer parmi les autorités administratives indépendantes.

Parfois, le législateur, face à une catégorie juridique nouvelle dont il n'appréhende pas immédiatement les contours et les implications, avance par tâtonnements, marques de sa prudence. Il en est ainsi de l'autorité chargée de veiller à la libre concurrence : qualifiée d'autorité indépendante, la Commission de la concurrence est remplacée en 1986² par le Conseil de la concurrence aux pouvoirs renforcés mais perdant, à cette occasion, sa qualification, qui ne sera rendue par la loi³ qu'à son successeur, l'Autorité de la concurrence mise en place en 2009.

S'ajoute aux sources législatives et jurisprudentielles, une autre voie de reconnaissance des autorités administratives indépendantes plus surprenante : l'opinion commune consacrée par la doctrine officielle. La notion d'autorité administrative indépendante exerce alors un pouvoir d'attraction. **Nombre d'organismes, pour lesquels cette qualification n'avait pas été envisagée lors de leur création, sont postérieurement et d'autorité rangés dans cette catégorie, au motif de la volonté supposée du législateur. Tel M. Jourdain, le Parlement découvre qu'il a créé, sans le savoir, des autorités administratives indépendantes.**

¹ Article 69 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social.

² Article 2 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

³ Article 95 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

À cet égard, le rapport public du Conseil d'État de 2001¹ marque un tournant. La Haute juridiction consacre ses considérations générales à une étude d'ensemble des autorités administratives indépendantes, une quinzaine d'années après les premières réflexions sur le sujet. Ce rapport constitue la première approche transversale des autorités administratives indépendantes au terme du mouvement de foisonnement observé à la fin du XX^{ème} siècle. Tentant de distinguer les traits caractéristiques qui donnent leur cohérence aux autorités administratives indépendantes, le Conseil d'État en propose une liste, s'appuyant sur les qualifications législatives ou reposant sur la méthode du faisceau d'indices. Déjà, l'exercice s'avère délicat et, comme le rappelait le vice-président du Conseil d'État lors de son audition, n'est pas « *sans hésitation* »².

D'importance inégale, aux règles variables, ces autorités ne présentent une unité que dans la mesure où elles appartiennent à une même catégorie juridique qui elle-même n'a pas de définition légale.

Le constat dressé par le Conseil d'État n'arrête pas le mouvement antérieur. Au contraire, les années 2000 forment une décennie marquée non seulement par la création de nouvelles autorités administrative indépendantes - *ab initio* ou par une reconnaissance ultérieure de cette qualité - mais aussi par leur renforcement. Deux processus se combinent : le foisonnement des autorités administratives indépendantes se double de l'étoffement de leurs compétences.

Cette croissance irrépessible des autorités administratives indépendantes conduit à une première prise de conscience de la part du Parlement. À l'initiative de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois du Sénat, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation consacre **un rapport** confié à notre ancien collègue **Patrice Gélard** sur les autorités administratives indépendantes³. Intitulé « *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié* », ce rapport formulait trente recommandations.

Avant la fin de son mandat, Patrice Gélard prend soin d'actualiser son précédent rapport⁴, dressant « *un bilan en demi-teinte* » de son application et renouvelant son inquiétude face au développement sans ligne directrice des autorités administratives indépendantes (AAI). Et notre ancien collègue de résumer ainsi la situation : « *Qu'est-ce qu'une AAI, sinon un objet*

¹ Conseil d'État, rapport public pour 2001, *Les autorités administratives indépendantes, Études et documents* n° 52, 30 novembre 2000.

² [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

³ Rapport n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, 15 juin 2006.

⁴ Rapport d'information n° 616 (2013-2014) de M. Patrice Gélard, au nom de la commission des lois, *Autorités administratives indépendantes - 2006-2014 : un bilan*, 11 juin 2014.

administratif non identifié, qui exerce des fonctions relevant de la compétence du Gouvernement, et qui est donc issu d'un abandon de ses attributions par ce dernier ? Il n'existe pas de définition ; le législateur est hésitant : il y a des « autorités administratives » qui ne sont pas « indépendantes » et des « autorités indépendantes » pas « administratives ». Pourquoi certaines AAI sont-elles dotées de la personnalité morale et pas d'autres ? Mystère. »

Un rythme soutenu de création d'autorités administratives indépendantes en une décennie

En 2006, **trente-neuf** autorités administratives indépendantes étaient recensées. Le rythme de création est resté soutenu depuis cette date puisque le législateur a créé ou reconnu **onze nouvelles** autorités administratives indépendantes :

- l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ;
- l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) ;
- l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ;
- le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ;
- le Défenseur des droits ;
- la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;
- le Médiateur du livre ;
- la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ont succédé respectivement à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) et à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

La Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a également été scindée en deux pour créer une Commission nationale d'aménagement cinématographique aux côtés de la CNAC amputée de cette compétence.

Le rythme constaté en 2006 de plus d'une création par année en moyenne a donc perduré jusqu'à aujourd'hui.

Parallèlement, sur la même période (2006-2015), le Parlement a procédé ou autorisé en deux occasions des fusions d'autorités indépendantes préexistantes. D'une part, en 2011, la création du Défenseur des droits s'est traduite par la disparition de quatre autorités :

- le Médiateur de la République ;
- la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ;
- le Défenseur des enfants ;
- la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

D'autre part, l'instauration d'une Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en 2010 a permis la fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, dont deux avaient la qualité d'autorité administrative indépendante.

On constate par conséquent un « effet cliquet » : **une fois admise par la loi, la jurisprudence ou la doctrine, cette qualification d'autorité administrative indépendante n'est jamais remise en cause, quelle que soit l'évolution ultérieure.**

Le paysage des autorités administratives indépendantes a achevé de se compliquer avec leur diversification. Le constituant a consacré la catégorie d'autorité administrative indépendante en créant, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits, « *autorité constitutionnelle indépendante* »¹. Plus récemment, pour tenir compte de l'autonomie de collectivités ultramarines, le législateur organique a autorisé la Polynésie française en 2011² puis la Nouvelle-Calédonie en 2013³ à créer, dans leur domaine de compétences, des autorités administratives indépendantes. En effet, l'État ayant transféré une partie de ses compétences à ces collectivités ultramarines en application des articles 74 et 77 de la Constitution, les autorités nationales ne peuvent plus y intervenir au titre des compétences transférées.

Au sein des autorités administratives indépendantes, s'est également développée la sous-catégorie des autorités publiques indépendantes. Ces dernières **disposent**, à la différence des autorités administratives indépendantes *stricto sensu*, **de la personnalité juridique**. Comme personnes morales, elles peuvent ester en justice, percevoir directement des ressources fiscales mais également voir leur responsabilité civile engagée. Cependant, en 2006 comme en 2014, notre ancien collègue Patrice Gélard appelait à ne retenir la personnalité juridique pour une autorité administrative indépendante qu'après une sérieuse réflexion sur les inconvénients et avantages présentés, ce qui ne transparait pas toujours des choix précédemment effectués.

Au terme de cette évolution buissonnante et faute de définition précise, il n'existe encore aucune liste exacte des organismes qui peuvent se prévaloir de la qualification d'autorité administrative indépendante. Le nombre d'une quarantaine de ces autorités est aujourd'hui avancé. Pour l'organisation de ses travaux, votre commission d'enquête en a retenu

¹ S'agissant de cette qualification retenue par l'article 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, le Conseil constitutionnel a estimé « qu'il constitue une autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution [mais] que cette disposition n'a pas pour effet de faire figurer le Défenseur des droits au nombre des pouvoirs publics constitutionnels » (*Conseil constitutionnel*, 29 mars 2011, n° 2011-626 DC).

² L'article 30-1 de la loi organique n° 2004-192 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a été introduit par l'article 8 de la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

³ L'article 27-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a été introduit par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de cette loi organique.

quarante-deux, à la suite d'une hésitation relative au Haut conseil des finances publiques¹.

Au cours des auditions et des contrôles qu'ils ont menés, les membres de votre commission d'enquête ont souhaité s'interroger sur les conséquences de la création de ce type d'autorités sur l'organisation et le fonctionnement de l'État, avec à l'esprit une double interrogation : quelle indépendance pour quelle utilité ?

A. LA RAISON D'ÊTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES : NÉCESSITÉ, BESOIN OU ALIBI ?

La création en 1978 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) répondait à une préoccupation que l'auteur de cette notion, notre ancien collègue Jacques Thyraud, expliquait dans son rapport de première lecture sur la future loi du 6 janvier 1978 : « *Le statut de cette commission devait être original. Elle devait tirer son efficacité de son indépendance* ».

Par la suite, le recours à la notion d'autorité administrative indépendante a répondu à des raisons tout aussi conjoncturelles : donner à un organisme, nouveau ou existant, les garanties - du moins, en apparence - de son indépendance dans un domaine où l'intervention des administrations traditionnelles de l'État n'apparaîtrait plus opportune. C'est ainsi que les autorités administratives indépendantes ont émergé pour poursuivre une des deux finalités désormais communément admises : la protection des libertés publiques ou la régulation d'un secteur économique. Dans les deux cas, l'État *contrôleur*, incarné par l'autorité administrative indépendante, veille au respect des règles définies par l'État *acteur*, que ce dernier agisse dans le cadre de ses compétences régaliennes ou en intervenant dans le jeu économique, particulièrement dans les secteurs récemment ouverts à la concurrence.

À propos de la « genèse » des autorités administratives indépendantes, le Conseil d'État invoquait en 2001, pour justifier leur création, autant la « nécessité » que le « hasard ». Si la création de certaines de ces autorités répond effectivement à des obligations internationales ou européennes s'imposant à la France, l'existence d'autres trouve son origine dans la volonté des pouvoirs publics de répondre à des « *questions à l'impact médiatique* ».

¹ Du fait de sa qualification d'« organisme indépendant » par l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, un doute a existé, y compris au sein du secrétariat général du Gouvernement, sur sa qualité d'autorité administrative indépendante.

1. Les obligations européennes et internationales

L'argument selon lequel l'existence d'une autorité administrative indépendante résulterait directement d'une obligation européenne ou internationale a été régulièrement avancée lors des auditions de votre commission d'enquête. Après analyse, il ressort que 16 autorités administratives indépendantes sont issues ou ont été consacrées *a posteriori* par le droit international ou le droit européen.

S'il impose dans certains secteurs le principe d'une autorité administrative indépendante, le droit européen n'en définit pas toujours exactement les contours. Cette relative imprécision tient au fait que **le format d'autorité administrative indépendante à la française ne se retrouve pas véritablement dans le paysage institutionnel de l'Union européenne.**

a) Existe-t-il des autorités administratives indépendantes européennes ?

Deux institutions de l'Union européenne sont traditionnellement considérées comme indépendantes : le Médiateur européen et l'Office de lutte anti-fraude (OLAF). **Seul le Médiateur européen, créé par le Traité de Maastricht, peut répondre aux critères définissant une autorité administrative indépendante.** Il a pour mission d'enquêter sur des cas de « mauvaise administration » dans les agissements des institutions, des organes et des organismes de l'Union européenne. Aux termes de l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il « *exerce sa mission en toute indépendance* » et ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Il dispose d'un budget propre. Son pouvoir de sanction est néanmoins limité.

Chargé de cibler l'utilisation abusive des fonds de l'Union européenne, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) fait partie, quant à lui, de la Commission européenne, même s'il dispose d'un statut indépendant pour mener à bien ses enquêtes. Il est placé sous la responsabilité de la vice-présidente chargée du budget et des ressources humaines. Il ne peut, dans ces conditions, être considéré comme une autorité administrative indépendante.

Les agences de l'Union européenne peuvent répondre, pour partie, aux critères de définition d'une autorité administrative indépendante. On distingue traditionnellement agences exécutives et agences de régulation (ou décentralisées). Ces dernières, distinctes des institutions européennes et dotées d'une personnalité juridique et d'un budget propre, ont un mode de fonctionnement proche de celui d'une autorité administrative indépendante. Elles exécutent des tâches techniques, scientifiques ou d'encadrement qui aident les institutions à élaborer et mettre en œuvre leurs politiques. Elles soutiennent la coopération entre l'Union européenne et les autorités nationales en mettant en commun les compétences techniques et spécialisées

des institutions nationales et européennes. Les associations des régulateurs nationaux sont ainsi considérées comme des agences décentralisées.

À l'inverse, les agences exécutives, créées par la Commission européenne dans le but d'exécuter tout ou partie de programmes pour son compte et placées sous son contrôle et sa responsabilité, ne peuvent être assimilées à des autorités administratives indépendantes.

b) Les autorités administratives indépendantes françaises et le droit européen : entre obligation et consécration

Le droit européen laisse à chaque État membre des marges de manœuvre dans la mise en place d'une autorité indépendante. Les dispositions varient en effet d'un secteur à un autre. Si 13 autorités sur les 42 autorités administratives indépendantes françaises sont aujourd'hui expressément prévues par un texte européen, il convient de distinguer celles qui ont été créées à l'occasion de la transposition de directives européennes de celles dont la création est antérieure à la norme européenne. Elles ont, en effet, pu influencer sur l'adoption de ladite norme, bénéficiant, par ricochet, d'une nouvelle légitimité.

(1) Une exigence d'indépendance fixée au niveau européen et traduite en droit national

Les autorités de régulation ont, pour la plupart, été créées par le droit européen. Le degré d'indépendance prévu par la législation de l'Union européenne diffère cependant au point qu'il ne peut pas toujours justifier le choix du format d'autorité administrative indépendante.

Les dispositions européennes sur la concurrence sont ainsi relativement peu précises en ce qui concerne le mode de régulation nationale. **L'article 35 du règlement n°1/2003 laisse aux États membres le soin de désigner le ou les autorités de la concurrence, des juridictions pouvant figurer parmi les autorités désignées¹.**

Le manque initial de précision du législateur européen peut, ensuite, être complété par les observations de la Commission européenne à l'occasion de la transposition des directives. Celles-ci ont ainsi présidé à la création en France de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en 2005 puis à celle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) en 2009.

La Commission européenne a également pu préciser sa conception de l'indépendance des autorités de régulation à l'occasion de la révision de la législation en vigueur dans le secteur énergétique. La modification de directives visant les secteurs du gaz et de l'énergie en 2009 dessine, quant à elle, un modèle proche de celui des autorités administratives indépendantes,

¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

la France s'étant dotée d'un tel organisme dès 2000 avec la mise en place de la Commission de régulation de l'électricité (CRE).

Vers plus d'indépendance ?

La position de la Commission européenne sur les autorités de régulation économique

La directive 97/67/CE visant les services postaux prévoit, à l'article 22 que « *chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux* »¹. Le considérant 39 précise « *qu'il appartient à l'État membre de définir le statut d'une ou de plusieurs autorités réglementaires nationales, qui peuvent être une autorité publique ou une entité indépendante désignée à cet effet* ». Une fois mise en place, l'État membre doit notifier « *à la Commission les autorités réglementaires nationales qu'ils ont désignées* ». Celle-ci vérifie, par la suite, si ce choix répond aux exigences d'indépendance juridique et fonctionnelle voulue. La Commission européenne a néanmoins contesté la transposition effectuée par le législateur en 1999 et a adressé, le 25 juin 2002, un avis motivé sur l'incompatibilité entre le mode de fonctionnement de l'Autorité de régulation des télécommunications et le principe d'indépendance fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et les opérateurs postaux. Elle constate alors que le ministre chargé des postes est à la fois l'autorité réglementaire nationale et l'autorité chargée de la tutelle de La Poste. Il convient selon elle de s'assurer qu'il existe une séparation adéquate entre la fonction régulatrice et les fonctions liées à la propriété de l'opérateur public et à son contrôle. C'est à l'aune de cet avis motivé que la loi du 20 mai 2005 met en place l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Celle-ci fait par ailleurs partie de l'association des régulateurs des services postaux européens (ERGP), créée en décembre 2010 par l'Union européenne.

La Commission européenne a également remis en cause la mission de contrôle des activités ferroviaires, créée en 2003, estimant qu'il ne s'agissait pas d'un organe de régulation indépendant. Le considérant 14 de la directive 2007/58/CE indique en effet que l'organisme de contrôle devrait fonctionner de manière à éviter tout conflit d'intérêts et tout lien éventuel avec l'attribution du contrat de service public concerné². Ainsi, si pour des raisons organisationnelles ou juridiques, il est étroitement lié à l'autorité compétente concernée par l'attribution du contrat de service public en question, son indépendance fonctionnelle devrait être garantie. La Commission européenne a, dans ces conditions, déposé un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne, après publication d'un avis motivé en octobre 2009. Cette menace d'un contentieux a conduit à la mise en place de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

Le législateur européen a, par ailleurs, progressivement défini le mode de fonctionnement des autorités de régulation du secteur énergétique, le rapprochant de celui des autorités administratives indépendantes. La directive 96/92/CE concernant le marché intérieur de l'électricité prévoyait uniquement la création par les États membres de mécanismes appropriés et efficaces de régulation, de contrôle et de transparence afin d'éviter tout abus de position dominante, au détriment notamment des consommateurs, et tout comportement prédateur (article 23)³. L'article 22 de la directive 98/30/CE visant le secteur du gaz naturel

¹ Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

² Directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

³ Directive 96/92/CE du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

reprend les mêmes termes¹. L'octroi du statut d'autorité administrative indépendante à la Commission de régulation de l'électricité (CRE) lors de sa création en 2000 peut donc être considéré comme une interprétation large de ces dispositions.

La révision de ces textes en 2003 va néanmoins conduire le législateur européen à aller plus loin. Un ou plusieurs organes compétents chargés d'exercer les fonctions d'autorités de régulation peuvent être désignés, ces autorités devant être totalement indépendantes du secteur de l'électricité² et du gaz³. La modification de ces directives en 2009 dessine, quant à elle, un modèle proche de celui des autorités administratives indépendantes. L'article 35 de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 prévoit que les États membres doivent garantir l'indépendance de celle-ci et veiller à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente⁴. L'autorité de régulation doit être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre autorité publique ou privée. Son personnel et les personnes agissent indépendamment de tout intérêt commercial et ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction directe d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée. Elle doit bénéficier de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution de son budget. Ses membres doivent être nommés pour une durée de 5 à 7 ans maximum, renouvelable un fois. L'article 39 de la directive 2009/73/CE prévoit les mêmes dispositions dans le secteur gazier⁵. Parallèlement, le règlement 713/2009 met en place une agence de coopération de régulateurs de l'énergie (ACER), dont est membre la Commission de régulation de l'énergie (CRE)⁶.

Pour mettre en œuvre la règle d'équilibre budgétaire, la France est tenue d'instaurer⁷ un organe national indépendant, jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires⁸. La mise en place de ces organismes de suivi devait tenir compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative de l'État membre concerné. Le texte laisse la possibilité au législateur national de doter d'une autonomie fonctionnelle une entité appropriée d'une institution existante, dès lors que cette entité est désignée pour effectuer les tâches spécifiques de suivi et qu'elle dispose d'un régime statutaire distinct. Cette possibilité

¹ Directive 98/30/CE du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

² Article 23 de la directive 2003/54/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

³ Article 25 de la directive 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

⁴ Directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

⁵ Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

⁶ Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

⁷ Article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, élaboré en 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

⁸ L'article 6 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres prévoyait déjà que le suivi du respect des règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays devrait être assuré au niveau national par des organismes indépendants ou des organismes jouissant d'une autonomie fonctionnelle.

explique le choix, en France, de la forte imbrication du Haut conseil des finances publiques à la Cour des Comptes.

(2) Des statuts légitimés *a posteriori* ?

(a) Les autorités financières

Créée en 2003, l'**Autorité des marchés financiers (AMF)** n'est pas spécifiquement issue du droit européen. L'évolution ultérieure de la réglementation européenne tend néanmoins à confirmer le choix du législateur de lui octroyer le statut d'autorité publique indépendante.

Le considérant 58 de la directive 2004/39 prévoit en effet que les autorités chargées de faire respecter les obligations prévues par le texte doivent avoir un caractère public, propre à garantir leur indépendance par rapport aux opérateurs économiques et à éviter les conflits d'intérêts¹. Les États membres doivent également leur garantir un financement approprié². Pour renforcer leur légitimité et en contrepartie de leur indépendance, elles doivent être soumises à une obligation adéquate de rendre des comptes aux autorités politiques au niveau de l'Union européenne et au niveau national. Le travail de surveillance doit donc être indépendant des autorités politiques, mais s'effectuer d'une manière pleinement responsable vis-à-vis d'elles.

La mise en place de l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** en juillet 2013 ne repose pas non plus sur une disposition du droit européen. Le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance précise néanmoins que sa mise en place répond aux orientations définies par le Conseil de l'Union européenne en faveur d'une modernisation du mandat des autorités de contrôle et d'agrément afin, notamment, d'y introduire une dimension européenne. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) peut par ailleurs être considérée comme une « *autorité compétente* » sur les marchés d'instruments financiers, répondant ainsi aux recommandations du considérant 58 de la directive 2004/39.

L'Autorité des marchés financiers (AMF) comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'intègrent par ailleurs au sein de structures de l'Union européenne, associant les régulateurs nationaux, qu'il s'agisse de l'Autorité bancaire européenne, de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles ou de l'Autorité européenne de des marchés financiers. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

¹ Directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers (MIF).

² Le rapport de février 2009 du groupe de travail sur la supervision financière au sein de l'Union européenne, dit rapport Larosière, soulignait par ailleurs la nécessité que les autorités de surveillance nationales reçoivent des mandats clairs, des missions bien définies et soient dotées de ressources et de pouvoirs suffisants.

(ACPR) est, en outre, partie prenante au sein du Mécanisme de surveillance unique mis en place au sein de l'Union bancaire.

Le même raisonnement peut s'appliquer au Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) créé en juillet 2003 et dont l'indépendance a été garantie *a posteriori* par le droit européen. Une directive de 2006 modifiée en 2014 accorde expressément aux autorités de contrôle des commissariats aux comptes des pouvoirs d'enquête, de contrôle et de sanctions¹. Le Haut conseil du commissariat aux comptes est par ailleurs intégré depuis 2014 au sein du comité des autorités de supervision européennes d'audit (CEAOB) institué par un règlement européen².

(b) Un modèle français ?

Par un renversement, le modèle français « essaime » au niveau européen. Ainsi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comme l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont pu constituer deux modèles pour le législateur européen lorsqu'il s'est penché sur les questions de protection des données personnelles ou de sécurité des installations nucléaires.

La directive 95/46 prévoit ainsi que chaque État membre se dote d'une ou plusieurs autorités publiques dédiées à la protection des données personnelles³. Exerçant en toute indépendance leurs missions, elles disposent notamment de pouvoirs d'investigation, de pouvoirs effectifs d'intervention et du pouvoir d'ester en justice. L'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrent leur existence : « *le respect [des règles en matière de protection des données personnelles] est soumis au contrôle d'une autorité indépendante* ».

Créée en 2006, l'Autorité de sûreté nucléaire a vu sa légitimité renforcée par la directive Euratom de 2009⁴, qui prévoit une autonomie fonctionnelle des autorités de régulation. Elle a été modifiée par une nouvelle directive en 2014 qui renforce l'indépendance de ces organismes⁵. Les États membres sont tenus d'assurer l'indépendance effective de l'autorité de réglementation compétente vis-à-vis de toute influence indue dans sa

¹ Article 32 de la directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

² Règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission.

³ L'article 28 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

⁴ Directive 2009/71/Euratom du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires.

⁵ Directive 2014/87/Euratom du conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.

prise de décision réglementaire. L'autorité de réglementation doit, dans ces conditions, être séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Elle ne doit ni rechercher ni prendre, aux fins de l'exécution de ses missions réglementaires, aucune instruction de la part de tels organismes ou organisation. Elle doit disposer de crédits budgétaires dédiés et appropriés lui permettant de s'acquitter de ses missions de réglementation. Elle doit pouvoir fournir des informations relatives à la sûreté nucléaire sans besoin de validation de la part de tout autre organisme ou organisation, pour autant que cela ne nuise pas à d'autres intérêts supérieurs, tels que la sécurité, reconnus par la législation ou les instruments internationaux applicables.

L'indépendance du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) n'est abordée que de façon allusive par la directive « Services de médias audiovisuels » de 2010¹. Il est, en outre, membre du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), mis en place par la Commission européenne en février 2014. La décision qui l'institue rappelle que l'ERGA est composé d'organismes de régulation nationaux indépendants².

L'indépendance de la Haute autorité de santé (HAS) est garantie de la même façon. La directive de 2011 dite « soins transfrontaliers » prévoit la mise en place d'un réseau d'organismes nationaux en charge de l'évaluation des technologies de la santé, reposant notamment sur les principes d'indépendance et d'impartialité³.

(3) De nouvelles autorités administratives en perspective

La directive dite « RELC » du 21 mai 2013 pourrait, à l'avenir, conduire au développement de nouvelles autorités administratives indépendantes⁴. Ce texte, transposé dans le droit français en août 2015, pour **faciliter l'accès au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC)**⁵, prévoit que les personnes physiques chargées du RELC sont indépendantes et impartiales. Elles doivent être nommées pour une durée suffisante pour assurer l'indépendance de leurs actions et elles ne peuvent être relevées de leurs fonctions sans juste motif. De telles dispositions

¹ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels.

² Décision de la Commission européenne du 3 février 2014 instituant le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (C(2014) 462 final).

³ Article 15 de la directive 2011/24/UE du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

⁴ Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE.

⁵ Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

tendraient aujourd'hui à renforcer le statut du Médiateur national de l'énergie¹.

De même, le rapport du 22 juin 2015 sur l'avenir de la gouvernance de la zone euro « Compléter l'Union économique et monétaire » des présidents de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la Banque centrale européenne et du Parlement européen prévoit de son côté l'institution d'autorités nationales de la compétitivité d'ici au 30 juin 2017. Ces autorités, qualifiées d'indépendantes, seraient en charge du suivi des politiques économiques et des performances en matière de compétitivité.

c) Un mouvement comparable mais plus limité s'agissant des obligations internationales

La signature de deux textes des Nations unies confèrent à deux autorités administratives indépendantes un statut particulier. La **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** répond ainsi aux exigences d'une résolution de 1993 dite « Principes de Paris »² en ce qui concerne son mode d'organisation. Le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants du 18 décembre 2002 insiste, quant à lui, sur l'indépendance des contrôleurs des prisons. Le statut d'autorité administrative indépendante accordé au **Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)** répond ainsi totalement aux préconisations contenues à l'article 18, aux termes duquel « *les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel* ».

La mise en place d'une **Agence du lutte contre le dopage** indépendante est, quant à elle, rendue obligatoire par la signature du code mondial antidopage. L'article 20.5.1 dudit code prévoit ainsi que les organisations nationales dédiées doivent « *être indépendantes dans leurs décisions et activités opérationnelles* ». À regarder la transposition de cette obligation internationale par plusieurs pays, votre commission d'enquête en conclut que la forme d'autorité administrative indépendante ne s'impose pas pour cette instance. En effet, la mission de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) relève du Comité national olympique et d'une commission nommée par le ministre de la santé en Italie, d'une fondation en Allemagne et d'une société à responsabilité limitée agissant pour le compte du Gouvernement au Royaume-Uni.

Votre commission d'enquête constate que l'exigence d'indépendance s'est traduite systématiquement par la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, parfois au-delà des standards internationaux.

¹ Médiateur national de l'énergie, Rapport d'activité 2014.

² Résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993 : Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris).

En revanche, rien ne semble s'opposer à ce que plusieurs exigences européennes ou internationales soient remplies par une même autorité administrative indépendante.

2. Un défaussement sur les autorités administratives indépendantes ?

Comme l'indiquait dès 2001 le Conseil d'État, il n'existe aucun plan d'ensemble dans la création des autorités administratives indépendantes. **Certaines naissent au hasard de l'actualité et des intentions du Gouvernement.**

Plusieurs autorités administratives indépendantes sont nées à la suite d'un scandale politique auquel le Gouvernement souhaitait apporter une réponse législative. Il suffit de songer à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité en 1991, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme¹ mais sur fond de scandale des écoutes de l'Élysée ou encore à la mise en place, en 1990, de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans le contexte des procès sur le financement illégal des partis politiques. Plus récemment, il est notoirement connu que les débats parlementaires autour de la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en 2013 ont eu lieu sous l'influence de **l'affaire Cahuzac.**

Ce constat est partagé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale qui, en 2010, identifiait déjà les « mauvaises raisons » de création des autorités administratives indépendantes² : « *affichage politique* », « *défiance vis-à-vis de l'administration traditionnelle ou des juridictions* », « *manque de courage politique* ». **À un problème donné, jugé généralement sensible par le Gouvernement, on répond par une autorité administrative indépendante chargée de gérer cette situation.** Par pudeur, il n'est généralement pas d'usage de souligner les conditions rocambolesques de création d'une autorité administrative indépendante. Pourtant, si ce climat ne préjuge pas de la qualité de l'autorité en cause dans l'exercice de ses missions, il n'est pas neutre sur son contexte de travail.

S'agissant de décisions difficiles, votre commission d'enquête a constaté une tendance à les confier à des autorités administratives indépendantes, à charge pour elles d'assumer l'impopolarité en résultant. Avec lucidité, Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI),

¹ Cour européenne des droits de l'Homme, 24 avril 1990, *Kruslin c. France et Huoig c. France*.

² Rapport d'information de MM. René Dosière et Christian Vanneste, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, *Les autorités administratives indépendantes* (n° 2925, XIIIe législature).

confessait en audition : « Mes décisions déplaisent toujours à quelqu'un : je sers donc de punching ball. »¹ C'est la même impression qui se dégage vis-à-vis de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) ou du Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (CIVEN). La loi a confié à ce dernier en 2013 un pouvoir de décision en remplacement de celui du ministre de la défense ; si les mêmes méthodes d'évaluation médicale persistent, pourquoi y a-t-il lieu de penser que les décisions du Comité diffèrent de ses précédents avis transmis au ministre qui les suivait généralement ? Est-ce une manière de faire endosser à une autorité administrative indépendante les décisions désagréables pour les victimes en lieu et place du ministre ?

3. Une perturbation des équilibres institutionnels

Si les autorités administratives indépendantes sont devenues incontournables dans le paysage institutionnel de notre pays, leur existence n'en continue pas moins de soulever une question sur leur **compatibilité avec la conception française de l'État forgée par l'histoire nationale. Leur indépendance proclamée semble conférer à leurs décisions toutes les vertus, en les faisant pourtant échapper au contrôle des instances démocratiques.**

Symptôme de la défiance de l'opinion à l'égard des organes politiques, la création des autorités administratives indépendantes alimente désormais le **sentiment d'une défaillance des structures habituelles de l'État qui ne seraient plus capables d'assumer les missions qui étaient autrefois les leurs.**

Si certaines autorités administratives indépendantes exercent des missions particulièrement spécialisées qui, de ce fait, les font ignorer de l'opinion publique, d'autres ont acquis au fil du temps une visibilité et une influence indéniables dans le débat public (Autorité de la concurrence, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Autorité des marchés financiers, Défenseur des droits...). **C'est un euphémisme de dire que certaines de ces autorités peuvent même apparaître comme « un État dans l'État », imposant au pouvoir politique de composer avec elles.**

La croissance des autorités administratives indépendantes s'est effectuée *prima facie* au détriment du Gouvernement qui perdait formellement ses attributions mais a finalement porté atteinte aux prérogatives du Parlement et de la justice.

¹ [Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet \(HADOPI\), 8 juillet 2015](#)

a) *Un délitement de l'État*

Les autorités administratives indépendantes ont repris des compétences antérieurement exercées par l'administration, sous l'autorité du Gouvernement. Il est notable que ce transfert du Gouvernement vers les autorités administratives indépendantes ait été à ce point univoque. À cet égard, est **particulièrement symbolique le rétablissement, en 2013¹, du pouvoir de nomination du Conseil supérieur de l'audiovisuel des dirigeants des entreprises publiques en matière de communication** (France Télévisions, France 24 et Radio France) alors qu'il lui avait été retiré, en 2009², par le législateur au profit du chef de l'État après audition et vote des commissions permanentes compétentes au sein des deux assemblées parlementaires. Le retrait d'une telle prérogative à une autorité administrative indépendante comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel est apparu comme une parenthèse à refermer.

Ce mouvement n'a pas épargné les pouvoirs régaliens. **Lors de son audition, le vice-président du Conseil d'État a rappelé que le Conseil d'État, dans sa fonction de conseiller de Gouvernement, s'était plusieurs fois montré défavorable à la création d'autorité administrative indépendante.** Il a illustré son propos avec le cas de « *la première mouture de l'Autorité de sûreté nucléaire, le Conseil d'État considérant que la police spéciale des installations nucléaires est si importante qu'elle ne peut pas ne pas relever in fine de la responsabilité d'une autorité exécutive* »³.

Dans le sanctuaire régalien des compétences d'État, argument a même été pris de l'atteinte aux compétences du pouvoir exécutif pour justifier que l'autorité administrative indépendante soit privée de pouvoir décisionnel. Il en a été ainsi de la Commission consultative du secret de la défense nationale instituée en 1998 ou de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement en 2015⁴, comme de sa devancière - la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité - en 1991.

Une telle limitation des pouvoirs des autorités administratives indépendantes, appliquées aux compétences régaliennes de l'État, n'a pas prospéré pour les autres compétences transférées. **Au fil des évolutions législatives, certaines autorités administratives indépendantes ont**

¹ Article 12 de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

² Article 13 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

³ [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015.](#)

⁴ Lors de la séance publique du 3 juin 2015, face à des amendements proposant d'instaurer un avis conforme de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, pour s'y opposer, avait cité le rapport public du Conseil d'État de 2001, en tirant argument pour estimer que « lui octroyer le pouvoir d'émettre un avis conforme, ce qui serait [...] non constitutionnel, pose un problème au Gouvernement ».

consolidé leur assise au point de disposer de prérogatives étendues. Il est possible de s'arrêter sur le cas du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui dispose de toute l'étendue des prérogatives que peut exercer une autorité administrative indépendante. En particulier, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel de désigner le président des sociétés France Télévisions, Radio France et France 24, au motif que l'État, unique actionnaire de ces sociétés et autorité de tutelle, se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts comme partie prenante. Or, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé de veiller, par son contrôle et ses mises en demeure, à ce que ces sociétés respectent leurs obligations légales. Surgit dès lors une nouvelle question : une autorité de nomination, dût-elle être indépendante, peut-elle se confondre avec une autorité de régulation ?

Ce délitement de l'État se mesure d'autant plus aisément dans les secteurs dont la technicité est forte, à l'instar de ceux contrôlés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ou de l'Autorité des marchés financiers (AMF). La perte de l'expertise des administrations centrales, faute de personnels qualifiés en nombre suffisant, empêche inmanquablement de juger et de contrôler l'action des autorités administratives indépendantes. En l'absence de compétences techniques, comment pour le Gouvernement - et *a fortiori* pour le Parlement - prendre position sur les orientations techniques et stratégiques arrêtées par ces autorités ? L'État, loin d'être un centre de décision ou, à tout le moins, un contrôleur vigilant, devient un simple observateur.

Enfin, certaines autorités administratives indépendantes cultivent une lecture extensive de leurs compétences, notamment dans leurs relations extérieures. Lors des auditions, plusieurs de ces autorités ont ainsi mis en avant la dimension européenne voire internationale de leur action. Ainsi, les autorités administratives indépendantes tissent des relations directes et privilégiées avec les institutions européennes, en contournant les instances démocratiques. M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, l'illustre lors de son audition : « *Un réseau européen des autorités de la concurrence a été créé depuis 2004 et les affaires d'entente ou d'abus de position dominante, telles que l'enquête sur le moteur de recherches Google, sont réparties entre la Commission [européenne] et les diverses autorités nationales*¹. »

Si, pour la plupart d'entre elles, ce rôle se limite à des échanges avec leurs homologues, certaines ont une politique plus développée pouvant donner l'impression d'une véritable diplomatie parallèle à celle du Gouvernement. Lors de son audition, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), indiquait en ces termes sa mission : « *nous devons consacrer dans cette présence et dans cette négociation à Bruxelles un temps extrêmement important pour être certains que le texte qui sera élaboré permette au modèle européen de rester*

¹ [Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, 17 juin 2015](#)

*fort et rénové dans la période actuelle.*¹» Dans ce cas, comment cette action extérieure des autorités administratives indépendantes se concilie-t-elle avec celle du Gouvernement ?

b) Un nouveau besoin de coordination d'autorités multiples

La multiplication des centres de décision participe également de l'affaiblissement de l'État lorsqu'il n'existe aucune autorité capable d'arbitrer entre des décisions potentiellement contraires. Or, comme le notait le vice-président du Conseil d'État lors de son audition, « *même utilisée à bon escient, la formule de l'AAI crée des besoins nouveaux de communication, de coordination et de pilotage, qui méritent d'être traités avec attention* »². **Par construction, les mécanismes de coordination du travail gouvernemental (réunion interministérielle, arbitrage du Premier ministre) ne s'étendent pas aux autorités administratives indépendantes.** La cohérence des décisions entre le Gouvernement et les autorités administratives indépendantes mais aussi entre autorités administratives indépendantes n'est donc pas garantie.

Loin d'être un cas d'école, une telle situation est d'autant plus probable lorsque plusieurs autorités administratives indépendantes sont appelées à intervenir dans un même secteur. **Pour illustrer la complexification de l'organisation administrative française, il est possible de se reporter au déroulement de la campagne électorale de l'élection du Président de la République qui concerne quatre autorités administratives indépendantes :** la Commission des sondages, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ainsi que la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République. Jusqu'en 1981, seule cette dernière intervenait. L'imbrication de ces compétences conduit ainsi la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, selon les explications données par son président, M. Jean-Marc Sauvé, à assurer un rôle de coordination des autres autorités.

Une autre source d'interrogation concerne l'articulation entre l'Autorité de la concurrence et les autres autorités administratives indépendantes sectorielles, telles que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). De même, la dématérialisation de l'action administrative pose directement la question du rapprochement entre la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

¹ [Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés \(CNIL\), 29 juillet 2015](#)

² [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

Enfin, des conflits de compétence ne sont pas à exclure. Lors de son audition, M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, défendait sa compétence générale sur les services publics : « *J'explique dans un paragraphe de mon avis sur la loi sur le renseignement que les nouvelles dispositions n'enlèvent rien à mes compétences : je pourrai toujours demander des explications à la CNCTR.* »¹ Qu'en serait-il si le Défenseur des droits faisait usage à l'encontre de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de son pouvoir, notamment d'injonction, alors que les membres et les services de cette dernière sont tenus par le secret de la défense nationale ?

Le législateur a tenté de remédier à cette situation en prévoyant la présence, au sein du collège, de membres nommés ou issus du collège d'une autre autorité administrative indépendante. Néanmoins, avec Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), il faut constater qu'il ne « *paraît pas souhaitable que les différentes autorités administratives indépendantes s'hybrident mutuellement en désignant des représentants les unes dans les autres, notamment parce que cette pratique rend assez difficile l'identification des responsabilités de chacun* »².

À leur niveau, certaines autorités administratives indépendantes ont tenté de prévenir les chevauchements de compétence. Lors de son audition, Mme Adeline Hazan mettait en avant la complémentarité du Défenseur des droits et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) : « *certaines personnes saisissent les deux institutions, qui ont signé en 2011 une convention posant le principe d'un croisement des informations. (...) Par exemple, le courrier d'une personne détenue dénonçant les violences de surveillants est transmis au Défenseur des droits sous réserve qu'il nous informe des suites données. En revanche, s'il dénote des conditions de prise en charge difficiles dans l'établissement, nous considérons qu'il ressort de notre compétence et en informons le Défenseur des droits.* »³ Il n'en demeure pas moins que l'action publique devient illisible.

c) *L'éviction du juge ?*

Dès leur conception, des autorités administratives indépendantes ont pu être envisagées comme des substituts au juge. Appartient à cette catégorie la Commission d'accès aux documents administratifs qui, si n'était le recours administratif préalable obligatoire qui doit être porté devant elle avant toute instance, aurait tous les aspects extérieurs d'une juridiction administrative spécialisée.

Parallèlement, en lieu et place des juridictions, **certaines autorités administratives indépendantes exercent des pouvoirs quasi-**

¹ [Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, 1^{er} juillet 2015](#)

² [Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés \(CNIL\), 29 juillet 2015](#)

³ [Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté \(CGLPL\), 1^{er} juillet 2015](#)

juridictionnels, sans au demeurant que le respect du principe du contradictoire soit toujours formellement assuré. Si, dans un premier temps, le Conseil constitutionnel s'est refusé à voir ces autorités comme des juridictions¹, fidèle en cela au rattachement qu'il faisait de ces autorités à l'exercice du pouvoir exécutif, il s'est rallié aux exigences de la jurisprudence européenne. Prenant acte de la coloration juridictionnelle qui entoure une partie de leurs décisions, le juge constitutionnel s'est résolu à imposer une stricte séparation entre l'autorité de poursuite et la formation de jugement au sein de l'autorité administrative indépendante lorsqu'elle inflige une sanction administrative².

Jugé plus efficace et rapide que la répression pénale devant l'autorité judiciaire, le recours aux sanctions administratives confiées à des autorités indépendantes du Gouvernement a prospéré. Ce mouvement qui, jusqu'à présent, fait coexister action pénale et sanction administrative devrait connaître une inflexion notable avec la récente décision du Conseil constitutionnel interdisant de réprimer par une sanction pénale et une sanction administratives distinctes le même comportement³. Il est fort à parier que dans le choix à opérer, le recours à la sanction administrative, parée des vertus de la modernité, soit préféré à la compétence de la justice pénale.

Notons que la **substitution de sanctions administratives à des sanctions pénales a pour effet de transférer des pans du contentieux de l'autorité judiciaire vers la juridiction administrative, juge naturel** de l'excès de pouvoir dans l'exercice des prérogatives de puissance publique. Si le législateur a pu, par exception, préférer la compétence de l'ordre judiciaire à celle de l'ordre administratif, il n'a sans doute pas encore pleinement pris conscience de ce mouvement de dépossession juridictionnelle.

Finalement, le juge - même s'il ne s'agit pas toujours du même ordre de juridiction - a récupéré par la voie du contrôle des décisions des autorités administratives indépendantes le contrôle qu'auparavant il pouvait ou aurait pu exercer directement sur les agissements de l'administration ou des citoyens.

Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes, le contrôle de leurs actes et, le cas échéant, la mise en œuvre de leur responsabilité par le juge se sont progressivement parachevés. L'accès au juge est d'autant plus primordial que l'indépendance de ces autorités fait obstacle à l'exercice par le ministre de rattachement d'un quelconque pouvoir de tutelle ou d'évocation. Il ne peut, en cas de désaccord

¹ Conseil constitutionnel, 11 janvier 1990, n° 89-271 DC.

² À propos de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : Conseil constitutionnel, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC.

³ À propos de l'Autorité des marchés financiers : Conseil constitutionnel, 18 mars 2015, n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC.

avec l'autorité, que s'en remettre au contrôle du juge, le plus souvent administratif.

Le contentieux : une charge inégale pour les autorités administratives indépendantes

Le contentieux des actes des autorités administratives indépendantes relève, pour l'essentiel, de la juridiction administrative voire, pour certains d'entre eux, du Conseil d'État en premier et dernier ressort. L'Autorité de la concurrence et l'Autorité de sûreté nucléaire voient même leur contentieux partagé entre l'autorité judiciaire et l'ordre administratif.

Le contentieux des autorités administratives indépendantes est fort varié. Si plusieurs autorités administratives indépendantes ne sont jamais appelées à produire des observations ou à être partie à une instance juridictionnelle, d'autres sont soumises à un fort contentieux.

L'Autorité de la concurrence a vu, en moyenne sur la période 2005-2014, une quinzaine de contentieux naître chaque année. Lors de son audition, M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence évoquait d'ailleurs la disproportion de moyens entre l'autorité qu'il préside et les parties adverses. Il a ainsi pris pour exemple le recours contre l'amende de 350 millions d'euros infligée en 2010 aux 11 principales banques françaises : « *Pour faire annuler l'amende par la Cour d'appel de Paris - ce à quoi elles sont parvenues, même si ensuite, la Cour de cassation nous a donné satisfaction - elles avaient consacré au dossier 20 millions d'euros, soit l'équivalent de notre budget annuel !* »¹.

Dans certains cas, le législateur a même prévu la saisine d'une juridiction pour prononcer une décision qui n'est pas dans les prérogatives de l'autorité. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 instaure une procédure judiciaire de blocage des sites de jeux illégaux. Sur ce fondement, le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a saisi le président du Tribunal de grande instance de Paris à 102 reprises, aboutissant à 87 ordonnances de blocage portant sur 149 sites.

Toutes ces autorités ne disposent pas, à raison de leur personnalité juridique ou grâce à une disposition expresse, de la capacité d'est en justice. Lors de son audition, M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP), regrettait l'absence de cette faculté pour l'autorité qu'il préside, en soulignant l'incongruité potentielle de la situation : « *La CNDP n'étant pas une personne morale, elle ne peut ester en justice et est donc représentée par le ministère de l'écologie, ce qui est loin d'être satisfaisant puisqu'il est possible que le ministère ou l'État conteste une décision de la CNDP...* »².

L'annulation de certaines décisions rendues par le juge contre des décisions émanant d'autorités administratives indépendantes a connu un retentissement médiatique. Il en a ainsi été de l'arrêt du Conseil d'État du 17 juin 2015 (n° 384826) qui a annulé, sans examiner les moyens au fond, le refus d'agrément des modalités de financement de la chaîne LCI en raison d'une irrégularité de procédure : alors que la loi imposait que la publication de l'étude d'impact intervienne avant la date à laquelle il est statué sur la demande, cette étude d'impact n'a été rendue publique par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) que le 29 juillet 2014, date de la publication de la décision attaquée.

¹ [Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, 17 juin 2015](#)

² [Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public, 21 juillet 2015](#)

d) Une perte de contrôle pour le Parlement

L'intensité du contrôle du Parlement s'est réduite à mesure que les gouvernements successifs transféraient aux différentes autorités administratives indépendantes leurs compétences.

Face à la crainte de dérives du pouvoir exécutif dans l'exercice de ses prérogatives, la création d'une autorité administrative indépendante est apparue - tantôt avec raison, tantôt à tort - comme le rempart contre l'arbitraire gouvernemental. **Là où antérieurement le Parlement eût été considéré comme le gardien des droits et libertés, cette fonction est désormais confiée à des autorités administratives indépendantes** qui ont pleinement investi cette fonction. Il est, à cet égard, révélateur que lors de son audition, la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ait, à propos du filtrage des sites faisant l'apologie du terrorisme opérée par le ministère de l'intérieur, évoqué le « *contrôle démocratique* » exercé par un des magistrats de la commission qu'elle préside, désigné cet effet !¹

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que cette création ne résulte pas de l'initiative parlementaire mais essentiellement de la volonté gouvernementale à laquelle le Parlement souscrit finalement, non sans difficulté. En effet, si, à l'exclusion d'une seule², toutes les autorités administratives indépendantes ont été consacrées par la loi, la paternité en revient quasi-systématiquement au Gouvernement.

Héritée de Montesquieu, la séparation des pouvoirs - pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire - est profondément brouillée et altérée par l'existence et, plus encore, la profusion des autorités administratives indépendantes. Rattachées, par défaut, au pouvoir exécutif, elles échappent par nature à son contrôle. Le contrôle de leur action repose alors sur les assemblées parlementaires et les juridictions.

Le contrôle par le juge ne saurait toutefois exonérer les autorités administratives indépendantes de tout contrôle démocratique. Or, **les conditions de leur responsabilité devant le Parlement sont insatisfaisantes, pour ne pas dire, dans les faits, inexistantes.** Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale évoquait même, en 2010, à propos des autorités publiques indépendantes, un « *angle mort du point de vue de l'information du Parlement* »³.

Les auditions menées par votre commission d'enquête ont confirmé cette difficulté : si les personnes entendues et interrogées sur ce

¹ [Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés \(CNIL\), 29 juillet 2015](#)

² *Prévue par le décret n° 2001-813 du 8 mars 2001, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale n'est explicitement prévue par aucune disposition législative, organique ou constitutionnelle.*

³ *Rapport d'information de MM. René Dosière et Christian Vanneste, précité.*

point ont à l'unisson rappelé, avec une ferveur inégale, leur attachement à un contrôle par les assemblées parlementaires, force est de constater que les mécanismes de ce contrôle n'ont pas été encore trouvés, ni sérieusement mis en œuvre. L'interpellation d'un ministre, chef de son administration, par la représentation nationale constitue pourtant le fondement de la démocratie parlementaire. Pourquoi en serait-il autrement pour le responsable d'une autorité administrative indépendante ?

Malgré la présidentialisation de la V^{ème} République, l'organisation constitutionnelle de la France repose encore sur un régime parlementaire qui se manifeste par la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. L'article 20 de la Constitution en offre un résumé : « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* » car « *il est responsable devant le Parlement* ». Les autorités administratives indépendantes exercent une part des prérogatives gouvernementales qui leur ont été transférées par le législateur (pouvoir réglementaire, de transaction, de décision, de nomination) dans les limites prévues par la jurisprudence constitutionnelle. Ce constat est particulièrement vrai dans le **domaine économique où les autorités concernées déterminent une véritable politique publique pour le secteur régulé.**

Pourtant, ce transfert de pouvoir n'est assorti d'aucun transfert de responsabilité politique devant le Parlement. Les autorités administratives indépendantes peuvent, dans leur domaine de compétence, mener une politique dont elles ne sont pas amenées à répondre devant les assemblées dans les mêmes termes que les membres du Gouvernement. **L'équilibre des pouvoirs est, de ce point de vue, rompu** car le Parlement ne peut mettre en cause que le Gouvernement qui, dépossédé de sa compétence, renvoie allègrement aux décisions d'une autorité sur laquelle les parlementaires ont une prise réduite. **Au total, le transfert de la compétence du Gouvernement vers une autorité administrative indépendante se traduit, pour le Parlement, par un appauvrissement démocratique.**

Certes, le Parlement encadre l'action des autorités administratives indépendantes par son activité législative, au même titre que la politique gouvernementale. Cependant, on ne peut prétendre que cette fonction législative épuise la fonction de contrôle du Parlement sur le secteur concerné. **Or, des décisions particulièrement importantes sont confiées à certaines de ces autorités.** Sans souci d'exhaustivité, on peut relever :

- la constatation de situation pouvant conduire au **prononcé de l'inéligibilité d'un élu national ou local** (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) ;

- **l'envoi d'injonctions aux ministres** (Défenseur des droits et Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) ;

- **l'accès de droit à des documents protégés par le secret de la défense nationale** (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et Commission consultative du secret de la défense nationale) ;
- **l'opposition à une opération économique** (fusion, absorption, etc.).

Lors de son audition, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, rappelait un des enseignements majeurs de l'étude du Conseil d'État en 2001 : « *indépendance ne saurait signifier irresponsabilité* ». Il ajoutait que « *l'indépendance n'exclut ni le dialogue, ni le contrôle* » et « *si des progrès ont été enregistrés, des avancées nouvelles sont encore attendues, pour renforcer l'efficacité, la cohérence et le suivi de l'action de ces autorités* »¹.

Tel est effectivement la conclusion de votre commission d'enquête qui, par les propositions qu'elle formule, souhaite ramener les autorités administratives indépendantes dans l'espace du contrôle démocratique, en instaurant un contrôle effectif de l'exercice par ces dernières des missions que leur a confiées le législateur.

B. LA FRAGILITÉ DE L'INDÉPENDANCE

En confiant une nouvelle mission à une autorité administrative indépendante, le Parlement a naturellement manifesté des attentes à l'égard de l'indépendance de l'institution à laquelle il confiait la protection d'une liberté publique ou la régulation d'un secteur économique. Cette **indépendance appelle deux conditions** : les **conditions matérielles**, notamment financières, de l'indépendance et **l'indépendance d'esprit de ses membres**. Comme le notait en forme de bilan M. Jean-Marie Delarue lors de son audition, « *l'indépendance est un apprentissage* »². On ne peut nier que, sous l'effet de la théorie des apparences, **la perception de cette indépendance est devenue fortement subjective, au risque d'alimenter les suspicions. Les réactions suscitées par la nomination à la présidence de France Télévisions en mai 2015 de Mme Delphine Ernotte démontrent qu'une autorité administrative, même qualifiée d'indépendante, ne peut s'exonérer de cette réflexion.**

Comme un fil rouge aux auditions de votre commission d'enquête, ses membres ont souhaité vérifier les garanties d'indépendance qui existent réellement pour les membres de ces autorités, de manière collective et sur le plan individuel au sein du collège. Plusieurs constats se sont progressivement dégagés.

¹ [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

² [Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité \(CNCIS\), 16 septembre 2015](#)

Votre commission d'enquête a noté la fragilité de l'indépendance de ces autorités. Instituée par la loi, une autorité administrative indépendante peut ainsi voir son action totalement paralysée par la simple abstention du Gouvernement qui manifeste une curieuse conception de l'application de la loi à laquelle il est pourtant tenu par l'article 21 de la Constitution.

Ainsi, les autorités administratives indépendantes sont partiellement dépendantes du bon-vouloir des pouvoirs publics s'agissant de leur composition. **Votre commission d'enquête a constaté un étrange procédé consistant à ne pas renouveler les membres de certaines autorités administratives indépendantes.** Au 1^{er} septembre 2015, les collèges des autorités administratives indépendantes comportaient 581 sièges mais le nombre de sièges effectivement occupés s'élevaient à 544 sièges. À la date retenue, les vacances sont d'autant plus importantes que certaines autorités ont connu des démissions en bloc au cours de l'année 2014, notamment en réaction à de nouvelles règles fixées en matière de transparence de la vie publique. Cependant, ces vacances trouvent également leur origine dans une **abstention regrettable de la part du Gouvernement qui refuse délibérément de nommer les membres d'une autorité administrative indépendante, en espérant par ce subterfuge aboutir à sa disparition** de fait : ainsi, la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC) ne compte plus que 4 membres sur les 15 qui forment son collège, le Gouvernement n'ayant procédé à aucune nomination depuis la fin de l'année 2014, ni soumis au Parlement la nomination de son président, comme prévu par la loi organique. Il évoque seulement la nécessité d'une « *large réflexion* » sur l'avenir de cette autorité selon les termes du courrier adressé à votre rapporteur¹.

Cette situation n'est malheureusement pas inédite. **Entre fin 2013 et mi 2014, il n'a pas été procédé à la nomination de trois membres du collège de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).** Sa présidente, Mme Marie-Françoise Marais, indiquait lors de son audition avoir « *tiré le signal d'alarme à plusieurs reprises [...] [et] enfin obtenu satisfaction, au bout de six mois, après une alarme vigoureuse pour ne pas dire une mise en demeure avant que d'autres instances interviennent* »².

Au-delà de ces exemples regrettables, votre commission d'enquête a focalisé son attention sur trois questions relatives à l'indépendance de ces autorités. La première concerne l'influence qu'ont acquise les hautes juridictions à travers la présence de leurs représentants. La deuxième tient

¹ En réponse au courrier adressé par votre rapporteur, Mme Martine Pinville indique laconiquement, dans un courrier du 6 octobre 2015, que « dans le paysage actuel qui comporte désormais des organismes en charge d'intérêts similaires et possédant un fonctionnement et des missions de même nature », « les travaux entrepris par la CSC devraient être poursuivis, sous un format qui reste à définir dans ce cadre ».

² [Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet \(HADOPI\), 8 juillet 2015](#)

aux garde-fous dont bénéficient ces autorités face aux pressions financières extérieures. Enfin, au fil de ses travaux, il est apparu nécessaire à votre commission d'enquête de s'arrêter sur le corpus déontologique, à de multiples égards perfectible, des membres et collaborateurs des autorités administratives indépendantes.

1. L'influence des « grands corps de l'État »

Au cours des auditions menées par votre commission d'enquête, un sentiment d'entre soi, de consanguinité ou d'endogamie s'est fait jour dans le processus de désignation des membres des autorités administratives indépendantes. Cette impression s'est particulièrement manifestée à l'égard des membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Autant l'examen de la composition des collèges et des commissions des sanctions de ces autorités confirme cette impression, autant elle démontre également que **la responsabilité de cet état de fait n'incombe pas au seul législateur.**

a) Un « vivier » de membres et de collaborateurs issu principalement des hautes juridictions

Parmi les 544 sièges occupés au sein des autorités administratives indépendantes, 167 sièges sont occupés, dans l'ordre décroissant, par des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de la Cour de cassation. Ensemble, ceux-ci occupent ainsi plus de 30 % des sièges au sein des autorités administratives indépendantes.

Ce pourcentage doit être revu à la hausse si sont exclues du périmètre deux autorités à la composition originale - la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) comptant respectivement 64 et 43 membres - qui sont tournées, par construction, vers la société civile et ont des effectifs particulièrement étoffés. **Soustraction faite des membres de ces deux autorités, le nombre total de membres appartenant à l'une de ces trois institutions représente 37 % des membres dans les autres autorités.**

Sous un autre angle, seules 5 autorités administratives indépendantes ne comptent en leur sein aucun membre issu d'une de ces trois institutions. Sans surprise, la présence de tels membres est davantage marquée dans certaines autorités, notamment en lien avec la protection des libertés publiques.

Par comparaison, les autorités administratives indépendantes comptent 20 sièges pour les parlementaires.

(1) Une pratique autant qu'une exigence légale

Cette présence incontournable des membres de ces trois institutions résulte pour partie de la loi qui a souvent repris, au moment de composer le

collège de l'autorité administrative indépendante, le triptyque membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Cette solution résultait, dans la quasi-totalité des cas, du projet initial du Gouvernement, le Parlement s'étant plutôt attaché, en certaines occasions, à ouvrir cette composition¹.

Toutefois, la prédominance des membres de ces trois institutions - Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes - ne peut s'expliquer uniquement par une volonté législative mais plonge également ses racines dans des habitudes directement héritées du modèle administratif français. En effet, si la loi impose la présence d'un membre issu des rangs de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes dans 135 cas, les autorités administratives indépendantes en comptent 143 qui, en raison du cumul de fonctions, occupent 167 sièges.

Plus précisément, lorsque la présence au sein d'une autorité d'un membre issu d'une de ces trois institutions - Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes - résulte d'une obligation légale, deux cas doivent être distingués :

- le pouvoir de nomination appartient à une de ces trois institutions ou au chef de l'une de ces juridictions ou - variante plus rare -, la nomination intervient à partir d'une liste de candidats dressée par les chefs de ces juridictions ;
- la qualité de membre du collège de l'autorité en question est conditionnée par l'appartenance à l'une de ces trois institutions, que le siège soit « fléché » pour une institution en particulier ou que l'intéressé doive être choisi indistinctement au sein de l'une d'entre elles².

Le législateur a parfois combiné les deux caractéristiques : la nomination, par exemple, d'un membre du Conseil d'État relève souvent du Conseil d'État lui-même par la voix de son vice-président ou, plus rarement, de son assemblée générale. Cependant, le législateur, tout en confiant à une de ces institutions le soin de procéder à une nomination, n'a pas automatiquement exigé que le candidat présenté en soit issu. Or, dans ce cas, le choix se porte, en pratique, quasi-systématiquement sur un membre de l'institution concernée, au-delà de la lettre de la loi. Ce premier penchant explique une partie de l'écart entre nombre de sièges réservés à ces trois institutions et leur représentation effective.

¹ Lors de l'examen de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, le Parlement a imposé la présence, au sein du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de deux personnalités qualifiées désignées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

² À titre d'exemple, l'article 461-1 du code de commerce prévoit que le collège de l'Autorité de la concurrence compte « six membres ou anciens membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes ou des autres juridictions administratives ou judiciaires ».

Autre raison : **un membre d'une de ces trois institutions peut être nommé par une autorité extérieure à ces trois institutions à une fonction sans que son appartenance à une de ces institutions ne soit requise par la loi.** En pareil cas, la présence de représentants de ces trois institutions ne résulte pas d'une quelconque volonté du législateur.

Cette hypothèse est répandue. Le cas de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), est illustratif. Lors de son audition, elle retraçait ses nominations successives : *« J'ai été nommée à la CNIL comme personnalité qualifiée, non pas en tant que représentante du Conseil d'État mais en tant que déléguée générale et présidente du Forum des droits sur l'internet. C'est seulement depuis 2014 que je siége à la CNIL sur le quota du Conseil d'État »*¹.

Parfois, à défaut de base légale, se crée un véritable usage, comme le rappelait lors de son audition M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), à propos de la fonction qu'il exerçait : *« Le président de la CNCIS est nommé par décret, sur une liste de trois noms arrêté conjointement par le premier président de la Cour de cassation et le vice-président du Conseil d'État. Traditionnellement, le premier nom a toujours été choisi. C'est toujours un magistrat. Un seul était magistrat de l'ordre judiciaire : mon prédécesseur, Hervé Pelletier. »*²

Par comparaison, cette possibilité ouverte aux membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes d'être nommés non seulement quand la loi impose leur présence ès qualité mais également lorsque l'autorité de nomination le souhaite a progressivement été fermée aux parlementaires. En effet, les articles L.O. 145 et L.O. 297 du code électoral rendent incompatible, respectivement avec le mandat de député et celui de sénateur, *« les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante »* sauf à ce que le texte constitutif de l'autorité prévoie expressément la présence d'un parlementaire.

(2) La construction de véritables « carrières »

De l'observation de la composition des collèges et des commissions des sanctions des autorités administratives indépendantes se dégage l'impression de « carrières » construites dans ces autorités, de manière horizontale ou dans le temps.

La différence entre le nombre de sièges occupés et le nombre de membres s'explique ainsi par **l'exercice de fonctions au sein de plusieurs autorités par une même personne.** Au 1^{er} septembre 2015, 30 membres d'autorité administrative indépendante se trouvent dans une telle

¹ [Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés \(CNIL\), 29 juillet 2015](#)

² [Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité \(CNCIS\), 16 septembre 2015](#)

situation de cumul : 27 siègent dans deux de ces autorités quand trois siègent dans trois de ces autorités. En prenant en compte les fonctions de suppléant, deux membres ont même été désignés concomitamment au sein de quatre autorités. Au sein de la Commission des infractions fiscales (CIF), cette situation de cumul concerne un tiers des membres, tous issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Exceptionnellement, cette situation de cumul est organisée par la loi¹ mais ce cas ne concerne pas les membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. À l'inverse, seule une incompatibilité - rare en droit - empêchant tout membre du collège d'exercer une autre activité professionnelle fait obstacle à une telle situation².

Certaines de ces carrières se construisent également dans la durée au point que certains membres deviennent de véritables « professionnels » des autorités administratives indépendantes. Au long de son parcours, une même personne peut exercer des fonctions de responsable d'autorité administrative indépendante avant d'y siéger voire de la présider. Exemple particulièrement frappant : directeur général de la Commission des opérations de bourse (COB) entre 1997 et 2003, M. Gérard Rameix a exercé les fonctions de secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers (AMF) de 2004 à 2009 avant d'en devenir le président depuis 2012.

b) Une concentration des pouvoirs entre les représentants des « grands corps de l'État »

Après examen de la composition des autorités administratives indépendantes, trois traits caractéristiques distinguent les membres des autorités administratives indépendantes issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes par rapport à leurs pairs.

Sans surprise, ils sont très présents dans les organes quasi-juridictionnels - tels que les commissions des sanctions - des autorités administratives indépendantes. Ils représentent plus des deux-tiers des membres de ces instances.

Les membres de ces trois institutions sont majoritairement représentés à la présidence des autorités administratives indépendantes. Ainsi, **sur 40 personnes assurant, au 1^{er} septembre 2015, la présidence d'une autorité ou les fonctions d'une autorité (médiateur ou contrôleur général), 24 sont issus de ces trois institutions** : 14 du Conseil d'État, 3 de la Cour de cassation et 7 de la Cour des comptes. Pour dresser un état des lieux complet, il convient d'y ajouter un inspecteur général des finances et un

¹ Par exemple, l'article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit ainsi que le Défenseur des droits siège ex officio au sein du collège de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

² À titre d'exemple, l'article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 prévoit pour que « les fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle ».

membre du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Or, une fois qu'un membre de ces institutions siège, souvent comme président, au sein de cette autorité, l'habitude est généralement prise de recourir à des membres de ces institutions comme collaborateurs de cette autorité.

6 membres du Conseil d'État sont directeur général ou secrétaire général d'une autorité administrative indépendante, dont 4 à temps plein par la voie du détachement. Dans la moitié des cas, le président de l'autorité en question est lui-même issu du Conseil d'État.

Cette forte présence des membres des hautes juridictions **se ressent également dans le recrutement des collaborateurs occasionnels de l'autorité**, traditionnellement choisis parmi les membres du Conseil d'État ou les magistrats de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Interrogé lors de son audition sur le recours à des rapporteurs issus du Conseil d'État, M. Marc Dandelot président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), lui-même issu de la juridiction du Palais Royal, récusait le terme de consanguinité pour préférer le terme de « *filiation [...] ou essaimage, même s'il y a parmi [les] rapporteurs moins d'auditeurs [du Conseil d'État] que par le passé* »¹. Le même constat existe au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique où, parmi les vingt-quatre rapporteurs, on dénombre quatre magistrats de la Cour de cassation, quatre magistrats de la Cour des comptes et quatre membres du Conseil d'État.

Ils représentent également une part importante des membres des autorités administratives indépendantes qui sont en situation de cumul. Sur les 30 membres concernés, 22 sont issus de ces trois institutions, soit près de trois quarts des membres en situation de cumul.

c) Un tropisme de recrutement parisien

Le profil des membres et des collaborateurs extérieurs des autorités administratives indépendantes dénote une présence écrasante de personnes résidant à Paris.

Cette résidence s'explique pour une large partie par la présence, précédemment évoqué, de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes mais également par celle de représentants de l'administration centrale. Pour des raisons identiques, le constat similaire peut être formulé pour les collaborateurs extérieurs de ces autorités, généralement issus du même vivier.

Cette remarque peut s'étendre aux universitaires qui composent les collèges des différentes autorités administratives indépendantes. Au

¹ [Audition de M. Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs \(CADA\), 24 juin 2015](#)

1^{er} septembre 2015, sur les 79 personnes concernées, près des trois quarts enseignent à Paris.

De manière générale, cette situation résulte essentiellement de la localisation à Paris de la quasi-totalité des sièges de ces autorités. Seuls le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) font exception. Lors de son audition, le président de cette dernière, M. Pierre Cardo, s'est montré lui-même très critique sur ce choix. Rappelant que la fixation du siège au Mans résultait d'un arrêté ministériel, il soulignait que ce choix, compréhensible du point de vue de l'aménagement du territoire, soulevait des difficultés de recrutement : « *S'il est aisé de recruter des juniors en province, c'est bien plus difficile pour des spécialistes de haut niveau, dont une partie réside en banlieue ou en grande banlieue* ». Et M. Pierre Cardo d'ajouter : « *aller à Bruxelles depuis Le Mans n'est pas évident, non plus que d'obtenir de certaines personnalités qu'elles daignent venir jusqu'à nous pour les auditions* »¹. Aussi, cette autorité a-t-elle maintenu une double localisation, à Paris et au Mans, avec le coût de fonctionnement qu'elle induit (de l'ordre de 295 000 euros par an).

Interrogés lors de leur audition sur un éventuel transfert du siège de leur autorité hors de Paris, les responsables d'autorités administratives indépendantes ont marqué une surprise face à une question qui leur semblait incongrue. En guise de réponse, ils n'ont ni opposé un refus catégorique, ni, pour la quasi-totalité, manifesté d'enthousiasme pour cette évolution.

2. Une déontologie à géométrie variable

Compte tenu des responsabilités éminentes confiées à certaines autorités administratives indépendantes, votre commission d'enquête a souhaité s'intéresser aux règles déontologiques applicables aux membres et agents des autorités administratives indépendantes, avec le souci – là encore – que le transfert des compétences vers ces autorités ne traduise pas un amoindrissement des garanties par rapport à l'administration traditionnelle.

Les autorités administratives indépendantes n'ont pas échappé au mouvement de renouvellement et de renforcement des mécanismes de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Cependant, contre toute attente, **vo**tre commission d'enquête a été confrontée à de nombreuses interrogations sur leur application effective voire a constaté, au cours de ses investigations, des manquements caractérisés aux règles légales.

Lors de son audition ainsi que lors d'échanges complémentaires sur place, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), a indiqué que les membres des

¹ [Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires \(ARAF\), 21 juillet 2015](#)

autorités administratives indépendantes feraient l'objet de la part de Haute Autorité d'un examen plus particulier au cours de l'année 2016. Pour votre commission d'enquête, cette priorité est plus que nécessaire¹.

a) L'application d'un corpus déontologique commun : protestations, crispations et subterfuges.

La diversité des autorités administratives indépendantes a toujours fait obstacle à l'émergence d'un corpus déontologique commun, au point qu'il est possible de considérer que certaines autorités sont davantage en avance que d'autres sur cette question. Il existe, pour chaque autorité administrative indépendante, des incompatibilités spécifiques, applicables au président et éventuellement aux membres, et des règles spéciales de déport. Au cours de ses travaux, votre commission d'enquête a rencontré des situations extrêmement diverses selon que le président et les membres des autorités exerçaient à plein temps ou à mi-temps, dans des proportions variables, leurs fonctions.

La précision du cadre déontologique de certaines autorités administratives indépendantes, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ou la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), coexiste avec le cadre statutaire de plusieurs autorités administratives indépendantes qui reste encore muet sur les obligations déontologiques.

La loi organique et la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ont introduit des progrès indéniables pour les autorités administratives indépendantes en fixant, pour la première fois, un cadre commun à l'ensemble de leurs membres :

- les membres des collèges des autorités administratives indépendantes s'abstiennent de siéger lorsqu'ils estiment être dans une situation de conflit d'intérêts, désormais défini par la loi ;
- dans la même situation, les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées ;
- aucun parlementaire ne peut plus présider une autorité administrative indépendante et seuls les parlementaires présents ès qualité peuvent siéger en leur sein ;
- chaque membre doit déposer auprès du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale qui ne sont pas rendues publiques mais qui peuvent donner lieu à des observations ou des injonctions de la part de cette Haute Autorité.

¹ [Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\), 15 septembre 2015](#)

Ces dispositions s'appliquent sans préjudice des règles, plus contraignantes et précises, applicables à chaque autorité.

Leur application suppose cependant de définir préalablement le périmètre des autorités administratives indépendantes en retenant une liste de ces dernières. **Votre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses auditions, que la qualification d'autorité administrative indépendante qui faisait peser de nouvelles contraintes déontologiques sur ses membres a suscité de vives discussions en leur sein, entraînant démissions en bloc de membres de certaines autorités voire - procédé plus discret - retrait de certaines autorités du périmètre d'application de la loi.** Ainsi, les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), au grand dam de sa présidente, ne sont plus concernés par le dépôt de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. De même, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, présidée par le vice-président du Conseil d'État, et le Haut conseil des finances publiques, présidé par le Premier président de la Cour des comptes, pour lequel un doute existait, ont été opportunément exclus du champ d'application de cette mesure, permettant ainsi à leurs membres de se dispenser de cette nouvelle obligation.

L'établissement du périmètre des autorités administratives indépendantes soumises à déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale

Le dépôt par chaque membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante d'une déclaration d'intérêts et d'une déclaration de situation patrimoniale auprès du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a été imposé par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013. Les membres avaient jusqu'au 1^{er} octobre 2014 pour s'acquitter de cette obligation.

La définition de la liste des autorités et des membres concernés a donné lieu à une bataille juridique à travers des échanges discrets auquel votre rapporteur a eu accès. Tout d'abord, la Haute Autorité a retenu la liste du site *Légifrance* - sur laquelle ne figurait plus le Haut conseil des finances publiques - comme référence pour identifier ces autorités. En ont été exclues :

- la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, au motif de sa constitution uniquement à l'approche de cette élection ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), au terme de la consultation du secrétariat général du Gouvernement.

Pour déterminer qui était « membre » d'une autorité administrative indépendante, « *la Haute Autorité a privilégié une acception large de cette notion : toute personne ayant voix délibérative au sein d'une autorité administrative indépendante est assujettie aux obligations déclaratives, y compris les membres suppléants et les membres de commissions chargées de pouvoirs de sanction* ».

Lors de son audition, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), indiquait avoir reçu un courrier de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), invitant les membres de la Commission à déposer les deux déclarations requises.

Cette demande a suscité des réactions : « Quelques associations telles qu'Amnesty International ont considéré comme complexe cette procédure de transparence. L'universitaire Emmanuel Decaux estimait que ces déclarations représentaient une intrusion dans sa vie privée. Les avocats Henri Leclerc et Thierry Massis se sont également déclarés gênés par cette procédure. » Mme Lazerges a précisé que « Monsieur Nadal a consulté le vice-président du Conseil d'État qui a estimé que, bien qu'indépendante, la CNCDH ne disposait pas de toutes les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante, notamment en raison du fait que nos membres sont bénévoles. »¹

Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal a confirmé ces réticences à déclarer : « Pour garantir notre travail, nous avons consulté le secrétariat général du Gouvernement qui a exclu du dispositif la Commission de contrôle de l'élection présidentielle qui n'est pas permanente et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) qui n'a pas de pouvoir de décision. Certaines AAI voulaient être soumises à déclaration, pour asseoir leur statut, d'autres le refusaient... »²

Pour sa part, en réponse à la version rapportée par Mme Lazerges et M. Nadal, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a démenti avoir apporté lui-même une réponse, évoquant néanmoins « dans le cadre des conversations qui peuvent s'établir entre différentes instances publiques [avoir] eu vent de cette question et de la réponse apportée par le secrétariat général du Gouvernement ». Il a précisé, s'agissant de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République qu'il préside, avoir « tendance à penser qu'il faudra se conformer à cette obligation » déclarative lors de sa prochaine constitution.

Enfin, une fois la liste arrêtée, certains membres concernés par cette nouvelle obligation ont préféré démissionner, plutôt que de s'y soumettre. Le **Bureau central de tarification** offre un exemple particulièrement frappant relaté par son président, M. Laurent Leveneur, lors de son audition : « Face à l'obligation de rendre leur double déclaration au 1^{er} octobre 2014, nos membres, tous bénévoles, ont estimé que la mesure était disproportionnée. Ils ont surtout considéré qu'ils n'entraient pas dans la catégorie des représentants de la vie publique, car ils traitaient de dossiers individuels de manière confidentielle, et **77 des 82 membres du Bureau ont préféré démissionner**. Depuis [...], il est délicat de recruter de nouveaux membres, au point que la nouvelle formation qui devait statuer en matière d'habitation n'a pu être mise en place, faute de volontaires pour y siéger. »³

Par un courrier du 16 octobre 2015 adressé à votre rapporteur, Mme Florence Braka, directrice générale de la fédération française des agences de presse, contestait également l'interprétation retenue la formation « agences de presse » de la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP), annonçant la démission de certains membres face à « cette question de principe ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à l'occasion d'un contrôle sur place, au 1^{er} octobre 2015, sur les 571 membres devant déposer ces déclarations, 102 n'avaient pas satisfait entièrement à cette obligation, malgré une information des présidents de ces autorités et une double relance, adressées en 2015 aux membres concernés. Au regard

¹ [Audition de Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme \(CNCDH\), 23 juillet 2015](#)

² [Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\), 15 septembre 2015](#)

³ [Audition de M. Laurent Leveneur, président du Bureau central des tarifications \(BCT\), 16 septembre 2015](#)

de la gravité de ces faits, votre commission d'enquête a décidé de publier le tableau – particulièrement éloquent – retraçant la part de membres qui, au sein de chaque autorité administrative indépendante, ne se sont pas conformés à l'obligation de double dépôt. Ainsi, dans neuf autorités administratives indépendantes, plus du quart des membres sont concernés, et dans trois d'entre elles, plus de la moitié.

**Dépôts des déclarations d'intérêts et des situations patrimoniales
par les membres des autorités administratives indépendantes auprès de
la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**

Autorités administratives indépendantes	Nombre de membres pour lesquels		Part des membres en conformité avec leurs obligations
	aucune déclaration n'est manquante	au moins une déclaration est manquante	
Agence française de lutte contre le dopage	9	4	69 %
Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	8	2	80 %
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	42	2	95 %
Autorité de la concurrence	13	3	81 %
Autorité de régulation de la distribution de la presse	3	0	100 %
Autorité de régulation des activités ferroviaires	6	0	100 %
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	7	0	100 %
Autorité de régulation des jeux en ligne	11	1	92 %
Autorité de sûreté nucléaire	5	0	100 %
Autorité des marchés financiers	28	0	100 %
Bureau central de tarification	13	7	65 %
Commission nationale pour l'informatique et des libertés	19	1	95 %
Comité consultatif nationale d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	39	4	91 %
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires	4	6	40 %

Autorités administratives indépendantes	Nombre de membres pour lesquels		Part des membres en conformité avec leurs obligations
	aucune déclaration n'est manquante	au moins une déclaration est manquante	
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	3	0	100 %
Commission consultative du secret de la défense nationale	7	0	100 %
Commission d'accès aux documents administratifs	22	1	96 %
Commission de la sécurité des consommateurs	13	0	100 %
Commission de régulation de l'énergie	10	2	83 %
Commission des infractions fiscales	45	1	98 %
Commission des participations et des transferts	5	2	71 %
Commission des sondages	22	2	92 %
Commission nationale d'aménagement cinématographique	6	0	100 %
Commission nationale d'aménagement commercial	12	7	63 %
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	3	0	100 %
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	10	0	100 %
Commission nationale du débat public	14	7	67 %
Commission paritaire des publications et agences de presse	23	37	38 %
Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	4	5	44 %
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	2	0	100 %
Conseil supérieur de l'audiovisuel	8	0	100 %
Défenseur des droits	1	0	100 %

Autorités administratives indépendantes	Nombre de membres pour lesquels		Part des membres en conformité avec leurs obligations
	aucune déclaration n'est manquante	au moins une déclaration est manquante	
Haut conseil du commissariat aux comptes	12	0	100 %
Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	13	5	72 %
Haute autorité pour la transparence de la vie publique	7	0	100 %
Haute autorité de santé	8	0	100 %
Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	10	3	77 %
Médiateur du cinéma	0	0	-
Médiateur du livre	1	0	100 %
Médiateur national de l'énergie	1	0	100 %
Total	469	102	
	82 %	18 %	

NB : Ce tableau ne fait pas état des postes vacants ou des personnes se trouvant encore dans le délai de déclaration à la date du 8 octobre 2015.

Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a indiqué à votre rapporteur que « la suite normale de la procédure est l'envoi d'injonctions en application des articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 », cette question devant être débattue à la fin du mois d'octobre 2015 par le collège et ouvrant la voie à une saisine du parquet. Rappelons que l'absence de dépôt de telles déclarations fait encourir au non-déclarant une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, accompagnées éventuellement de l'interdiction des droits civiques et de l'interdiction d'exercer une fonction publique. De même, le refus de répondre à une injonction est condamné par une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Comment faut-il expliquer cette résistance ? Est-ce en prévision d'une législation plus « favorable » aux personnes concernées ?

S'agissant de la déclaration de la gestion sous mandat des instruments financiers des présidents et membres d'autorité administrative indépendante « économiques », la Haute Autorité a indiqué à votre rapporteur que « au 1^{er} août 2015, quatre présidents d'AAI s'étaient mis en conformité avec ces règles, soit en indiquant ne pas détenir d'instruments financiers, soit en faisant parvenir un mandat de gestion ou une attestation de conservation en l'état » mais la Haute Autorité a dû se rapprocher des huit autres présidents concernés au mois d'août 2015 pour obtenir les documents nécessaires. Sous réserve de « situations particulières en cours de résolution », les règles voulues par le législateur sont donc formellement appliquées.

b) Des désignations et des recrutements contestables

Au cours de ses travaux, votre commission d'enquête a pu vérifier la compétence des présidents, membres ou agents des autorités administratives indépendantes qu'elle entendait ou rencontrait. Toutefois, l'ère de la suspicion n'épargne pas ces autorités qui doivent démontrer la parfaite déontologie de ses responsables, loin de tout conflit d'intérêts. Outre la réalité de cette prévention, l'apparence est primordiale pour la crédibilité de l'autorité en cause.

La prévention de ces conflits d'intérêts est cruciale lorsqu'une autorité administrative indépendante, chargée du contrôle et de la régulation d'un secteur, accueille en son sein des membres ou agents issus de ce secteur. Quelques exemples, découverts au cours des travaux de votre commission d'enquête, ont appelé l'attention de ses membres, à l'instar du cas d'une membre du collège de l'Autorité de la concurrence nommée, au cours de son mandat, administratrice du conseil d'administration d'une entreprise de rang européen en matière de travaux publics et de construction.

Votre rapporteur pourrait également relever le cas de deux anciens collaborateurs au sein du cabinet de M. Alain Vidalies, ministre délégué aux relations avec le Parlement, en charge de préparer et défendre la loi ayant créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui, la loi à peine créée, ont immédiatement été appelés à exercer les fonctions de secrétaire général et de responsable des relations institutionnelles et de la communication de cette autorité. Il en est de même de Mme Laurence Engel, médiatrice du livre, et de M. Jacques Archimbaud, vice-président de la Commission nationale du débat public qui, après avoir respectivement exercé les fonctions de directrice de cabinet de la ministre de la culture et de directeur adjoint de cabinet de la ministre du logement et de l'égalité des territoires, ont été appelés, au sortir de leurs fonctions précédentes, à exercer des fonctions au sein de ces autorités.

Comment éviter de telles pratiques de nature à jeter le trouble ? Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « le meilleur moyen de se prémunir contre le risque [de conflit d'intérêts ou d'infraction pénale]

est évidemment de puiser dans le vivier des juridictions suprêmes ». Au terme de ses travaux, votre commission d'enquête n'en est pas pleinement convaincue tant elle a pu constater que les mobilités au sein de l'administration voire en direction du secteur privé des membres de ces « grands corps de l'État » n'étaient pas toujours exemptes de critiques. Il a souvent été opposé à votre commission d'enquête, lors des auditions, que les membres des hautes juridictions seraient, par leur statut, indépendants. Pour votre commission d'enquête, les garanties du statut des membres et magistrats de ces juridictions participent évidemment de leur indépendance mais elles ne les placent pas, de manière définitive, hors de toute influence du secteur privé ou des autres institutions publiques, ne serait-ce que celles dont ils sont issus.

c) Fonctions au sein des hautes juridictions et des autorités administratives indépendantes : un exercice compatible ?

Compte tenu de l'expérience et de la compétence des membres des « grands corps de l'État », à commencer par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes, il est apparu naturel de recourir à eux pour pourvoir aux sièges au sein des autorités administratives indépendantes. Comme indiqué précédemment, cette présence est particulièrement marquée pour ces institutions.

Au rythme actuel de création des autorités administratives indépendantes, votre commission d'enquête s'interroge sur la capacité de ces institutions à pourvoir un nombre suffisant de sièges au sein de ces autorités.

L'ampleur de ce phénomène n'est pas sans soulever une difficulté : **l'exercice de fonctions juridictionnelles est-il compatible avec les fonctions au sein de l'autorité administratives indépendante ?** Cette compatibilité doit **s'apprécier au regard de deux critères, la charge de travail et la prévention des conflits d'intérêts.**

Votre commission d'enquête s'interroge sérieusement sur la compatibilité de la présidence ou de la présence au sein d'autorité administrative indépendante de membres de ces hautes juridictions en parallèle de leurs activités. **Quelques cas, relativement illustratifs, ont retenu son attention, comme celui de :**

- Mme Evelyne Ratte, présidente de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) - fonction qui requiert une certaine réactivité de la part de son titulaire appelé à se déplacer en cas de perquisition - alors qu'elle exerce les fonctions de présidente de chambre à la Cour des comptes ;

- Mme Christine Maugué, présidente du Conseil supérieur de l'Agence France Presse qui est parallèlement présidente-adjointe d'une section administrative au Conseil d'État ;

- Mme Stéphanie Gargoullaud, membre de la Commission d'accès aux documents administratifs qui, outre ses fonctions de conseiller référendaire, exerce également au sein de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

Ainsi, la secrétaire générale, deux présidents de section et deux présidents de sous-section du Conseil d'État sont parallèlement membres d'une autorité administrative indépendante. **Cette ubiquité paraît d'autant plus méritoire lorsque l'on connaît la règle, rappelée par le vice-président du Conseil d'État lors de son audition¹ et dans le courrier adressé à votre rapporteur², que « cette charge [...] n'ouvre droit à aucun allègement du service dû, par ailleurs, au sein du Conseil d'État ».**

De surcroît, cette remarque vaut pour les membres qui exercent des fonctions au sein de plusieurs autorités administratives indépendantes. **À une époque où le cumul des fonctions est condamné afin de rendre davantage de temps aux titulaires de ces fonctions, il est surprenant qu'une telle mansuétude s'applique aux membres des autorités administratives indépendantes.**

3. Un financement compatible avec l'indépendance ?

a) *Une majorité d'autorités administratives indépendantes financée par des crédits du budget général*

Des crédits budgétaires financent 30 autorités administratives indépendantes, soit 71,4 % du nombre total d'autorités administratives indépendantes ; ces 30 autorités disposent d'un budget de 238,7 millions d'euros, soit 39,7 % du budget total consacré aux autorités administratives indépendantes.

¹ [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

² Courrier du vice-président du Conseil d'État du 28 juillet 2015 à votre rapporteur.

**Proportion d'autorités administratives indépendantes
(en nombre et selon leur budget) par type de financement**

(en millions d'euros)

	Nombre	Proportion	Budget	Proportion
Crédits budgétaires	30	71,4%	238,7	39,7%
Ressources affectées	8	19,0%	302,6	50,3%
Mixte	3	7,1%	60,5	10,1%
Autre ¹	1	2,4%	0,0	0,0%
Total	42	100,0%	601,8	100,0%

Source : commission d'enquête à partir des réponses des autorités administratives indépendantes

Plus de 70 % des autorités administratives indépendantes sont financées par le biais de crédits budgétaires inscrits au budget général de l'État, mais 8 autorités administratives indépendantes disposant de budgets particulièrement importants bénéficient de ressources affectées ; il s'agit :

- de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui bénéficient du produit de taxes affectées ;

- du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), financé par des droits et contributions versés par les commissaires aux comptes ;

- du Médiateur national de l'énergie, à qui est versé une partie du produit de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et de la contribution au tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG) ;

- de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), financée par un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau ferroviaire ;

- de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), financée par les sociétés coopératives de messageries de presse jusqu'au 1^{er} janvier 2016².

Par ailleurs, le Médiateur du cinéma comme la Commission nationale d'aménagement cinématographique sont financés par le biais du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), dont le budget est intégralement financé par des taxes affectées.

Malgré le plafonnement des taxes affectées³, les autorités administratives indépendantes financées par ce biais bénéficient de marges de manœuvre financières plus importantes, à la fois s'agissant de la

¹ Il s'agit du Bureau central de tarification, dont les missions sont assurées par les organismes professionnels (assureurs).

² La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse prévoit en effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) est financée par des crédits budgétaires.

³ Principe posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

détermination du niveau de ressources nécessaire, mais aussi en ce qui concerne les mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice (gels, surgels, etc.).

C'est pourquoi, certaines autorités administratives indépendantes réclament un tel financement. Interrogé le 16 juin 2015 par votre commission d'enquête sur l'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), son président, M. Pierre-Franck Chevet, a répondu : *« Nous sommes financés sur le budget général de l'État, qui n'est pas dans une très bonne situation. Depuis Fukushima, nous anticipions une montée en charge. Alors que d'autres organismes voient leurs effectifs baisser, nous avons obtenu l'année dernière trente personnes supplémentaires, sur trois ans. (...) Mais je doute que dans le système actuel de financement, nous puissions obtenir beaucoup plus. C'est pourquoi un financement par une taxe affectée, payée par les exploitants, après contrôle par le Parlement, sur le modèle des États-Unis, serait préférable ».*

Les autorités disposant de ressources affectées reconnaissent généralement les avantages de ce mode de financement. Ainsi, pour l'Autorité des marchés financiers (AMF), *« le principe de l'autonomie financière de [...] posée dans la loi a pour conséquence que l'AMF n'a pas d'autorité de tutelle sur le plan budgétaire. Par ailleurs, dans la mesure où l'AMF dispose de ressources propres, elle ne reçoit pas de subventions, ni de dotations financières inscrites au budget de l'État. L'AMF n'est donc pas associée au « dialogue de gestion », en particulier, pour l'application des mesures de régulation budgétaire¹ ».*

De la même façon, s'agissant de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), *« compte tenu de son mode de financement (fiscalité affectée), l'Autorité ne fait pas l'objet d'une association particulière des services de l'État aux travaux de préparation du projet de loi de finances ni au dialogue de gestion. En dehors de la contribution demandée à l'Autorité à la rédaction des parties des documents du projet de loi de finances qui la concernent (« bleu budgétaire »), la seule question examinée dans le cadre de la procédure budgétaire porte aujourd'hui sur le plafond d'emploi² ».*

Si l'indépendance de l'autorité administrative indépendante dépend d'abord et avant tout de celle de ses membres, les moyens financiers dont elle dispose doivent lui permettre de conduire les missions qui lui sont confiées.

b) Un dialogue de gestion parfois peu soucieux de la spécificité de l'autorité administrative indépendante

Une des questions adressées par votre rapporteur à chacune des autorités administratives indépendantes concernait *« les modalités d'association de l'autorité administrative indépendante au cours du dialogue de gestion, en particulier pour l'application des mesures de régulation budgétaire ».*

¹ Réponse de l'AMF au questionnaire adressé par votre rapporteur.

² Réponse de l'ARAF au questionnaire adressé par votre rapporteur.

À cet égard, la diversité des réponses met en évidence des pratiques très différentes selon les autorités administratives indépendantes – et selon le ministère de rattachement.

Par exemple, le Défenseur des droits reconnaît « [être] en relation régulière avec la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, qui assurent le rôle de responsable de programme (...). L'institution participe au comité de pilotage du programme lorsqu'il se réunit et les mesures de régulation lui sont communiquées en amont afin d'en anticiper autant qu'il est possible les conséquences¹ ».

Selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : « une charte de gestion régit les rapports entre l'AAI et le responsable de programme. Dans les faits, l'AAI n'est pas associée à un dialogue de gestion. Les gels supplémentaires tout comme les mesures de régulation lui sont appliqués sans aucun dialogue de gestion et sans explication sur la façon dont les arbitrages sont réalisés. L'AAI est considérée comme un service d'administration centrale sans respect de son statut réglementaire² ».

C. DES AUTORITÉS INÉGALES FACE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

1. Le coût : environ 600 millions d'euros en 2014

En 2014, le coût des 42 autorités administratives indépendantes recensées s'élève à 601,8 millions d'euros, **en hausse de 10 % par rapport à 2010**.

La diversité des missions des autorités administratives indépendantes se retrouve également du point de vue budgétaire et financier : si certaines autorités administratives indépendantes ont indiqué des dépenses de quelques milliers d'euros – comme, par exemple, la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) dont les dépenses (autres que la rémunération de son président) sont prises en charge par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication³ –, d'autres disposent d'un budget propre de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Ainsi, dix autorités administratives indépendantes représentent à elles seules 86 % du coût total de l'ensemble.

¹ Réponse du Défenseur des Droits au questionnaire adressé par votre rapporteur.

² Réponse de la CRE au questionnaire adressé par votre rapporteur.

³ Réponse de la CPPAP au questionnaire adressé par votre rapporteur.

Dépenses en 2014 des dix principales autorités administratives indépendantes (du point de vue budgétaire)

(en millions d'euros)

1	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	185,1
2	Autorité des marchés financiers (AMF)	91,5
3	Haute Autorité de santé (HAS)	52,2
4	Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	50,5
5	Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	35,0
6	Défenseur des droits (DDD)	26,6
7	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21,5
8	Autorité de la concurrence	19,4
9	Commission de régulation de l'énergie (CRE)	17,7
10	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	16,5
	Total	516,2

Source : commission d'enquête à partir des réponses des autorités administratives indépendantes.

Le dynamisme des dépenses des autorités administratives indépendantes (+ 2 % par an entre 2010 et 2014) est comparable¹ à celui des crédits dévolus aux opérateurs² (à périmètre courant). À titre de comparaison, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les dépenses de l'État diminuaient de 4 % et celles de l'ensemble des administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales) augmentaient de 9 % sur la même période (2010-2014). Alors qu'entre 2010 et 2014 les dépenses de l'État ont diminué, celles des autorités administratives indépendantes ont, globalement, augmenté.

Ainsi, une part de plus en plus importante des dépenses publiques est prise en charge non plus directement par l'État, mais par des « organismes », qu'ils soient juridiquement distincts de l'État (opérateurs, autorités publiques indépendantes) ou non (autorités administratives indépendantes).

De plus, la création d'une autorité administrative indépendante ne conduit généralement pas à une suppression de postes dans les ministères concernés. Les missions de l'autorité administrative indépendante s'ajoutent à celles de l'administration. **On peut même s'interroger sur la création de doublons**, le ministère comme l'autorité administrative indépendante souhaitant également disposer de capacités d'expertise – ce qui n'est pas nécessairement illégitime.

Par exemple, Victor Haïm, président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), indiquait à votre commission d'enquête lors de son audition le 16 juillet 2015, que les crédits dont disposent l'ACNUSA lui « permettent de publier un certain nombre d'études (...) ».

¹ Selon les données du document annexé (dit « jaune ») relatif aux opérateurs de l'État.

² La somme des crédits budgétaires (en crédits de paiement) et des recettes fiscales affectées aux opérateurs représentent, en 2014, environ 50 milliards d'euros.

[Elles] nous sont utiles faute de transmission d'information par la direction générale de l'aviation civile et nous sommes donc obligés de les financer »¹.

En résumé, les autorités administratives indépendantes ne constituent pas un instrument privilégié d'économies.

2. Une hausse globale des dépenses (+ 10 % en cinq ans)

L'augmentation des dépenses des autorités administratives indépendantes, entre 2010 et 2014, s'explique essentiellement par l'extension du champ de leurs missions et plus marginalement, par la création de nouvelles autorités.

a) La création de nouvelles autorités administratives indépendantes

Entre 2010 et 2014, trois nouvelles autorités administratives indépendantes sont apparues : il s'agit du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et du Médiateur du livre. Leurs dépenses cumulées annuelles s'élèvent à 2 millions d'euros.

Encore s'agit-il davantage de la transformation de structures existantes, nouvellement qualifiées d'autorité administrative indépendante et dont les compétences sont élargies.

Ainsi, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), organisme consultatif créé dès 2010, a été « transformé »² en autorité administrative indépendante en 2013³. De même, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), créée et qualifiée d'autorité administrative indépendante en 2013⁴, a remplacé la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Enfin, le Médiateur du livre, créé en 2014⁵, remplace le Médiateur de l'édition publique, institué en 1999.

Par conséquent, le coût pour les finances publiques de ces trois « créations » est en fait de l'ordre de 1,4 million d'euros, résultant principalement de la transformation de la Commission pour la transparence financière de la vie politique en une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) aux compétences élargies.

¹ [Audition de M. Victor Haïm, président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires \(ACNUSA\), 16 juillet 2015](#)

² Selon le site internet du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

³ L'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a été modifié par l'article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

⁴ Article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁵ Article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

b) L'élargissement des missions qui leur sont confiées

L'augmentation des dépenses des autorités administratives indépendantes s'explique avant tout par l'élargissement de leurs missions.

La hausse des crédits de 55 millions d'euros entre 2010 et 2014 résulte principalement de l'augmentation des dépenses des autorités administratives indépendantes « financières » que sont l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), celles-ci représentant à elles seules une hausse de 41 millions d'euros. À la suite de la crise économique puis financière, ces autorités de régulation et de surveillance des marchés financiers, des banques et des assurances ont vu leurs pouvoirs et leurs missions largement étendus, au niveau international et national, par le législateur.

Interrogées sur l'élargissement de leurs compétences depuis leur création, la plupart des autorités administratives indépendantes ont indiqué à votre commission d'enquête que leurs missions ont été renforcées.

Les raisons de cet élargissement des compétences ou du renforcement des missions sont diverses : elles peuvent résulter de la loi, d'une demande de l'autorité elle-même, voire des circonstances. Quelques exemples l'illustrent :

- créée en 2009, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a vu ses missions étendues pour transposer une directive en 2012¹, par la loi en 2014² et en 2015³ ;

- si les missions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'ont pas été modifiées depuis sa création, en 2008, « l'accident de Fukushima du 11 mars 2011 a conduit l'ASN (...) à approfondir et à renouveler le contrôle de la sûreté nucléaire⁴ » ;

- créée en 1978, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) s'est vue confier par la loi des pouvoirs de sanctions administratives en 2004⁵, le contrôle des dispositifs de vidéoprotection en 2011⁶, la possibilité d'effectuer des contrôles en ligne pour constater à distance des manquements à la loi en 2014⁷ ;

- la transformation du Conseil de la concurrence en Autorité de la concurrence a impliqué « la prise en charge de nouvelles missions : contrôle des concentrations, enquêtes, auto-saisines en avis notamment » ; par la suite, d'autres

¹ Directive 2012 /34/CE du 21 novembre 2012.

² Loi n° 2014-872 du 4 août 2012 portant réforme ferroviaire.

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances.

⁴ Réponse de l'ASN au questionnaire adressé par votre rapporteur.

⁵ Loi n° 2004-801 du 6 août 2014 transposant la directive 95/46 du 24 octobre 1995.

⁶ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

⁷ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

missions lui ont été confiées : « *dispositif outre-mer introduit par la loi Lurel du 20 novembre 2012 ; abaissement des seuils de notification des opérations de concentration dans le commerce de détail et dans l’outre-mer ; obligations consultatives dans le secteur agricole) et la hausse tendancielle de son activité contentieuse (+100% de saisines contentieuses entre 2013 et 2014) et des demandes de mesures d’urgence (13 en 2014 contre quelques unités les années précédentes) ».*

Aux dires de plusieurs autorités administratives indépendantes, **ces nouvelles compétences ne s’accompagnent pas toujours des moyens financiers et humains nécessaires. C’est la Commission de régulation de l’énergie (CRE) qui l’a souligné avec le plus de force** : « *les textes nationaux et européens ont considérablement élargi les missions de la CRE depuis 2010 mais elles n’ont pas été accompagnées par une augmentation des moyens financiers ou humains. Les missions de la CRE se sont ainsi accumulées sans aucune prise en compte de leur impact budgétaire. Ainsi la stagnation, puis la réduction des effectifs et des crédits de la CRE ont entraîné une nette dégradation des conditions d’exercice de certaines de ses missions. Les exemples illustratifs de cette situation concernent le délai de rédaction des cahiers des charges des appels d’offres pour les énergies renouvelables qui est passé de moins de 2 mois à plus de 6 ou les travaux de surveillance des marchés de détail et de contrôle de l’indépendance des gestionnaires de réseaux (audits, enquêtes, rapports) qui ont été fortement ralentis dans un contexte où la fin de certains tarifs réglementés de vente impose une vigilance particulière¹ ».*

3. Des budgets sans commune mesure avec l’ampleur des secteurs régulés

S’il est difficile de chiffrer le coût de ces nouvelles compétences, il doit être mis en regard de l’inflation des missions confiées aux autorités administratives indépendantes.

En plus de leur « poids » budgétaire, **ce sont des pans de plus en plus importants de l’économie et de l’action publique qui se trouvent mis en œuvre, régulés, surveillés ou contrôlés par des autorités administratives indépendantes, et non plus par l’État lui-même. Par comparaison, les autorités administratives indépendantes contrôlent ou régulent** des secteurs aussi **cruciaux** et divers que l’assurance (200 milliards d’euros de chiffres d’affaires en 2014²), la banque (plus de 350 000 collaborateurs en 2013), les transports ferroviaires, l’énergie, les centrales nucléaires, la qualité du système de santé, l’audiovisuel, le sport, les sondages politiques, l’industrie du livre (2,5 milliards d’euros de chiffres d’affaires³) ou du cinéma.

¹ Réponse de la CRE au questionnaire adressé par votre rapporteur.

² Selon la fédération française des sociétés d’assurances (FFSA).

³ Selon le syndicat national du livre.

4. L'immobilier des autorités administratives indépendantes : un contrôle désormais accru

a) Douze autorités administratives indépendantes ne respectent pas la cible de France Domaine en matière de loyer

Hormis l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), dont le siège est situé au Mans, et le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), situé à La Rochelle, toutes les autorités administratives indépendantes ont établi leur siège à Paris ou, mais plus rarement, en région parisienne. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les locaux sont situés à Montrouge et de la Haute autorité de santé (HAS) qui loue deux immeubles à Saint-Denis la Plaine.

Si l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou la Haute autorité de santé (HAS) disposent de locaux de plusieurs milliers de mètres carrés, d'autres autorités administratives indépendantes ne disposent d'aucun local propre - c'est par exemple le cas d'autorité ayant une très faible activité, comme la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfice agricole ou la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République.

Interrogée le 10 juin 2015 par votre commission d'enquête, Mme Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine indiquait : « *Dans la pratique, les relations entre France Domaine et les AAI sont compliquées car mal assises juridiquement¹. (...) La relation entre France Domaine et les AAI dépend donc essentiellement de la bonne volonté des présidents de ces AAI* ».

Dans le cadre de la politique immobilière de l'État conduite par France Domaine, le loyer annuel maximum a été fixé à 400 euros par mètre carré (hors taxes et hors charges) pour les prises à bail à Paris. Selon les réponses fournies par France Domaine à votre commission d'enquête, sur les 22 autorités administratives indépendantes louant un bien sur le marché, 12 ne respectent pas la norme de 400 euros par mètre carré.

¹ S'agissant des autorités publiques indépendantes, l'avis domanial doit être explicitement prévu par la loi tandis que la situation des autorités administratives indépendantes à cet égard est plus ambiguë.

**Loyer d'autorités administratives indépendantes
au montant supérieur à la cible de France Domaine**

(en euros)

	Loyers HT HC / m ²	Charges HT / m ²
HCERES	717	47
ACPR (1)	692	nd
ACPR (2)	642	nd
H3C	633	53
CSA	507	126
AFLD	496	31
DDD (2)	494	49
ARCEP	477	92
HADOPI	458	84
CNIL (1)	450	44
CNIL (2)	450	24
CRE	448	46
Médiateur national de l'énergie	448	46
DDD (1)	444	14
CNCCFP	411	32

Source : commission d'enquête à partir des données fournies par France Domaine

NB : plusieurs autorités administratives indépendantes disposent de deux implantations.

Par ailleurs, la norme selon laquelle la surface utile nette (SUN) par poste de travail ne doit pas dépasser 12 mètres carrés est marginalement respectée : seules 4 autorités administratives indépendantes s'y conforment ; la plupart justifient ce dépassement par la nécessité de disposer de grandes salles de réunion (pour les délibérations du collège).

b) Une situation qui s'améliore toutefois

Il convient de souligner que la plupart de ces autorités ont conduits des actions visant à diminuer leurs loyers, notamment à la suite de la publication du rapport de notre collègue Nicole Bricq¹, l'intervention de France Domaine pouvant à ce titre constituer une aide, un soutien à l'autorité administrative indépendante, lui permettant de trouver une solution immobilière économique et fonctionnelle.

(1) Deux autorités aux loyers élevés sur le point de déménager

Le Haut conseil pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a notamment indiqué que « l'échéance du

¹ Rapport d'information n° 510 (2008-2009) de Mme Nicole Bricq, au nom de la commission des finances, L'État locataire, une gestion à bâtir, 1^{er} juillet 2009.

bail étant fixée au 31 mars 2016, le HCERES est maintenant dans une démarche de recherche d'une nouvelle implantation pour ses bureaux ». Sous l'égide de France Domaine, un nouveau bail a été signé en septembre 2015, permettant de diminuer significativement le loyer, qui serait désormais de 359 euros par mètre carré.

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) a fait savoir à votre commission d'enquête que *« le loyer atteint à l'approche du terme du bail compte tenu de ses modalités d'indexation se situe dans le haut de la fourchette des prix habituellement constatés dans l'arrondissement pour ce type d'immeuble ». La proposition du propriétaire n'étant pas satisfaisante, « le Collège a autorisé (...) le Président à signer un mandat de recherche de locaux alternatifs¹ ».*

(2) Quatre récentes renégociations de bail sous l'égide de France Domaine

Selon les réponses fournies par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le bail a été renégocié *« en 2010, sous l'égide de France Domaine dans des conditions très avantageuses (baisse du loyer de plus de 16 % ramené à 408 euros par mètre carré à compter de 2010) ».*

La Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui « héberge » également le Médiateur national de l'énergie (MNE), a déménagé en 2010 : *« l'économie de loyer brut de cette opération a été estimée à 1 million d'euros par an. Le nouveau bail signé sous l'égide de France Domaine est de 12 ans ferme ».*

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a indiqué que *« suite au courrier du 7 juillet 2010 de M. François Baroin, ministre en charge du budget, la commission implantée 33, avenue de Wagram (Paris 17^e) a été invitée à rechercher des locaux moins onéreux afin de respecter les nouvelles directives gouvernementales pour les baux parisiens de l'État (plafond de 400€/m² HT/HC). La CNCCFP a donc, en liaison avec France Domaine Île-de-France, pris à bail au 1^{er} novembre 2011 de nouveaux locaux situés au 36, rue du Louvre Paris 1^{er} ».*

Enfin, s'agissant de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) *« le bail a été souscrit par le ministère de la Culture et de la Communication en 2009 (avant le lancement de l'institution), sur la base d'un appel d'offre traité par France Domaine ».* Le loyer est indexé sur l'indice du coût de la construction et sa hausse est plafonnée à 4 % chaque année.

(3) Deux autorités (et quatre implantations) bientôt regroupées à Fontenoy

Par ailleurs, les deux implantations dont dispose la Commission nationale de l'informatique et les libertés (CNIL) s'expliquent par l'extension de ses missions et, s'agissant du Défenseur des droits, de sa naissance par la fusion de quatre autorités administratives indépendantes. Ces deux autorités

¹ Réponse de l'AFLD au questionnaire adressé par votre rapporteur.

ont vocation, comme d'autres, à rejoindre le site de Fontenoy à partir de 2016.

(4) Le cas de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

S'agissant de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la situation est plus complexe en raison du type de bien – un centre d'affaires – du contexte et du statut juridique de cette autorité. Ainsi, selon son président, M. Christian Noyer, *« quatorze mois seulement se sont écoulés entre le vote de la loi et le moment où l'ACPR devait être opérationnelle. Le chantier était gigantesque : nous devons fusionner des services très différents et des locaux étaient libres à la location dans l'ensemble d'immeubles occupé par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM). Nous avons décidé de les louer, car cela permettait de regrouper les équipes rapidement et de les installer à proximité des autres services de la Banque de France. Les conditions du bail que nous avons signé étaient bien meilleures que l'ancien bail de l'ACAM. Nous aurions pu soumettre ce projet à France Domaine, mais j'ai estimé que cela n'était pas juridiquement fondé. L'ACPR est clairement adossée à la Banque de France, donc cette responsabilité nous appartient. Nous avons évidemment essayé de maximiser le rapport qualité/prix »*.

5. Des rémunérations aussi diverses que les fonctions

Les obligations des présidents et des membres des autorités administratives indépendantes sont très diverses : certaines se réunissent sur une base hebdomadaire, d'autres une fois par an, voire épisodiquement. La charge de travail en résultant, la disponibilité nécessaire s'avèrent par conséquent extrêmement variables, tout comme la rémunération ou l'indemnité versée au président et/ou aux membres.

Votre commission d'enquête constate que le niveau de rémunération n'est pas toujours en adéquation avec la charge de travail voire, pour des responsabilités importantes, ne permet pas de se consacrer à plein temps à ces fonctions.

Par exemple, le président du Comité consultatif national d'éthique et des sciences de la vie et de la santé (CCNE) a décidé d'exercer cette activité à titre bénévole ; la présidente de la Commission des sondages perçoit une indemnité fixée à 30,89 euros par séance, contre 87,05 euros pour la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles. Ces missions sont exercées par les présidents et par les membres à titre bénévole ou quasi-bénévole.

Au contraire, dans des autorités administratives indépendantes nécessitant un investissement à temps plein et impliquant de lourdes responsabilités, les rémunérations peuvent être importantes, de plus de 100 000 euros bruts annuels (comprenant le traitement et les indemnités).

En outre, dans certains secteurs, notamment s'agissant d'autorités investies d'un pouvoir de régulation, les personnalités compétentes appartiennent à un secteur connaissant des niveaux de rémunération élevés et leur nomination au sein du collège de l'autorité les contraint à abandonner toute autre activité : pour « attirer » les candidatures, les rémunérations s'alignent souvent sur celle du secteur concerné.

C'est par exemple le cas des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), comme l'a rappelé son président, M. Olivier Schrameck, entendu par votre commission d'enquête le 7 juillet 2015 : « *[la rémunération] dont bénéficient les membres du collège du CSA n'est pas sans soulever les difficultés que j'ai indiquées : des professionnels engagés dans une carrière où ils sont reconnus pour leurs compétences se voient allouer un traitement net de 9 000 euros mensuels. C'est sans doute beaucoup au regard de bien des situations, mais dans le monde des médias, cela peut poser problème* ».

C'est d'ailleurs également le cas s'agissant des collaborateurs ; ce qui, d'ailleurs, n'est pas sans poser parfois des difficultés, comme le soulignait le secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers (AMF), M. Benoît de Juvigny, entendu le 16 juillet 2015 par votre commission d'enquête : « *certains de nos collègues ont rejoint l'AMF par intérêt pour notre travail, parce que les régulateurs occupent une place spécifique dans le monde de la finance, en acceptant des sacrifices salariaux* ».

II. LIMITER LE NOMBRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES POUR LES DOTER D'UN STATUT ET MIEUX LES CONTRÔLER

Votre commission d'enquête, grâce aux pouvoirs d'investigation qu'elle détenait, a validé et étayé des constats qui ont été esquissés depuis quelques années.

La liste des autorités administratives indépendantes s'allonge chaque année à un rythme incontrôlé, dans une indifférence générale. Pourtant, si le choix d'une telle structure peut se justifier après une solide réflexion, il n'est pas neutre pour l'organisation des pouvoirs, la capacité du contrôle du Parlement et *in fine* l'exercice de la responsabilité politique des décisions, parfois importantes, qui seront prises. L'extrême hétérogénéité de cette catégorie juridique met en lumière la disparité des garanties d'indépendance dont bénéficient leurs membres : les ressources financières ne sont pas toujours assurées pour l'accomplissement de leurs missions, le soutien logistique relève d'autorités extérieures, l'influence d'institutions, certes respectables mais tout autant extérieures, s'exerce.

Face à cette situation déjà dénoncée, votre commission d'enquête est convaincue qu'elle doit aboutir à une réponse d'ensemble par la voie législative. Sa réflexion s'est orientée autour de trois principes :

- Revoir la pertinence du statut d'autorité administrative indépendante pour chaque autorité et traduire le fruit de cette analyse par une liste de rang législatif ;
- Appliquer aux autorités administratives indépendantes qui sont conservées un « statut général » qui apportent les garanties nécessaires à l'indépendance clairement voulue par le législateur ;
- Assurer un contrôle du Parlement permanent et effectif sur ces autorités administratives indépendantes.

A. METTRE FIN À L'INCOHÉRENCE JURIDIQUE EN DÉFINISSANT UN CADRE LÉGISLATIF POUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Pour sortir de l'incohérence juridique actuelle, la loi doit fixer effectivement la liste des autorités administratives indépendantes.

La liste du site *Légifrance*, agrège les autorités administratives indépendantes créées par la loi mais également celles qualifiées comme telles par une décision du Conseil constitutionnel¹ ou une décision du Conseil

¹ La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités sociales transforme l'Autorité de régulation des télécommunications en autorité de régulation des communications

d'État¹ ainsi que celles simplement qualifiées d'autorités administratives indépendantes par le rapport public du Conseil d'État de 2001, voire tout récemment, à travers l'objet d'un amendement du Gouvernement². Votre commission d'enquête considère qu'elle ne peut plus servir de base juridique fiable.

En effet, outre l'hétérogénéité qui la caractérise, cette liste ne constitue pas, pour le Gouvernement, l'unique référence utilisée pour délimiter le champ d'application de dispositions transversales applicables aux autorités administratives indépendantes. Bien plus, elle ne traduit pas fidèlement la volonté clairement exprimée du législateur

1. Une incohérence juridique dommageable pour la mise en œuvre de dispositions transversales

Comme l'avait souligné notre ancien collègue Patrice Gélard, en 2014, on assiste depuis quelques années à l'édiction de dispositions législatives ou réglementaires transversales censées s'appliquer à toutes les autorités administratives indépendantes, dont le rapport faisait d'ailleurs un recensement.

Votre rapporteur s'est intéressé à trois dispositifs adoptés récemment pour s'inquiéter du manque de cohérence dans la délimitation de leur champ d'application respectif. **Selon les cas, et à quelques mois d'intervalles, le Gouvernement oscille entre interprétation large - comme pour l'application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence - et lecture restrictive - notamment pour la mise en œuvre de la parité -, ce qui apparaît particulièrement dommageable pour la sécurité juridique.**

Des listes différentes selon les dispositions législatives en cause

À côté de la mise en œuvre large des obligations résultant des articles 8 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le champ d'application des mesures en faveur de la parité en application de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes apparaît particulièrement restrictif.

L'article 8 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique met en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts. Entré en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2014 pour les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique, il impose que les instruments financiers qu'ils détiennent soient gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part.

techniques et des postes (ARCEP), celle-ci étant qualifiée d'autorité administrative indépendante par la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996 (n° 96-378 DC).

¹ La commission de régulation de l'électricité créée par les articles 28 et suivants de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a été qualifiée d'autorités administratives indépendantes par le Conseil d'État dans sa décision du 3 mai 2011, SA Voltalis, n° 331858.

² Création du Médiateur du livre par l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, alors même que l'objet d'un amendement est dépourvu de toute valeur normative.

Malgré le débat sur l'absence de certaines autorités, le champ d'application du décret n° 2014-747 du 1^{er} juillet 2014 est large puisque l'énumération de l'article 1^{er} comprend aussi bien des autorités administratives indépendantes qualifiées comme telles par la loi que par le rapport public du Conseil d'État.

L'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes adressent une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

De l'échange de courriers, dont votre rapporteur a eu connaissance¹, il ressort que le secrétaire général du Gouvernement retient une interprétation large du champ d'application de cette mesure en se référant à la liste publiée sur le site *Légifrance*. Il en exclut cependant, au terme d'une analyse juridique orientée, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection présidentielle en raison de son caractère temporaire et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Pour cette dernière, l'argument développé vise ses pouvoirs « réduits par rapport à ceux qui caractérisent la plupart des autorités administratives indépendantes ».

Cet argument est étonnant puisque nombre d'autorités administratives indépendantes – notamment parmi celles reconnues comme telles par le rapport public du Conseil d'État de 2001 – n'ont qu'un rôle de conseil ou de proposition (Commission consultative du secret de la défense nationale, Médiateur du livre ou du cinéma, Bureau central de tarification, etc.).

A l'inverse, le champ d'application de l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, prise en application du II de l'article 74 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, est **quant à lui défini sur des critères beaucoup plus étroits. Ne sont en effet retenues que les seules autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes qualifiées expressément par le législateur** à la date de l'examen par le Conseil constitutionnel de ladite loi. Dans sa décision², le Conseil constitutionnel se fonde sur les travaux préparatoires et la discussion parlementaire pour justifier cette interprétation restrictive.

Malgré la compétence du législateur pour fixer les règles favorisant l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles en application de l'article 1^{er} de la Constitution, le Gouvernement a dû renoncer à prendre en compte les organismes reconnus comme autorités administratives indépendantes par le rapport public du Conseil d'État de 2001.

Votre rapporteur s'interroge sur la position du juge constitutionnel dès lors que l'étude d'impact du projet de loi à propos de cet article d'habilitation mentionne bien 41 autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et que lors de la discussion parlementaire, la demande d'habilitation a été seulement recentrée sur les autorités dont la composition est collégiale. Est-ce à dire que, par cette décision, le Conseil constitutionnel qui a autrefois qualifié à son initiative des autorités administratives indépendantes qui n'étaient pas consacrées comme telles par la loi, appelle désormais par sa réserve d'interprétation à une intervention du législateur pour fixer cette liste ?

¹ Courrier en date du 17 septembre 2014 adressé par le secrétaire général du Gouvernement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (n° 1229/14/sg).

² Conseil Constitutionnel, 31 juillet 2014, n° 2014-700 DC.

2. Une prise en compte fluctuante de la volonté du législateur

Votre rapporteur s'inquiète également d'un détournement de la volonté du législateur, lorsque celui-ci a expressément pris position contre la reconnaissance d'autorité administrative indépendante à propos d'un organisme en particulier.

Ainsi, en ce qui concerne le **Haut conseil des finances publiques**, son président, M. Didier Migaud, a indiqué, lors de son audition devant votre commission d'enquête, que la volonté du législateur avait été de ne pas qualifier cet organisme d'autorité administrative indépendante, un amendement parlementaire en ce sens ayant été repoussé lors de la première lecture du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui l'instituait¹.

Comme le souligne le secrétaire général du Gouvernement dans son courrier précité, le Haut conseil des finances publiques qui « *avait été mentionné pendant un moment sur le site de Légifrance* » est qualifié par la loi « *d'organisme indépendant, placé auprès de la Cour des Comptes* » et il ne « *semble donc pas devoir être ajouté à la liste des AAI et des API soumises aux obligations de la loi du 11 octobre 2013* ». D'ailleurs, la dernière version en ligne du site de *Légifrance* ne mentionne plus ce Haut conseil.

Le même respect de la volonté du législateur ne se retrouve pas s'agissant de la Commission nationale d'aménagement commercial et de la Commission nationale d'aménagement cinématographique. Or là, la volonté du législateur s'est tout aussi clairement exprimée et a même été soutenue avec force par le ministre en séance. Lors de la discussion du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, le Sénat avait supprimé la qualification d'autorité administrative indépendante, introduite par l'Assemblée nationale, considérant qu'il ne disposait pas des éléments lui permettant d'apprécier le bien-fondé de la mesure. L'ensemble des orateurs, y compris le ministre² présent, avait dénoncé la multiplication des autorités administratives indépendantes et le fait que « *le politique soit dépossédé de son pouvoir* » à leur profit. Cette qualification ne figure donc pas à l'article L. 751-5 du code de commerce tel que modifié par la loi du 18 juin 2014 mais la version du site de *Légifrance* à

¹ [Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut conseil des finances publiques \(HCFP\), 30 septembre 2015](#)

² *En séance publique, M. Arnaud Montebourg, ministre de l'industrie et du redressement productif, précisait son propos lors de la séance publique du 17 avril 2014 au Sénat : « la commission nationale dispose d'une autorité d'instruction placée sous mon autorité, c'est la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (...), et je puis vous dire que le directeur recevra des instructions de ma part indiquant la position du Gouvernement. Donc, au sein de la CNAC, il y aura collégialité, discussions contradictoires, transparence, indépendance de certains membres, mais je revendique qu'il y ait aussi des membres dépendants du Gouvernement ».*

jour en décembre 2014 fait toujours figurer la Commission nationale d'aménagement commercial.

Au vu des partis pris qui diffèrent d'un texte à l'autre, s'agissant de l'adoption des mesures transversales communes aux autorités administratives indépendantes et aux autorités publiques indépendantes et d'une prise en compte aléatoire de la volonté du législateur, il est urgent de fixer au niveau législatif le périmètre incontestable de ces dispositions.

3. Imposer une qualification législative expresse et dresser la liste des autorités administratives indépendantes

a) Qualifier expressément dans la loi un organisme d'autorité administrative indépendante

Il s'agit tout d'abord d'affirmer qu'une autorité administrative indépendante ne peut être créée que par la loi, une telle mention devant figurer expressément dans le dispositif législatif lui-même.

Cette disposition mettra fin à une dérive constatée ces dernières années, qui nuit à la lisibilité du dispositif adopté. Certes, la création d'une autorité administrative indépendante ne se fait plus par voie réglementaire mais le texte législatif ne caractérise pas toujours l'autorité ainsi créée. Pire, dans un second temps et par analogie, le procédé est parfois reproduit dans un autre secteur à l'égard d'un organisme similaire, sans jamais qu'il soit précisé par la loi qu'il s'agit d'une autorité administrative. **L'exemple récent de la création du Médiateur du livre et du projet de création du Médiateur de la musique est à cet égard éclairant.**

De la création du Médiateur du livre au projet de création du Médiateur de la musique

Le Médiateur du livre a été créé par l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation qui fixe ses missions sans lui accorder d'autres pouvoirs que de formuler des recommandations ou des préconisations, ce qui ne justifie donc en rien un statut d'autorité administrative indépendante. Néanmoins, cette qualification lui est attribuée par l'objet de l'amendement qui le crée : « *il est proposé de confier cette fonction à un Médiateur du livre qui sera institué en tant qu'autorité administrative indépendante et dont le principe doit être inscrit dans la loi afin de le doter de l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ses missions* ». Votre rapporteur dénonce ce procédé, rappelant que l'objet d'un amendement est dépourvu de toute valeur normative.

Ceci est d'autant plus préjudiciable à la bonne intelligibilité de la loi, que le procédé fait école ! Ainsi, l'article 4 du projet de loi relatif à la création, à l'architecture et au patrimoine prévoit la création d'un Médiateur de la musique. Rien dans le corps du texte, ni dans l'exposé des motifs ne parle d'autorité administrative indépendante mais l'étude d'impact cite explicitement le Médiateur du cinéma et le Médiateur du livre sur le modèle duquel le Médiateur de la musique est construit : « *Le choix d'une médiation spécialisée instituée par la loi. Cette procédure s'inspire du modèle du médiateur du cinéma institué par la loi du 29 juillet 1982 (articles L. 213-1 à L. 213-8 du code du cinéma et de l'image animée) ou encore du médiateur du livre institué par l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation. Le médiateur dispose de pouvoirs étendus comportant la*

possibilité de faire des observations ou recommandations dans son rapport annuel et de saisir l'Autorité de la concurrence. Enfin, les décisions du médiateur de la musique peuvent être publiées. Cette option semble être la solution idoine au regard des objectifs poursuivis. » Cette analogie voulue ira-t-elle jusqu'à la qualification d'autorité administrative indépendante ? On peut le craindre...

Proposition n° 1 : Réserver à la loi le pouvoir de qualifier un organisme d'autorité administrative indépendante.

b) Dresser la liste des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes dans la loi

Il s'agit ensuite de dresser la liste des autorités administratives indépendantes et de donner à celle-ci valeur législative. Comme le suggérait notre ancien collègue Patrice Gélard en 2014, il pourrait être envisagé de dresser une liste de ces autorités dans la loi sur le modèle de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Il convient donc, s'agissant du « stock » des autorités administratives indépendantes, d'identifier celles d'entre elles qui doivent conserver ce statut et celles qui pourraient être regroupées ou supprimées, leurs fonctions étant alors reprises par d'autres entités. Ainsi les autorités dépourvues d'un réel pouvoir normatif, de régulation ou de sanction et dont la spécificité justifie le maintien, devraient pouvoir être requalifiées d'agence, d'observatoire ou de commission.

La volonté de la commission est bien ici de simplifier le paysage administratif afin de rendre plus lisible l'action de l'État et plus opérant le contrôle du Parlement, en allant au-delà du seul critère de rationalité budgétaire et du légitime souci d'économiser les deniers publics. Ceci permettra enfin d'avoir une vision d'ensemble de ces organismes afin de leur appliquer un socle de règles communes. Lors de leur audition, plusieurs présidents d'autorités administratives ont appelé de leur vœu un tel mécanisme qui faciliterait leur fonctionnement.

(1) Opérer un tri parmi les autorités administratives indépendantes reconnues comme telles par la jurisprudence ou la doctrine

Il importe tout d'abord de qualifier au niveau législatif l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE). En effet, celles-ci n'étaient qualifiées d'autorité administrative indépendante que par le Conseil constitutionnel pour la première¹ et par le Conseil d'État pour la seconde¹. Les textes législatifs les définissant devraient être modifiés en conséquence.

¹ Conseil constitutionnel, 23 juillet 1996, n° 96-378 DC.

Au-delà, votre commission d'enquête s'est intéressée de manière générale aux dix-sept autorités administratives indépendantes qualifiées comme telles au travers du seul rapport public du Conseil d'État en 2001. Ces autorités n'ont jamais reçu cette qualification de la loi. Compte tenu des éléments recueillis lors de leur audition, votre commission d'enquête ne voit pas la nécessité de leur attribuer cette qualification. Elles peuvent en revanche disposer d'une autonomie voire de l'indépendance nécessaire à leur fonction sous forme de commissions spécialisées.

Votre rapporteur s'est plus précisément interrogé sur le devenir de certaines de ces autorités qualifiées comme telles par le Conseil d'État en 2001.

S'agissant de la **commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République**, cette commission régie par le décret du 8 mars 2001² était tout à fait justifiée lors de sa création, mais elle l'est moins dorénavant du fait de l'émergence d'autres instances et du rôle prédominant exercé par le Conseil constitutionnel. Comme le relevait **M. Jean-Marc Sauvé lors de son audition devant votre commission d'enquête** : « *si le Gouvernement, qui est à l'origine de la création de cette commission, en 1964, puis de sa refondation, en 2001, entreprenait de la supprimer, je ne soulèverais pas d'objection de principe et je n'irai pas soutenir que l'élection présidentielle encourt des risques sérieux* »³. Elle pourrait donc être supprimée.

En ce qui concerne la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)** qui traduit les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme dits « Principes de Paris »⁴, la loi du 5 mars 2007 indique que « *la commission exerce sa mission en toute indépendance* ». Elle joue auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. **Il pourrait très bien lui être reconnu un statut de commission spécialisée placée auprès du Premier ministre**, son indépendance continuant de résider dans sa composition large et ouverte au monde universitaire et à la société civile.

S'agissant du **Médiateur national de l'énergie**, il convient de prendre en compte la directive dite « RELC » du 21 mai 2013 qui tend à faciliter l'accès au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation

¹ Conseil d'État, 3 mai 2011, SA Voltalis, n° 331858.

² Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1392 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

³ [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

⁴ Principes définis par la résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993

(RELC). L'article 6 de la directive prévoit que les personnes physiques chargées du RELC soient indépendantes et impartiales et la directive a été transposée en droit interne par l'ordonnance du 20 août 2015¹. **Rien n'impose cependant d'en faire une autorité administrative indépendante** et on pourrait réfléchir à un rapprochement avec la Commission de régulation de l'énergie, qui pourrait désigner un médiateur de l'énergie au sein de son collège. On peut également se demander si l'heure n'est pas venue d'encourager l'émergence d'un ou plusieurs médiateurs inter-entreprises compte tenu de l'ouverture du marché de l'énergie. Le médiateur placé auprès de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pourrait jouer alors un rôle de supervision.

(2) S'autoriser un droit d'inventaire parmi les autorités administratives indépendantes qualifiées comme telles par la loi

Le « socle dur » des autorités administratives indépendantes reconnues comme telles par la loi représente vingt-six entités², parmi lesquelles quelques suppressions ou requalifications pourraient également être proposées.

Votre rapporteur propose ainsi la **suppression de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), considérant que cette autorité n'a pas apporté la preuve de son efficacité** en tant que gendarme de l'internet et que les moyens de lutte contre le piratage à travers le mécanisme de la réponse graduée sont inopérants. En cas de réorientation de cet organisme, pour en faire un outil parmi d'autres de la lutte contre la contrefaçon culturelle et de la protection du droit des auteurs sur internet³, il pourrait subsister sous forme de commission spécialisée voire d'établissement public.

S'agissant de la **Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ou encore de la Commission nationale du débat public (CNDP), rien n'impose que ces organismes aient le statut d'autorités administratives indépendantes.**

En ce qui concerne l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), lors de son audition devant votre commission d'enquête, M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France qui est de droit président de cette autorité, a souligné que la qualification d'autorité administrative indépendante n'avait pas lieu d'être. Selon lui, *«il faut une*

¹ Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

² Y compris l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et la Commission de régulation de l'énergie qu'il a été proposé de qualifier expressément d'autorité administrative indépendante par la loi.

³ Rapport d'information n° 600 (2014-2015) de M. Loïc Hervé et Mme Corinne Bouchoux, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

séparation très grande dans les fonctions qui est réalisée grâce à des collèges très individualisés. Le collège de l'ACPR, dont la composition a été fixée par le législateur, ne se confond pas avec les instances dirigeantes de la Banque de France. En revanche, le fonctionnement que j'ai décrit montre que les services de l'ACPR correspondent à une direction générale de la Banque de France. C'est une gêne non négligeable de devoir suivre d'un côté les règles d'une autorité administrative indépendante et de l'autre, celles d'une institution publique sui generis - qui se veut par ailleurs performante, souhaite réaliser des gains de productivité et verser des dividendes à l'État. L'ACPR n'a pas un budget autonome, mais un budget annexe à celui de la Banque de France.¹»

Au total, votre commission d'enquête propose de retenir une liste de vingt autorités administratives indépendantes, ce qui constitue une étape primordiale dans la réalisation de l'objectif de rationalisation des autorités administratives indépendantes qu'elle s'est fixé. Il s'agit en effet d'une réduction de moitié de la liste figurant sur le site de *Légifrance*.

<p>Proposition n° 2 : Retenir les vingt autorités administratives indépendantes qui justifient de cette qualification en raison de leur objet et de leurs compétences, sans préjudice de fusions ultérieures de certaines d'entre elles.</p>

Au-delà et pour l'avenir, il n'est pas interdit, de réfléchir pour certaines d'entre elles à l'intérêt de tel ou tel regroupement.

Comme notre collègue Patrice Gélard l'indiquait déjà en 2014, des pistes de réflexion émergent des différents débats qui ont lieu régulièrement sur l'avenir de telle ou telle autorité.

Le rapport évoquait ainsi :

« - le rapprochement entre la CNIL et la CADA en raison de la dématérialisation progressive des documents administratifs ;

- le rapprochement du CSA et de l'ARCEP jugé souhaitable par ceux mettant en avant la convergence des réseaux ;

- l'intégration de la CNCCFP au sein de la HATVP qui s'est fait jour, notamment au Sénat, lors de l'examen en juillet 2013 du projet de loi créant la HATVP ;

- la fusion de l'ARJEL et de l'AFLD sous la forme d'une « autorité de l'intégrité sportive » suggérée par le secrétaire d'État aux sports en mai 2014. »

Enfin, lors de son audition devant votre commission d'enquête, M. Jean-Marie Delarue, ancien Contrôleur général des lieux de privation de

¹ [Audition de M. Christian Noyer, président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution \(ACPR\), 30 septembre 2015](#)

liberté, a lui-même indiqué, comme Mme Adeline Hazan, l'actuelle titulaire de cette fonction, qu'« *au bout de six ou sept ans, ce temps [de la fusion avec le défenseur des droits] n'est pas encore venu* », tout en ajoutant qu'en 2008, il avait admis « *que quinze ans plus tard, cette autorité pourrait fusionner* »¹.

Ces fusions, dont celle entre la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été récemment reprise à son compte par le Gouvernement, doivent être envisagées dans un délai de trois ans. Comme le notait avec justesse lors de son audition, M. Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), « *en France, la dualité des institutions s'explique par la dualité des lois* », invitant à « *envisager une fusion, à condition toutefois de refondre les deux lois car un simple rattachement d'une autorité à l'autre ne marcherait pas* »², les deux autorités actuelles pouvant poursuivre des finalités différentes compte tenu de la différence de la législation qu'elles sont chargées de mettre en œuvre.

En outre, l'exemple de la fusion de quatre précédentes autorités administratives indépendantes au sein de l'institution du Défenseur des droits démontre qu'une telle opération, souhaitable dans son principe, a des implications humaines, administratives, logistiques et financières indéniables (changement d'affectation du personnel, rationalisation des implantations et des locaux, harmonisation des conditions de rémunération, suivi et résiliation d'anciens contrats ou baux, etc.). Plusieurs années s'avèrent nécessaires pour que la nouvelle autorité fonctionne normalement. Aussi votre commission d'enquête se garde-t-elle d'envisager toute fusion dans la précipitation, ce qui peut au demeurant entraîner des surcoûts temporaires dans la gestion de ces autorités. C'est pourquoi elle préconise un délai de trois années avant de procéder aux fusions nécessaires.

B. FIXER UN « STATUT GÉNÉRAL » DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Une fois le périmètre des autorités administratives indépendantes défini par le législateur, il lui appartient de définir un corpus de règles qui leur sont applicables. Votre commission d'enquête a conscience que chaque autorité administrative indépendante tire une partie de sa force de son adaptation aux missions qui lui sont confiées et qui peuvent se ressentir dans ses règles de composition, d'organisation ou de fonctionnement. À l'inverse, il est difficile de se satisfaire d'un pointillisme juridique ayant conduit à des statuts propres à chaque autorité, sous réserve des tentatives récentes

¹ [Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité \(CNCIS\), 16 septembre 2015](#)

² [Audition de M. Marc Dandelot, président de la Commission d'accès aux documents administratifs \(CADA\), 24 juin 2015](#)

d'unification par des règles transversales dont il a été démontré que l'application n'a pas été sans difficulté pour certaines de ces autorités.

Ce constat, loin de plaider en faveur du *statu quo*, doit plutôt conduire le législateur à sélectionner les autorités qu'il entend qualifier d'indépendante. La contrepartie de cette indépendance doit se traduire par un régime juridique qui la garantit.

Lors de son audition, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, affirmait que « le législateur a harmonisé successivement depuis plusieurs années le droit des AAI sur plusieurs sujets, ce qui rend sans objet l'idée, par ailleurs délicate, d'un statut commun ». Le constat dressé par votre commission d'enquête apporte un démenti à cette affirmation¹.

Votre commission d'enquête fait plutôt sienne l'idée développée par le vice-président du Conseil d'État qui considérait, lors de son audition, que la « nécessaire variété n'exclut toutefois pas de reconnaître un socle de règles transversales, garantissant leur indépendance et leur impartialité »². De même que le statut général de la fonction publique n'empêche pas des dérogations ponctuelles à la règle de droit commun, un « statut général » des autorités administratives indépendantes ne signifie pas uniformisation.

1. Ouvrir la composition des collèges des autorités administratives indépendantes

Votre commission d'enquête a démontré l'homogénéité qui se dessine dans la composition de la plupart des autorités administratives indépendantes et que sur ce point, si le législateur porte une part de cette responsabilité, il ne peut être seul incriminé. Ce constat doit inviter à réexaminer la composition des autorités administratives indépendantes, non pour éradiquer la présence de tout représentant du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, mais pour en évaluer la pertinence.

Il convient d'abandonner le réflexe qui saisit le législateur et, en amont, le Gouvernement lors de la rédaction du projet de loi, conduisant à retenir la formule des autorités administratives indépendantes de « première génération » à travers le triptyque membres du Conseil d'État, magistrats de la Cour de cassation et magistrats de la Cour des comptes. Leur présence peut néanmoins être utile si elle est prévue dans une juste mesure.

À titre d'exemple, pourquoi la Commission des sondages ne compte-t-elle que des représentants, en nombre égal, de ces institutions et aucun

¹ [Audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, 4 juin 2015](#)

² [Audition de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, 29 septembre 2015](#)

spécialiste de la matière ? En 2010, à l'initiative de nos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, le Sénat avait opté pour une majorité de membres issus des juridictions, mais en intégrant cinq personnalités qualifiées désignés par le monde universitaire en fonction de leurs compétences en matière de statistiques, de mathématiques, etc¹.

De même, l'intérêt de la présence de magistrats de la Cour des comptes, juridiction financière, ne s'impose pas toujours avec évidence dans certains collèges d'autorité, à l'instar de la Commission consultative du secret de la défense nationale².

Aussi votre commission d'enquête préconise-t-elle de revoir la composition des collèges des autorités administratives indépendantes avec l'objectif de diversification des profils à l'esprit.

En revanche, il a paru logique à votre commission d'enquête de ne pas remettre en cause la présence de personnes ayant l'habitude d'exercer des fonctions juridictionnelles – Cour de cassation et Conseil d'État ainsi que, dans une moindre mesure, Cour des comptes – au sein des commissions des sanctions. Toutefois, il pourrait être utile d'ouvrir le recrutement aux magistrats judiciaires et administratifs d'autres juridictions, y compris hors de Paris.

Proposition n° 3 : Revoir et diversifier la composition des collèges des autorités administratives indépendantes en limitant les nominations de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.

Selon la même logique, il a paru à votre commission d'enquête nécessaire de **garantir l'expression d'une diversité politique par le choix des parlementaires appelés à siéger dans les collèges des autorités administratives indépendantes.**

Neuf autorités administratives indépendantes comptent des **parlementaires** en leur sein : Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH), Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Commission nationale du débat public (CNDP), Conseil

¹ Article 7 de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral (TA n° 63, 2010-2011).

² Lors de l'examen en 1998 de la loi instituant la Commission consultative du secret de la défense nationale, cette question avait été soulevée en séance publique au Sénat.

supérieur de l'agence France-Presse et Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Votre commission d'enquête n'est pas convaincue que la présence de députés et sénateurs au sein de ces collèges s'impose, d'autant que contrairement à une opinion commune, la présence de parlementaires au sein de ces autorités n'est pas un gage de contrôle parlementaire exercé sur leur fonctionnement. Il s'avère délicat pour le Parlement de contrôler une autorité dont le collège intègre des parlementaires. De surcroît, par un renversement, un parlementaire peut même se muer comme un représentant de cette autorité au sein de son assemblée. Votre commission d'enquête estime indispensable qu'une réflexion s'engage sur l'incompatibilité à terme du mandat parlementaire avec les fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante

Dans l'attente, lorsque la loi a prévu cette présence, votre rapporteur estime que cette désignation doit reposer au minimum sur des critères de compétence dans le respect du pluralisme politique. Pour seulement deux autorités administratives indépendantes – la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) –, il est actuellement prévu par la loi que les parlementaires au sein du collège doivent être désignés « *de manière à assurer une représentation pluraliste* ». Pour renforcer cette exigence et asseoir la légitimité de la désignation, votre **commission d'enquête estime qu'il doit être procédé à cette désignation :**

- par une élection en séance publique lorsque le choix appartient à l'assemblée ;
- après une approbation exprimée à la majorité qualifiée de la commission permanente compétente d'une assemblée lorsque la désignation relève du président de cette assemblée.

Proposition n° 4 : Procéder à la désignation des parlementaires, membres d'une autorité administrative indépendante, par leur assemblée parlementaire en séance publique ou par le président d'une assemblée après approbation par une majorité qualifiée de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

2. Garantir l'indépendance statutaire des membres et des agents des autorités administratives indépendantes

Dans un premier temps, et encore pour les autorités administratives indépendantes de « première génération », la déontologie des membres de ces autorités a reposé sur celle de leurs corps d'origine. Généralement

composées de membres des hautes juridictions, ces autorités ne disposent pas de règles spécifiques.

Au fil de l'évolution législative, le statut des autorités administratives indépendantes s'est perfectionné, gagnant en précision. À titre d'exemple, le statut des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est particulièrement abouti en matière de prévention des conflits d'intérêts et de protection de leur indépendance¹ : membres à temps plein, soumis à une incompatibilité professionnelle et élective, ils ne sont ni révocables, ni renouvelables et bénéficient d'un droit à traitement et à pension inscrit dans la loi. Particularité notable, ils restent soumis à des incompatibilités, dont la violation est pénalement sanctionnée, au terme de leur mandat.

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a posé un jalon vers un socle commun de règles déontologiques (obligation de déport, obligations déclaratives, etc.). Une généralisation de règles ponctuelles s'avère aujourd'hui souhaitable, comme l'interdiction pour un membre de prendre position publiquement sur un sujet relevant de l'autorité chargée de le traiter ou l'interdiction d'avoir détenu ou de détenir des intérêts directs ou indirects dans le secteur contrôlé.

Se pose également la question de la sortie des fonctions. Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), notait cette lacune dans le dispositif législatif : « *il n'existe pas de règles encadrant les activités que les membres des AAI et leurs agents peuvent exercer au sortir de leurs fonctions* », à l'inverse des membres du Gouvernement ou des élus exerçant des fonctions exécutives locales qui doivent, durant le délai de trois ans après leur mandat, s'assurer auprès de la Haute Autorité de la compatibilité de leurs anciennes fonctions avec celles envisagées dans le secteur privé².

Pour votre commission d'enquête, tous les membres d'une autorité administrative indépendante doivent se soumettre à ce « noyau dur » déontologique.

S'agissant des membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), leur situation particulière les conduit à contrôler leurs propres déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Malgré les règles internes de déport instaurées par cette autorité, se pose légitimement la question de l'objectivité de cet autocontrôle sans équivalent.

¹ Article 5 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

² [Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\), 15 septembre 2015](#) Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal a illustré son propos d'un exemple récent : « Un autre de nos objectifs est de contrôler le pantouflage des anciens ministres, c'est-à-dire leur reconversion professionnelle dans le secteur privé, au sortir de leurs fonctions. Toutes les activités de M. Montebourg ont ainsi été examinées préalablement par notre collègue qui peut interdire ou opposer certaines réserves à leur exercice. »

Si le Conseil constitutionnel a fait obstacle à la publication des déclarations déposées par l'ensemble des membres des autorités administratives indépendantes¹, cette publication serait néanmoins justifiée pour les seuls membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), compte tenu de leur fonction singulière et en contrepartie de l'autocontrôle qu'ils exercent sur leurs propres déclarations. Lors de son audition devant votre commission d'enquête, M. Jean-Louis Nadal, son président, a appuyé une telle modification législative, indiquant : « *Nous devons exiger autant de nous-même que ce nous imposons aux autres.*² »

Parmi les 42 autorités administratives indépendantes, seules 17 disposent d'une charte déontologique ou d'un règlement intérieur comportant des règles déontologiques applicables aux agents de l'institution, 2 prévoyant des clauses similaires dans les contrats de travail. Les autres agents sont uniquement soumis au « droit commun » de la fonction publique et des autorités administratives indépendantes.

Pour votre commission d'enquête, les obligations déontologiques doivent s'étendre aux collaborateurs, même occasionnels, de ces autorités qui peuvent avoir, par rapport à un membre du collège, une importance plus déterminante dans le processus décisionnel, lors de la préparation de la décision.

Une déontologie commune aux collaborateurs s'impose d'autant plus lorsque leurs modalités de recrutement conduisent à une hétérogénéité – voire une inexpérience – dans l'exercice de ces fonctions. S'agissant de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), son président, M. François Logerot, précisait, lors de son audition, les deux voies de sélection : il s'agit, d'une part, de huit chargés de mission, doublés d'un adjoint, recrutés parmi les « *étudiants de master 2, que leurs études occupent encore, mais qui disposent d'un temps suffisant pour apporter leur concours* » et, d'autre part, « *des rapporteurs occasionnels, qui sont très nombreux* » en provenance de « *quelques filières : certains corps de fonctionnaires ou de magistrats sont plus représentés que d'autres, comme les fonctionnaires des finances, d'anciens magistrats de chambre régionale des comptes* »³.

Autre exemple : le rôle des rapporteurs auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), instruisant les cas litigieux, n'est pas négligeable et appelle un contrôle déontologique aussi strict que les membres de l'autorité. Or, les fonctions passées ou les activités parallèles de certains de ces rapporteurs – dont le choix est imposé par les

¹ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n° 2013-676 DC.

² [Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique \(HATVP\), 15 septembre 2015](#)

³ [Audition de M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques \(CNCCFP\), 29 septembre 2015](#)

chefs des juridictions suprêmes au président de la Haute Autorité – n'est pas sans soulever des questions quand figurent dans cette liste ici un ancien collaborateur de cabinet d'une autorité politique, là le collaborateur régulier d'un *think tank* bien connu.

Proposition n° 5 : Consolider les règles communes de déontologie pour les membres et les agents des autorités administratives indépendantes (généralisation du devoir de réserve, de l'interdiction de détention d'intérêts avec le secteur contrôlé, contrôle des reconversions après la fin des fonctions, etc.).

Une fois nommé, chaque membre d'autorité administrative indépendante doit manifester son « devoir d'ingratitude » à l'égard de son autorité de nomination. L'indépendance d'esprit peut néanmoins être troublée par l'espoir d'être renouvelé dans ses fonctions par l'autorité de nomination ou proposé à d'autres fonctions au cours du mandat.

Aussi votre commission d'enquête a-t-elle acquis la certitude, au fil de ses auditions, que le mandat d'un membre d'une autorité administrative indépendante ne devait pas pouvoir être renouvelé- ce qui est au demeurant déjà le cas au sein de plusieurs autorités – et qu'une même personne ne pouvait pas être nommée parallèlement au sein de plusieurs autorités administratives indépendantes.

Proposition n° 6 : Rendre le mandat des membres d'autorité administrative indépendante non renouvelable.

Proposition n° 7 : Interdire l'exercice concomitant de mandats au sein de plusieurs autorités administratives indépendantes.

La limitation de l'exercice des mandats au sein des autorités administratives indépendantes ne doit pas conduire à une rupture et une perte d'expérience à chaque renouvellement général de son collège. Seule incarnerait alors la continuité nécessaire de l'action de l'autorité son administration, ce qui aurait pour conséquence paradoxale de la renforcer au détriment des membres du collège et de la présidence de cette autorité. Par conséquent, votre commission d'enquête plaide en faveur d'un renouvellement partiel des collèges qui permet un échelonnement dans le temps de la prise de fonctions des membres de l'autorité concernée.

3. Garantir l'autonomie et la plénitude de décision des autorités administratives indépendantes

Dès lors qu'une compétence est attribuée à une autorité administrative indépendante, elle doit en exercer la plénitude, conformément au souhait du législateur.

Or, ce n'est pas le cas. L'exercice de compétences confiées aux autorités administratives indépendantes est l'occasion pour le Gouvernement de poursuivre d'autres objectifs que ceux strictement liés aux besoins des autorités administratives indépendantes.

Proposition n° 8 : Réserver l'usage par une administration des éléments recueillis à la demande et pour le compte d'une autorité administrative indépendante aux objectifs propres à cette autorité.

C. POUR UN VÉRITABLE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Le transfert de responsabilité du Gouvernement vers une autorité administrative indépendante porte atteinte aux prérogatives de contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement, ce dernier ne pouvant plus répondre de l'exercice d'une compétence confiée à un autre, avec l'assentiment du législateur. Or, certaines autorités administratives indépendantes mettent en œuvre, sous leur seule responsabilité, une politique publique qu'il appartient au Parlement, en application de l'article 24 de la Constitution, d'évaluer¹.

Des mécanismes de contrôle ont été développés en pratique et les relations entre les autorités administratives indépendantes et le Parlement ne sont pas inexistantes. **Votre rapporteur voudrait cependant mettre en garde contre les apparences de contrôle parlementaire.**

Si plusieurs présidents d'autorités administratives indépendantes ont, lors de leur audition, pris soin de souligner le nombre de fois qu'ils étaient entendus, chaque année, par le Parlement - commissions, délégations, offices, rapporteurs -, ce nombre ne saurait être révélateur de l'intensité du contrôle parlementaire. Les auditions parlementaires sont l'occasion pour le représentant d'une autorité administrative indépendante d'exprimer son point de vue sur les textes en discussion ou les débats en

¹ L'article 24 de la Constitution distingue le contrôle de l'action du Gouvernement de l'évaluation des politiques publiques qui peut conduire le Parlement à contrôler des organes extérieurs au Gouvernement.

cours davantage que de rendre compte de son activité devant la représentation nationale.

L'autre signe trompeur de la réalité du contrôle parlementaire sur ces autorités est la présence de parlementaires en leur sein. La pratique démontre que tel n'est pas le cas, faute de temps et parce que la présence d'un parlementaire parmi les membres du collège ne poursuit pas cette finalité. Il peut apporter un regard différent, ce dont se félicitait M. Jean-Marie Delarue lors de son audition, mais il ne peut prétendre être un contrôleur de l'intérieur¹. Au demeurant, il n'est pas certain qu'une telle interprétation soit conforme à la Constitution : appelée à se prononcer sur la conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs de la présence de parlementaires au sein du collège d'une autorité administrative indépendante, le Conseil constitutionnel l'a admis mais sous réserve que ces derniers soient astreints aux mêmes règles que les autres membres². Ceci ferait obstacle à ce qu'ils exercent, en leur qualité de parlementaire, des prérogatives particulières de contrôle en leur sein.

L'innovation qu'a constituée l'introduction des autorités administratives indépendantes dans l'organisation institutionnelle de notre pays n'a pas suscité de nouvelles formes de contrôle au sein du Parlement qui n'a pas pleinement pris la mesure de la nature singulière de ces autorités. Exerçant des compétences en lieu et place du Gouvernement, ces autorités doivent répondre de la politique qu'elle mène dans des conditions analogues devant le Parlement.

Le Royaume-Uni a répondu à cette difficulté puisque pour les *non-departmental public bodies* (NDPSBs) et les *Advisory NPDBs*, forme approchante des autorités administratives indépendantes, le ministre reste responsable de leurs activités devant le Parlement. Lorsque, par exception, la responsabilité du ministre n'est plus engagée pour l'action d'une de ces autorités, cette dernière doit alors rendre compte – sous la forme de l'*accountability* - directement devant le Parlement ; il en a été ainsi décidé pour l'*Information Commissioner's office (ICO)*, homologue de la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL). Par ce mécanisme, il n'existe dès lors pas d'angle mort du contrôle parlementaire.

1. Soumettre la nomination des présidents des autorités administratives indépendantes au contrôle du Parlement.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution subordonne certaines nominations du chef de l'État à l'absence d'opposition parlementaire. Cette procédure, au

¹ [Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité \(CNCIS\), 16 septembre 2015](#)

² *Conseil constitutionnel, 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC.*

périmètre plus large, concerne actuellement seize autorités administratives indépendantes¹.

Le nom du candidat pressenti est rendu public avant que ce candidat soit, après un délai minimal de huit jours, entendu par la commission permanente compétente de chaque assemblée parlementaire. Au terme de cette audition publique, les membres des deux commissions permanentes peuvent s'opposer à cette nomination à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, les voix des membres des deux commissions s'additionnant.

Dans la mesure où **votre commission d'enquête** propose un resserrement de la liste des autorités administratives pouvant être qualifiées d'indépendantes, elle **estime que la nomination de leurs présidents doit être soumise à l'audition préalable et au vote des commissions permanentes dès lors qu'ils présentent, au terme de cette liste resserrée, « une importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».**

Certaines fonctions échappent en l'état à cette procédure en raison de l'autorité appelée à désigner le président de l'autorité. En effet, la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ne peut s'appliquer qu'aux nominations auxquelles procède le Président de la République. Cette condition exclut les présidents élus par leur collège, dont le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et le président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

L'élection à la présidence de l'autorité par le collège est-elle plus protectrice ? Ce n'est pas certain alors qu'elle a pour inconvénient de priver le Parlement d'un droit de regard démocratique sur ces nominations.

Cette modalité de désignation a certes permis à Mme Isabelle Falque-Pierrotin de conserver, malgré une candidature dissidente, la présidence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 2014. Elle a également rendu possible le maintien depuis 2005 à la présidence de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de M. François Logerot, ce qui constitue une longévité remarquable sans être forcément souhaitable.

Aussi votre commission d'enquête préconise-t-elle qu'il soit mis fin à l'élection par le collège pour ces fonctions au profit d'une désignation par le Président de la République, sous réserve de l'assortir de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

¹ Cette liste résulte de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 et de l'article 71-1 de la Constitution pour le Défenseur des droits.

Proposition n° 9 : Soumettre systématiquement la nomination des présidents d'autorités administratives indépendantes à la procédure d'audition et de vote préalable des commissions permanentes du Parlement prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Si d'autres pays européens, à l'instar de l'Italie pour la désignation des membres de l'homologue italien de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), conditionnent la nomination au sein de certaines autorités au recueil d'une majorité qualifiée parlementaire, ce système n'est, en l'état des règles constitutionnelles, pas transposable en France. En effet, s'abritant derrière le principe de séparation des pouvoirs, le Conseil constitutionnel n'admet ni audition, ni vote préalable sur une nomination effectuée par le pouvoir exécutif, en dehors de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution¹.

2. Renforcer le suivi budgétaire des autorités administratives indépendantes

Sur l'ensemble des 42 autorités administratives indépendantes, 25 - soit 59 % - qui représentent 95 % des dépenses de l'ensemble de ces autorités (en 2014) ont fait l'objet d'au moins un contrôle du Parlement ou de la Cour des comptes.

Nombre et budget des autorités administratives indépendantes contrôlées

(en millions d'euros)

	Nombre	Dépenses
Objet d'un contrôle	25	571
Total	42	602
Proportion	59%	95%

Source : commission d'enquête d'après les réponses au questionnaire

Parmi les 17 autorités administratives indépendantes n'ayant pas indiqué avoir été contrôlées par le Parlement ou la Cour des comptes, 5 ont fait l'objet d'autres types de contrôles : contrôles ou audits internes ou externes, évaluations européennes ou internationales.

¹ Pour le juge constitutionnel, « le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que, en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant, le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle soit subordonné à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes dont la nomination est envisagée » (Conseil constitutionnel, 13 décembre 2012, n° 2012-658 DC).

**Liste des autorités administratives indépendantes
n'ayant pas été contrôlées par le Parlement ou la Cour des comptes**

(en millions d'euros)

	Date de création	Dépenses 2014
Médiateur du livre	2014	0,02
Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	2013	14,63
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	2013	1,63
Agence de régulation de la distribution de la presse (ARDP)	2011	0,14
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	2010	0,34
Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	2003	9,27
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	2001	0,00
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	1998	0,22
Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)	1997	0,01
Commission nationale du débat public (CNDP)	1995	2,34
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	1991	0,57
Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)	1983	0,52
Commission nationale d'aménagement cinématographique	1973	0,08
Bureau central de tarification (BCT)	1958	0,00
Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	1957	0,00
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	1947	0,88
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	1941	0,00
Total		30,6

Source : commission d'enquête à partir des réponses au questionnaire

Il s'agit majoritairement d'autorités administratives indépendantes **relativement petites**, aux enjeux budgétaires faibles (ces 17 autorités représentent un coût total de l'ordre de 30,6 millions d'euros) **ou particulièrement récentes**, comme par exemple le Médiateur du livre, créé en 2014, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), créée en 2013, ou le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), qualifié d'autorité administrative indépendante par la loi de programmation militaire de 2013.

On notera à cet égard, la réponse du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), qui a remplacé l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) en 2013 : « *L'AERES n'a pas fait l'objet d'un contrôle au niveau national. Un contrôle régulier de la Cour des Comptes était envisagé en 2013, mais l'AERES a été supprimée en 2013. Le HCERES n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'un contrôle au niveau national* ».

Toutefois, **deux autorités administratives indépendantes dont les dépenses annuelles sont supérieures à un million d'euros n'ont jamais été contrôlées : il s'agit de la Commission nationale du débat public (CNDP) – dont le budget est de l'ordre de 2 millions d'euros – et du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)**, financé par une contribution de la profession et qui dispose d'un budget d'environ 20 millions d'euros.

Il faut par ailleurs souligner que **la plupart des autorités administratives indépendantes ne sont pas soumises aux dispositions de la loi du 10 août 1922 sur le contrôle financier**. Par conséquent, elles disposent d'une plus grande liberté dans l'engagement de leurs dépenses par rapport à un service administratif « classique ».

Dans certains cas toutefois, la loi prévoit un contrôle par la Cour des Comptes. Ainsi, par exemple, le Conseil supérieur de l'audiovisuel « *présente les comptes du conseil au contrôle de la Cour des comptes* ». ¹

Le contrôle parlementaire en matière budgétaire n'est pas facilité.

En effet, en raison de la diversité de leurs domaines de compétences, les crédits des autorités administratives indépendantes financées par des crédits budgétaires, sont disséminés dans de nombreuses missions du budget général.

¹ Article 7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Répartition des autorités administratives indépendantes par missions du budget général

Administration générale et territoriale de l'État	2
Conseil et contrôle de l'État	2
Culture	1
Direction de l'action du Gouvernement	11
Écologie	2
Économie	4
Gestion des finances publiques et ressources humaines	4
Médias, livres, industries culturelles	1
Recherche et enseignement supérieur	1
Santé	1
Sport, jeunesse et vie associative	1

Source : commission d'enquête à partir des réponses des autorités administratives indépendantes au questionnaire

Il faut également signaler le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), financés par cinq programmes budgétaires différents. Les crédits de la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC) sont retracés dans deux programmes relevant de deux missions différentes (« Économie » et « Gestion des finances publiques et ressources humaines »).

S'agissant des 11 autorités administratives indépendantes dont les crédits sont retracés dans le programme « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », il convient de signaler que certaines disposent de leur propre action budgétaire - ce qui permet d'individualiser facilement l'évolution de leurs crédits. C'est le cas par exemple du Défenseur des droits, du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), du Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL) ou de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Au contraire, une action intitulée « Autres autorités indépendantes », regroupe les crédits de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) et de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH).

Surtout, exclusion faite du programme « Protection des droits et libertés », les autorités administratives indépendantes sont « noyées » au sein de missions ou de programmes particulièrement importants, et il est parfois impossible d'identifier clairement le budget dont elles disposent. Ainsi Mme Marie-Ève Aubin, à propos des rémunérations des membres de la commission des sondages, a indiqué à votre commission d'enquête : « ces sommes sont prélevées sur le budget du Conseil d'État, je ne sais pas pourquoi ».

En comparaison, l'Italie a fait le choix du rapprochement puisque l'article 1^{er} de la loi du 23 décembre de 2014, dite « Loi de stabilité 2015 », prévoit que, pour l'année 2016, l'État versera 90 millions d'euros affectés à un fond destiné à l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

Enfin, le suivi budgétaire des autorités administratives indépendantes financées par des ressources extrabudgétaires est rendu particulièrement difficile.

Depuis le projet de loi de finances pour 2013, à la suite d'une initiative parlementaire, « *le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes (...) et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État*¹ ». Ce « jaune » concerne par conséquent l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Haute autorité de santé (HAS), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) et le Médiateur national de l'énergie.

Encore ne s'agit-il que d'une suite, non consolidée, de monographies. **Le Parlement ne dispose par conséquent d'aucune vision consolidée, transversale, des moyens mis à disposition des autorités administratives indépendantes, qu'il s'agisse de crédits budgétaires ou de fiscalité affectée.**

Il faut d'ailleurs signaler que les présidents des autorités administratives indépendantes peuvent être demandeur d'un tel contrôle, comme le montrent les propos du président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), entendu par votre commission d'enquête : « *Je ne revendique aucune indépendance vis-à-vis du Parlement et je protesterais même si elle m'était imposée car c'est la loi et donc le Parlement qui crée les AAI. J'ai demandé à plusieurs reprises ce contrôle* ».

Proposition n° 10 : Afin de faire ressortir la vérité des coûts des autorités administratives indépendantes, prévoir chaque année la remise au Parlement d'un rapport, en annexe générale au projet de loi de finances (un « jaune »), présentant les principales données financières et budgétaires relatives aux autorités administratives indépendantes (ventilation des dépenses par titre, exécution des années précédentes, plafond d'emplois, répartition des effectifs par catégorie (mise à disposition, détachement, etc.) agrégées pour l'ensemble des autorités et de façon individualisée.

¹ Article 106 de la loi de finances pour 2012.

3. Permettre une réelle reddition de compte devant chaque assemblée parlementaire

Actuellement, sur 42 autorités administratives indépendantes, 6 ne sont pas soumises à l'obligation légale de déposer un rapport annuel et 10 supplémentaires ne sont pas légalement tenues de l'adresser au Parlement, même si certaines, à l'instar de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), publient spontanément un rapport qu'elles adressent, en tout état de cause, au Parlement.

Inspiré par la volonté de porter à la connaissance du Parlement et du public l'activité d'une autorité administrative indépendante, le rapport annuel a été progressivement détourné de cette finalité. Après avoir rappelé qu'il avait, comme Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), présenté chaque année le rapport de l'autorité au président de chaque assemblée puis éventuellement devant la commission des lois, **M. Jean-Marie Delarue a relevé, lors de son audition, qu'« il faudrait exiger des AAI qu'elles amendent la rédaction de leurs rapports afin que [les parlementaires puissent] les utiliser en toute intelligibilité »¹. Outil de contrôle, le rapport annuel a en effet eu tendance à se muer en outil de communication pour certaines autorités administratives indépendantes.**

En 2006, notre ancien collègue Patrice Gélard voyait dans le rapport annuel le « *support du contrôle démocratique des AAI* ». Votre commission d'enquête est convaincue qu'il doit le devenir en systématisant son dépôt, à une date fixe, auprès de chaque assemblée parlementaire. Son contenu devrait être précisé pour veiller à ce que le Parlement y trouve les éléments utiles à son contrôle : le contrôlé ne doit pas pouvoir décider des informations qu'il porte à la connaissance de son contrôleur. Ainsi, M. Patrice Gélard proposait trois rubriques obligatoires au sein de ce rapport annuel :

- le bilan de l'utilisation par l'autorité de ses crédits et de la mise en œuvre de ses prérogatives ;
- la présentation des règles de déontologie appliquées par les membres du collège et les cadres des services ;
- la présentation des règles et la doctrine suivies par l'autorité dans l'exercice de ses missions.

Le dépôt de ce rapport doit trouver un prolongement naturel à travers une audition parlementaire. Si les commissions permanentes ont vocation à assurer le contrôle continu des autorités administratives

¹ [Audition de M. Jean-Marie Delarue, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité \(CNCIS\), 16 septembre 2015](#)

indépendantes relevant de leur domaine de compétence, votre commission d'enquête est convaincue que ce contrôle doit, chaque année, prendre la forme d'une séance publique qui permettrait d'entendre et d'interpeller une ou plusieurs autorités administratives indépendantes.

On pourrait s'inspirer du mécanisme des questions orales qui permet d'interpeller un ministre sur tel ou tel aspect de la politique de son ministère. Cette formule n'est d'ailleurs pas sans précédent : le 12 mai 2005, le médiateur de la République avait ainsi présenté par une communication en séance publique son rapport d'activité mais en donnant seulement l'occasion au président de la commission des lois de lui répondre.

Ce rendez-vous annuel, sous la forme de questions adressées au président de l'autorité conviée, aurait vocation à couronner le travail au long cours des commissions permanentes qui pourraient suggérer les autorités dont l'actualité requiert l'examen de leur action en séance publique et éclairer, par un rapport préalable, le débat qui aurait lieu. Par une programmation suffisamment en amont, ce débat en séance publique pourrait devenir un rendez-vous annuel pour le Parlement dont les travaux de l'année écoulée (rapports budgétaires, rapports d'information et rapports législatifs, etc.) en lien avec les autorités administratives indépendantes trouveraient ainsi un débouché en séance publique.

Pour assurer l'efficacité de ce contrôle, chaque commission permanente, dans son domaine de compétence, devrait désigner en son sein un membre chargé de suivre une autorité administrative indépendante en particulier afin de dresser un rapport à ses collègues sur les différents aspects de son activité et de sa gestion. Fort de son travail en amont, le rapporteur de la commission permanente pourrait ainsi ouvrir le débat en séance publique lorsque l'autorité administrative indépendante qu'il a contrôlée serait appelée à intervenir.

Proposition n° 11 : Systématiser le dépôt d'un rapport annuel par autorité administrative indépendante selon un modèle commun avec des rubriques obligatoires, pouvant donner lieu à une séance annuelle de contrôle en séance publique, introduite par un rapport préalablement confié à un membre des commissions permanentes compétentes.

PÉRIMÈTRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ARRÊTÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Cette liste est établie sans préjudice de propositions de regroupement ou de fusion ultérieures.

1 - Autorités administratives indépendantes que la commission d'enquête propose de conserver

1. Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)
2. Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)
3. Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)
4. Autorité de la concurrence
5. Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)
6. Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)
7. Autorité des marchés financiers (AMF)
8. Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
9. Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
10. Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)
11. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)
12. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)
13. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
14. Commission de régulation de l'énergie (CRE)
15. Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
16. Défenseur des droits
17. Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)
18. Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)
19. Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)
20. Haute autorité de santé

2 - Autorités administratives indépendantes pour lesquelles la commission d'enquête demande qu'elles ne disposent plus de la qualification d'autorité administrative indépendante

1. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)
2. Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)
3. Bureau central de tarification (BCT)
4. Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)
5. Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

6. Commission centrale permanente compétente en matière de bénéficiaires agricoles
7. Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)
8. Commission des infractions fiscales (CIF)
9. Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)
10. Commission nationale d'aménagement cinématographique
11. Commission nationale consultative des droits de l'homme
12. Commission nationale du débat public (CNDP)
13. Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)
14. Commission des participations et des transferts (CPT)
15. Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)
16. Commission des sondages
17. Conseil supérieur de l'Agence France-Presse
18. Médiateur du cinéma
19. Médiateur du livre
20. Médiateur national de l'énergie

3 - Autorités administratives indépendantes dont la commission d'enquête propose la suppression

1. Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République
2. Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 28 octobre 2015

Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente

La réunion est ouverte à 15 h 05

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous sommes réunis pour la réunion finale de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Nous écouterons le projet de rapport et les propositions du rapporteur avant la discussion générale et l'examen des treize propositions de modification. Notre commission a commencé ses auditions le 4 juin pour les achever le 30 septembre : nous avons entendu les présidents de toutes les AAI recensées, hormis la Commission de la sécurité des consommateurs dont le président n'est pas nommé depuis le 1^{er} octobre 2014, soit 41 autorités, ainsi que le doyen Gélard, auteur de deux rapports sur le sujet en 2006 et 2014, le secrétaire général du Gouvernement et la cheffe du service France Domaine. Toutes les AAI ont répondu au questionnaire détaillé du rapporteur sur leur composition, leurs moyens et leur mode de fonctionnement. Le rapporteur et moi-même avons eu également d'autres entretiens, ouverts aux membres de la commission. Enfin, le rapporteur s'est rendu à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Son travail s'appuie sur des investigations approfondies, dans le respect des prérogatives d'une commission d'enquête.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci, madame la présidente, du travail effectué ensemble dans une collaboration confiante et étroite. Merci à chacun d'entre vous d'avoir participé à la commission d'enquête. Cette initiative du groupe que je préside fait suite aux travaux du doyen Gélard, dont le second rapport a été achevé juste avant qu'il ne quitte le Sénat. Le nombre croissant d'autorités administratives indépendantes et l'accroissement de leurs pouvoirs nécessitaient un bilan et un contrôle par le Parlement.

Depuis la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), première AAI créée en 1978, par une initiative sénatoriale, il y a eu prolifération. La Cnil n'avait été placée ni sous l'autorité, ni sous la tutelle d'un ministère. Elle s'extirpait de la hiérarchie traditionnelle des autorités administratives centrales. Depuis, plusieurs canaux ont été utilisés pour créer des AAI : le législateur les qualifie de telles lors de leur création, ou alors qu'elles existent déjà ; le juge administratif et constitutionnel décèle un faisceau d'indices qui conduit à les classer parmi les AAI ; l'opinion commune, enfin, consacrée par la doctrine officielle, les range postérieurement et d'autorité dans cette catégorie au motif de l'intention supposée du législateur, lequel découvre qu'il les a créées sans le savoir.

D'importance inégale, aux règles variables, les autorités administratives indépendantes ont pour seule unité leur classement dans une même catégorie juridique sans définition légale. En 2006, le doyen Gélard avait qualifié son travail d'évaluation d'un objet juridique non identifié et formulé trente recommandations. Nous avons retenu 42 AAI. Le choix de certaines peut se discuter – nous avons hésité sur le Haut conseil des finances publiques.

Pourquoi créer ces AAI ? Quelle est leur raison d'être ? Selon le Conseil d'État, elles ont été créées « autant par la nécessité que par le hasard », formule chimique originale. Plusieurs présidents d'AAI nous ont dit que leur institution avait été créée en réponse à une obligation européenne ou internationale. Pourtant, selon une étude de législation comparée, le droit européen n'impose pas toujours une structure d'autorité administrative indépendante, et nos voisins européens ont apporté des réponses différentes.

Autre raison invoquée, le défaussement de l'État sur les autorités administratives indépendantes. Certaines sont nées au hasard de l'actualité et des intentions du Gouvernement. Des scandales politiques sont à l'origine de la création de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, en 1990, de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, en 1991, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en 2003, après l'affaire Cahuzac.

La commission d'enquête a noté une tendance à confier à une AAI les décisions difficiles, afin qu'elle en assume l'impopularité. C'est le cas de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa), du Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (Civen).

La perturbation des équilibres institutionnels qui en découle pousse à s'interroger sur leur compatibilité avec la conception française de l'État. Leur indépendance, proclamée sinon vérifiée, semble conférer toutes les vertus à des décisions échappant au contrôle démocratique et accroît le sentiment de défaillance de l'État. Certaines AAI ont acquis une influence indéniable dans le débat public ; certaines, comme l'Autorité de la concurrence, le CSA ou l'Autorité des marchés financiers (AMF), revendiquent leur pouvoir et imposent au pouvoir politique de composer avec elles. Le délitement de l'État est accru par la reprise, par ces autorités, de compétences exercées par l'administration. Ainsi, le CSA désigne les présidents de France Télévisions, de Radio France et de France 24 au motif que l'État, actionnaire et autorité de tutelle, serait en situation de conflit d'intérêts. Or le CSA est aussi chargé de surveiller ces sociétés. Comment une autorité de nomination peut-elle se confondre avec une autorité de régulation ?

Ces autorités multiples ont besoin de coordination. Par construction, les mécanismes de coordination du travail gouvernemental ne s'étendent pas à elles. Qu'en est-il de l'articulation entre l'Autorité de la concurrence et les AAI sectorielles ? Aucune réponse ne nous a été apportée. Des conflits de compétence ne sont pas à exclure.

Le juge est évincé. Certaines AAI exercent des pouvoirs quasi juridictionnels sans que le respect du principe du contradictoire soit toujours formellement assuré. Le Conseil constitutionnel s'est résolu à imposer une stricte séparation entre l'autorité de poursuite et la formation de jugement au sein de l'AAI lorsqu'elle inflige une sanction administrative. On assiste à une substitution de sanctions administratives à des sanctions pénales, le contentieux étant déplacé d'un ordre à l'autre.

Le Parlement perd le contrôle, dont l'intensité est inversement proportionnelle à la prolifération des AAI. Antérieurement, le Parlement était le gardien des droits et des libertés. Maintenant, ce sont les AAI. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que leur création procède non pas une initiative parlementaire mais d'une volonté gouvernementale, à laquelle le Parlement consent parfois avec difficulté. Les AAI sont rattachées par défaut au pouvoir exécutif mais échappent à son contrôle, comme à celui du Parlement devant lequel elles n'ont aucune responsabilité. L'équilibre des pouvoirs est rompu.

Les AAI se voient confier des décisions très importantes : prendre des décisions conduisant à l'inéligibilité d'un élu, envoyer des injonctions aux ministres, accéder de droit à des documents protégés par le secret de la défense nationale, s'opposer à une opération économique de fusion ou absorption... Ces AAI doivent être ramenées dans l'espace du contrôle démocratique.

En vérifiant les garanties d'indépendance des membres des AAI, la commission d'enquête en a constaté la fragilité. Une AAI peut voir son action paralysée par l'abstention du Gouvernement qui décide de ne pas renouveler ses membres. Au 1^{er} septembre 2015, sur 581 sièges de membres de collèges, seuls 544 sont occupés. Dans certains cas, les vacances découlent de la volonté de l'exécutif de faire disparaître l'autorité en question : le collège de la Commission de la sécurité des consommateurs ne compte plus que 4 membres sur 15, aucune nomination n'a été prononcée depuis la fin de l'année 2014, et l'exécutif évoque la nécessité d'une « large réflexion » sur l'avenir de cette autorité. La nomination de trois membres du collège de l'Hadopi a été repoussée de fin 2013 à mi-2014, il a fallu une mise en demeure !

Les AAI sont marquées par l'influence des grands corps de l'État, qui découle largement des choix de l'exécutif et du Parlement. Certains d'entre vous ont eu un sentiment d'entre soi, de consanguinité dans le processus de désignation des membres. La responsabilité de cet état de fait

n'incombe pas au seul législateur. Sur 544 sièges occupés, 167 le sont, en ordre décroissant, par des membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Ensemble, ils occupent plus de 30 % des sièges. Seules cinq autorités n'accueillent aucun membre de ces trois institutions. À titre de comparaison, vingt sièges sont occupés par des parlementaires. Cette prédominance s'explique par la pratique autant que par les exigences légale. La loi impose la présence de représentants de ces grands corps dans 135 cas, or ils sont 143, occupant 167 sièges en raison d'un cumul de fonctions, qui pourtant est de plus en plus condamné pour les parlementaires.

Il ne s'agit aucunement de remettre en cause les compétences, l'intelligence, le dévouement des membres de ces grands corps. Nous avons entendu des personnes d'une grande qualité. Mais nous avons aussi constaté la construction de véritables carrières et relevé trente cas de cumul - 27 personnes siégeant dans deux AAI et trois dans trois d'entre elles. La question de la durée est aussi posée. Certains deviennent de véritables professionnels des AAI ; ils en sont responsables avant d'y siéger voire de la présider. Les membres de ces corps sont également très présents dans les organes quasi juridictionnels, où ils représentent plus des deux tiers des membres. Sur 40 présidents, 24 sont issus des trois institutions citées. L'habitude est de recruter ses collaborateurs, permanents ou occasionnels, parmi les membres de son corps. Le Conseil d'État fournit ainsi six directeurs généraux ou secrétaires généraux d'AAI, dont quatre à temps plein par la voie du détachement. Sur les 30 membres cumulant plusieurs fonctions, 22 sont issus des trois grands corps. Le tropisme de recrutement parisien s'étend en outre aux universitaires : sur 79 d'entre eux, près des trois quarts enseignent à Paris.

La déontologie est à géométrie variable. Nous avons été confrontés à des interrogations sur l'application effective des mécanismes de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et constaté des manquements caractérisés aux règles légales. L'application d'un corpus déontologique commun suscite protestations, crispations et subterfuges. Certaines, comme la HATVP, respectent un cadre déontologique d'une précision quasi arithmétique, tandis que pour d'autres, le cadre statutaire est totalement muet.

La loi du 11 octobre 2013 sur la transparence a entraîné un progrès : l'obligation pour les membres des collèges de déclarer leur situation patrimoniale, mais son application pose problème. Afin d'éviter tout conflit d'interprétation, il a fallu définir le périmètre des AAI, non sans difficulté. La qualification d'AAI a suscité de vives discussions en leur sein : certaines voulaient absolument être reconnues telles, d'autres non, entraînant des démissions en bloc ou le retrait du périmètre d'application de la loi. Au 1^{er} octobre, 102 des 571 membres concernés n'avaient pas encore déposé leur déclaration de patrimoine, malgré une double relance. Dans neuf AAI, plus

du quart des membres sont concernés ; dans trois, plus de la moitié. La réaction aurait été plus brutale s'il s'était agi de parlementaires ! J'ai aussi appris lors de mon déplacement auprès de la HATVP que l'application de la loi n'était pas la même pour tous les élus selon les territoires : en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, elle est amoindrie.

La prévention des conflits d'intérêts, cruciale lorsqu'une AAI accueille des agents du secteur qu'elle contrôle, peut poser problème. Par exemple, un membre de l'Autorité de la concurrence participe au conseil d'administration d'une grande société de travaux publics. Je ne suis pas sûr que le passage d'un cabinet ministériel où l'on prépare un texte créant une AAI à l'administration de cette AAI, voire à sa présidence, soit exemplaire ! La réponse du vice-président du Conseil d'État aux conflits d'intérêts est de puiser dans le vivier des juridictions suprêmes. Le statut de leurs membres participe de leur indépendance, mais il n'en est pas une garantie définitive. Au rythme actuel de création des AAI, on s'interroge sur la capacité de ces corps à fournir suffisamment de membres ! Le vice-président du Conseil d'État comme le Premier président de la Cour des comptes ont reconnu que cette situation pouvait poser des problèmes de fonctionnement. Comment peut-on présider une AAI tout en gardant des fonctions de président de chambre ? Comment peut-on être présidente du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse et présidente-adjointe d'une section administrative au Conseil d'État ? La secrétaire générale, trois présidents de sous-section et un président de section du Conseil d'État sont parallèlement membres d'une AAI. Cette ubiquité est d'autant plus méritoire qu'ils ne jouissent d'aucun allègement du service dû au sein du Conseil d'État. Je m'étonne que l'interdiction du cumul, qui leur rendrait davantage de temps, ne s'applique pas aux AAI...

Le coût des AAI était de plus de 600 millions d'euros en 2014, en hausse de 10 % depuis 2010. Dix d'entre elles représentent 86 % du coût total. La création des AAI ne conduisant pas à des suppressions de postes dans les ministères, elle n'engendre pas d'économies. Des pans de plus en plus importants de l'économie et de l'action publique sont contrôlés par les AAI et non par l'État : les assurances (200 milliards d'euros de chiffres d'affaires en 2014), la banque (plus de 350 000 collaborateurs en 2013), les transports ferroviaires, l'énergie, les centrales nucléaires, le système de santé, l'audiovisuel, le sport.

Les AAI ne sont pas toujours exemplaires en matière d'immobilier. Avant de prononcer des sanctions dans le secteur qu'elles régulent, certaines devraient balayer devant leur porte...

Les rémunérations sont diverses. Certains assument de lourdes fonctions pour des rémunérations dérisoires. Même quand celles-ci sont importantes, elles le sont bien moins qu'elles ne le seraient dans le privé dans le secteur en question, ce qui pose d'ailleurs des problèmes de recrutement. Il n'y a aucun procès à instruire contre les membres des AAI.

On peut se poser la question du cumul de fonctions, ou de retraites, mais pas celle de la rémunération. Les conditions constatées sont raisonnables.

Que faire une fois ce constat dressé ? Je propose de limiter le nombre d'AAI pour les doter d'un statut et mieux les contrôler. Face à leur prolifération dans l'indifférence générale, je propose de revoir la pertinence du statut pour chaque autorité, de leur appliquer un statut général apportant des garanties d'indépendance - bien que le secrétaire général du Gouvernement n'en forme pas le vœu - et d'assurer un contrôle du Parlement permanent et effectif.

Je vous soumets dix propositions, dont le but est de mettre fin à une incohérence juridique dommageable. La liste du Conseil d'État n'est pas suffisante et l'interprétation du Gouvernement oscille d'une vision large - pour appliquer la transparence - à une vision étroite - pour mettre en œuvre la parité. La prise en compte fluctuante de la volonté du législateur, voire son détournement, sont inquiétants. Le président du Haut conseil des finances publiques, M. Didier Migaud, a déclaré que la volonté du législateur avait été de ne pas qualifier cet organisme d'AAI ; il a été retiré de la liste de *Légifrance*. Cette même volonté n'a pas été respectée s'agissant de la Commission nationale d'aménagement commercial et de la Commission nationale d'aménagement cinématographique. Il est urgent de fixer au niveau législatif un périmètre incontestable. Il faut qualifier expressément dans la loi ce qu'est une AAI et affirmer qu'elle ne peut être créée que par la loi, ce qui mettra fin à la dérive constante de ces dernières années. Par analogie, on reproduit le procédé sans que la loi ne donne la qualification d'AAI. Ainsi en va-t-il du Médiateur du livre et du projet de Médiateur de la musique. À quand un Médiateur de la danse ?

La proposition n° 1 est donc de réserver à la loi le pouvoir de qualifier un organisme d'AAI. La proposition n° 2 est de réduire leur nombre de moitié. Il faut fixer un statut général des AAI. Je fais mienne l'idée du vice-président du Conseil d'État selon qui la nécessaire variété n'exclut pas de reconnaître un socle transversal. La proposition n° 3 est de revoir et diversifier la composition des collèges des AAI en veillant à ne pas systématiquement inclure des membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. Les désignations doivent reposer sur des critères de compétence. En cas de désignation de parlementaires, il faudra veiller au respect du pluralisme politique : la proposition n° 4 est qu'ils soient désignés par leur assemblée parlementaire en séance publique, ou par le président d'une assemblée après approbation par une majorité qualifiée de la commission permanente compétente. La proposition n° 5 est de consolider les règles communes de déontologie pour les membres et les agents des AAI. Une expérience professionnelle est nécessaire, mais la nomination au sein d'une AAI pose problème si la personne est en milieu de carrière. La proposition n° 6 est de rendre le mandat des membres d'AAI non renouvelable, elle est acceptée par la plupart des présidents que nous avons

entendus. La proposition n° 7 est d'interdire l'exercice concomitant de mandats au sein de plusieurs AAI. La présence de parlementaires au sein des AAI est un signe trompeur de contrôle parlementaire, j'y suis personnellement opposé. Aussi, la proposition n° 8 est de soumettre systématiquement la nomination des présidents d'AAI à la procédure d'audition et de vote préalable des commissions permanentes du Parlement prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Le suivi budgétaire des AAI doit être renforcé ; il n'est parfois jamais contrôlé. La proposition n° 9 est de prévoir chaque année la remise au Parlement d'un rapport, en annexe générale au projet de loi de finances - un « jaune » -, présentant les principales données financières et budgétaires relatives aux AAI, agrégées et de façon individualisée. La proposition n° 10 est de systématiser le dépôt d'un rapport annuel par autorité administrative indépendante selon un modèle commun avec des rubriques obligatoires, pouvant donner lieu à une séance annuelle de contrôle en séance publique. Enfin, je souhaite que ces propositions soient suivies de dispositions législatives.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Merci pour ce travail très abouti sur un pan mal connu de nos institutions.

M. Gérard Cornu. - Je félicite Mme la présidente de la qualité des auditions et M. le rapporteur de la qualité de son rapport. J'approuve très largement ce que vous avez dit et j'espère qu'il y aura des suites mettant fin aux travers dénoncés. Je défendrai deux propositions de modification, la première de précision, sur la proposition n° 2, et la seconde plutôt de fond et de méthode, sur les propositions nos 9 et 10. Ce rapport honore le Sénat.

M. Jean-Léonce Dupont. - Je m'associe à ces propos. J'ai eu plaisir à participer à cette commission d'enquête sur un sujet d'importance. Le problème de notre séparation des pouvoirs, de notre organisation démocratique se pose. Nous avons pu vérifier, au cours des auditions, assez remarquables, l'intelligence et même la subtilité des personnes entendues. J'abonderai l'excellent travail du rapporteur en préférant à la formulation de la proposition n° 3 - « en veillant à ne pas systématiquement inclure » - dont je respecte la souplesse, celle de « en limitant les nominations de ».

S'agissant de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sa situation est différente de celle des autres, en ce qu'elle est chargée de recueillir les déclarations des membres des AAI, et notamment de ses propres membres. Malgré les règles de déport, la question de l'objectivité de l'autocontrôle se pose. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé contre la publication des déclarations de patrimoine des membres des AAI. Elle serait justifiée pour les seuls membres de la HATVP, en contrepartie de cet autocontrôle. Son président Jean-Louis Nadal a d'ailleurs déclaré : « Nous devons exiger autant de nous-mêmes que ce que nous imposons aux autres. »

Enfin, je m'interroge sur la compatibilité entre la présence de parlementaires au sein des AAI et notre mission de contrôle. Il est difficile de voir certains sénateurs participer à l'activité d'une AAI et d'autres la contrôler. La mission du Parlement est bien de contrôler l'exécutif ; il faut donc privilégier ce rôle de contrôle.

M. Alain Richard. - Merci pour ce rapport, dont je soutiens plusieurs propositions. Très critique au départ - aucune AAI n'y semble mériter son indépendance - il reste silencieux sur la manière dont les AAI s'acquittent de leur mission, ce que j'interprète comme une approbation implicite. D'ailleurs, sa conclusion est qu'il faut conserver toutes les grandes AAI, moyennant quelques mesures raisonnables, parmi lesquelles l'adoption d'une liste. De fait, le rapport du Conseil d'État de 2001, rendu dans un contexte tout autre, ne peut plus servir de base pour apprécier ce qu'est une AAI : il faut une loi. Partant, nous devons élaborer un statut pour les autorités que nous ne considérons pas comme indépendantes. Il existe aussi - malgré les efforts des gouvernements successifs pour limiter leur multiplication - un grand nombre d'organes consultatifs placés auprès du Premier ministre, dont l'avis préalable est nécessaire pour certaines décisions, et où siègent nombre de parlementaires.

M. Pierre-Yves Collombat. - C'est vrai.

M. Alain Richard. - Les deux grandes commissions nationales consultatives, celle chargée des droits de l'homme et celle chargée de la bioéthique, ne sauraient prétendre au statut d'AAI, puisqu'elles ne décident de rien. Peut-on les ramener pour autant au rang de simples commissions administratives consultatives ? Il y aura une zone grise.

J'ai quelques réserves sur les fusions. Je les exprimerai dans une contribution au rapport. La commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et la Cnil, par exemple, ont des missions inverses l'une de l'autre. Et leurs tailles ne sont pas comparables. Il en va de même pour l'Arcep et le CSA. Mieux vaut aboutir à 22 ou 25 AAI homogènes et au statut bien assuré. Si la conclusion est qu'il faut conserver l'AMF, l'Autorité de la concurrence, le CSA, la Commission de régulation de l'énergie ou l'ASN, c'est qu'elles ne sont pas si mauvaises !

M. Pierre-Yves Collombat. - J'ajouterai ma fleur à la gerbe de compliments adressés au rapporteur. De fait, nous avons eu l'impression d'être utiles. Je trouve tout de même que dans ce rapport, les aspects juridiques tiennent une place trop importante par rapport à la dimension politique du problème. D'où les AAI tiennent-elles leur légitimité ? L'expression même d'autorité administrative indépendante est un oxymore. En principe, une autorité administrative tire sa légitimité du pouvoir exécutif, qui la désigne et la contrôle. Pour les AAI, c'est l'inverse : c'est parce qu'elles sont indépendantes qu'elles sont légitimes. Pour moi, qui n'ai pas les dons extrasensoriels du Conseil constitutionnel, cela revient à donner

des pouvoirs à des personnes certainement respectables, mais dont la légitimité pose problème.

Si le rapport restitue bien nos débats, certaines propositions pourraient être plus offensives. Je propose pour ma part d'améliorer le contrôle des AAI par le Parlement, comme toutes semblaient le souhaiter, et d'encadrer les administrations de l'État dans leur rôle de « bras armé » des AAI, car elles vont parfois au-delà de ce qui leur est demandé. Je me réserve enfin la possibilité de déposer une contribution sur la dimension politique du problème. Je suis heureux d'avoir participé activement à cette commission d'enquête.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est vrai qu'il y a un décalage entre le ton de l'avant-propos, qui condamne, et celui des propositions, qui légitiment. À part le Défenseur des droits, qui figure dans la Constitution, toutes les AAI créées par le législateur peuvent être défaites par lui. Elles ne témoignent donc pas d'un dessaisissement total. D'ailleurs, on ne revient pas sur la plupart de ces créations. Il est donc un peu étrange de critiquer cette évolution des pouvoirs publics tout en constatant qu'un retour en arrière n'est pas souhaitable. Le rapport ne prend pas position sur le souhait de certaines AAI de se hausser au niveau de légitimité du Défenseur des droits. La dernière proposition, sur le budget difficilement lisible des AAI, est un premier pas vers une clarification. Lors des auditions, j'ai été étonné de constater le nombre de détachements et de mises à disposition, qui entachent la lisibilité des budgets, sans parler de l'indépendance. Faut-il des taxes affectées, des revenus liés à l'activité des AAI ? À mon sens, cela risque de susciter des conflits d'intérêts.

M. Hugues Portelli. – Ce rapport extrêmement intéressant fait un excellent tour d'horizon, auquel je n'ai rien à ajouter. J'aurais souhaité toutefois des propositions plus radicales. Les AAI sont d'abord des autorités administratives, qui ne sont nullement indépendantes, du moins au sens politique. Elles échappent à la hiérarchie administrative mais sont peuplées de hauts fonctionnaires, qui les alimentent intellectuellement par leur déontologie, leur expérience et leur culture. Aussi convient-il de ne pas mélanger les genres. Relevant du juge administratif et contrôlées par le Parlement, elles ne doivent pas comporter de parlementaires, qui du reste n'auront plus de temps à leur consacrer, car ce n'est pas leur rôle. Les AAI ne sont pas des structures permanentes, et il faut insister sur leur précarité. Ce que le Parlement a fait, il peut le défaire. En supprimer quelques-unes serait la meilleure manière de le rappeler.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne crois pas que la première partie du rapport soit une attaque en règle contre les AAI. Le rapport montre surtout qu'il n'y a pas de plan d'ensemble, ni dans la création ni dans le fonctionnement de ces instances, qui naissent au hasard de l'actualité. Il y a donc un vrai besoin de coordination. Il rappelle utilement la séparation des pouvoirs : le Gouvernement détermine la

politique de la Nation car il est responsable devant le Parlement. Or le transfert de pouvoir aux AAI ne s'assortit d'aucun transfert de responsabilité devant le Parlement. C'est un appauvrissement démocratique, qui rompt l'équilibre des pouvoirs. Aussi la proposition n°1, qui réserve à la loi le pouvoir de qualifier un organisme d'AAI, me paraît-elle essentielle : la liste de 2001 est une base très insuffisante. Membre de la commission des finances, j'attache beaucoup d'importance aussi à la proposition n° 9, qui prévoit la remise chaque année d'un rapport au Parlement en annexe générale au projet de loi de finances, présentant les principales données financières et budgétaires relatives aux AAI. Le rapporteur a établi que celles-ci avaient coûté quelque 600 millions d'euros en 2014 et que leurs dépenses avaient augmenté de 10 % en cinq ans. Ce n'est pas négligeable ! Bref, il importe de mettre de l'ordre et de la coordination dans ce qui représente désormais un pan entier de notre administration.

M. André Trillard. – Bravo pour ce rapport. La multiplication des AAI a peut-être dégradé l'image des parlementaires. Il faut remettre le suffrage universel à sa place. D'ailleurs, la légitimité d'une AAI dépend aussi du pluralisme de ses membres. Ce fut un vrai bonheur de participer à une commission aussi utile !

M. Michel Canevet. – Je salue l'exhaustivité du travail réalisé, qui conduit à d'intéressantes propositions. C'était indispensable, car le nombre d'AAI explose. Il était temps de clarifier les choses. Dans mon rapport spécial sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement », je compte formuler des propositions visant à diminuer le nombre de ces AAI, sur lesquelles le contrôle du Parlement doit être renforcé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Merci pour vos éloges. Si j'avais voulu supprimer les AAI, j'aurais intitulé autrement la proposition de résolution pour la création de cette commission d'enquête. L'objectif était de dresser le bilan de leur création et du contrôle de leur organisation, de leur activité et de leur gestion. Nous l'avons atteint. Pour contrôler réellement leur fonctionnement, il nous aurait fallu beaucoup plus de temps, et une véritable armée d'administrateurs ! Fonctionnent-elles toutes bien ? À l'évidence, non. Pour se pencher sur les dysfonctionnements du CSA ou de l'Autorité de la concurrence, il faudrait une autre commission d'enquête... À la suite des travaux du doyen Gélard, nous sommes partis du constat d'une prolifération qui n'est pas saine, pour poser des règles déterminant quelles instances peuvent être des AAI et comment celles-ci doivent fonctionner.

M. Collombat trouve le rapport trop juridique. Je suis juriste, et n'ai sans doute pas encore acquis la sagesse philosophique...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ça viendra !

M. Philippe Leroy. – C'est hors d'atteinte pour un juriste !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'objectif était clairement de déterminer le périmètre des AAI et de définir des règles communes de

fonctionnement et de composition des collèges. Il ne s'agissait nullement d'appeler à leur suppression. Certes, elles ne sont pas indépendantes politiquement, M. Portelli l'a dit. Mais leur prolifération n'est pas saine, et il est bon que le Parlement le dise et s'en mêle. Si la Cnil a été créée par le Sénat, beaucoup d'autres structures ont été initiées par le pouvoir exécutif, souvent à l'instigation de la haute fonction publique.

À vrai dire, nous aurions dû étendre notre étude à tous les hauts conseils divers et variés que l'on multiplie à l'envi, souvent pour éluder des problèmes : c'est une des maladies de l'exécutif. Il existe environ 500 commissions auprès du Gouvernement, sans compter les hauts conseils, qui sont autant de moyens de faire plaisir aux personnes qu'on y nomme. Une commission d'enquête sur leur prolifération serait bienvenue.

Je souhaite que nos propositions aient un effet réel : il ne s'agit pas simplement d'agiter un chiffon. Je n'ai jamais dit que les AAI ne servaient à rien. Qui peut mettre en cause l'utilité du Défenseur des droits, de la Cnil ou de l'ASN ? Ce qui pose problème, c'est leur prolifération, l'absence de contrôle et le flou de leur statut juridique. Le financement des AAI n'a pas vocation à être homogénéisé par le recours à des taxes affectées : par exemple, le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) ne vit que d'un prélèvement sur les experts comptables. Quant à la présence des parlementaires en leur sein, mon opinion est qu'elle n'est pas souhaitable. Il me semble qu'elle est partagée par une majorité, mais je n'ai pas senti d'unanimité parmi nous sur ce point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Après cet échange, je propose d'examiner les treize propositions de modification. La première émane de M. Leroy.

M. Philippe Leroy. – Certaines AAI traitent de questions hautement techniques. En matière de sûreté nucléaire, ni les membres du Gouvernement ni ceux du Parlement ne sont en mesure de porter un jugement averti. Aussi avons-nous l'ASN et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui est un contre-pouvoir. L'État n'a pas les compétences techniques de l'Arcep ou de l'AMF. Dans des domaines très techniques, les AAI échappent forcément au contrôle. Aussi devons-nous revoir, une par une, les missions confiées à chacune des AAI, afin de vérifier que le Parlement n'est pas dépassé sur le plan technique. Au besoin, le budget des autorités contrôlées pourrait financer des expertises externes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable.

La proposition de modification n° 1 de M. Leroy est adoptée.

M. Philippe Leroy. – Ma deuxième proposition de modification a été inspirée par l'audition de M. Bruno Lasserre, qui a évoqué le fait que certaines AAI prennent des initiatives européennes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – À l'insu de l'État !

M. Philippe Leroy. – Et de la Commission européenne. Des clubs, en quelque sorte, se constituent ainsi, qui prennent peu à peu possession d'un domaine pour former une espèce de contre-pouvoir européen, qui échappe à tout contrôle.

M. Gérard Cornu. – Après l'entre soi national, l'entre soi européen !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – De même, le site de la HATVP donne l'impression qu'elle a pour mission sacrée de diffuser la religion de la transparence. Elle s'autorise ainsi à donner un satisfecit à la Ville de Paris pour ses initiatives, alors que son travail est simplement de contrôler la qualité des déclarations que nous sommes obligés de faire.

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement n'entre-t-il pas en contradiction avec le précédent ? Celui-ci constatait qu'en raison des évolutions techniques, la compétence n'était plus toujours entre les mains de l'État. Les AAI, qui ont cette compétence, doivent-elles être empêchées de participer, au nom de la France, à un dialogue européen sur des sujets techniques sur lesquels il est souhaitable que l'Europe parle d'une seule voix ? Il peut arriver qu'elles prennent des positions différentes de celles du Gouvernement...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est déjà arrivé.

M. Jean-Yves Leconte. – Pour autant, nous ne pouvons pas condamner toute démarche internationale des AAI si nous souhaitons que la compétence française participe à l'élaboration des positions européennes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je maintiens mon avis favorable. Il est inacceptable que des AAI puissent prétendre représenter la France de leur propre chef.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Absolument.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne m'oppose pas à cet amendement, j'y apporte une nuance. Je m'abstiendrai.

La proposition de modification n° 2 de M. Leroy est adoptée.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ma proposition de modification n° 1 tire les conséquences des observations formulées par M. Christian Noyer lors de son audition. Il préside ès qualité l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui correspond en fait à une direction générale de la Banque de France, à laquelle elle est totalement adossée, et nous a dit ne pas comprendre pourquoi l'ACPR était une AAI.

La proposition de modification n° 1 de M. Mézard est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ma proposition de modification n° 1 revient sur la deuxième proposition : l'objectif n'est pas de réduire de moitié le nombre d'AAI mais de réserver ce statut aux instances

réunissant certaines caractéristiques. Je propose donc la formulation suivante : « Retenir les vingt AAI justifiant cette qualification en raison de leur objet de leurs compétences, sans préjudice de la fusion ultérieure de certaines d'entre elles. »

M. Gérard Cornu. - J'ai déposé une proposition de modification similaire, qui conservait l'objectif d'une réduction de moitié du nombre des AAI tout en prévoyant des fusions ultérieures. Je me rallie à la vôtre.

La proposition de modification n° 1 de M. Cornu est retirée. La proposition de modification n° 1 de Mme Des Esgaulx est adoptée.

M. Gérard Cornu. - Tous les ans, une AAI est créée. Limiter leur nombre à vingt serait bienvenu.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous ne fixons pas de limite chiffrée pour l'avenir.

M. Pierre-Yves Collombat. - Les trois AAI qui concernent la presse ne remplissent pas une mission qui serait pourtant essentielle : réguler les aides financières de l'État à la presse, dont le montant atteint le milliard d'euros, et qui sont réparties selon des critères absurdes. Dans ce domaine, il faudrait une AAI !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce sera à la loi d'en décider.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ma proposition de modification n° 2 concerne les fusions. Nous n'en proposons pas à l'heure actuelle, car elles ne peuvent se faire instantanément, comme nous l'avons vu lors de la création du Défenseur des droits par la fusion de quatre organismes. Une fusion telle que celle de la Cada et de la Cnil, idée récemment reprise à son compte par le Gouvernement, se prépare. Aussi proposons-nous un délai de cinq ans.

M. Hugues Portelli. - C'est bien long...

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Disons trois ans, alors.

La proposition de modification n° 2 rectifiée de M. Mézard est adoptée.

M. Jean-Léonce Dupont. - Ma proposition de modification n° 1 durcit la formulation proposée par notre rapporteur en précisant qu'il faut limiter les nominations de membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et de la Cour de Cassation au sein des AAI.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Très bien.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai plaisir à constater que M. Dupont estime que je suis modéré !

La proposition de modification n° 1 de M. Dupont est adoptée.

M. Jean-Léonce Dupont. - Ma proposition de modification n° 2 concerne la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dont la

situation est particulière. La contrepartie de l'autocontrôle des déclarations de ses membres devrait être la publication de ces déclarations.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Avis favorable.

La proposition de modification n° 2 de M. Dupont est adoptée.

M. Jean-Yves Leconte. - Ma proposition de modification n° 1 porte sur la proposition n° 6, qui rend le mandat des membres d'AAI non renouvelable. Cela pose un problème de continuité. Pour éviter un changement brutal de doctrine et d'orientation, je propose donc de limiter à un le nombre de mandats des président d'AAI et à deux le nombre de mandats des membres, en interdisant la reconduction de plus de la moitié des membres du collège sortant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je sollicite son retrait : la règle du mandat unique s'applique déjà à la moitié des vingt AAI que nous retiendrions. En outre, obliger à renouveler au moins la moitié des membres sortants créerait des difficultés pratiques dans les modalités de désignation : il faudrait savoir quelle autorité de nomination peut renouveler un membre, tout en respectant la parité...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le non-cumul des mandats ne doit pas s'appliquer qu'aux élus.

M. Jean-Yves Leconte. - Le cumul dans le temps n'est pas encore interdit !

Je retirerai ma proposition de modification si vous ajoutez au rapport une disposition prévenant le risque d'un renouvellement complet des collègues.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La loi devrait effectivement s'y attacher.

M. Jean-Léonce Dupont. - Je ne suis pas insensible à l'argument de la continuité. Il faut organiser des renouvellements partiels, a dit le rapporteur, comme au Sénat !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le rapport le mentionnera !

La proposition de modification n° 1 de M. Leconte est retirée.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ma proposition de modification n° 1 affirme que l'administration, lorsqu'elle travaille pour une AAI, ne peut pas utiliser les procédures qu'elle a mises en œuvre pour poursuivre ses propres objectifs. C'est à l'AAI qu'il appartient de décider des éventuelles suites à donner à une investigation et non à l'administration, qui est sous le contrôle du ministre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Je comprends votre objectif, mais il est difficile d'employer le mot « interdire » car la loi peut contraindre

l'administration à agir – je pense à l'article 40 du code de procédure pénale. Je vous propose la formulation suivante : « Réserver l'usage, par une administration, des éléments recueillis à la demande et pour le compte d'une AAI, aux objectifs propres à cette AAI. »

M. Pierre-Yves Collombat. – Soit. Il faut éviter le détournement de procédure.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – C'est le cas. Vous souhaitez éviter que l'administration fiscale, requise par la Haute Autorité pour la transparence dans la vie publique, ne profite des déclarations de patrimoine pour lancer des contrôles fiscaux, comme cela s'est produit.

M. Hugues Portelli. – La Haute Autorité partage les locaux du parquet financier : elle n'a pas même besoin d'aller à Bercy !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si elle s'estime contrainte par l'article 40 du code de procédure pénale, très bien. Mais lorsqu'elle confie une mission à la direction générale des finances publiques, elle ne doit pas pouvoir utiliser les résultats de cette mission pour tout autre chose.

M. Jean-Léonce Dupont. – Très bien.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose d'enlever le paragraphe citant un exemple.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je rectifie la proposition de modification dans le sens souhaité.

La proposition de modification n° 1 rectifiée de M. Collombat est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition de modification n° 2 de M. Leconte porte sur la proposition n° 9 et précise que son objet est bien d'obtenir la vérité des coûts relatifs aux AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable.

La proposition de modification n° 2 de M. Leconte est adoptée.

M. Gérard Cornu. – Je me méfie des rapports annuels, surtout lorsqu'ils sont écrits par des gens expérimentés et habiles. Je préférerais une audition annuelle devant la commission compétente, d'autant que le nombre des AAI sera réduit. Nous avons bien vu dans cette commission d'enquête combien les questions pertinentes de la présidente et du rapporteur pouvaient embarrasser les personnes entendues. Si la commission permanente n'est pas satisfaite à l'issue de l'audition, un contrôle en séance publique pourra être décidé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose à M. Collombat de présenter également sa proposition de modification n° 2.

M. Pierre-Yves Collombat. – Afin que la séance publique soit utile, il est proposé qu'elle soit préparée par un rapporteur, qui pourra aller sur le

terrain et poser les questions qui fâchent – ce qui vaut mieux que de discuter sur un rapport livré dans un paquet de soie.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je demande à M. Cornu de retirer sa proposition de modification au profit de celle de M. Collombat. Je n'aime pas les rapports, mais nous préconisons que les AAI fournissent chaque année des informations, dans un cadre strictement défini. Cela facilitera le travail des rapporteurs.

M. Gérard Cornu. – Le mot « rapport » me choque. On en demande tant ! Un questionnaire serait plus utile.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – De toute façon, les AAI sont obligées de rendre un rapport annuel. Nous proposons qu'elles y insèrent des réponses aux rubriques que nous aurons instituées.

M. Hugues Portelli. – Il faudrait faire comme pour le budget. Je n'aime pas plus les rapports que les études d'impact.

M. Gérard Cornu. – Je ne suis pas arc-bouté sur ma rédaction. Nommer un rapporteur au sein de la commission permanente compétente me paraît une excellente idée.

La proposition de modification n° 2 de M. Cornu est retirée. La proposition de modification n° 2 de M. Collombat est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mme Cukierman m'a écrit pour excuser son absence et me faire part de son vote favorable sur le rapport qu'elle a apprécié.

M. Jean-Léonce Dupont. – La proposition de réflexion sur l'appartenance ou non de parlementaires aux AAI est-elle utile ? Je le crois.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Tout à fait d'accord.

M. Gérard Cornu. – Très bonne idée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Au départ, j'étais favorable à la présence de parlementaires dans les AAI. L'évolution de notre réflexion m'a fait revenir sur ma position. Notre travail n'est pas de faire fonctionner ces institutions mais de les contrôler.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous propose d'intituler ce rapport « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des AAI pour mieux les contrôler. »

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Très bien : cela montre notre objectivité.

M. Jean-Léonce Dupont. – « Un État dans l'État », très bien ; « canaliser la prolifération des AAI pour mieux les contrôler » me semble plutôt être un sous-titre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Bonne remarque.

Il en est ainsi décidé. Puis, la commission adopte le rapport ainsi modifié. Elle autorise également la publication du compte rendu de la réunion d'adoption du rapport ainsi que de celui de sa réunion constitutive.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – A l'unanimité des présents, je vous propose que figurent en annexe au rapport les contributions, divergentes ou non, que les membres de notre commission pourront souhaiter rédiger.

Il en est ainsi décidé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ces contributions devront parvenir au secrétariat de notre commission avant ce vendredi 30 octobre à midi. Le rapport que nous venons d'adopter sera déposé ce soir, et ce dépôt sera publié dans le *Journal Officiel* daté du 29 octobre. Je vais adresser au Président du Sénat un courrier l'en informant. Cette date ouvre le délai de six jours nets à respecter avant la publication du rapport, le 4 novembre. Pendant ce délai, il peut être formulé une demande de constitution du Sénat en comité secret, qui pourrait alors décider de ne pas publier telle ou telle partie du rapport, et il est interdit aux membres de la commission d'enquête de faire état du contenu du rapport et des propositions qu'il contient. La conférence de presse aura lieu le mercredi 4 novembre à 11 h 30.

Le dépôt du rapport met fin aux pouvoirs de la commission d'enquête. Je vous propose que nous prenions une initiative collective pour que ce travail de contrôle, qui s'inscrit dans la continuité de celui de notre ancien collègue M. Gélard, ne reste pas lettre morte. Nous pourrions donc saisir le Président du Sénat d'une demande d'inscription à l'ordre du jour des deux propositions de loi déposées par MM. Gélard et Sueur et renvoyées à la commission des lois. Ce serait un bel exemple de travail sénatorial abouti débouchant sur une proposition consensuelle.

La réunion est levée à 17 h 10.

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

1. Contribution de M. Pierre-Yves Collombat, membre de la commission d'enquête

Les AAI ou comment gouverner sans le peuple et sans risque ?

Si la nature juridique des autorités administratives (AAI), qualifiées d'« oxymore juridique » par le doyen Gélard, laisse perplexe, leur multiplication commence à poser des questions politiques aussi préoccupantes qu'informulées. Parmi elles : quelle est la légitimité des dites autorités, de certaines en tous cas, à prendre des décisions de grandes conséquences ? Pourquoi ce dessaisissement volontaire par l'Etat de prérogatives importantes normalement les siennes, alors même que son évanescence commence à inquiéter ?

Si l'on suit la Constitution (article 3) : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* » et « *Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* »

Il est donc clair qu'une administration n'a pas de légitimité (donc de pouvoir légitime) propre mais seulement une légitimité « dérivée », légitimité qu'elle tient de celle de l'instance qui l'a désignée et sous le contrôle de laquelle elle agit.

Parler d'autorité administrative « *indépendante* », c'est renverser ce principe, la légitimité de l'Autorité ne venant pas de son lien de subordination à l'instance légitime qui l'a désignée mais de son indépendance par rapport à celle-ci et de toute autre autorité légitime, législative par exemple.

D'où la question : sur quoi est fondée la légitimité d'une AAI qui n'est ni élue, ni subordonnée à une autorité élue, qui n'est pas une autorité judiciaire, indépendante au sens de l'article 64 de la Constitution, ni une juridiction administrative ?

Créer des AAI revient donc à attribuer l'exercice de la souveraineté à un groupe, une « *section du peuple* », ce qui pour quelqu'un chez qui l'esprit de finesse n'est pas aussi développé qu'au Conseil constitutionnel est manifestement contraire à la constitution. D'autant qu'une fois créées ces AAI cherchent, comme tout organisme, à agrandir leur champ de compétences.

Comme montre le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, la sociologie des AAI laisse apparaître que, c'est la proximité de ses membres au pouvoir présent et passé, leur appartenance à des cercles restreints censée leur conférer un pouvoir d'expertise (milieux de l'audiovisuel, milieux financiers, etc.) ou plus généralement leur appartenance aux grands corps de

l'Etat censée leur conférer de ce seul fait, l'indépendance en principe recherchée qui légitime leur pouvoir. Il faut avouer que le « peuple » dans sa diversité est un peu loin de ces cercles. Avouez que cette gouvernance des « meilleurs » cher à Platon, des « lettrés » post-modernes, dont la pertinence et l'efficacité restent à prouver – question que la commission d'enquête n'a pas abordée, faute de moyen et de temps - n'a, en tous cas, pas grand-chose à voir avec la démocratie.

Ce qui nous amène à notre seconde interrogation : qu'est-ce qui peut pousser un Etat où l'essentiel du pouvoir politique est concentré à la présidence de la République, à se dessaisir ainsi de ses prérogatives au profit d'organismes dont la légitimité est aussi problématique ?

La raison la plus évidente, c'est le choix d'une Europe qui serait essentiellement régulée par le simple jeu de la concurrence « libre et non faussée ». Autre oxymore puisque pour n'être pas faussée la concurrence ne doit pas être libre mais, dans certains secteurs essentiels, être régulée... D'où des AAI.

Confier à des autorités « administratives », la mission de faire fonctionner selon les règles du marché libre des secteurs évidemment monopolistiques ou oligopolistiques - énergie, transport ferroviaire, réseau autoroutier, fréquences hertziennes etc.- ne manque pas de sel. En fait, la mission de ces AAI est de faire « comme si », comme si la concurrence existait là où elle n'existe pas, fut-ce au prix d'une extrême complication. Mais, comme le dit le président de la Commission de régulation de l'énergie « *ce n'est pas parce que ce système est compliqué qu'il ne fonctionnera pas* ».

Autre cause occasionnelle de la création d'AAI par le gouvernement : allumer un contre-feu devant un scandale qui se développe ou simplement se décharger d'arbitrages à ennuis, sans pour autant perdre totalement la main. Le problème c'est qu'à force de se retirer l'Etat devient de moins en moins visible et que les contre-feux devenus permanents et autonomes finissent par compliquer la vie de beaucoup de gens qui ne s'attendaient pas à être traités de la sorte. Ainsi, une erreur de casting élyséen dans la composition du gouvernement est-elle à l'origine de la création de la HATVP. Résultat des milliers d'élus et de responsables administratifs tenus, au nom de la nouvelle religion de la transparence, de multiplier les déclarations d'intérêts et de patrimoines ! Nous confessons ne pas bien voir le lien entre cet exercice de mortification publique et la restauration de l'ordre moral, nous confessons douter du remède si le but est de fortifier la confiance des Français dans leurs gouvernants.

Cela signifie-t-il que toutes les fonctions actuellement remplies par des AAI soient des complications inutiles ? Certainement pas. Mais que ces fonctions doivent être obligatoirement remplies par des AAI plutôt que par des organes spécialisés de l'administration, des juridictions existantes, voire des organismes corporatistes ou privés est une autre affaire. Une affaire à examiner au cas par cas.

2. Contribution des sénateurs du groupe socialiste et républicain, membres de la commission d'enquête

Sans avoir partagé l'initiative d'une commission d'enquête sur ce sujet, les sénateurs du groupe socialiste et républicain ont suivi les travaux de cette commission et notamment les nombreuses auditions de représentants de ces autorités auxquelles elle a procédé.

Ils n'en partagent pas l'ensemble des conclusions et s'interrogent en particulier sur le contraste entre la tonalité volontiers accusatrice de nombreux passages du rapport, et la portée finalement très modeste des recommandations que ce même rapport préconise en conclusion.

1. D'abord il semble à la lecture du rapport que le législateur ait été complètement dépourvu de clairvoyance lorsqu'il a, à de nombreuses reprises, opté délibérément pour la création d'autorités indépendantes, ou pour la transformation en de telles autorités d'organismes précédemment dotés de missions consultatives. À aucun moment dans le corps du rapport n'apparaît la reconnaissance d'une justification positive pour confier certains pouvoirs de régulation à des collèges indépendants plutôt qu'à l'exécutif. Qu'il s'agisse de garanties renforcées en faveur des libertés publiques ou des droits de la personne, ou de vigilance dans l'exercice de la concurrence économique ou de fonctions-clé de l'économie, le rapport ne retient jamais d'arguments offrant une base légitime à la mise en place de telles autorités.

Nous pensons au contraire que, dans plus d'un cas, les parlementaires ont fait un choix judicieux en instaurant une telle distanciation entre des domaines-clé et l'exécutif. C'est d'abord avec la CNIL, en 1977-78, qu'a été conçu ce modèle d'un collège réunissant des personnalités d'origines diverses, habilitées à organiser leurs propres services administratifs, pour statuer sur des décisions emportant des conséquences potentiellement graves sur le droit à la vie privée et la protection des informations personnelles. Il ne nous semble pas que cela ait consisté à « se défausser » d'une responsabilité, comme le suggère le rapport.

De même, lorsqu'au cours des années 80 et 90 la Commission des opérations de Bourse et le Conseil des marchés financiers sont dotés d'une autonomie croissante pour constituer ensemble, en 2003, l'Autorité des Marchés Financiers, l'indépendance ainsi consacrée est un gage premier de crédit et d'attractivité internationale de la place financière de Paris, qui ne pouvait plus être gérée par une administration ministérielle.

Rappelons aussi une donnée élémentaire : l'indépendance d'organes régulateurs est dans plusieurs cas l'application réfléchie d'un accord européen auquel la France a souscrit, visant à assurer l'égalité entre agents économiques de toute l'Union dans des domaines où l'État est inévitablement « juge et partie », notamment comme actionnaire de certains

des compétiteurs. Et les entreprises françaises bénéficient de l'intervention d'organes indépendants comparables lorsqu'elles opèrent chez nos voisins.

Le rapport aurait gagné, selon nous, à reconnaître ces motifs solides de légitimité de bon nombre d'autorités administratives indépendantes (AAI), au lieu de sembler considérer leur création comme le résultat d'expédients et de démissions politiques. Sa conclusion principale, qui consiste à recommander le maintien de la quasi-totalité des autorités indépendantes les plus importantes, y aurait gagné en conviction.

2. Est ensuite engagé un procès aux termes duquel, selon les termes du rapport, le fonctionnement des AAI représenterait « une atteinte aux droits du Parlement et de la justice ». Les motifs invoqués n'emportent pourtant pas l'adhésion. Certes, les autorités indépendantes ne peuvent pas être saisies par les parlementaires sous la forme d'une « interpellation », selon le terme curieusement repris du vocabulaire de la III^e République, c'est-à-dire d'une question en séance. En revanche rien n'empêche les commissions compétentes des assemblées d'inviter les présidents des AAI à venir justifier, devant le public, les choix auxquels se sont livrés les collègues ou à présenter l'analyse qu'ils font du secteur qu'ils ont à réguler. Et cette pratique est au contraire très courante ; on peut soutenir que de telles auditions donnent au contrôle parlementaire un impact au moins égal à celui d'une simple question minutée. La demande évoquée en fin de rapport d'un document de contrôle budgétaire est utile ; elle n'est cependant pas centrale au regard du sujet du contrôle politique des choix d'opportunité des AAI.

Parallèlement, la critique d'une restriction du pouvoir des juridictions manque de justification. Si on se place dans la perspective fréquemment évoquée par le rapporteur, à savoir l'exercice des mêmes pouvoirs de régulation par une administration ministérielle, il y aurait dans chaque cas une décision, réglementaire ou individuelle, soumise ensuite au contrôle d'un juge. Avec une AAI, il y a également de telles décisions, générales ou particulières, qui sont dans les mêmes conditions contrôlées par le juge compétent. Non seulement on ne voit pas où est le recul, mais le fait que l'autorité indépendante ait statué sous une forme collégiale, et après une expression publique des personnes ou intérêts en cause, accroît plutôt la transparence et la capacité du juge de vérifier la régularité de la décision contestée.

3. Sur le recrutement des membres des collèges d'AAI, une critique revient à plusieurs reprises mettant en cause la participation de membres des juridictions supérieures. On peut certes comprendre l'aspiration, exprimée en termes prudemment généraux, à une plus grande « diversité » d'origines des participants aux instances collégiales décisionnelles. Mais, outre que c'est déjà le cas des deux tiers au moins des membres, le rapport esquive le problème pourtant réel des conditions de recrutement de ces autorités si l'on veut que leur indépendance ne soit pas contestée. Les cadres administratifs responsables des secteurs concernés sont a priori peu légitimes : ils ont pris

antérieurement, et reprendront en sortie de mandat, des décisions dans un champ soumis au contrôle de l'autorité. Le risque de conflit est donc prononcé, sauf si on prend systématiquement des administrateurs en fin de carrière. De même les professionnels du secteur privé peuvent avoir du mal à justifier d'une « indépendance » complète vis-à-vis du secteur où ils ont eu des responsabilités et peuvent à nouveau en exercer : cela se voit par exemple pour les journalistes siégeant au CSA ou pour les dirigeants financiers membres de l'AMF et de l'Autorité de la concurrence.

Ajoutons que les décisions des AAI ont des implications juridiques complexes, dans des domaines de droit souvent très spécialisés, qui requièrent en tout cas la présence de juristes dans le « dosage » de chaque collège. Puisque leurs décisions sont soumises au contrôle juridictionnel, dans des champs où les motifs de contentieux sont légion, il apparaît prudent que des magistrats y siègent. Ils pourraient certes être choisis dans d'autres juridictions que les cours supérieures, comme c'est le cas par exemple à la CNDP.

4. D'autres critiques sont émises dans le rapport, dont il ne semble pas possible de tirer des conséquences utiles. Ainsi est mise en cause la disposition de ressources non budgétaires pour certaines AAI, qui serait susceptibles d'affecter leur indépendance parce que provenant d'activités qu'elles ont mission de réguler. Mais l'examen plus précis de ces situations ne révèle pas de source réelle de contradictions, et le rapport ne formule finalement aucune critique sur le fonctionnement financier des AAI, dont le pilotage contractuel avec le Gouvernement se révèle équilibré.

De même est évoquée la concentration à Paris de la quasi-totalité des AAI - alors que leurs missions, si elles revenaient à l'exécutif, y seraient nécessairement exercées aussi. Nous considérons que dans certaines conditions la localisation en région de certaines AAI est tout à fait soutenable, mais le rapport n'approfondit pas du tout cette question et se borne à critiquer le coût de la localisation d'une AAI située au Mans.

De même le rapport esquisse une remise en cause de la participation de parlementaires aux collèges décisionnels des AAI, sans en tirer de conséquences. Il est vrai qu'on peut hésiter en principe sur la participation de législateurs à des instances de décision œuvrant dans des domaines habituellement confiés à l'exécutif, et que, sur des problèmes de modalités comme le maniement d'une information très technique et comme la participation à des séances fréquentes, la présence de parlementaires se heurte à certains obstacles. Mais dans beaucoup de cas les objectifs de transparence et de pluralisme que recherche la création d'autorités indépendantes sont cohérents avec la présence de non-spécialistes représentatifs de la société dans son ensemble, comme les élus nationaux. Les cas dans lesquels la spécialité et la technicité des sujets traités rendent cette participation inopportune sont assez bien délimités dans les textes actuels.

Pour assurer une diversité de représentation et élargir le pluralisme, il serait sans doute judicieux d'appeler plus fréquemment des représentants des partenaires sociaux dans les collèges de certaines autorités. Mais le rapport, qui exprime un souhait un peu abstrait de « diversification », ne fait pas mention de cette possibilité.

5. De manière significative, le rapport ne porte aucune appréciation sur le bilan d'activité des autorités indépendantes dont le concept même est fortement critiqué. Beaucoup d'entre elles ont pourtant des domaines de décision très étendus, c'est même une des réalités que le rapport déplore à plus d'une reprise. De surcroît, leur mission de régulation leur impose souvent la recherche d'un équilibre particulièrement exigeant entre, par exemple, l'intensité de la concurrence et la viabilité économique des producteurs ou, dans d'autres cas, le respect de libertés essentielles et l'exercice de grandes responsabilités d'État. C'était sans doute une mission vaste mais, dans la conception commune du contrôle parlementaire, on pouvait s'attendre à ce qu'une commission d'enquête sur les autorités indépendantes étende son investigation aux grands axes et au bilan des politiques menées par les AAI les plus importantes.

Il est satisfaisant de noter au contraire que nulle part dans le rapport il n'est articulé de véritable critique contre la manière dont, par exemple, la CNIL assure la protection des données personnelles et évite les traitements intrusifs sans faire obstacle au développement de l'économie numérique dans le pays, ou dont l'Autorité de sûreté nucléaire adapte les mesures de précaution post-Fukushima sans surcharger l'équilibre économique de l'entreprise productrice. On peut logiquement interpréter cette abstention comme une forme de reconnaissance d'un pilotage adapté par les principales AAI des domaines d'intervention qui leur ont été confiés. Puisque beaucoup de ces autorités sont entendues par des commissions sénatoriales, l'exploitation de ces échanges aurait sans doute permis d'attester que les cas de critique sont circonscrits. En tout cas, l'absence de débat sur ce point donne une coloration au moins favorable à la pertinence des choix produits par le travail des collèges en cause.

6. Deux propositions limitées de réforme sont avancées dans le rapport, avec lesquelles les sénateurs socialistes peuvent se déclarer d'accord : le resserrement de la liste des AAI, et la clarification des obligations déontologiques de leurs membres.

Sur le premier point, il faut convenir que la liste des organismes détenant la qualité d'autorité indépendante n'est pas homogène, et que les conditions dans lesquelles le Conseil d'État a tenté de les énumérer, dans son rapport annuel de 2001, commencent à dater. C'est essentiellement au cours de la dernière décennie qu'une conception plus cohérente du droit des AAI s'est établie, et une partie des organismes auxquels on continue d'appliquer ce qualificatif n'en relèvent plus réellement. Il y a donc une utilité à ce que le Gouvernement et le Parlement opèrent une mise à jour de cette liste et

renvoient certaines instances collégiales, dotées d'attributions limitées, au champ traditionnel des commissions consultatives donnant un avis préalable à la décision d'une autorité relevant du Gouvernement. Une dizaine des instances figurant sur la « liste de 2001 » pourraient ainsi être reclassées dans le domaine réglementaire.

Le débat doit toutefois être approfondi pour deux entités, détenant pour l'essentiel des attributions consultatives mais touchant à des domaines essentiels de la sécurité nationale : la Commission, récemment réformée, de contrôle des techniques de renseignement ; et celle compétente en matière de secret de la Défense nationale. Il apparaît préférable, pour assurer un dialogue équilibré avec l'autorité gouvernementale dans ces matières, que ces instances conservent la qualité d'autorités indépendantes.

La question est plus ouverte pour deux autres instances officiellement consultatives, de composition beaucoup plus large, et appelées surtout à offrir un cadre à un pluralisme à vocation humaniste : la Commission consultative nationale des Droits de l'Homme et celle compétente pour l'éthique des sciences de la vie et la santé. Leur fonctionnement les éloigne beaucoup plus du « modèle » des AAI décisionnelles ; mais leur mission et l'impact public de leurs avis ne permettent pas aisément de les classer dans la variété des commissions consultatives « ordinaires ».

Des fusions d'AAI sont évoquées. Les signataires les reçoivent avec de grandes réserves : le CSA et l'ARCEP n'ont ni les mêmes missions ni les mêmes intérêts supérieurs à défendre : le CSA exerce d'abord une régulation culturelle et de contenu informatif, tandis que l'ARCEP régule une concurrence technico-économique de transmetteurs de données. Quant à une fusion CNIL-CADA, elle réunirait un organisme aux services étendus, chargé principalement de limiter la circulation incontrôlée des données, avec une instance très légère dont le rôle est de faciliter la diffusion d'une seule catégorie d'entre elles.

L'autre proposition relative à l'établissement de règles déontologiques homogènes applicables aux membres des AAI, est bienvenue devant les disparités subsistantes. Elle ne devrait pas poser de difficultés particulières, le « corpus » de base applicable aux détenteurs de fonctions administratives majeures étant maintenant clarifié, notamment à la suite des dernières réformes relatives à la « transparence de la vie publique ».

7. Il reste qu'au terme de ce rapport se trouve, par différence, confirmée la légitimité de confier à des autorités collégiales indépendantes la mission de régulation, assortie de pouvoirs exécutifs importants, dans les domaines majeurs où cette option a été retenue : la concurrence, les marchés financiers, la sécurité des institutions financières, les cessions d'actifs publics, l'énergie, les télécommunications, l'audio-visuel, la protection des données et la sécurité de leur traitement, la sécurité nucléaire, la santé, la

défense des droits individuels, etc. Ceci n'était pas évident à la lecture des arguments ayant soutenu la création de la commission d'enquête et des développements très critiques du rapport. On ne peut que voir là les paradoxes, déjà maintes fois observés, de l'exercice particulier des commissions d'enquête parlementaires, dont le déclenchement et l'achèvement produisent en général des sonorités fort différentes.

3. Contribution de M. Michel Canévet, membre de la commission d'enquête

La commission d'enquête a mené, pendant plusieurs mois, un travail d'investigation assez exhaustif sur les 42 organisations ou commissions considérées comme autorités administratives indépendantes (AAI).

Le nombre de ces AAI et la création continue de nouvelles instances montrent l'urgence de redéfinir le cadre dans lequel elles évoluent et de préciser leur statut.

Je souhaite donc que le statut d'AAI soit précisé et que ne soit pas considérée comme AAI toute nouvelle instance créée.

Une autorité administrative indépendante est une instance appelée à effectuer des missions de régulation dont l'indépendance est nécessitée par l'implication et les intérêts de l'État, dont ce serait normalement le rôle, dans le secteur d'activité concerné. C'est le risque de conflit d'intérêt qui justifie la création d'une instance indépendante.

Je souscris aux préconisations du rapport de la commission d'enquête sur le nécessaire positionnement du Parlement, quant à la qualification du caractère d'AAI des instances concernées.

Le Parlement doit également assurer un contrôle permanent du fonctionnement et de l'activité de ces AAI, comme il le fait, ou doit le faire, pour le Gouvernement.

Le financement des instances aujourd'hui considérées comme AAI est significatif, près de 600 millions d'euros dont 85 % pour 10 AAI. Il est quasi équivalent aux moyens dévolus pour le conseil et le contrôle de l'ÉTAT (Cour des comptes, Conseil d'Etat, HCFP, CESE), soit 640 millions d'euros en 2016.

Il s'agit donc de moyens budgétaires conséquents dont l'accroissement est important au fil des années, en décalage réel avec le cadre contraint imposé par l'ÉTAT concernant les dépenses publiques. Le contrôle du Parlement sur les moyens dévolus a donc encore plus de sens et doit s'effectuer régulièrement.

L'optimisation des moyens, dans un contexte de nécessaire réduction de la dépense publique afin de permettre le retour à l'équilibre des comptes publics, est impérative.

C'est pourquoi, je préconise le rapprochement de plusieurs organisations :

- la CNIL et la CADA, pour l'accès à l'information,
- le CSA et l'ARCEP, pour le contrôle des média audiovisuels,
- la CNCCFP et la HATVP, pour la déontologie publique,

- l'ARJEL et l'AFLD, pour le secteur des jeux,
- le défenseur des droits et le CGLPL, pour les droits de chacun,
- la CRE et le médiateur de l'énergie, pour la lisibilité du secteur de l'énergie,

La CPPAP, le Conseil supérieur de l'agence France Presse et le Médiateur du livre, avec une réflexion à mener sur le regroupement des autorités liées aux médias,

La Commission des sondages avec la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République pouvant éventuellement être regroupées au sein de la HATVP.

Parmi certaines instances définies comme AAI, je considère que certaines relèvent plus de conseils ou commissions chargés d'émettre des avis :

- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN),
- la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH),
- la Commission nationale consultative d'éthique (CNCE),
- le Haut conseil des finances publiques (HCFP),
- la Haute autorité de santé (HAS),
- la Commission nationale du débat public (CNDP),
- la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)
- la Commission des infractions fiscales (CIF),
- la Commission nationale de l'aménagement commercial (CNAC),
- le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (CIVEN).

D'autres instances ont plus la qualité d'instances de régulation dans le secteur privé comme le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) ou l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), dont le titre d'AAI n'est pas établi.

Ces préconisations non exhaustives visent d'une part à rendre plus lisible pour le citoyen l'organisation des pouvoirs dans notre société et d'autre part à rationaliser les organisations annexes aux pouvoirs publics en définissant celles qui ont un caractère autonome du fait de leurs activités de contrôle et de régulation et celles qui ont un rôle consultatif, tout en ayant un caractère d'indépendance, mais qui ont pour mission d'éclairer le public et les décideurs.

ANNEXE 1 - RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

À la demande de la présidente de la commission d'enquête, une étude de législation comparée a été élaborée par la division de législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Cette étude est consultable sur le site internet du Sénat.

Cette annexe présente plus particulièrement une synthèse des réflexions engagées aux Pays-Bas et en Italie.

La réflexion conduite par votre commission d'enquête n'est pas inédite à l'aune des pays européens. Depuis le milieu des années 1990, à la suite des observations formulées par la Cour des comptes des Pays-Bas, les pouvoirs publics néerlandais ont conduit une réflexion sur le statut des « organisations indépendantes »¹ (*Verzelfstandigde Organisaties*), (OI). Plus récemment, la Commission des affaires constitutionnelles de la Chambre des députés italienne a adopté, le 16 février 2012 un rapport² sur les autorités administratives indépendantes, à la suite d'une enquête entamée en 2010.

Ces travaux parlementaires consacrent plusieurs développements à la **situation des autorités administratives indépendantes par rapport aux pouvoirs publics**. Dans son rapport, la commission italienne soulignait que « *Le risque encouru est [...] d'échapper à la relation corps électoral – Parlement – Gouvernement : Il n'est pas sans conséquences que le législateur ait confié de vastes compétences de régulation aux autorités. On a montré que d'aucuns –Le Parlement et le Gouvernement en l'occurrence– en ont payé le prix.* » Elle résumait ainsi l'évolution constatée : « *le Parlement a subi, durant les dernières années, un processus d'attraction de ses compétences par le haut vers l'Union européenne, par en bas vers les régions et sur le côté vers les AAI. Ceci ne signifie pas que le Parlement ne puisse pas répondre à cette tendance en valorisant certaines fonctions que, jusqu'à présent, il a exercées seulement de façon marginale.* »

Aux Pays-Bas, le rapport Kohnstamm, du nom du président d'un groupe de travail intitulé *Un État reconnaissable : investir dans les pouvoirs publics* dont les conclusions présentées en 2004, souvent citées, traitait également de cette question. Par un développement particulièrement clair,

¹ Ces quelque cent-cinquante entités appartiennent à trois catégories différentes d'organismes :
– des personnes morales de droit public dépourvues de la personnalité morale qui constituent un démembrement de l'État ;
– des personnes morales de droit public dotées de la personnalité morale ;
– et des personnes morales de droit privé telles des fondations.

² *Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XVII, n. 17 Documento approvato dalla I Commissione permanente [...] nella seduta del 16 febbraio 2012 [...] sulle autorità amministrative indipendenti.*

les auteurs du rapport soulignent le délicat **partage de responsabilité entre organisations indépendantes et ministères** et, par ricochet, la difficulté du contrôle parlementaire : *« un ministre demeure, si nécessaire, responsable de l'intérêt général pour opérer une appréciation politique du caractère souhaitable ou non d'une intervention. Le résultat de tout cela est que l'on observe une rupture de la confiance entre les autorités administratives et la politique. En outre, de ce fait, le Parlement néglige à maintes reprises la limite de ce qui relève de la responsabilité ministérielle –à laquelle il a du reste lui-même donné son aval– et rappelle parfois à un ministre qu'il néglige de se préoccuper de ce que font défaut les compétences ou les modifications de la législation nécessaires. [...]*

Les difficultés rencontrées par un ministre dérivent de celles existant pour le Parlement. Un ministre est sollicité au sujet de choses pour lesquelles il n'est pas compétent et par conséquent du fait desquelles il n'est pas responsable. Il finit par se retrouver, par la suite, confronté à une difficulté vis-à-vis du Parlement. Indépendamment de ceci il peut lui-même aussi rencontrer une difficulté. Il a été limité dans sa possibilité de piloter sur le terrain où ses compétences sont déterminées par le législateur, par exemple en ce qui concerne le mélange des activités de droit public et des informations commerciales, les activités qui doivent être disponibles et les salaires. [...]

Pour les ministères il est vrai que les OI qui ont été mises « à distance » du département ministériel peuvent finir par se retrouver, de facto, plus ou moins en dehors du champ de vision de l'administration. »

S'agissant du principe des autorités administratives indépendantes, le rapport de la commission italienne soulevait d'ailleurs une **contradiction dans le courant européen** visant à instituer de telles autorités. Citant des experts entendus par la commission, le rapport soulève *« la question de savoir comment un système –celui de l'Union européenne– qui interdit en son sein un transfert de la responsabilité politique, peut néanmoins imposer un tel principe, par sa législation, à un ordre juridique national –italien en l'occurrence– et le rendre compatible avec l'ordre constitutionnel [européen] »*¹.

Ces travaux soulignent également les obstacles à un **contrôle effectif du Parlement**, même si aucune de ces autorités ne manifeste la volonté de s'y soustraire et si les outils existent formellement.

La commission de la Chambre des députés italienne résume le problème en ces termes : *« Un aspect important de la relation entre pouvoir politique et AAI résulte des contrôles que le premier peut exercer sur l'activité des secondes, en respectant leur indépendance. En général, il a été dit que l'on peut utiliser deux modalités de contrôle complémentaires. En premier lieu –comme l'ont montré les auditions– en ce qui concerne le contrôle sur l'attitude effectivement adoptée par les AAI, les auditions devant le Parlement et les flux d'information périodique adressés au Gouvernement et au Parlement lui-même semblent d'utiles instruments. La seconde typologie des contrôles est de nature ex ante. La norme qui crée chaque autorité devrait définir avec précision la mission, les pouvoirs, la*

¹ p. 33-34.

répartition des compétences et les modalités de la prise de décision, outre des critères de choix rigoureux et réels. »

Pour leur part, les auteurs du rapport Kohnstamm font un utile rappel. Pour eux, considérant que « *le cœur du problème c'est le flou* »¹ existant autour du régime applicable aux OI, les auteurs du rapport rappellent que le cadre institutionnel qui sous-tend le régime parlementaire repose sur :

- le fait qu'à l'exercice d'un pouvoir administratif est lié un devoir de responsabilité (*verantwoordingsplicht*) ;
- l'existence d'une séparation des pouvoirs ;
- l'obligation, pour un ministre de rendre compte devant le Parlement ;
- et la responsabilité ministérielle devant le Parlement, de sorte que « *en dernière analyse, le contrôle du pouvoir est détenu par le Parlement* »².

Toujours selon ce rapport, « *les [organisations indépendantes] peuvent périodiquement ressentir la discussion politique et les questions qui leur sont posées comme non pertinentes et comme constituant une marque de méfiance. Ceci est démotivant. C'est pourquoi quelques organisations peuvent avoir tendance à laisser le moins possible entrer quiconque dans leur « cuisine », que ce soit le Parlement ou le citoyen.* »

Aux Pays-Bas, un projet de loi, déposé pendant la session 2000-2001, proposait de :

- réorganiser et d'harmoniser la législation applicable aux OI ;
- clarifier les règles du contrôle exercé par les ministres sur ces entités ;
- clarifier le contrôle financier qui leur est applicable ;
- et de créer un registre de ces organismes.

À la suite du rapport Kohnstamm, la loi du 2 novembre 2006 portant règles concernant les organes d'administration indépendants, dite aussi « loi cadre sur les organes d'administration indépendants » a défini ces organes comme ceux qui, en vertu de la loi ou sur le fondement de la loi par décret ou par arrêté, sont revêtus d'une autorité publique et ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique d'un ministre (article 1^{er}).

Ces organes ne peuvent être créés par le ministre, moyennant l'information du Parlement, que :

- s'il est nécessaire qu'une décision soit prise de façon indépendante du fait du recours à des compétences spécifiques ;

¹ *Een herkenbare staat...* rapport précité, p. 25.

² *Id.*, p. 22.

- s'ils sont destinés à exécuter une tâche strictement définie par des règles et concernant un grand nombre de cas individuels ;

- ou si l'on doit recourir à la participation d'organisations sociétales compte tenu de la nature de la mission concernée (articles 3 et 4).

Chaque organe établit un rapport annuel, lequel est communiqué aux deux chambres du Parlement par le ministre (article 18).

En outre, tous les cinq ans, le ministre concerné adresse à ces deux chambres un rapport d'évaluation relatif à l'efficacité du fonctionnement de chaque organe indépendant (article 39).

Enfin, une liste de l'ensemble de ces organes est tenue à jour (article 40).

ANNEXE 2 - LISTE DES AUDITIONS

PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

L'intégralité des comptes rendus de ces auditions est consultable sur le site internet du Sénat.

M. Patrice Gélard, ancien sénateur, auteur de rapports d'information ainsi que d'une proposition de loi organique et d'une proposition de loi sur les autorités administratives indépendantes (17 juin 2015)

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, président de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale du Président de la République (29 septembre 2015)

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut conseil des finances publiques (30 septembre 2015)

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement (4 juin 2015)

Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine (11 juin 2015)

* * *

Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)

M. Bruno Genevois, président (mercredi 10 juin 2015)

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

M. Victor Haïm, président, et M. Eric Girard-Reydet, secrétaire général (jeudi 16 juillet 2015)

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

M. Christian Noyer, président (mercredi 30 septembre 2015)

Autorité de la concurrence

M. Bruno Lasserre, président (mercredi 17 juin 2015)

Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)

M. Roch-Olivier Maistre, président (jeudi 16 juillet 2015)

Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)

M. Pierre Cardo, président (*mardi 21 juillet 2015*)

Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

M. Charles Coppolani, président (*jeudi 4 juin 2015*)

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

M. Sébastien Soriano, président (*jeudi 23 juillet 2015*)

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

M. Pierre-Franck Chevet, président (*mardi 16 juin 2015*)

Autorité des marchés financiers (AMF)

M. Gérard Rameix, président, et M. Benoît de Juvigny, secrétaire général (*jeudi 16 juillet 2015*)

Bureau central de tarification (BCT)

M. Laurent Leveneur, président (*mercredi 16 septembre 2015*)

Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

M. Jean Claude Ameisen, président (*mardi 9 juin 2015*)

Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

M. Denis Prieur, président (*mercredi 22 juillet 2015*)

Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)

Mme Christine Thin, présidente (*mercredi 30 septembre 2015*)

Commission centrale permanente compétente en matière de bénéficiaires agricoles

M. Tanneguy Larzul, président (*mercredi 15 juillet 2015*)

Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)

Mme Evelyne Ratte, présidente (*mercredi 22 juillet 2015 - audition à huis clos*)

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

M. Marc Dandelot, président (*mercredi 24 juin 2015*)

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

M. Philippe de Ladoucette, président (*mardi 16 juin 2015*)

Commission des infractions fiscales (CIF)

Mme Monique Liebert-Champagne, présidente (*mercredi 8 juillet 2015*)

Commission des participations et des transferts

M. Bertrand Schneiter, président (*mercredi 17 juin 2015*)

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Mme Christine Lazerges, présidente, et M. Michel Forst, secrétaire général (*jeudi 23 juillet 2015*)

Commission nationale d'aménagement commercial

Commission nationale d'aménagement cinématographique

M. Michel Valdiguié, président de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et vice-président de la commission nationale d'aménagement cinématographique (CNACciné) (*mardi 16 juin 2015*)

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

M. Jean-Marie Delarue, président (*mercredi 16 septembre 2015*)

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

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente, et M. Edouard Geffray, secrétaire général (*mercredi 29 juillet 2015*)

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

M. François Logerot, président, et M. Régis Lambert, secrétaire général (*mardi 29 septembre 2015*)

Commission nationale du débat public (CNDP)

M. Christian Leyrit, président (*mardi 21 juillet 2015*)

Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)

M. Jean-François Mary, président (*jeudi 17 septembre 2015*)

Conseil supérieur de l'Agence France-Presse

M. Thierry Le Roy, président (*mercredi 1^{er} juillet 2015*)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Olivier Schrameck, président (*mardi 7 juillet 2015*)

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Mme Adeline Hazan (*mercredi 1^{er} juillet 2015*)

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon (*mercredi 1^{er} juillet 2015*)

Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

M. Didier Houssin, président (*jeudi 11 juin 2015*)

Haute autorité de santé (HAS)

M. Jean-Luc Harousseau, président, M. Dominique Maigne, directeur, et Mme Véronique Chenail, secrétaire générale (*jeudi 17 septembre 2015*)

Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)

Mme Marie-Françoise Marais, présidente (*mercredi 8 juillet 2015*)

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

M. Jean-Louis Nadal, président (*mardi 15 septembre 2015*)

Médiateur du cinéma

Mme Jeanne Seyvet (*jeudi 17 septembre 2015*)

Médiateur du livre

Mme Laurence Engel (*mercredi 29 juillet 2015*)

Médiateur national de l'énergie

M. Jean Gaubert (*mardi 9 juin 2015*)

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

M. Jean Mesqui, délégué général de l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFSA) (*jeudi 1^{er} octobre*)

M. Didier Quillot, ancien président-directeur général d'Orange France (*jeudi 1^{er} octobre*)

M. Michel Van Hoegarden, membre associé titulaire de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) et **Mme Dominique Lazarski**, vice-présidente de l'Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA) et présidente de l'Union européenne contre les nuisances des avions (UECNA) (*mercredi 21 octobre*)

ANNEXE 3 - LISTE DES DÉPLACEMENTS

Siège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique -
98-102 rue de Richelieu à Paris (*jeudi 8 octobre 2015*)

Entretien avec M. Jean-Louis Nadal, président, M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général, et M. Eric Buge, secrétaire général adjoint.

Siège du Conseil supérieur de l'audiovisuel - Tour Mirabeau 39-43 quai
André Citroën à Paris (*mardi 13 octobre 2015*)

Entretien avec M. Nicolas About, membre du collège.

**ANNEXE 4 -
LISTE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES
INDÉPENDANTES**

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Qualifiée d'API par l'art. L. 232-5 du code du sport, issu de l'art. 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006	Code mondial anti-dopage	8,2
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 6361-1 du code des transports, issu de l'art. 1 ^{er} de la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999	-	1,6
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 612-1 du code monétaire et financier, issu de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010	Directive 2004/39/CE du 21 avril 2004	185,1
Autorité de la concurrence	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 461-1 du code de commerce, issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008	Règlement n° 1/2003 du 16 décembre 2002	19,4
Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)	Art. 17 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947, issu de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015	-	0,1
Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	Qualifiée d'API par l'art. L. 2131-1 du code des transports, issu de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009	Directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007	10,4
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Art. L. 130 du code des postes et communications électroniques, issu de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005. L'ART a été qualifiée d'AAI par la décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996	Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997	21,5

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Qualifiée d'AAI par l'art. 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010	-	8,8
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 592-1 du code de l'environnement, issu de l'art. 4 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006	Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014	50,5
Autorité des marchés financiers (AMF)	Qualifiée d'API par l'art. L. 621-1 du code monétaire et financier, issu de l'art. 2 de la loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003	Directive 2004/39/CE du 21 avril 2004	91,5
Bureau central de tarification (BCT)	Art. L. 243-4 du code des assurances – qualifié d'AAI par Jacques Arrighi de Casanova dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 19 janvier 1998, <i>SNC Grand Littoral</i> , n° 182447	-	0,0
Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)	Qualifié d'AAI par l'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, issu de l'art. 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013	-	0,3
Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)	Qualifié d'« autorité indépendante » par l'art. L. 1412-2 du code de la santé publique, issu de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004	-	0,5
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Art. 1652 du code général des impôts	-	0,0

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	Qualifiée d'AAI par l'article L. 2312-1 du code de la défense, issu de l'art. 1 ^{er} de la loi n°98-567 du 8 juillet 1998	-	0,2
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Qualifiée d'AAI par l'art. 20 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, issu de l'art. 10 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005	-	0,8
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	Art. L. 534-4 du code de la consommation	-	0,2
Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Art. L. 131-1 du code de l'énergie - qualifiée explicitement d'AAI par la décision du Conseil d'État du 3 mai 2011, <i>SA Voltalis</i> , n° 331858	Directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 Directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009	17,7
Commission des infractions fiscales (CIF)	Art. L. 228 du livre des procédures fiscales	-	0,0
Commission des participations et des transferts (CPT)	Art. 3 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986	-	1,1
Commission des sondages	Art. 5 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 - qualifiée d'AAI par G. Bachelier dans ses conclusions sur CE, 23/02/01, <i>COB</i> , n° 204425	-	0,0
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	Considéré par l'art. 1 ^{er} de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 comme exerçant « sa mission en toute indépendance »	Organisation des Nations unies, résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993 : Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)	0,9

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Commission nationale d'aménagement cinématographique	Art. L. 212-6-5 du code du cinéma et de l'image animée	-	0,1
Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	Art. L. 751-5 du code de commerce	-	0,0
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	Art. 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001	-	0,0
Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 831-1 du code la sécurité intérieure, issu de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015	-	0,6 pour la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Qualifiée d'AAI par l'art. 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978	Directive 95/46/CE du 24 octobre Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	16,5
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 52-14 du code électoral, issu de l'art. 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003	-	5,3
Commission nationale du débat public (CNDP)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 121-1 du code de l'environnement, issu de l'art. 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002	-	2,3
Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)	Art. 1 ^{er} de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945	-	0,0
Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	Art. 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957	-	0,0

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Qualifié d'API par l'art. 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, issu de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013	Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010	35
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Qualifié d'« autorité indépendante » par l'art. 1 ^{er} de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007	Organisation des Nations unies : Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants (18 décembre 2002)	4,0
Défenseur des droits	Qualifié d'« autorité constitutionnelle indépendante » par l'art. 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011	-	26,6
Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 114-3-1 du code de la recherche, issu de l'art. 90 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013	-	14,6
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Qualifié d'API par l'art. L. 821-1 du code de commerce, issu de l'art. 8 de l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005	Directive 2014/56/UE du 16 avril 2014	9,3
Haute autorité de santé (HAS)	Qualifiée d'API par l'art. L. 161-37 du code de la sécurité sociale, issu de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004	Directive 2011/24/UE du 9 mars 2011	52,2
Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	Qualifiée d'API par l'art. L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle, issu de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009	-	8,6
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Qualifiée d'AAI par l'art. 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013	-	1,6

Dénomination	Source	Référence européenne ou internationale	Dépenses en 2014 (en millions d'euros)
Médiateur du cinéma	Art. L. 213-1 du code du cinéma et de l'image animée - qualifiée d'AAI par G. Bachelier dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 23 février 2001, <i>COB</i> , n° 204425	-	0,2
Médiateur du livre	Art. 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014	-	0,0
Médiateur national de l'énergie	Art. L. 122-1 du code de l'énergie	Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013	5,9