

N° 616

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur les **autorités administratives indépendantes**,*

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capocanellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I. LES AUTORITÉS INDEPENDANTES : UN PAYSAGE EN PERPÉTUEL MOUVEMENT	8
A. LA PERSISTANCE DE CRÉATIONS ANARCHIQUES EN DÉPIT DE QUELQUES EFFORTS DE RATIONALISATION	8
1. <i>Une augmentation constante du nombre des autorités indépendantes</i>	8
a) Quelques fusions mais de nouvelles créations	8
b) Des rapprochements en cours, des fusions en débat.....	12
2. <i>Des créations intervenues dans des circonstances niant tout effort de rationalisation</i>	14
a) Une compétence du législateur à réaffirmer et à encadrer	14
b) La pertinence douteuse de la distinction entre AAI et API à la lumière de la multiplication des API.....	17
B. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE CONFORTÉ ET RENFORCÉ	22
1. <i>Le suivi de l'activité des AAI</i>	22
2. <i>Un contrôle de l'adéquation entre les moyens et les missions</i>	25
a) Un regroupement des crédits budgétaires	25
b) L'approfondissement de la logique de performance.....	27
3. <i>Un droit de regard croissant sur les nominations</i>	29
a) Les nominations d'origine parlementaire	29
b) Le contrôle parlementaire des nominations	30
II. VERS UN « STATUT GÉNÉRAL » DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES ?	33
A. UNE QUESTION PERSISTANTE : QU'EST-CE QU'UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE ?	34
1. <i>Le renouvellement de la question avec l'apparition de règles transversales</i>	34
2. <i>Des qualifications disparates</i>	36
B. RASSEMBLER ET HARMONISER LES PRINCIPES ESSENTIELS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES AAI-API	38
1. <i>Des règles d'organisation à unifier</i>	39
a) La composition des autorités	39
b) La présence d'un commissaire du Gouvernement	39
c) Le mandat des membres	40
d) La nomination de personnalités qualifiées	41
2. <i>Des règles de fonctionnement à harmoniser</i>	42
a) L'autonomie d'expertise.....	42
b) Des exigences renforcées en matière d'exercice du pouvoir de sanction	43
c) Un corpus déontologique des membres à parachever.....	45

ANNEXE 1 - TABLEAU RÉCAPITULATIF DES AAI	47
ANNEXE 2 - TABLEAU DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ DES AAI PRÉVUS PAR LA LOI.....	53
ANNEXE 3 - BILAN DES RECOMMANDATIONS DE 2006	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

SYNTHÈSE

Réunie le mercredi 11 juin 2014 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur (Soc - Loiret), la commission des lois du Sénat a entendu une communication de M. Patrice Gélard (UMP - Seine-Maritime) sur les autorités administratives indépendantes.

À l'initiative de la commission des lois du Sénat, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation¹ avait confié à M. Patrice Gélard, en 2006, une étude sur les autorités administratives indépendantes. Huit ans après la parution de ce rapport, la commission a souhaité faire le point sur la situation de ces autorités et dresser un bilan au regard des recommandations formulées alors.

M. Patrice Gélard a d'abord constaté, qu'en dépit du souhait de l'Office parlementaire de rationaliser le paysage des autorités administratives indépendantes, le phénomène de création en tous sens s'est poursuivi, à peine contrebalancé par quelques fusions, comme celle découlant de la création du Défenseur des droits en 2011. En revanche, le rapporteur s'est félicité de l'amélioration du contrôle parlementaire de l'activité et du budget de ces autorités par les commissions permanentes ainsi que d'une participation accrue du Parlement à la nomination de leurs membres.

M. Patrice Gélard a cependant regretté qu'une vision d'ensemble de la catégorie juridique des autorités administratives indépendantes fasse toujours défaut, malgré l'adoption, au fil du temps, de nombreuses dispositions législatives communes à toute instance qualifiée d'autorité administrative indépendante. Ce constat l'a conduit à réitérer en les actualisant certaines des recommandations présentées par l'Office parlementaire en 2006.

- **Rationaliser le régime juridique et l'organisation des AAI :**

- Affirmer dans la Constitution, ou dans une loi organique complétant l'article 34 de la Constitution, la compétence du législateur pour fixer les règles concernant la création et l'organisation des autorités administratives et publiques indépendantes ;

- Faire précéder d'une étude d'impact toute création, extension de compétence ou transformation d'une autorité administrative indépendante ;

- Limiter le développement des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale aux seules instances dont l'activité se prête à la perception de taxes ou de droits et soumettre l'adoption de ce statut à une évaluation approfondie de ses avantages et inconvénients ;

¹ Cet Office, créé en 1996, a été supprimé par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

• Adopter une loi édictant un statut général définissant les caractéristiques communes aux AAI au regard de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement :

- En renforçant leurs garanties d'indépendance :

- Uniformiser les conditions d'exercice du mandat de membre d'une AAI en prévoyant la non-reconduction et en explicitant les règles de révocation ;

- Soumettre la nomination de personnalités qualifiées au sein du collège d'une AAI à des exigences de compétence en rapport direct avec le domaine d'intervention de l'autorité ;

- Fixer des règles déontologiques aux membres des AAI et aux services qui relèvent de leur autorité (régime d'incompatibilités, déclaration d'intérêts, etc.) ;

- En mettant mieux à profit leur expertise :

- Ouvrir aux administrations la possibilité de saisir les AAI de toute question relevant de leur domaine de compétence et permettre aux AAI d'accéder à l'expertise de l'administration ;

- Engager une réflexion sur la généralisation de la faculté pour les AAI de présenter, à la demande des juridictions, des observations à l'occasion de l'examen d'affaires dont elles ont eu à connaître, et pour les juridictions de saisir les AAI afin d'obtenir leur expertise.

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative de votre commission des lois, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation avait confié, en 2005, à votre rapporteur le soin d'établir une étude d'ensemble des autorités administratives indépendantes (AAI) qui n'avait à l'époque pour équivalent que le rapport public annuel du Conseil d'État de 2001 consacré à ce même thème. S'appuyant sur des travaux universitaires dirigés par les professeurs Jean-Marie Pontier et Marie-Anne Frison-Roche, votre rapporteur avait conduit pendant plus d'un an des auditions aboutissant au rapport qu'il déposait le 15 juin 2006. À l'appui des conclusions de votre rapporteur, l'Office parlementaire formulait trente recommandations pour guider le législateur dans ses missions à l'égard des AAI.

Par sa précision et son champ d'étude particulièrement vaste, ce rapport fait autorité sur le sujet. En 2010, les députés René Dosière et Christian Vanneste ont d'ailleurs dressé un premier bilan de son application, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale¹.

Malgré la qualité du travail de nos collègues, un nouveau bilan est apparu nécessaire à votre commission des lois au regard de l'activité législative toujours soutenue qu'elle a connue en matière d'AAI. Ainsi, en l'espace d'un an, votre commission a examiné à l'été 2013 la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la possibilité ouverte aux institutions calédoniennes de créer des AAI locales, puis au printemps 2014 l'évolution du statut du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) sans oublier, à la même période, l'évolution de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) que le Parlement a souhaité scinder en deux autorités.

En 2006, votre rapporteur constatait que « *tout s'est passé comme si le législateur s'était satisfait de l'existence des AAI comme d'une preuve ontologique de leur utilité et de leur pertinence* », ce que la période qui s'est écoulée depuis la publication de son rapport n'a fait que confirmer.

¹ Les autorités administratives indépendantes, rapport d'information de MM. René Dosière et Christian Vanneste, fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (n° 2925, XIIIe législature).

Huit ans après cette étude, sur proposition de votre commission, son rapporteur a donc conduit plusieurs auditions, notamment des autorités créées depuis 2006, afin d'actualiser son rapport, faisant apparaître un bilan en demi-teinte au regard des recommandations précédemment publiées.

Ce constat pourrait appeler une réponse législative afin de régir une catégorie qui n'a cessé de se développer, souvent sans véritable vision d'ensemble.

I. LES AUTORITÉS INDEPENDANTES : UN PAYSAGE EN PERPÉTUEL MOUVEMENT

L'ensemble formé par les AAI, qui compte désormais en son sein des autorités publiques indépendantes (API), n'a cessé d'évoluer depuis 2006, sans atteindre la rationalisation espérée. Le contrôle parlementaire exercé sur ces structures s'est cependant amélioré, laissant entrevoir une appréhension globale de la catégorie des AAI.

A. LA PERSISTANCE DE CRÉATIONS ANARCHIQUES EN DÉPIT DE QUELQUES EFFORTS DE RATIONALISATION

1. Une augmentation constante du nombre des autorités indépendantes

a) Quelques fusions mais de nouvelles créations

Depuis 2006, votre rapporteur constate que, malgré le souhait exprimé par l'Office parlementaire de rationaliser le paysage des autorités indépendantes, l'action du législateur, notamment à l'initiative du Gouvernement, a conduit à créer de nouvelles autorités, même si, dans ce contexte, il est à noter deux fusions.

(1) Un rythme de création soutenu

En juin 2006, lors du dépôt de son rapport, votre rapporteur recensait trente-neuf autorités indépendantes, qu'elles aient le statut d'AAI ou d'API. Au moins quarante autorités indépendantes existent désormais. Malgré les préconisations de l'Office parlementaire qui invitait à une réduction du nombre de ces autorités, leur rythme de création est resté soutenu.

Depuis le dépôt du rapport en juin 2006, le législateur a créé onze nouvelles autorités 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) ;

-
- l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
 - 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) ;
 - le Médiateur national de l'énergie ;
 - la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹.

Le législateur a procédé parallèlement à des modifications substantielles des autorités existantes. Après la création, en avril 2006, de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit son remplacement par une nouvelle AAI, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), en cours d'installation.

Par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, le législateur a scindé en deux autorités distinctes la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), permettant ainsi de 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 en moyenne par année a donc perduré depuis.

(2) Une pluralité de sources

Ces créations se sont doublées d'une **diversification des sources de ces autorités**. En 2006, l'ensemble des AAI avait été créé par le législateur, à l'exception de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle dont la création avait été initiée par le pouvoir réglementaire².

¹ La création de la HATVP correspond à la transformation de la commission pour la transparence financière de la vie politique dont elle a pris, à compter de sa création, le relais.

² La commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle est régie par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Depuis cette date, le constituant a, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, consacré à l'article 71-1 de la Constitution l'existence d'une autorité indépendante : le Défenseur des droits. Le juge constitutionnel a cependant rappelé que, en dépit de l'appellation d'autorité constitutionnelle indépendante que lui avait octroyée le législateur organique, cette institution demeurerait une autorité administrative indépendante¹.

L'inscription au niveau constitutionnel d'autorités indépendantes avait déjà fait l'objet de débats au sein du comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel en 1993. Le comité « Vedel » l'avait cependant écarté pour ne pas figer dans le marbre de la Constitution cette nouvelle catégorie. Après la reconnaissance par le juge constitutionnel de la catégorie d'autorités administratives indépendantes dès 1984², le constituant a ainsi définitivement assis l'existence de cette catégorie d'autorités. Il a renvoyé au législateur organique la mission de définir des points essentiels de cette nouvelle institution de protection des droits et libertés : attributions, modalités d'organisation, de saisine et d'intervention, incompatibilités.

Par ailleurs, le **législateur organique** s'est également intéressé aux AAI locales auprès des collectivités ultramarines. En application des articles 74 et 77 de la Constitution, il est seul compétent pour autoriser les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie à créer de telles autorités dans la mesure où ces autorités exercent, par substitution aux autorités locales, des prérogatives auparavant détenues par les collectivités ultramarines, que ce soit un pouvoir d'investigation, de contrôle, de sanction, de réglementation ou de règlement des différends. En deux occasions, la loi organique a donc permis la constitution d'autorités indépendantes locales pour intervenir dans des compétences qui n'appartiennent plus à l'État :

- depuis 2011, la Polynésie française peut « créer des autorités administratives indépendantes, pourvues ou non de la personnalité morale, aux fins d'exercer des missions de régulation dans le secteur économique »³ ;

- depuis 2013, la Nouvelle-Calédonie peut créer des autorités administratives indépendantes (non pourvues de la personnalité morale) aux fins d'exercer des missions de régulation⁴.

¹ Le Conseil constitutionnel a jugé qu'« en érigeant le Défenseur des droits en « autorité constitutionnelle indépendante », le premier alinéa de l'article 2 [de la loi organique] rappelle qu'il constitue une autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution [et] 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 Conseil constitutionnel, 26 juillet 1984, n° 84-173 DC.

³ Article 30-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁴ Article 27-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

À ce jour, ces dispositions se sont traduites par la création d'une seule autorité indépendante : l'autorité de la concurrence en Nouvelle-Calédonie, par la loi du pays du 3 avril 2014¹.

Enfin, il est à noter que d'autres autorités indépendantes sont confortées par des **engagements internationaux** ou des **obligations issues du droit de l'Union européenne**. Il en est ainsi, par exemple :

- du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, institué à la suite de la signature par la France, le 16 septembre 2005, du protocole facultatif se rapportant à la convention des Nations unies (18 décembre 2002) contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

- de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) traduisant en droit français la résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993, également appelée « Principes de Paris » ;

- de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dont l'existence est désormais garantie par l'article 8 de la Charte européenne des droits fondamentaux qui prévoit que le respect des règles relatives à la protection des données personnelles est soumis au contrôle d'une « *autorité indépendante* ».

Le maintien d'une autorité indépendante en charge de ces compétences s'impose donc au législateur, même s'il reste libre de les associer avec d'autres compétences au sein d'une même autorité.

(3) Des fusions notables

Sur la période retenue par votre rapporteur, soit depuis 2006, le Parlement a procédé ou autorisé des fusions d'autorités indépendantes préexistantes en deux occasions.

D'une part, la loi organique n° 2011-333 et la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relatives au **Défenseur des droits** ont supprimé, à compter de la création de cette nouvelle institution de rang constitutionnel, 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).

¹ Loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie.

Votre rapporteur ne néglige pas les difficultés matérielles auxquelles le premier titulaire de la fonction, M. Dominique Baudis, a dû faire face comme Défenseur des droits mais ces obstacles sont désormais, grâce à son action déterminée mais prudente, en voie de résorption. Notre collègue Virginie Klès, rapporteur pour avis budgétaire des crédits affectés au Défenseur des droits, a longuement développé ces aspects dans ses avis budgétaires de 2012 et 2013.

D'autre part, dans le cadre d'une habilitation du Parlement, le Gouvernement a instauré une **Autorité de contrôle prudentiel** (ACP) par 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. La création de cette autorité a entraîné la fusion de quatre institutions dont l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, qui avait la qualité d'AAI.

De surcroît, comme l'a souligné devant votre rapporteur le secrétaire général de l'ACPR, l'Autorité de contrôle prudentiel créée en 2010 a vu sa compétence étendue à la prévention et à la résolution des crises bancaires, ce qui a permis d'éviter la création d'une nouvelle autorité distincte de l'ACP. Cette modification statutaire a seulement conduit à créer un collège spécifique au sein de l'autorité existante. À cet égard, la constitution et l'évolution de l'ACPR est, à double titre, exemplaire.

b) Des rapprochements en cours, des fusions en débat

(1) Une recherche de synergies de la part des autorités existantes

Parallèlement au processus de fusion engagé, le législateur a veillé à assurer une meilleure coordination des autorités qu'il avait créées. Cette volonté s'est manifestée lors de la création du Défenseur des droits et du maintien du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), de la CNIL et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui interviennent pourtant dans un champ d'activité proche de la nouvelle institution. Pour faciliter la coordination des différentes autorités, le législateur a introduit plusieurs **mesures de rapprochement**.

La loi a ainsi pu prévoir qu'un **représentant d'une autorité** siègerait au sein d'une autre pour assurer la liaison. À titre d'exemple, le Défenseur des droits siège *ex officio* au sein du collège de la CNIL, de la CNCDH et de la CADA. De même, la CADA comprend deux personnalités qualifiées désignées respectivement par le président de la CNIL et le président de l'Autorité de la concurrence.

Le rapprochement entre autorités s'opère aussi par la voie de **conventions** conclues entre elles pour régler le sort des réclamations qui interviennent en lisière de leurs missions respectives. Le Défenseur des droits a ainsi conclu, dès le 28 novembre 2011, avec le CGLPL une convention pour coordonner leur action, assurer leur information mutuelle et la transmission de réclamations selon leurs compétences respectives ou partagées. Ces modalités souples de travail en bonne entente reprennent

ainsi des dispositions législatives, par exemple, applicables aux relations entre les autorités de régulation économique sectorielles - CSA, ARCEP, CRE - et l'Autorité de la concurrence ou encore à la collaboration entre l'ACPR et l'autorité des marchés financiers (AMF)¹.

Enfin, le rapprochement s'exerce sur le plan des **moyens matériels et humains mis à disposition des autorités indépendantes**. Votre rapporteur préconisait, déjà en 2006, de « *mutualiser les fonctions de gestion comptable et des ressources humaines des AAI de petite taille* » (recommandation n° 21). Cette préconisation correspond à la réalité des AAI de faible taille en charge de la protection des droits et liberté dont les fonctions support sont assurées par les services du Premier ministre. Le siège de cinq d'entre elles se situe au 35 rue Saint-Dominique dans les locaux des services du Premier ministre : le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), la CADA, la CNCDDH et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS).

La mise en commun des moyens devrait trouver un nouvel élan avec le « Centre de Gouvernement » qui devrait accueillir, sur le site de Ségur dans le VIIème arrondissement de Paris, sept AAI. Ce rapprochement géographique ne peut que favoriser la collaboration des autorités qui se côtoieront ainsi quotidiennement.

Le projet immobilier Ségur-Fontenoy

Le nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services du Premier ministre présenté le 28 février 2012 au conseil de l'immobilier de l'État a reçu un avis favorable. Il vise au rassemblement de la plupart des services du Premier ministre et de sept autorités indépendantes (dont les deux principales en effectifs : le Défenseur des droits et la CNIL) dans un même ensemble immobilier constitué par les bâtiments des 20 avenue de Ségur et 3 place de Fontenoy à l'horizon 2016. Les autorités indépendantes occupent actuellement 6 immeubles pris à bail et un site domanial mis à disposition par les services du Premier ministre.

Cette opération majeure doit permettre, après restructuration du site, de réduire le nombre d'implantations à 18 (pour 38 actuellement) et de porter la diminution des surfaces à 15 % par rapport à 2007 (70 % pour les seuls baux privés). L'ensemble immobilier offrira un cadre de travail fonctionnel, entièrement modernisé et mis aux normes les plus récentes de qualité environnementale, d'accessibilité, d'hygiène et de sécurité.

Le projet proposé prévoit de destiner notamment l'immeuble Fontenoy à l'hébergement des autorités indépendantes (avec une occupation majoritaire du Défenseur des droits et de la CNIL) et celui de Ségur aux services du Premier ministre.

Source : avis budgétaire de Mme Virginie Klès²

¹ Il est institué par la loi un pôle commun entre l'ACPR et l'AMF pour coordonner leurs activités et offrir un « point d'entrée commun » (art. L. 612-47 du code monétaire et financier).

² Cf. Projet de loi de finances pour 2013 : Protection des droits et libertés, avis de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 154, 2012-2013) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-17/a12-154-17.html>).

(2) Des pistes de fusion ou d'absorption

Au-delà des efforts de rapprochement, la question de la fusion de plusieurs autorités indépendantes reste en débat. En 2006, l'Office parlementaire considérait que « *le législateur ne doit pas rejeter a priori toute réorganisation du paysage des AAI qu'il a créées* », estimant au contraire que « *l'examen régulier de l'activité de chaque autorité par les organismes parlementaires compétents peut, le cas échéant, faire émerger des possibilités de fusion ou d'absorption de nature à simplifier notre système d'autorités administratives indépendantes, notamment en matière de régulation* ».

En 2014, cette recommandation conserve, aux yeux de votre rapporteur, toute sa pertinence. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les débats qui persistent ou ont émergé sur la fusion de certaines autorités. Sans souci d'exhaustivité, votre rapporteur signale la question relative :

- au rapprochement entre la CNIL et la CADA en raison de la dématérialisation progressive des documents administratifs ;
- à l'absorption par le CSA de l'HADOPI qui s'est posée lors du débat, à l'automne 2013, du projet de loi sur l'indépendance de l'audiovisuel ;
- au rapprochement du CSA et de l'ARCEP jugé souhaitable par ceux mettant en avant la convergence des réseaux ;
- à 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 ;
- à 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.

2. Des créations intervenues dans des circonstances niant tout effort de rationalisation

Cette multiplication du nombre des autorités indépendantes conduit à s'interroger sur les circonstances dans lesquelles elles ont été créées. En effet, pour limiter la croissance exponentielle de cette catégorie, le rapport de l'Office parlementaire de 2006 préconisait le respect de certaines conditions.

a) Une compétence du législateur à réaffirmer et à encadrer

Constant que « *seul le Parlement [pouvait] consentir des exceptions au principe de responsabilité du Gouvernement devant lui, par la mise en place d'autorités échappant au contrôle hiérarchique du pouvoir exécutif* », le rapport de 2006 en déduisait le monopole du législateur pour la création de toute AAI. **La loi est ainsi seule à même non seulement de légitimer, mais également de garantir l'indépendance de ces autorités administratives.** C'est pourquoi le rapport de 2006 formulait la recommandation suivante :

« Recommandation n° 4 : Affirmer dans la Constitution, ou dans une loi organique complétant l'article 34 de la Constitution, la compétence du législateur pour fixer les règles concernant la création et l'organisation des autorités administratives et publiques indépendantes »

(1) Une compétence du législateur perçue comme purement symbolique

Force est de constater que si plus aucune AAI n'a été créée par voie réglementaire, la compétence de la loi pour l'organisation et plus particulièrement la fixation des règles garantissant l'indépendance de ces autorités n'est pas toujours perçue comme exclusive. La création du Médiateur du livre en est une illustration.

Introduit par un amendement du Gouvernement lors de son examen en première lecture au Sénat, l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation énumère les missions du Médiateur du livre : la conciliation des litiges portant sur l'application des lois relatives au prix du livre et du livre numérique¹ ainsi que des litiges portant sur l'activité éditoriale des éditeurs publics. Pour cette dernière mission, le Médiateur du livre se substitue au médiateur de l'édition publique, institué par une circulaire du 9 décembre 1999.

Pour exercer ces missions, le Médiateur du livre ne disposera d'autres pouvoirs que celui d'adresser des recommandations aux parties en cas d'échec de la conciliation, recommandations que les parties ne seront pas tenues de suivre. L'objet de l'amendement précise en outre : *« la création du Médiateur du livre ne doit pas apporter de restriction à ce qui doit relever de la liberté de négociation commerciale. À la différence d'autres autorités administratives, le Médiateur du livre n'a pas le pouvoir de fixer par une décision administrative un des aspects de la relation commerciale »*.

L'article dispose par ailleurs que si *« le Médiateur du livre peut formuler des préconisations afin de faire évoluer les dispositions normatives relevant de son champ de compétences »*, il ne fait rapport qu'au ministre chargé de la culture, non au Parlement.

Il convient enfin de noter que le dispositif de l'article 144 ne qualifie nullement le Médiateur du livre d'autorité administrative indépendante, ni ne mentionne son indépendance. Les modalités de désignation du Médiateur sont d'ailleurs renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Pour conclure, le Médiateur du livre ne semble répondre à aucun des critères permettant de le qualifier d'autorité administrative indépendante, malgré l'assertion figurant dans l'objet de l'amendement qui l'a créé : *« 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*

¹ Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre et loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique.

missions ». Votre rapporteur observe à ce propos que le caractère performatif du discours juridique ne s'était jusqu'à présent encore jamais étendu aux objets des amendements, dont il convient de rappeler qu'ils n'ont aucune valeur normative.

Votre rapporteur regrette donc que cet article ait été maintenu dans la loi malgré les doutes de certains collègues parlementaires qui, à l'instar du député Lionel Tardy, s'interrogeaient sur l'urgence de la création d'une telle AAI qu'aucune étude d'impact ne venait justifier.

On se souvient en effet que le rapport de 2006 souhaitait encourager le regroupement des autorités administratives indépendantes et préconisait à cet égard de « *faire précéder la création de toute nouvelle autorité d'une évaluation déterminant si les compétences qui seraient confiées à cette nouvelle entité ne pourraient être exercées par une autorité existante (recommandation n° 7)* ».

(2) Des choix parfois contestables

Si, dans le cas du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), il ne s'agit pas à proprement parler d'une création, la question de l'évaluation préalable à sa transformation en autorité administrative indépendante aurait dû, selon votre rapporteur, être posée.

Créé par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires était jusqu'à présent un organisme consultatif chargé d'examiner si les conditions de l'indemnisation étaient réunies et de formuler une recommandation au ministre de la défense sur les suites qu'il convenait de donner à une demande d'indemnisation. Le ministre restait libre de suivre ou non cette recommandation.

À l'occasion de l'examen de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, un amendement, porté par notre collègue Corinne Bouchoux et les membres du groupe écologiste, a érigé ce comité consultatif en une AAI décisionnelle, afin de « *lever tout soupçon de partialité que certains détracteurs de [la] loi formulent concernant le rôle décisionnel du ministre de la défense en matière d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français* ». L'article 53 de cette loi¹ insère donc au sein de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 les dispositions garantissant l'indépendance du CIVEN : composition, modalités de désignation de ses membres, conditions d'exercice de leur mandat.

Bien qu'il faille se féliciter de l'insertion dans la loi de ces dispositions – plutôt que d'un simple renvoi à un décret en Conseil d'État –, votre rapporteur observe que la composition de la nouvelle AAI reprend celle du comité consultatif auquel elle se substitue, telle que prévue par la loi

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

et le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de celle-ci¹, à l'exception d'un membre nommé sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires, qui doit être un médecin compétent dans le domaine de l'épidémiologie.

S'il comprend la préoccupation du législateur de marquer symboliquement l'indépendance des décisions prises en cette matière délicate, votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'opportunité d'ériger au rang d'AAI une commission d'indemnisation. Il remarque que l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé. Il s'interroge donc sur le choix qui a été fait d'une transformation du CIVEN en AAI plutôt qu'en un établissement public administratif, choix qu'une étude d'impact aurait probablement permis de justifier.

Ces deux exemples du Médiateur du livre et du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires témoignent pour votre rapporteur de la nécessité, d'une part, de **réaffirmer la compétence du législateur non seulement pour la création, mais aussi pour l'organisation des AAI**, et, d'autre part, d'**encadrer cette compétence par l'obligation d'évaluation préalable pour toute création, extension de compétence ou transformation d'une AAI**.

b) La pertinence douteuse de la distinction entre AAI et API à la lumière de la multiplication des API

Le rapport de l'Office parlementaire de 2006 prenait acte de l'apparition, avec la création de l'Autorité des marchés financiers (AMF) par la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, d'une nouvelle catégorie : les autorités publiques indépendantes (API).

À la différence des AAI et à l'instar des établissements publics, les API sont dotées de la personnalité morale, ainsi que le précise fréquemment la loi. Cela emporte trois conséquences :

- la **capacité d'ester en justice** ;

- l'**autonomie financière**, puisqu'aux termes du 1^o du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une ressource établie au profit de l'État peut faire l'objet d'une affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale ;

- la **responsabilité**, susceptible d'être mise en cause dans des contentieux indemnitaires.

¹ Le CIVEN comprend un président, conseiller d'État ou conseiller à la Cour de cassation, nommé sur proposition respectivement du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour de cassation, et sept personnalités dont au moins quatre médecins nommés sur proposition du Haut conseil de la santé publique, à raison de leur compétence dans les domaines de la radiopathologie ou de la réparation des dommages corporels.

Observant que « *le passage du statut d'autorité administrative indépendante à celui d'autorité publique indépendante [était] conçu à lui seul comme une garantie du renforcement de l'indépendance de l'organisme concerné* », le rapport de 2006 s'interrogeait sur la pertinence de cette conception. Pesant les avantages et les inconvénients de ce statut, il concluait par un appel au législateur à faire un usage parcimonieux de cette nouvelle catégorie :

« Recommandation n° 5 : Limiter le développement des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale aux seuls instances dont l'activité se prête à la perception de taxes ou de droits et soumettre l'adoption de ce statut à une évaluation approfondie de ses avantages et inconvénients »

(1) Des interrogations sur la réalité de l'autonomie budgétaire des autorités publiques indépendantes

À l'occasion du changement de statut du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu API dotée de la personnalité morale, à la suite de l'adoption de la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, notre collègue Virginie Klès s'était interrogée, dans le cadre de l'avis budgétaire qu'elle a présenté au nom de notre commission en novembre dernier, sur l'effectivité de ce changement de statut en terme d'autonomie budgétaire¹.

Au regard du document budgétaire, créé par l'article 106 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (*cf. infra*), qui retrace les crédits des six autorités qui s'étaient vu jusqu'alors dotées de la personnalité morale², elle constatait que le statut d'API recouvrait des réalités budgétaires très différentes selon le type de ressources dont les autorités disposent.

En effet, si la LOLF permet de doter les API de taxes affectées, seules trois autorités ont bénéficié de cette faculté : l'ARAF, l'AMF et la HAS. Notre collègue Virginie Klès notait cependant que, si le législateur choisit d'affecter des taxes aux API, il ne peut qu'en encadrer le taux dans une fourchette, sa fixation relevant du pouvoir réglementaire. Ainsi, le taux des taxes affectées à l'AMF est-il fixé par le ministre chargé du budget.

Au surplus, certaines taxes affectées sont soumises à plafonnement depuis l'introduction de cette mesure par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. L'objectif de ce plafonnement est double : ajuster les ressources aux besoins réels des affectataires et les faire contribuer à la

¹ Cf. Projet de loi de finances pour 2014 : Protection des droits et libertés, avis de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 162, 2013-2014) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-17/a13-162-17.html>).

² Jusqu'à la transformation du CSA en autorité publique indépendante, six autorités disposaient de ce statut et figuraient donc dans le document budgétaire dédié : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), l'Autorité des marchés financiers (AMF), la Haute autorité de santé (HAS), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) et le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C).

maîtrise de la dépense publique. Tel est le cas de la taxe affectée à l'ARAF, plafonnée à 11 millions d'euros de recettes dans les lois de finances pour 2012 et 2013, le produit supplémentaire étant reversé au budget de l'État. Un plafonnement similaire de la taxe affectée à l'AMF a été instauré par la dernière loi de finances.

Ressources des autorités publiques indépendantes (prévisions pour 2014)

	Ressources de l'État		Autres ressources publiques	Ressources propres et autres	Total
	Subvention de l'État	Ressources fiscales affectées			
AFLD <i>part du total</i>	7 800 000 € 89,44 %			921 000 € 10,56 %	8 721 000 €
ARAF <i>part du total</i>		0 ¹ 100 %			
AMF <i>part du total</i>		78 622 000 € 98 %		1 570 000 € 2 %	80 192 000 €
HAS <i>part du total</i>	14 800 000 € 32,39 %	0 ² 0	29 600 000 € 64,79 %	1 288 810 € 2,82 %	45 688 810 €
HADOPI <i>part du total</i>	6 000 000 € 100 %				6 000 000 €
H3C <i>part du total</i>				NC* 100 %	

* Non communiqué à la date d'élaboration du « jaune ». Pour information, réalisation 2012 : 8 738 000 €. Source : commission des lois à partir des données du « jaune » sur les autorités publiques indépendantes

À côté de ces taxes affectées, d'autres ressources propres peuvent être attribuées aux API :

- les droits et contributions prévus par les articles L. 821-5 et L. 821-6-1 du code de commerce, auxquels est soumise la profession des commissaires aux comptes, constituent l'unique ressource du H3C, qui ne voient plus ses crédits inscrits au budget de l'État depuis 2008 ;

- l'AFLD touche le produit de prestations d'analyses ou de prélèvements réalisés pour des fédérations internationales ou organisations antidopage étrangères ;

- l'AMF se finance à hauteur de 2 % par la vente de publications et l'organisation de colloques.

¹ L'ARAF est financée par un prélèvement obligatoire auquel sont soumises les entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferroviaire. En 2014, l'ARAF a proposé que les excédents de ressources dont elle dispose reviennent exceptionnellement aux entreprises ferroviaires qui acquittent la taxe affectée ; elle a en conséquence pris une délibération proposant de fixer à zéro euro le droit fixe pour l'année 2014. À titre indicatif, ce droit lui a rapporté 10 750 000 euros en 2012.

² La HAS peut bénéficier de deux ressources fiscales affectées : une fraction de la taxe sur les dépenses engagées par les laboratoires pharmaceutiques et la taxe "guichet".

La HAS quant à elle bénéficie d'une autre ressource publique en sus de la subvention annuelle provenant du budget de l'État : une dotation de l'assurance maladie dont le montant est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, qui couvrira près de 65 % de ses ressources en 2014.

Notre collègue Virginie Klès constatait enfin que loin d'échapper à la « régulation budgétaire », les trois API qui se voient allouer des subventions, constituant pour deux d'entre elles la majeure partie de leurs ressources, avaient connu en 2013 de forts « gels » et « surgels », atteignant jusqu'au tiers du montant des crédits inscrits en loi de finances initiales : 10 % pour l'AFLD, 33 % pour l'HAS et 33,8 % pour l'HADOPI. Et de conclure qu'à défaut de ressources propres, le gain pour une AAI de voir son statut évoluer en celui d'API n'apportait aucune garantie supplémentaire en termes de ressources provenant de l'État.

L'analyse conduite par notre collègue Virginie Klès vient ainsi confirmer ce que le rapport de 2006 présentait déjà, à savoir que **du point de vue de l'autonomie financière, la transformation en autorité publique indépendante n'est intéressante que pour les seules autorités susceptibles d'appuyer la totalité de leur budget sur la perception de ressources propres.**

Quant à l'argument selon lequel les API disposeraient d'une plus grande autonomie de gestion que les AAI dans la mesure où toutes les décisions sont prises par son organe délibérant et non plus par l'État, il apparaît qu'il faille également le nuancer depuis l'introduction à l'article 72 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 d'un **plafond d'autorisation des emplois des API**. Bien qu'un doute subsiste sur la valeur réellement contraignante de ce plafond d'emplois¹, la volonté de rapprocher API et AAI à cet égard apparaît comme évidente dans l'esprit des auteurs de cette disposition, MM. René Dosière et Christian Vanneste : « *il n'y a pas lieu de les exonérer (...) des règles de discipline budgétaire qui s'appliquent aux services de l'État, à ses établissements publics et autres opérateurs, ainsi qu'aux autres autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale* ».

¹ Comme l'expliquait la rapporteure générale de la commission des finances du Sénat en 2011 en effet, « dans le cas des opérateurs [également soumis à plafond d'emplois depuis le 1^{er} janvier 2009], ce plafond est présenté comme le mandat donné aux représentants de l'État siégeant dans les instances chargées de voter les budgets. Les API, si elles ont en commun avec les opérateurs d'avoir la personnalité morale, sont indépendantes et par conséquent aucun représentant de l'État ne siège dans leurs collèges. Le plafond qu'il est proposé de leur appliquer pourrait donc être soit trop rigide, soit inopérant. » *Aucune clarification n'ayant été apportée jusqu'à présent, il existe donc une incertitude sur le caractère réellement limitatif du plafond d'emplois fixé pour une API en loi de finances.*

En résumé, comme le relevait notre collègue François Trucy à propos de la possibilité d'attribuer à l'ARJEL la personnalité morale, « *l'argument tiré d'une plus grande indépendance est avant tout symbolique et déclaratoire* »¹.

(2) Une capacité d'ester en justice à double tranchant

Déjà en 2006, l'opportunité d'attribuer à toutes les AAI la faculté d'ester en justice avait été examinée. La question a de nouveau été posée s'agissant du Défenseur des droits, auquel une proposition de loi de notre collègue Esther Benbassa proposait d'ouvrir la possibilité de porter une action en justice au nom de victimes de discrimination².

Le Défenseur des droits a hérité de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances (HALDE) la faculté de présenter de sa propre initiative des observations devant les juridictions, notamment devant le juge pénal³. Si M. Louis Schweitzer, alors président de la HALDE, indiquait au rapporteur de l'Office parlementaire en 2006 qu'il jugeait que l'attribution de la personnalité morale ne présentait aucun intérêt pour cette autorité du fait de cette prérogative, il pourrait même être ajouté que cela risquerait de se révéler contre-productif.

En effet, dans l'hypothèse où le Défenseur des droits se verrait doté de la faculté d'être partie à un procès, il ne pourrait faire usage dans une même affaire des importantes prérogatives d'investigation qu'il détient en vertu de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits⁴ et de cette nouvelle faculté, sauf à ce qu'une séparation stricte des différents services soit assurée. À défaut d'une telle séparation, il existerait un risque réel d'inégalité des armes entre les parties, donc de cassation du jugement pour atteinte au droit à un procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'homme. Cependant, une telle séparation interne aux services du Défenseur des droits, outre qu'elle rendrait nécessaire une augmentation considérable de ses moyens, risquerait de paralyser ce qui fait l'efficacité de son action.

Aussi votre rapporteur rejoint-il les observations formulées en 2006 selon lesquelles **la transformation d'une AAI en API ne doit être réalisée qu'après analyse rigoureuse des avantages et des inconvénients qu'une telle transformation emporterait.**

¹ Cf. Rapport d'information de M. François Trucy, fait au nom de la commission des finances (n° 17, 2011-2012) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r11-017/r11-017.html>).

² Cf. la proposition de loi organique de Mme Esther Benbassa et de ses collègues du groupe écologiste relative aux pouvoirs du Défenseur des droits (n° 861, 2013-2014).

³ Cf. l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

⁴ Le Défenseur des droits dispose d'un large pouvoir d'investigation, allant de la demande d'explications, au besoin par l'audition de la personne mise en cause qui peut se faire assister d'un conseil de son choix (article 18), à la vérification sur place, le cas échéant sous le contrôle du juge (article 22), en passant par la faculté de se faire communiquer toute information et pièce utile à l'accomplissement de sa mission, ni secret de l'enquête ni secret de l'instruction ne pouvant lui être opposé (article 20). En cas de réticences, le Défenseur des droits peut adresser des mises en demeure ou saisir le juge des référés (article 21).

B. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE CONFORTÉ ET RENFORCÉ

Les AAI étant par nature indépendante du Gouvernement, il appartient au Parlement d'apprécier leur action. Ce contrôle est logique dans la mesure où ces AAI exercent, pour certaines, des prérogatives auparavant exercées par le Gouvernement qui est, pour sa part, soumis au contrôle du Parlement en application de l'article 24 de la Constitution.

La rédaction de l'article 24 de la Constitution issue de la révision du 23 juillet 2008 assigne d'ailleurs au Parlement pour mission le contrôle du Gouvernement mais également **l'évaluation des politiques publiques**. Les AAI étant organiquement distinctes du Gouvernement, leur contrôle relève indéniablement de la seconde branche des missions du contrôle parlementaire.

Comme l'exposait votre rapporteur en 2006, *« la légitimité des AAI procède d'une délégation de pouvoir consentie par les institutions »*, ce qui ne peut suffire à leur assurer une légitimité démocratique. Au demeurant, aucun représentant d'AAI rencontré par votre rapporteur au cours de ses auditions n'a manifesté d'hostilité de principe devant ce contrôle. Au contraire, la présidente de la HADOPI a résumé un sentiment général : *« le contrôle parlementaire est le corollaire indispensable de l'indépendance et de la légitimité de notre institution »*.

Dans son rapport de 2006, votre rapporteur recommandait un **renforcement du contrôle parlementaire des autorités indépendantes** par une reddition de comptes plus fréquente des AAI devant les assemblées parlementaires. Il invitait ainsi, de manière générale, à *« réaliser régulièrement, au sein des commissions compétentes, l'évaluation des AAI existantes afin d'envisager, le cas échéant, leur réorganisation »* (recommandation n° 6). Cette recommandation s'adresse, à titre principal, aux commissions permanentes qui, en vertu de l'article 22 de notre Règlement, *« assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, (...) l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois »*.

Comme le soulignait votre rapporteur en 2006, deux procédures se prêtent en particulier au contrôle des AAI : la présentation d'un rapport annuel au Parlement et le contrôle budgétaire.

1. Le suivi de l'activité des AAI

Comme en 2006, votre rapporteur considère toujours le **rapport annuel d'activité des AAI** comme l'outil privilégié de leur contrôle sous réserve que :

- ces rapports soient **systématiquement déposés devant le Parlement** (recommandation n° 27) ;

- que leur contenu comporte des **rubriques obligatoires** : bilan de l'utilisation par l'autorité des crédits par l'AAI et de la mise en œuvre de ses prérogatives, règles de déontologie dont elle s'est dotée, présentation des règles et de la doctrine qu'elle suit dans l'exercice de ses missions (recommandation n° 28) ;

- que leur **présentation soit systématique** devant les commissions permanentes compétentes de chaque assemblée (recommandation n° 29).

À ce jour, aucune disposition générale n'impose le dépôt auprès des deux assemblées parlementaires d'un rapport annuel pour chaque AAI ou API. Cependant, depuis 2006, une telle obligation a été prévue ponctuellement pour certaines AAI, parallèlement à une transmission de ce rapport au Gouvernement ou au Président de la République¹. Pour d'autres AAI comme la CCSDN, la transmission d'un rapport auprès du Parlement ne relève encore que de l'usage.

En tout état de cause, le contenu de ces rapports ne fait actuellement l'objet d'aucune harmonisation rendue obligatoire par la loi. Dans l'esprit de votre rapporteur, ce rapport devrait également être l'occasion pour les AAI de formuler des recommandations ou des propositions d'évolution législative ou réglementaire, leur permettant ainsi de se saisir d'une difficulté que leur activité a mise en lumière.

Les organes parlementaires ont parallèlement développé le nombre d'auditions des représentants des AAI. Ces auditions sont menées aussi bien dans le cadre de l'activité législative que des missions de contrôle du Parlement, qu'elles soient organisées par un rapporteur ou devant une commission, une délégation ou un office.

À titre d'exemple, depuis 2008, 117 auditions de représentants d'AAI ont été organisées au sein de votre commission des lois.

Répartition des auditions de représentants d'autorités indépendantes menées par la commission des lois et ses rapporteurs (2008-2013)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'auditions	11	10	29	20	16	31

Autorités indépendantes	Nombre d'auditions depuis 2008
Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	1
Autorité de la concurrence	8
Autorité des marchés financiers (AMF)	5

¹ Cf. l'annexe n° 2

Autorités indépendantes	Nombre d'auditions depuis 2008
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	1
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	2
Comité consultatif national d'éthique (CCNE)	1
Commission consultative du secret de la Défense nationale (CCSDN)	3
Contrôleur général des lieux de privation de libertés	16
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	6
Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)	11
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	4
Commission nationale de déontologie de la Sécurité (CNDS)	4
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	20
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	2
Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)	4
Conseil supérieur de l'audiovisuel	1
Défenseur des droits	10
Défenseur des enfants	5
Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	7
Haut Conseil du commissariat aux comptes	1
Médiateur de la République	5

L'accroissement du nombre des AAI depuis 2006 et l'existence d'AAI de faible taille rend d'autant plus nécessaire pour la représentation nationale de recevoir un rapport annuel de la part de chacune d'entre elles afin de porter un jugement sur leur action. L'harmonisation de leur contenu faciliterait ce contrôle, rendant plus aisé les éventuelles comparaisons et mettant en lumière les différences d'approche des AAI. Votre rapporteur ne peut donc que renouveler ses recommandations de 2006.

L'audition systématique d'un nombre particulièrement élevé d'AAI pourrait néanmoins solliciter fortement certaines commissions parlementaires. En sens inverse, ne prévoir cette audition que pour certaines AAI risquerait d'écarter les AAI de faible taille qui sont d'ores et déjà les moins entendues par les commissions parlementaires. Pour résoudre cette contradiction, pourrait être reprise la proposition que votre rapporteur esquissait en 2006 visant à organiser cette audition annuelle en alternance à l'Assemblée nationale et au Sénat.

2. Un contrôle de l'adéquation entre les moyens et les missions

Si le montant des budgets des AAI par rapport à celui de l'État relativise fortement l'intérêt de leur contrôle budgétaire en termes purement financiers, « *la discussion des projets de loi de finances et des projets de loi de règlement devrait constituer l'autre temps fort du contrôle démocratique de l'activité des AAI* » comme le rappelait votre rapporteur en 2006.

De surcroît, l'enjeu financier est inégal d'une autorité à une autre. D'une part, le montant du budget peut, aux extrémités du spectre des AAI, varier du simple au centuple. D'autre part, la nature des ressources destinées à ces autorités diffèrent entre AAI et API. En effet, du fait de leur personnalité morale, les API peuvent bénéficier de taxes spécialement affectées et non simplement de crédits budgétaires, même si, comme il a été précédemment relevé, le montant de ces ressources fiscales est réduit par rapport au financement en provenance du budget de l'État.

Le contrôle budgétaire reste néanmoins un **rendez-vous annuel pour le Parlement** afin de s'assurer de l'adéquation entre les missions confiées à une AAI ou une API et les moyens budgétaires et humains qui sont mis à sa disposition pour les assurer. Ce contrôle budgétaire est le corollaire de l'activité législative du Parlement : un constat sur le niveau des crédits accordés à une autorité doit pouvoir se traduire par une adaptation – à la hausse ou à la baisse – du périmètre des missions confiées à l'autorité.

Déjà en 2006, votre rapporteur le constatait : « *l'absence d'évaluation de l'impact budgétaire des extensions de compétence des AAI peut se révéler, à terme, préjudiciable à leur fonctionnement et à leur indépendance* ». Cette observation milite, une fois de plus, pour n'envisager la création ou l'extension de compétence d'une autorité indépendante qu'après une sérieuse étude d'impact.

Votre rapporteur constate que depuis 2006, le Parlement s'est doté de **nouveaux instruments pour le contrôle budgétaire des autorités existantes**, ces instruments ayant été, pour l'essentiel, introduits à la suite d'initiatives parlementaires.

a) *Un regroupement des crédits budgétaires*

En 2006, votre rapporteur s'était intéressé à la place des autorités indépendantes dans la nouvelle architecture budgétaire résultant de la loi organique n° 2001-691 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Si le projet de regrouper les crédits budgétaires des AAI au sein d'un même programme avait été esquissé, l'architecture budgétaire a finalement conduit à ce que « *les AAI demeurent réparties au sein de plusieurs missions, sans critère précis* ».

Depuis 2006, **la lisibilité budgétaire s'est renforcée**. Ainsi, sous l'impulsion du Sénat, plusieurs AAI en charge de la protection des libertés ont été regroupées au sein d'un seul programme budgétaire : le programme

Protection des droits et libertés au sein de la mission *Direction de l'action du gouvernement* rattachée au Premier ministre. Regroupant avant la création du Défenseur des droits onze AAI, ce programme, qui rassemble désormais le budget de neuf AAI, fait, depuis sa création, l'objet d'un avis budgétaire au nom de votre commission des lois. Est ainsi pleinement satisfaite la recommandation de votre rapporteur qui souhaitait « *rassembler les AAI au sein d'une mission budgétaire « Régulation et protection des libertés » [...] »* (recommandation n° 19).

Le responsable de ce programme demeure le secrétaire général du Gouvernement, ce qui, au regard de l'autonomie budgétaire des autorités concernées, peut soulever une objection de principe. Le constat formulé en 2006 selon lequel la LOLF n'a pas été conçue pour les AAI reste pertinent. Ce constat doit cependant être nuancé par l'absence de volonté manifeste de la part des AAI d'assumer le rôle de responsable de programme, ce qui impliquerait pour elles de se doter de moyens humains supplémentaires au détriment parfois de leurs missions essentielles.

En outre, notre collègue Virginie Klès le soulignait dans son avis budgétaire de 2012 : « *la logique budgétaire portée par la LOLF s'adapte dans les faits aux autorités indépendantes pour ne pas contrevenir à leur indépendance* »¹. Elle s'appuyait alors sur « *le soin que les services du Premier ministre déploient pour, dans le cadre budgétaire imposé par la LOLF, assurer effectivement cette indépendance* » et sur sa traduction dans la charte budgétaire signée le 20 avril 2009 entre les autorités indépendantes et le secrétariat général du Gouvernement afin de favoriser le dialogue de gestion avec les services du Premier ministre.

La genèse du programme budgétaire *Protection des droits et libertés*

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis, au nom de votre commission, des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* avait estimé nécessaire de protéger les crédits des autorités administratives indépendantes, en créant, au sein de cette mission, un programme spécifique regroupant les sept autorités administratives indépendantes (AAI) du programme *Coordination du travail gouvernemental*.

L'amendement présenté en ce sens avait été adopté à l'unanimité par notre assemblée, après un avis favorable de la commission des finances, mais contre l'avis du Gouvernement. M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, avait en effet indiqué que l'initiative de Mme Jacqueline Gourault n'était pas conforme à l'article 7 de la LOLF en vertu duquel un programme « *concourt à une politique publique définie* », la défense des droits et libertés ne pouvant être regardée comme une politique publique.

L'Assemblée nationale s'est rangée à cet argument et l'amendement n'a finalement pas été retenu par la commission mixte paritaire.

¹ Cf. Projet de loi de finances pour 2013 : *Protection des droits et libertés, avis de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 154, 2012-2013) précédemment cité.*

Fort des recommandations du rapport de l'Office parlementaire, le Sénat a de nouveau adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, toujours contre l'avis du Gouvernement, deux amendements identiques (l'un de votre commission des lois, l'autre de la commission des finances) tendant à identifier les crédits des AAI dans un programme spécifique de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. L'amendement a, une nouvelle fois, été rejeté en commission mixte paritaire.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, à l'initiative des seuls rapporteurs spéciaux de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, MM. François Marc et Michel Moreigne le Sénat a, pour la troisième fois, adopté ce même amendement.

Si la commission mixte paritaire n'a, une nouvelle fois, pas confirmé l'adoption de l'amendement, elle a décidé la création d'un groupe de travail pour réexaminer la question.

Comprenant Mme Jacqueline Gourault, M. Patrice Gélard, MM. François Marc et Michel Moreigne, ainsi que M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ce groupe s'est réuni le mercredi 9 avril 2008 et a décidé d'adresser un courrier au Premier ministre demandant la modification de la nomenclature budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2009 afin d'instituer un programme spécifique *Protection des droits et libertés*. Le Gouvernement y a répondu favorablement.

Source : avis budgétaire de M. Jean-Claude Peyronnet¹

À l'inverse, l'éclatement des crédits budgétaires au sein de plusieurs programmes budgétaires perdure pour certaines AAI. Lors de son audition par votre rapporteur, le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a indiqué que le budget de l'ASN relevait de cinq programmes différents² répartis au sein de quatre missions budgétaires. Cette situation est préjudiciable non seulement à l'AAI dans sa gestion budgétaire mais également au Parlement pour contrôler la réalité des moyens qui sont octroyés à l'ASN.

b) L'approfondissement de la logique de performance

Depuis 2006, le Parlement s'est attaché à développer des instruments budgétaires de contrôle des AAI et des API. Comme le relevaient nos collègues députés René Dosière et Christian Vanneste dans leur rapport d'information d'octobre 2010, les API constituent un « *angle mort du point de vue de l'information du Parlement* ».

En effet, les API ne sont ni incluses dans le champ des opérateurs de l'État, qui font l'objet d'une annexe générale au projet de loi de finances - un « *jaune* » budgétaire -, ni évoquées, même de manière indirecte, dans les projets annuels de performances lorsque leurs ressources ne sont pas budgétaires, mais fiscales ou issues de recettes de nature quasi-commerciale.

¹ Cf. Projet de loi de finances pour 2009 : Protection des droits et libertés, avis de M. Jean-Claude Peyronnet, fait au nom de la commission des lois (n° 104, 2008-2009) (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a08-104-8/a08-104-8.html>).

² Sont concernés, de manière inégale, les programmes budgétaires n° 181, 217, 333, 218 et 190.

Le Parlement a donc étendu aux API des règles qui ne leur étaient pas applicables.

D'une part, il a institué par l'article 106 de la loi de finances pour 2012 un nouveau **document budgétaire imposant une présentation budgétaire aux API semblable à celle applicable aux crédits budgétaires des AAI** qui sont compris dans le budget de l'État¹.

D'autre part, il a été proposé, par voie parlementaire au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2011, d'instaurer le principe selon lequel la loi de finances fixe un plafond d'emplois pour ces autorités au même titre que pour l'État. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré cette disposition en rappelant que « *seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances* ». En revanche, il a ouvert la voie à ce que le législateur, sans fixer la règle par avance pour tous les exercices budgétaires, détermine chaque année ce plafond d'emploi, ce qu'il fait depuis l'adoption de la loi de finances pour 2012², instaurant ainsi un principe « coutumier ».

Notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale du budget pour le Sénat, prédisait en 2011 que « *l'amélioration de l'information permettra au Parlement d'examiner régulièrement la situation financière, les emplois et les performances des autorités concernées, sur le fondement de quoi il lui sera loisible d'adapter leurs moyens* ».

¹ « Art. 106. – À compter du 1^{er} janvier 2012, le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Cette annexe générale récapitule, par autorité et pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

« 1° Le montant constaté ou prévu de leurs dépenses ;

« 2° Le montant constaté ou prévu des produits des impositions de toute nature, des subventions budgétaires et des autres ressources dont elles bénéficient ;

« 3° Les emplois rémunérés par ces autorités.

« Ce rapport comporte également, pour chacune de ces autorités, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro. Il expose, par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante. Il rappelle, de la même façon, les emplois utilisés par l'autorité et dont le coût est supporté par un autre organisme.

« À compter du 1^{er} janvier 2013, ce rapport comporte également une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

« Cette annexe générale est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés aux organismes divers habilités à les percevoir. »

² *Le Conseil a précisé qu'*« indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État ».

3. Un droit de regard croissant sur les nominations

a) Les nominations d'origine parlementaire

Le suivi parlementaire s'est, depuis l'origine, effectué à travers les **membres nommés à l'initiative du Parlement voire les parlementaires qui siégeaient eux-mêmes au sein d'une autorité**. À cet égard, comme l'indiquait à votre rapporteur lors de son audition, M. Xavier-Thierry Girardot, secrétaire général adjoint du Gouvernement, un équilibre doit être trouvé dans le nombre de parlementaires siégeant au sein des AAI afin de ne pas créer une confusion des pouvoirs entre le Parlement et l'autorité en question.

À l'exception des autorités qui ne comptent pas de collègue - comme le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou le Médiateur de l'énergie -, les AAI comportent traditionnellement des membres nommés par des organes parlementaires. S'inspirant des désignations au sein du Conseil constitutionnel, plusieurs autorités, notamment de « première génération », comportent des membres nommés, en nombre identique, par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale.

Il convient cependant de clairement **distinguer l'hypothèse d'une nomination effectuée par des organes parlementaires de la nomination, au sein de ces autorités, de parlementaires eux-mêmes**.

En effet, la personne désignée par le président d'une assemblée parlementaire ou par une assemblée parlementaire elle-même peut ne pas être parlementaire. Tel est le cas des nominations par le Président du Sénat ou de l'Assemblée nationale, à l'instar de l'Autorité de régulation de l'activité ferroviaire (ARAF), l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Si la nomination est conditionnée à la désignation d'une « personnalité qualifiée »¹, un parlementaire ne peut être nommé que s'il dispose d'une compétence particulière dans le secteur concerné, ce qui réduit fortement une telle hypothèse, les parlementaires n'ayant pas vocation à siéger comme « expert ».

Le législateur peut même **interdire la nomination par un organe parlementaire d'un membre du Parlement**. Il en est ainsi de la personnalité qualifiée désignée par chaque président d'assemblée au sein du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui ne peut exercer un mandat parlementaire ou avoir, dans les trois dernières années, exercé ce mandat².

¹ Certains textes constitutifs distinguent les « personnalités qualifiées » des éventuelles nominations de parlementaires es-qualité pour lesquelles des compétences spécifiques ne sont pas exigées.

² 4° et 5° du II de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

À l'inverse, certaines autorités comportent des parlementaires *ex officio*, même s'ils peuvent être formellement nommés par un organe non parlementaire. À titre d'exemple, la CNCDH compte un député et un sénateur qui sont désignés par un arrêté du Premier ministre. Il est même des parlementaires qui intègrent ou président des AAI, indépendamment de toute initiative parlementaire et sans que la loi n'oblige à la désignation d'un parlementaire. Notre collègue Axel Türk a ainsi présidé de 2004 à 2011 la CNIL, en étant élu par le collège de la commission. De même, notre collègue, alors député, Jean-Claude Lenoir a exercé les fonctions de Médiateur de l'énergie durant quelques mois lors de la création de l'autorité avant d'être remplacé par un ancien député, M. Denis Merville, de 2007 à 2013 puis un autre ancien député, Jean Gaubert, l'actuel titulaire de ces fonctions jusqu'en 2019.

Cette situation est désormais impossible pour les parlementaires puisque l'article L.O. 145 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, prévoit une **incompatibilité** entre le mandat parlementaire et « *la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante* ». S'agissant du Défenseur des droits, l'incompatibilité de ses fonctions avec le mandat parlementaire est même prévu par l'alinéa 3 de l'article 71-1 de la Constitution.

Enfin, certaines autorités, comme la CNIL, cumulent les deux modalités de désignation :

- deux personnalités qualifiées, désignées respectivement par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale ;

- deux députés et deux sénateurs désignés par leur assemblée respective.

Depuis 2006, la diversité de ces modalités de désignation n'a pas profondément été modifiée, la création d'AAI ou d'API aboutissant à recourir indifféremment à l'une d'entre elles ou à les combiner. Dans ces conditions, **tout effort de généralisation d'une formule au détriment d'une autre pourrait remettre en cause des équilibres patiemment recherchés au sein des différentes autorités**, ce qui n'apparaît pas comme une priorité.

b) Le contrôle parlementaire des nominations

(1) Les nominations du Président de la République

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a instauré une innovation importante à l'article 13 de la Constitution en subordonnant certaines nominations du chef de l'État à l'absence d'opposition parlementaire. Ce mécanisme, qui dépasse le cas des AAI, concerne toutefois quinze d'entre elles en vertu de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010. Il convient d'y ajouter le Défenseur des droits par renvoi direct de l'article 71-1 de la Constitution.

Nominations du Président de la République au sein des AAI soumises au contrôle des commissions permanentes du Parlement

Autorité concernée	Emploi ou fonction concerné
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Défenseur des droits	Défenseur
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège

Selon la procédure actuelle, le nom du candidat pressenti pour exercer des fonctions au sein de l'AAI 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.

En application de l'article 13 de la Constitution, ne peuvent être soumises à cette procédure que les nominations qui répondent à deux conditions :

- la nomination doit résulter d'un décret du Président de la République, ce qui exclut notamment du champ de la procédure les présidents d'AAI élus par le collège, comme le président de la CNIL ou le président de la HADOPI ;

- l'emploi ou une fonction présente une « importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

Cette dernière condition fait l'objet d'un contrôle réduit à l'erreur manifeste d'appréciation de la part du Conseil constitutionnel qui est obligatoirement saisi puisque la liste des emplois visés est fixée par la loi organique. Si ce contrôle a pu, un temps, paraître formel, il s'est cependant traduit en une occasion par une censure, le juge constitutionnel estimant que la présidence de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) ne présentant pas une importance suffisante en matière de garantie des droits et des libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation pour figurer parmi cette liste¹.

La soumission à cette procédure de nouvelles nominations au sein des AAI pourrait être envisagée. Le Sénat a d'ailleurs adopté, le 9 octobre 2013, une proposition de loi organique de nos collègues François Marc et Michèle André visant à soumettre la nomination du président de l'ARJEL à cette procédure. Lors de la nomination de M. Charles Coppolani en février 2014 à la présidence de l'ARJEL, ce projet de loi n'avait pas été adopté par l'Assemblée nationale² ; cependant, comme la indiqué le nouveau président de l'ARJEL lors de son audition par votre rapporteur, il a été convenu avec la commission des finances de notre assemblée qu'il serait entendu aussitôt après sa nomination, ce qui fut fait le 25 février 2014, soit le lendemain de la parution du décret qui le nommait.

Cette solution pragmatique offre une alternative intéressante à la solution consistant à compléter la liste fixée par la loi organique du 23 juillet 2010 pour l'application de l'article 13 de la Constitution. Elle pourrait notamment être étendue aux nominations qui, ne relevant pas d'un décret du Président de la République, ne peuvent pas être soumises à la procédure de l'article 13 de la Constitution.

(2) Les nominations parlementaires

Depuis 2006, les nominations auxquelles procèdent les assemblées parlementaires sont soumises à une exigence de pluralisme. Cette exigence n'a été introduite que pour la désignation des députés et sénateurs siégeant à qualité au sein de la CNIL, par l'article 54 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Cette disposition doit permettre d'assurer la représentation de l'opposition au sein du collège de la CNIL. Cette règle pourrait être utilement étendue à d'autres AAI qui comportent en leur sein plusieurs parlementaires comme membres *ex officio*.

¹ Conseil constitutionnel, 14 novembre 2013, n° 2013-677 DC.

² Adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013, ce texte n'a jamais été débattu en séance publique.

Le contrôle parlementaire sur les nominations au sein des AAI s'est également développé sur les nominations auxquelles procèdent les présidents des assemblées parlementaires. En effet, la loi n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a prévu la désignation d'une personnalité qualifiée par chaque président d'assemblée au sein du collège de la HATVP, sous réserve de l'avis conforme exprimé à la majorité des trois cinquièmes par la commission des lois de l'assemblée concernée.

Cette procédure qui s'inspire de celle issue de l'article 13 de la Constitution en diffère tant sur le principe que sur les modalités. Sur le principe, cette procédure introduit un contrôle interne aux assemblées, ce qui conduit le Conseil constitutionnel à en admettre la constitutionnalité dans la mesure où cette disposition est relative au fonctionnement des assemblées¹. S'agissant des modalités, la loi fixe comme seul principe – inversé par rapport à celui de l'article 13 de la Constitution –, celui d'une majorité « positive » des trois cinquièmes pour approuver la nomination et non pour s'y opposer. La publicité et les modalités de vote relèvent des règlements de chaque assemblée.

Huit ans après le précédent rapport, le bilan que l'on peut dresser de la situation des AAI est donc en demi-teinte au regard des recommandations formulées alors, dont certaines doivent être réitérées. Certes, le contrôle parlementaire de ces autorités s'est nettement amélioré, ce qui était indispensable dès lors qu'elles sont indépendantes de l'exécutif, échappant donc au contrôle traditionnel de l'action du Gouvernement par le Parlement. En revanche, on ne peut que regretter la poursuite d'un développement anarchique de cette catégorie juridique, en l'absence de toute vision d'ensemble.

II. VERS UN « STATUT GÉNÉRAL » DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES ?

Regrettant déjà ce défaut de vision transversale de la catégorie des AAI, le rapport de l'Office parlementaire de 2006 formulait la recommandation suivante :

« Recommandation n° 9 : Adopter un cadre législatif définissant les caractéristiques communes des AAI au regard de leur indépendance, de leurs procédures de sanction et la publication d'un rapport annuel »

La détermination d'un tel cadre contraindra le législateur à s'interroger enfin sur la définition de l'AAI.

¹ Conseil constitutionnel, 13 décembre 2012, n° 2012-658 DC.

A. UNE QUESTION PERSISTANTE : QU'EST-CE QU'UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE ?

Jusqu'à présent essentiellement doctrinal, le débat sur la définition et la fixation d'une liste des AAI doit nécessairement se déplacer sur le terrain législatif dans la mesure où, incidemment, la qualification d'AAI à commencer de produire des effets juridiques.

1. Le renouvellement de la question avec l'apparition de règles transversales

Comme le montrent les exemples récents de création d'AAI, le législateur continue en la matière de procéder au coup par coup, secteur par secteur, sans se préoccuper de l'inscription du nouvel organisme qu'il crée dans un ensemble plus vaste. Or, depuis quelques années, **les renvois à la notion générique d'AAI ou d'API tendent à se multiplier.**

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur s'est livré à un exercice de recensement de ces règles transversales. Ces dernières peuvent relever soit du domaine législatif, soit du domaine réglementaire et avoir des conséquences variables, certaines se révélant d'importance, d'autres plus anodines.

- **Des règles de prévention des conflits d'intérêts**

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit dans le code électoral un article L.O. 145 édictant, d'une part, une **incompatibilité** entre le mandat de député et, par extension, de sénateur, et la présidence d'une AAI ou d'une API, et, d'autre part, une incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction de membre des telles autorités, sauf désignation *à* qualité.

La loi ordinaire accompagnant cette loi organique, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, a, quant à elle, créé pour tout membre de ces autorités l'obligation de souscrire une **déclaration d'intérêts** et une **déclaration de situation patrimoniale**.

Les règles de déontologie instaurées par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, ont été étendues aux agents des AAI, son article 87 prévoyant la consultation de la **commission de déontologie** avant tout « pantouflage ».

- **Des règles relatives aux agents des autorités administratives et publiques indépendantes**

Ces autorités jouissent parfois d'une grande liberté dans la gestion de leurs personnels, notamment pour le recrutement de leurs agents puisqu'elles comptent parmi les « *institutions administratives spécialisées de*

l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission » figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État, auxquelles l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, accorde la faculté d'écarter la règle selon laquelle les emplois permanents à temps plein sont occupés par des fonctionnaires.

Pour leurs agents fonctionnaires en revanche, les principales règles du statut de la fonction publique trouvent à s'appliquer. Aussi des dispositions réglementaires précisent-elles les conditions de désignation des **organismes de gestion du personnel** : comité technique¹, commission administrative². L'article 18-1 du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'**exercice du droit syndical** dans la fonction publique étend également aux AAI l'obligation d'établir un bilan social comprenant « *des informations et des statistiques sur les moyens de toute nature effectivement accordés aux organisations syndicales au cours de l'année écoulée* ».

Quant aux personnels susceptibles d'être employés par les AAI, des décrets autorisent l'affectation en position d'activité d'agents issus de certains corps³ ou exerçant certains emplois⁴.

Les articles L. 111-1 et L. 131-3-2 du code de la propriété intellectuelle appliquent aux agents des AAI les règles relatives au **droit à la jouissance d'une œuvre pour son auteur** et à la cession du droit d'exploitation d'une œuvre à l'État.

- **Des règles encadrant les actes des autorités administratives et publiques indépendantes**

L'article L. 120-1 du code de l'environnement soumet à l'obligation générale de **consultation du public** les projets de décision des AAI et des API susceptibles d'avoir un impact sur l'**environnement**. Il convient de noter que cette disposition est issue d'un amendement du Gouvernement qui visait expressément les décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire.

¹ Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État (comité technique de proximité ou spécial pour les AAI non dotées de la personnalité morale) ; décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au conseil supérieur de la fonction publique de l'État (prise en compte des résultats des élections aux CT des AAI pour la composition du CSFPE).

² Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (possibilité de créer une commission consultative paritaire pour les AAI n'ayant pas la personnalité morale).

³ Décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 portant statut particulier du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts ; décret n° 2007-616 du 27 avril 2007 portant statut particulier du corps des ingénieurs des mines ; décret n° 2012-1098 du 28 septembre 2012 portant statut particulier du corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'État.

⁴ Décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État (possibilité d'avoir des sous-directeurs et des chefs de services dans les AAI).

De même, le droit commun pour l'**entrée en vigueur des actes publiés au format électronique** s'applique aux décisions de ces autorités en vertu du décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au *Journal officiel* de la République française. En conséquence, l'article R. 421-1 du code de justice administrative fixe le point de départ du **délaï de recours** contre les décisions individuelles de ces autorités à compter de leur publication électronique au *Journal officiel*.

- **Des règles relatives aux moyens des autorités administratives et publiques indépendantes**

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la **gestion budgétaire et comptable publique** précise les règles applicables à ces autorités : son article 75 par exemple donne au président d'une AAI la qualité d'ordonnateur secondaire.

L'article R. 318-7 du code de la route inclut les véhicules des AAI dans le périmètre du « **parc automobile** » à prendre en compte pour l'obligation de détenir une part de véhicule propre.

Une AAI peut recevoir dans les bâtiments qui lui sont affectés le dépôt d'œuvres et objets d'art du Fonds national d'art contemporain (FNAC).

Deux autres règles peuvent également être mentionnées :

- l'article 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit rend inapplicable la procédure de consultation ouverte substitutive, faisant obligation de respecter la procédure normale pour la **consultation des AAI** ;

- l'article L. 141-3-1 du code des juridictions financières ouvre la faculté à la **Cour des comptes** d'obtenir l'assistance des AAI dans ses enquêtes sans que le secret puisse lui être opposé.

Cet inventaire permet donc de constater que **les références à la catégorie des AAI et des API sont non seulement de plus en plus nombreuses, mais touchent également de plus en plus de secteurs.**

2. Des qualifications disparates

Or, **il existe une incertitude sur les organismes effectivement concernés par ces règles transversales.** En effet, si le législateur a pris la peine pour chacune de ces règles de préciser si elle s'applique aux AAI, aux API ou aux deux sous-catégories, il n'a pas fait preuve de la même rigueur concernant la qualification de chacun des organismes au moment de sa création.

Comme on l'a vu précédemment avec l'exemple du Médiateur du livre, il arrive que le législateur ne qualifie pas un organisme d'AAI alors même que telle semblait être son intention. Dans le même temps, il a fait

preuve d'une grande imagination dans la qualification de certaines autorités : à côté des AAI et des API dotées de la personnalité morale, figurent ainsi deux « *autorités indépendantes* » - le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté -, une « *commission qui exerce sa mission en toute indépendance* », la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), un « *organisme indépendant* », le Haut conseil des finances publiques, enfin une « *autorité constitutionnelle indépendante* » en la personne du Défenseur des droits.

Lorsqu'il les a créés, l'intention du législateur était-elle de soumettre chacun de ces organismes à des règles transversales qui, pour certaines, n'avaient pas encore été édictées ? Inversement, en décidant de soumettre de manière générale les AAI à ces nouvelles règles, avait-il à l'esprit chacune de ces autorités ? Les missions et prérogatives de chacune de ces instances justifient-elles effectivement de leur imposer des contraintes fortes comme l'obligation pour leurs membres de déposer des déclarations de patrimoine auprès de la HATVP ?

Ces questions méritent d'autant plus d'être posées que jusqu'à présent, la liste des AAI à laquelle on se réfère usuellement n'a pas été dressée par le législateur mais par la doctrine, s'appuyant en partie sur la jurisprudence. Ainsi, à côté de ces organismes dont le législateur a souhaité souligner spécifiquement l'indépendance, figurent :

- une instance qualifiée d'AAI par le Conseil constitutionnel : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)¹,

- une instance qualifiée d'AAI par le Conseil d'État : la Commission de régulation de l'énergie (CRE)²,

- les autres instances n'étant qualifiées d'AAI que par l'étude du Conseil d'État de 2001 qui fait autorité en la matière³ ou les débats parlementaires. On pourra ainsi citer par exemple les trois Médiateurs du cinéma, de l'énergie et du livre, le Bureau central de tarification, la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles ou encore la Commission paritaire des publications et agences de presse.

La très grande hétérogénéité des AAI au sens où l'entend la doctrine rend incertaine l'application de ces règles transversales à certaines instances. Ce constat appelle donc un effort de définition par le législateur lui-même.

¹ Cf. la décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 qualifiant comme telle l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), devenue depuis l'ARCEP.

² Conseil d'État, 3 mai 2011, SA Voltalis, n° 331858.

³ Cf. Conseil d'État, rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes.

Votre rapporteur reste toutefois sceptique sur l'opportunité d'une définition légale de l'AAI dans la mesure où l'intérêt de cette catégorie réside précisément en l'adaptabilité des AAI à leurs missions. À défaut de définition, il revient cependant au législateur d'indiquer les critères qui caractérisent une AAI. Une piste serait de limiter ces autorités à celles qui détiennent des pouvoirs de régulation ou de sanction.

Il pourrait également être envisagé de dresser dans la loi une liste des AAI à l'instar de celle qui figure dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cet exercice, qui supposerait par la suite une actualisation de la liste au gré des évolutions législatives, ne permettrait pas de faire l'économie d'une révision générale des qualifications expresses des autorités.

Votre rapporteur insiste en effet sur la nécessité de **qualifier expressément dans la loi un organe d'AAI lorsque le législateur entend lui rendre applicable les règles transversales**. Cette obligation de qualification expresse contraindra le législateur à harmoniser les formules figurant dans la loi, ainsi qu'à réexaminer, au cas par cas, la pertinence d'une telle qualification. Dès lors qu'une telle démarche aura été effectuée, le secrétariat général du Gouvernement pourra actualiser la liste des AAI figurant sur le site Internet *Légifrance*.

B. RASSEMBLER ET HARMONISER LES PRINCIPES ESSENTIELS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES AAI-API

À la suite du constat qu'il dressait de la diversité des règles encadrant l'activité des AAI, votre rapporteur invitait le Parlement à « adopter un cadre législatif définissant les caractéristiques communes des AAI au regard de leur indépendance, de leurs procédures de sanction et de la publication d'un rapport annuel » (recommandation n° 9).

L'inspiration que le législateur a pu tirer, lors de l'institution de nouvelles autorités, du régime des précédentes autorités a conduit à des convergences réelles entre les statuts d'AAI. **Cette harmonisation spontanée n'a cependant pas remplacé l'effort de systématisation** qui doit présider à la création d'un véritable corpus de règles applicables sans distinction aux AAI. En 2014, encore plus qu'en 2006, le Parlement se doit d'édicter ce « statut général » des AAI pour rendre à cette catégorie sa cohérence, son intérêt et sa raison d'être.

Dans cet exercice, la loi doit veiller à concilier deux objectifs de prime abord contradictoire : **assurer l'unité de la catégorie des AAI sans ôter à cette formule sa souplesse** sur laquelle repose son succès auprès du législateur.

1. Des règles d'organisation à unifier

a) La composition des autorités

Parallèlement à la question de la délimitation du périmètre des AAI, existe celle du recensement des membres de ces autorités. D'apparence évidente, la signification de l'expression « *membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* », recèle des interrogations fortes lorsqu'elle est appliquée à certaines autorités.

Comme l'ont indiqué à votre rapporteur les représentants de la HATVP lors de leur audition, cette qualification peut fortement varier d'une autorité à une autre ; or, elle est déterminante pour distinguer les personnes soumises à l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts et de patrimoine en application de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Quelques exemples concrets illustrent cette difficulté : faut-il considérer comme membre de l'autorité le seul Défenseur des droits ou l'ensemble des membres des collèges de l'institution comprenant notamment les adjoints du Défenseur ? Au sein de la HAS, les membres de l'ensemble des commissions spécialisées, y compris celles créées à l'initiative de la HAS, relèvent-ils de cette catégorie ?

Pour votre rapporteur, le législateur devrait définir le critère permettant de distinguer les « membres » de ces autorités, d'autant plus si la loi renvoie à cette notion en y attachant des effets juridiques allant jusqu'à d'éventuelles sanctions pénales en cas de manquement aux obligations déclaratives¹.

Sans que la réflexion ne soit pleinement aboutie à ce stade, votre rapporteur suggère que ne soient considérées comme « membres » que les personnes investies des fonctions lorsque l'autorité est unipersonnelle (CGLPL, Médiateur de l'énergie, etc.) ou les personnes appartenant au collège investi de la compétence de droit commun lorsqu'il existe (CNIL, HATVP, ARAF, etc.).

b) La présence d'un commissaire du Gouvernement

En 2006, votre rapporteur avait suggéré d' « *assurer la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès des autorités dotées d'un pouvoir réglementaire* ».

Ce commissaire du Gouvernement, sans disposer de compétences décisionnelles, représente au sein d'autorités existantes le Gouvernement, disposant parfois de la faculté de solliciter une seconde délibération, de

¹ Le fait de ne pas déposer ces déclarations, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ainsi que de l'interdiction des droits civiques ou d'exercer une fonction publique (article 26 de la loi n° 2013-906 du 11 octobre 2013).

présenter des observations ou de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour. Selon l'idée de votre rapporteur, ce commissaire du gouvernement doit « *faciliter la conciliation des pouvoirs réglementaires des AAI et du pouvoir exécutif, en favorisant la prise en compte, par les premières, des intérêts nationaux ou de considérations de politique générale* ».

Cette recommandation a reçu un accueil réservé. Lors de son audition, le président de l'ASN a souligné le soupçon d'absence d'indépendance à l'égard du Gouvernement que pouvait faire peser la présence d'un tel commissaire auprès de l'autorité.

En outre, selon lui, l'intérêt de cette fonction resterait limité, des contacts réguliers avec les ministères permettant d'assurer le lien avec le Gouvernement.

Votre rapporteur est sensible à ces objections qui ne remettent néanmoins pas totalement en cause l'utilité du commissaire du Gouvernement, contrepartie de l'abandon de compétence qu'accepte le Gouvernement au bénéfice de l'autorité. Il observe cependant que depuis 2006, seules deux autorités créées – l'ACPR¹ et la CNCDH² – comptent en leur sein un représentant du Gouvernement, ce qui laisse supposer que le Gouvernement lui-même n'est pas forcément désireux d'une telle représentation auprès de l'ensemble des AAI.

Dans ces conditions, si la question de la présence d'un commissaire du Gouvernement peut légitimement se poser lors de la création d'une nouvelle autorité, la généralisation de cette formule n'est plus une solution aussi évidente qu'en 2006.

c) Le mandat des membres

(1) La durée du mandat

En 2006, votre rapporteur préconisait d'harmoniser la durée des mandats des membres des autorités à un mandat unique de six ans, avec un renouvellement par tiers tous les deux ans pour les autorités comptant un collègue (recommandation n° 22).

La lecture des différents statuts fait apparaître une **relative harmonisation de la durée de mandat** à cinq ou six années, ce qui satisfait globalement l'attente de votre rapporteur.

En revanche, une forte disparité, sans véritable justification, perdure sur la possibilité de reconduire le mandat d'un membre. Trois hypothèses existent parmi les statuts d'AAI :

- le mandat n'est pas renouvelable, comme pour le CGCPL ;

¹ Le directeur général du Trésor et, éventuellement, le directeur de la sécurité sociale peuvent siéger auprès de formations de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (art. L. 612-11 du code monétaire et financier).

² Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés peuvent participer sans voix délibérative aux travaux de la commission (art. 1^{er} de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007).

- le mandat ne peut être renouvelé qu'une fois, à l'instar de la CNIL ;
- le mandat peut être indéfiniment renouvelé, en l'absence de dispositions contraires.

Ces différences ne reposant sur aucun élément objectif, elles instituent des situations inévitables entre membres des différentes autorités.

Pour votre rapporteur, il appartient au législateur d'y mettre fin en adoptant une règle générale. Dans ce cadre, la règle de non-reconduction du mandat devrait être privilégiée.

(2) La fin anticipée du mandat

Le mandat des membres peut également être abrégé en raison de motifs légitimes : l'intéressé est alors révoqué.

Actuellement, la procédure de révocation diffère sensiblement d'une autorité à une autre. Ainsi, elle peut relever du Gouvernement par décret – comme pour les membres de l'ARAF – ou d'une procédure interne sur décision du collège, sur l'exemple de la CNIL ou de l'ASN.

Or, votre rapporteur estime qu'une telle procédure doit constituer une garantie statutaire de l'indépendance des membres des AAI à l'égard de l'extérieur mais aussi des autres membres de l'autorité à laquelle ils appartiennent, ce qui devrait motiver l'intervention du législateur.

Aussi votre rapporteur estime-t-il que la loi devrait énumérer de manière exhaustive les cas justifiant une révocation (empêchement, manquement à une obligation, incompatibilité) en exigeant qu'elle soit prononcée par le collège à une majorité qualifiée. Cette procédure devrait être adaptée pour les autorités ne comptant pas de collège, en recourant à un tiers.

d) La nomination de personnalités qualifiées

Si la plupart des AAI-API comporte en leur sein des personnalités qualifiées, ce que votre rapporteur ne souhaite pas remettre en cause, il appelait en 2006 à « soumettre la nomination de personnalités qualifiées au sein du collège d'une AAI à des exigences de compétence en rapport direct avec le domaine d'intervention de l'autorité » (recommandation n° 24).

Si cette recommandation paraît découler directement de la fonction de personnalité qualifiée, votre rapporteur regrette qu'une telle précision ne soit pas systématiquement prévue dans les différents statuts des AAI. Si certains textes constitutifs la mentionnent - tels ceux de l'ACPR ou de l'ARJEL -, d'autres ne le prévoient pas expressément, comme pour la HADOPI ou la HATVP. Enfin, d'autres textes constitutifs requièrent, sans distinction, une compétence pour l'ensemble des membres nommés, ce qui est le cas pour l'ASN ou l'ARAF.

Face à ce foisonnement, votre rapporteur ne peut que renouveler son souhait que les règles constitutives des AAI intègrent, de manière plus claire, la recommandation qu'il avait formulée en 2006.

2. Des règles de fonctionnement à harmoniser

a) *L'autonomie d'expertise*

Pour disposer de leur propre expertise, les AAI ont la faculté de recruter, dans la limite du plafond d'emploi et des crédits budgétaires qui leur sont affectés, du personnel. Selon les autorités, la situation de ces agents publics varient. En 2013, notre collègue Virginie Klès, rapporteur pour avis budgétaire, rappelait la coexistence de plusieurs statuts professionnels au sein et entre les autorités.

La coexistence de multiples statuts professionnels au sein et entre autorités indépendantes

Le statut des agents employés par les autorités est très divers : fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé pour une durée déterminée ou non. Ce fait est remarqué tant entre les autorités indépendantes qu'en leur sein même.

Le recours massif par certaines autorités indépendantes à des contractuels, par exception à la priorité donnée aux fonctionnaires lors du recrutement à un emploi de l'État, s'explique par la recherche de personnels ne correspondant à aucune spécialité présente dans la fonction publique. Il en est ainsi de la CNIL pour les métiers très spécialisés en matière d'informatique.

Une autre raison avancée pour justifier le recours aux contractuels est l'indépendance des autorités. Ainsi, la CNCDH rappelle que « le fait que la très grande majorité de l'équipe soit constituée de contractuels est une volonté des Nations unies qui recommandent que le personnel des Institutions Nationales des Droits de l'Homme [ce que la CNDH est au regard de la résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993] ne soit pas composé de plus de 25 % de fonctionnaires ». Cette justification est, eu égard aux garanties statutaires de la fonction publique française, moins forte que la précédente.

La coexistence de ces différents statuts n'est pas sans soulever des comparaisons entre agents. Cependant, conscientes de ce phénomène, les autorités indépendantes s'attachent à harmoniser les régimes notamment indemnitaires applicables aux agents quel que soit leur statut. La situation au sein de l'institution du Défenseur des droits est à cet égard marquante.

Un autre fait notable est la diversité des catégories de fonctionnaires employés par les autorités indépendantes.

Une forte concentration de fonctionnaires d'encadrement voire d'encadrement supérieur (catégorie A et « A + ») existe au CSA et au CGLPL. Cette situation se justifie pleinement au regard des missions de régulation de ces autorités.

À l'inverse, les autorités indépendantes de taille modeste, telles que la CNCIS ou la CCSDN rémunèrent du personnel relevant majoritairement de la catégorie C. Cette situation tient compte du fait que ces autorités indépendantes fonctionnent grâce à des collaborateurs extérieurs, rémunérés pour leurs prestations, ou par les membres de l'autorité qui exercent cette fonction, à titre accessoire, et perçoivent alors un complément de rémunération.

Source : avis budgétaire de Mme Virginie Klès¹

L'existence de cette expertise est une richesse souvent ignorée, y compris parmi les pouvoirs publics. Le Parlement pourrait utilement confronter les données transmises par ces autorités avec celles communiquées par le Gouvernement. Lors de son audition, le président de l'ARAF soulignait auprès de votre rapporteur que les informations communiquées au Parlement mériteraient d'être confrontées à celles détenues par les AAI, ce qui renforcerait l'éclairage du législateur.

La possibilité pour les AAI de disposer d'une expertise propre ne doit néanmoins pas conduire à constituer des doublons entre les services de l'État et ceux de ces autorités. Aussi votre rapporteur renouvelle sa recommandation d'ouvrir au Gouvernement et aux administrations d'État la faculté de saisir pour avis les AAI de toute question relevant de leur domaine de compétence, avec pour contrepartie, la possibilité pour les services des AAI-API de pouvoir accéder à l'expertise de l'administration traditionnelle (recommandation n° 14).

Dans le même esprit, votre rapporteur avait souhaité en 2006 favoriser l'échange d'informations entre AAI et juridictions, insistant « *sur la possibilité pour les AAI de présenter, à la demande des juridictions, des observations à l'occasion de l'examen d'affaires dont elles ont eu à connaître et sur la possibilité pour les juridictions de saisir les AAI de demandes d'avis faisant appel à leur capacité d'expertise* » (recommandation n° 15).

Votre rapporteur espère donc l'adoption désormais d'une disposition législative générale traduisant ces orientations.

b) Des exigences renforcées en matière d'exercice du pouvoir de sanction

Parmi les pouvoirs détenus par les AAI, le pouvoir de sanction est celui qui les rapproche le plus de l'exercice de fonctions, si ce n'est juridictionnelles, quasi-juridictionnelles. En 2006, votre rapporteur rappelait les conséquences juridiques qui résultaient de la détention par ces autorités du pouvoir de sanctionner, notamment sur le plan financier.

Dans l'exercice de ces prérogatives, le juge européen comme français contrôle le respect par ces autorités des stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

¹ Cf. Projet de loi de finances pour 2013 : Protection des droits et libertés, *avis de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 154, 2012-2013) précédemment cité.*

libertés fondamentales (CEDH) qui assure le droit à un procès équitable. Sur ce fondement, a ainsi été mise en cause la participation du rapporteur ayant conduit des mesures d’instruction la formation chargée de délibérer¹.

Par souci de prévenir cette difficulté, le législateur a fait le choix, pour plusieurs autorités, de séparer organiquement les fonctions de poursuite et d’instruction de celles de jugement. Dans le droit fil de cette présentation, votre rapporteur souhaitait en 2006 que « *les plus petites d'entre elles disposent d'un collège suffisamment nombreux pour que puissent y être distribuées les fonctions de poursuite et de sanction, conformément aux exigences de l'article 6-1 de la CEDH* » (recommandation n° 2).

S’appuyant sur l’article 16 de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen de 1789, la jurisprudence constitutionnelle a confirmé que « *lorsqu'elles prononcent des sanctions ayant le caractère d'une punition, les autorités administratives indépendantes doivent respecter notamment le principe d'impartialité* »². Sur ce point, le Conseil constitutionnel a estimé qu’en n’assurant pas la séparation au sein de l’autorité entre, d’une part, les fonctions de poursuite et d’instruction des éventuels manquements et, d’autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, les règles de procédure méconnaissaient le principe d’impartialité et, partant, encourraient la censure.

Saisi de questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a censuré, à deux reprises, des dispositions méconnaissant cette distinction fonctionnelle à propos de l’ARCEP et du CSA. Ces décisions rendues en 2013 ont redonné une actualité à la recommandation formulée par votre rapporteur en 2006, rendant même son application plus stricte qu’elle n’était envisagée.

Pour remédier à ce vice d’inconstitutionnalité, le Parlement a habilité le Gouvernement à intervenir par voie d’ordonnance, ce qui a abouti à la publication de l’ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l’économie numérique. Une telle modification à propos de l’ARAF est en voie d’adoption dans le cadre de l’examen du projet de loi portant réforme ferroviaire en cours d’examen par le Parlement.

Pour résoudre cette difficulté, le législateur dispose de deux solutions :

- soit il institue un organe distinct au sein de l’autorité - généralement baptisé « commission des sanctions » - chargé de juger, lorsqu’il est saisi, en réservant ainsi au collège et à ses services le soin d’engager les poursuites et de mener l’instruction, ce qui est le cas pour la HADOPI, l’ARCEP ou l’ACPR ;

¹ Conseil d’État, 3 décembre 1999, Didier, n° 207434.

² Conseil constitutionnel, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC.

- soit il institue le collège comme organe de jugement en créant parallèlement un poste de rapporteur qui ne dépend pas de son autorité, comme pour l'Autorité de la concurrence.

Cette seconde solution suppose une activité en matière de sanctions suffisamment importante pour justifier la nomination, à plein temps, d'un rapporteur dédié aux seules fonctions de poursuite et d'instruction.

Cette question ayant été désormais clairement tranchée par la jurisprudence, le législateur doit veiller à revoir l'ensemble des procédures de sanction pour en assurer la parfaite conformité aux exigences constitutionnelles.

c) Un corpus déontologique des membres à parachever

La fixation de règles déontologiques aux membres des AAI a conduit la loi à poser des obligations applicables à l'ensemble des membres de ces autorités. Le 6^o de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique impose ainsi aux « *membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* » de déposer une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine auprès du président de la HATVP, cette dernière en contrôlant l'exactitude et la sincérité. Ces deux déclarations ne sont pas rendues publiques.

De même, à l'article L.O. 145 du code électoral, le législateur organique a également fixé, de manière générale, une incompatibilité parlementaire avec la présidence d'une AAI ou d'une API. En revanche, la fixation d'incompatibilités applicables aux membre par rapport aux activités qu'ils peuvent mener parallèlement n'est encore ni systématique, ni homogène.

Ces modifications satisfont ainsi partiellement la recommandation formulée par votre rapporteur en 2006 : « *appliquer aux membres des AAI un régime d'incompatibilité visant l'exercice de fonctions ou la détention d'intérêts au sein d'organismes qui pourraient être concernés par l'activité de l'autorité et la participation aux activités de l'autorité qui concerneraient des organismes au sein desquels les membres auraient exercé des fonctions ou détenu des intérêts* » (recommandation n° 23).

Des compléments restent néanmoins souhaitables pour envisager le cas des anciens membres des AAI. En 2006, votre rapporteur avançait l'idée que laisser définir par chaque AAI des incompatibilités *a posteriori*, relatives aux responsabilités auxquelles peuvent accéder les anciens membres du collège (recommandation n° 25). La loi pourrait ainsi habilitier les autorités à apprécier ces incompatibilités, sur le modèle de ce que prévoit l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 pour les anciens titulaires de fonctions gouvernementales ou exécutives locales.

Des différences demeurent cependant entre membres d'AAI, certains restant soumis à des dispositions spéciales en matière de déclaration des intérêts qu'ils détiennent ou de déport pour la prise de décision au sein de l'autorité. Cette spécificité avait été soulignée par notre collègue Nicole Bonnefoy, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux petites entreprises, s'agissant de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), à propos de dispositions introduites par l'Assemblée nationale qui prévoyaient des dispositions spéciales en matière de conflit d'intérêts¹.

La coexistence de ces règles peut conduire à de difficiles articulations tant il est délicat de mesurer si le législateur a souhaité, par une règle spéciale, déroger à une règle générale qui serait contenue dans la loi du 11 octobre 2013. Outre ce manque de lisibilité, cette superposition normative peut susciter une rupture d'égalité entre membres d'AAI difficilement justifiable. Votre rapporteur souhaite donc que le législateur se saisisse de cette question pour renvoyer au maximum à la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 afin d'éviter les doublons législatifs.

Enfin, le respect de règles déontologiques doit s'étendre aux services agissant sous l'autorité des membres de l'AAI. Conscient de cette nécessité, votre rapporteur préconisait en 2006 d'« *inciter chaque autorité à adopter des règles déontologiques internes pour assurer l'indépendance de ses services* » (recommandation n° 26). Cette recommandation, existante de manière éparse pour certaines autorités, mériterait également d'être généralisée par la loi à l'ensemble des AAI.

¹ À l'initiative de notre collègue Nicole Bonnefoy, le Sénat a adopté des amendements de votre commission des lois visant à renvoyer au « droit commun » fixé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

ANNEXE 1 TABLEAU RÉCAPITULATIF DES AAI

Le tableau ci-dessous recense, de manière extensive, les 42 instances ayant reçu de la loi ou de la jurisprudence la qualité d'autorité administrative indépendante, d'autorité publique indépendante ou d'autorité indépendante, ou dont la doctrine et les débats parlementaires ont considéré qu'elles pouvaient être assimilées à des AAI.

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
AUTORITÉS QUALIFIÉES D'AAI OU D'API PAR LE LÉGISLATEUR		
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ¹	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 114-3-1 du code de la recherche, issu de l'art. 9 de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006	Évaluation des établissements et organismes de recherche, des établissements d'enseignement supérieur, des formations et diplômes des établissements d'enseignement supérieur
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	Lutte contre le dopage dans les activités physiques et sportives
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	Contrôle des nuisances sonores liées principalement au développement des transports aériens et de l'activité aéroportuaire
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	Contrôle des entreprises d'assurance et de réassurance, mutuelles, institutions de prévoyance et institutions de retraite supplémentaires
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	Régulation des marchés pour garantir le libre jeu de la concurrence
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	Régulation du secteur du transport ferroviaire
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	Régulation du secteur des jeux en ligne

¹ La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit son remplacement par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), en cours d'installation.

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
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	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, information du public dans ces domaines
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	Régulation des opérations et de l'information financières, des produits d'épargne collective, des marchés et leurs infrastructures, des professionnels
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	Indemnisation des victimes des essais nucléaires français
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	Déclassification et communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en tant qu'objet présentant un caractère de secret de la défense nationale
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	Accès à tout document détenu par un service de l'État, une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme chargé de la gestion d'un service public
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	Qualifiée d'AAI par l'art. L. 243-1 du code de la sécurité intérieure, issu de l'art. 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991	Contrôle des interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications, transcriptions d'interception et opérations matérielles nécessaires à la mise en place de ces interceptions
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	Contrôle du traitement automatisé des données nominatives
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	Contrôle des comptes de campagne

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
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	Modalités d'organisation du débat public
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	Garantie de l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle
Défenseur des droits (DDD)	Qualifié d'« autorité constitutionnelle indépendante » par l'art. 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011	Médiation entre les citoyens et les administrations ou organismes chargés d'une mission de service public, protection des droits des enfants, lutte contre les discriminations, contrôle du respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité
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	Appréciation de l'utilité médicale de l'ensemble des actes, prestations et produits de santé pris en charge par l'assurance maladie. Mise en œuvre de la certification des établissements de santé. Promotion des bonnes pratiques et du bon usage des soins auprès des professionnels de santé et du grand public
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	Lutte contre le piratage et promotion de l'offre légale
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	Contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêt des membres du gouvernement, des titulaires d'un mandat électif et de personnes chargées d'une mission de service public
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	Surveillance de la fonction et de la profession de commissaire aux comptes

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
AUTORITÉS QUALIFIÉES D'INDÉPENDANTES PAR LE LÉGISLATEUR		
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	Problèmes éthiques et questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé
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 »	Conseil et proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire
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	Contrôle des lieux de privation de liberté
Haut Conseil des finances publiques (HCFP)	Qualifié d'« organisme indépendant » par l'art. 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012	Avis sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles reposent les projets de loi financiers
AUTORITÉS QUALIFIÉES D'AAI PAR LE JUGE		
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	Régulation du secteur des télécommunications et des activités postales
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	Régulation des secteurs de l'électricité et du gaz naturel
AUTORITÉS CONSIDÉRÉES COMME DES AAI PAR L'ÉTUDE DU CONSEIL D'ÉTAT DE 2001 ET LES RAPPORTS PARLEMENTAIRES		
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 CE, 19/01/98, <i>SNC Grand Littoral</i> , n° 182447	Tarification de la garantie de responsabilité civile obligatoire

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Art. 1652 du code général des impôts	Fixation des éléments à retenir pour le calcul du bénéfice agricole forfaitaire quand ils ne sont pas fixés par la commission départementale
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	Art. L. 534-4 du code de la consommation	Contrôle de tout type de produits et de services présentant des risques pour les consommateurs
Commission des infractions fiscales (CIF)	Art. L. 228 du livre des procédures fiscales	Plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts
Commission des participations et des transferts (CPT)	Art. 3 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986	Évaluation des actifs des entreprises privatisables transférés au secteur privé et détermination des modalités de cession
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, COB, n° 204425	Étude et proposition de règles tendant à assurer, en matière de prévision électorale, l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés
Commission nationale d'aménagement cinématographique	Art. L. 212-6-5 du code du cinéma et de l'image animée	Recours exercés contre des décisions d'autorisations ou de refus de projets des commissions départementales d'aménagement cinématographique
Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	Art. L. 751-5 du code de commerce	Recours exercés contre des décisions d'autorisations ou de refus de projets des commissions départementales d'équipement commercial
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	Contrôle des candidatures à l'élection du Président de la République et du respect des procédures

Dénomination	Source	Domaine principal d'intervention
Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)	Art. 1 ^{er} de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945	Organisation du régime économique spécifique de la presse. Détermination des organismes constituant des agences de presse au sens de l'ordonnance
Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	Art. 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957	Contrôle de l'agence France Presse, des informations qu'elle diffuse et de son indépendance
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 CE, 23/02/01, COB, n° 204425	Règlement des litiges relatifs à la diffusion en salle des œuvres cinématographiques
Médiateur du livre	Art. 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014	Conciliation des litiges portant sur le prix des livres et sur l'activité éditoriale des éditeurs publics
Médiateur national de l'énergie	Art. L. 122-1 du code de l'énergie	Règlement des litiges relatifs à l'énergie

ANNEXE 2

TABLEAU DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ DES AAI PRÉVUS PAR LA LOI

Autorité	Référence légale
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)	Rapport annuel remis au Gouvernement et transmis au Parlement (art. L. 114-3-7 du code de la recherche)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Rapport d'activité annuel remis au Gouvernement et au Parlement et rendu public (art. L. 232-5 du code du sport)
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	Rapport annuel faisant la synthèse de ses recommandations (art. L. 6361-5 du code des transports)
Autorité de la concurrence	Rapport public annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement (art. L. 461-5 du code de commerce)
Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	Rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement et rendu public (art. L. 2131-2 du code des transports)
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	Rapport public annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement (art. L. 135 du code des postes et communications électroniques)
Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Rapport public annuel remis au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement (art. 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010)
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	Rapport annuel d'activité adressé au Parlement, qui en saisit l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, au Gouvernement et au Président de la République (art. L. 592-31 du code de l'environnement)
Autorité des marchés financiers (AMF)	Rapport annuel remis au Président de la République et au Parlement et publié au <i>Journal officiel</i> (art. L. 621-19 du code monétaire et financier)
Comité national consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)	Rapport annuel d'activité remis au Président de la République et au Parlement et rendu public (art. L. 1412-3 du code de la santé publique)
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	Rapport annuel d'activité remis au Premier ministre et rendu public (art. L. 243-7 du code de la sécurité intérieure)
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Rapport public annuel remis au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement (art. 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

Autorité	Référence légale
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et aux bureaux des assemblées parlementaires et rendu public (art. 26 <i>bis</i> de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990)
Commission nationale du débat public (CNDP)	Rapport annuel d'activité remis au Gouvernement et au Parlement et rendu public (art. L. 121 7 du code de l'environnement)
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Rapport annuel d'activité adressé au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement (art. 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986)
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Rapport annuel d'activité remis au Président de la République et au Parlement et rendu public (art. 11 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007)
Défenseur des droits (DDD)	Rapport annuel d'activité remis au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat (art. 36 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011)
Haute Autorité de santé (HAS)	Rapport annuel d'activité adressé au Parlement et au Gouvernement (art. L. 161-37 du code de la sécurité sociale)
Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	Rapport annuel d'activité remis au Gouvernement et au Parlement et rendu public (art. L. 331-14 du code de la propriété intellectuelle)
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	Rapport annuel remis au président de la République, au Premier ministre et au Parlement publié au Journal officiel (art. 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013)

ANNEXE 3

BILAN DES RECOMMANDATIONS DE 2006

I.- Améliorer les conditions d'exercice des pouvoirs des AAI :	
Recommandation n° 1 : Assurer la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès des autorités dotées d'un pouvoir réglementaire.	Parmi les AAI créées depuis 2006, seule l'ACPR s'est vue dotée d'un commissaire du Gouvernement.
Recommandation n° 2 : Doter les AAI exerçant des pouvoirs de sanction d'un collègue suffisamment nombreux pour que puissent y être distinguées les fonctions de poursuite et de sanction.	La distinction des fonctions de poursuite et de sanction au sein des AAI disposant d'un pouvoir de sanction a été introduite ou est sur le point de l'être par des dispositions législatives. → recommandation satisfaite
Recommandation n° 3 : Compléter les pouvoirs de sanction de l'AMF par un pouvoir de transaction pénale et privilégier l'attribution de procédures alternatives de sanction aux nouvelles autorités.	Depuis 2010, l'AMF peut mettre en œuvre une procédure de composition administrative en cas de manquements aux obligations professionnelles commis par les intermédiaires de marché à l'exception des abus de marché (opération d'initié, diffusion de fausses informations et manipulation de cours) et des manquements commis par les infrastructures de marché ¹ . Le Défenseur des droits a pour sa part hérité de la HALDE son pouvoir de transaction pénale ² . → recommandation partiellement satisfaite
II.- Rationaliser le régime juridique et l'organisation des AAI :	
Recommandation n° 4 : Affirmer dans la Constitution, ou dans une loi organique complétant l'article 34 de la Constitution, la compétence du législateur pour fixer les règles concernant la création et l'organisation des autorités administratives et publiques indépendantes.	Aucune disposition constitutionnelle ou organique n'est venue affirmer la compétence du législateur en la matière. Cependant, toutes les nouvelles AAI ont été créées par la voie législative. En revanche, tous les éléments statutaires, en particulier les garanties d'indépendance, ne sont pas fixés par la loi (ex. du Médiateur du livre).

¹ Cf. l'article L. 621-14-1 du code monétaire et financier introduit par l'article 7 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière et l'article 2 du décret n° 2011-977 du 16 août 2011 relatif aux pouvoirs de sanction de l'Autorité des marchés financiers et à la procédure de composition administrative.

² Article 28 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

<p>Recommandation n° 5 : Limiter le développement des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale aux seules instances dont l'activité se prête à la perception de taxes ou de droits et soumettre l'adoption de ce statut à une évaluation approfondie de ses avantages et inconvénients.</p>	<p>Sur les sept API existantes, seules trois voient une partie substantielle de leurs ressources provenir de la perception de taxes affectées ou de droits : l'ARAF, l'AMF et le H3C.</p>
<p>Recommandation n° 6 : Réaliser régulièrement, au sein des commissions compétentes, l'évaluation des AAI existantes afin d'envisager, le cas échéant, leur réorganisation.</p>	<p>Le Parlement s'est, à de multiples reprises, interrogé sur de possibles rapprochements (CSA-HADOPI, CNCCFP-HATVP, CGLPL-DDD). → recommandation satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 7 : Faire précéder la création de toute nouvelle autorité d'une évaluation déterminant si les compétences qui seraient confiées à cette nouvelle entité ne pourraient être exercées par une autorité existante.</p>	<p>Si une évaluation préalable a permis d'éviter la création d'une nouvelle AAI par l'extension de compétences d'une AAI existante (ex. ACPR), cette démarche n'a pas été systématique (ex. HATVP). → recommandation partiellement satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 8 : Inciter les AAI à développer des relations avec leurs homologues européens.</p>	<p>Plusieurs AAI ont développé des relations avec leurs homologues lorsqu'ils existent : participation du Défenseur des droits à l'association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, à l'association des ombudsmans de la Méditerranée, au réseau européen des médiateurs, à l'institut international de l'ombudsman, etc. ; accords de coopération et intégration au système européen de l'ACPR ; « G 29 » pour la CNIL ; etc. → recommandation satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 9 : Adopter un cadre législatif définissant les caractéristiques communes des AAI au regard de leur indépendance, de leurs procédures de sanction et de la publication d'un rapport annuel.</p>	<p>Aucun texte législatif ne fixe un cadre général pour les AAI.</p>
<p>III.- Améliorer les conditions de saisine des autorités administratives indépendantes :</p>	
<p>Recommandation n° 10 : Doter les autorités qui le jugeraient utile, telles que le Défenseur des enfants, d'un pouvoir d'auto-saisine.</p>	<p>Le Défenseur des enfants a été absorbé au sein du Défenseur des droits qui dispose d'un pouvoir d'auto-saisine¹. → recommandation satisfaite</p>

¹ Article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

<p>Recommandation n° 11 : Autoriser la saisine de la CNDS par le Médiateur de la République et par le président de la HALDE.</p>	<p>La CNDS a été absorbée au sein du Défenseur des droits, qui fusionne également le Médiateur de la République et la HALDE. → recommandation satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 12 : Ouvrir la saisine du Médiateur de la République à l'ensemble des citoyens, tout en préservant la possibilité d'une saisine par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur.</p>	<p>Le Médiateur de la République a été absorbé par le Défenseur des droits. Celui-ci peut être saisi par tout citoyen directement¹ ou par l'intermédiaire de tout député, sénateur ou représentant français au Parlement européen. Les membres du Parlement peuvent en outre le saisir de leur propre initiative¹. → recommandation satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 13 : Permettre aux autorités dont la saisine est ouverte aux citoyens d'organiser un mécanisme de filtrage et assortir la saisine directe du Médiateur de la République d'un dispositif de sanction des saisines abusives.</p>	<p>Le Défenseur des droits dispose d'un mécanisme de filtrage des saisines². → recommandation satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 14 : Ouvrir aux administrations la possibilité de saisir les AAI de toute question relevant de leur domaine de compétence et permettre aux AAI d'accéder à l'expertise de l'administration.</p>	<p>Aucune disposition législative ne formalise les possibilités de saisine des AAI par les administrations ni la faculté pour les AAI de solliciter l'expertise des services. En pratique, une collaboration a pu néanmoins s'instaurer (ex. ASN et Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire).</p>
<p>Recommandation n° 15 : Engager une réflexion sur la possibilité pour les AAI de présenter, à la demande des juridictions, des observations à l'occasion de l'examen d'affaires dont elles ont eu à connaître, et pour les juridictions de saisir les AAI afin d'obtenir leur expertise.</p>	<p>Le législateur a parfois consacré explicitement la faculté pour une AAI de produire des observations, y compris d'office (ex du Défenseur des droits)³. Faisant appel à ses pouvoirs généraux, le juge administratif peut solliciter les observations d'une AAI au cours de l'instruction (Ex. de la consultation du CCNE sur la fin de vie : Conseil d'État, 14 février 2014, <i>Mme U. et autres</i>, n° 375081, 375090, 375091⁴).</p>

¹ Article 7 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

² Article 24 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

³ Article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

⁴ Le Conseil d'État a invité le CCNE à produire des « observations écrites d'ordre général de nature à l'éclairer utilement sur l'application des notions d'obstination déraisonnable et de maintien artificiel de la vie au sens de l'article L. 1110-5 du code de la santé publique, en particulier à l'égard des personnes qui sont [...] dans un état pauci-relationnel ».

IV.- Renforcer l'indépendance des autorités administratives indépendantes et leur donner des moyens adaptés à leurs missions :	
Recommandation n° 16 : Adapter le logiciel comptable de l'État (ACCORD) à la dispense de contrôle financier dont bénéficient les AAI.	-
Recommandation n° 17 : Envisager la réévaluation progressive des moyens financiers alloués au Conseil de la concurrence, à la CNDS, à la CNIL, au CSA et à la CADA.	À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, les commissions compétentes évaluent l'adéquation des moyens dont disposent les AAI au regard de leurs missions ¹ . → recommandation satisfaite
Recommandation n° 18 : Soumettre toute extension des compétences d'une AAI à une étude d'impact budgétaire intégrant les observations de l'autorité concernée.	Plusieurs extensions de compétence n'ont pas été accompagnées d'une évaluation budgétaire (ex. l'attribution du contrôle de la vidéoprotection à la CNIL, l'extension des compétences du CSA par la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public de 2013, etc.)
Recommandation n° 19 : Rassembler les AAI au sein d'une mission budgétaire « Régulation et protection des libertés » ou ériger en programmes les autorités chargées de la protection des droits et libertés dont le budget atteint une taille critique suffisante (CSA, CNIL, Médiateur, HALDE).	Depuis la loi de finances pour 2009, les crédits des AAI compétentes en matière de protection des droits et libertés ont été regroupés au sein du programme n° 308 <i>Protection des droits et libertés</i> de la mission <i>Direction de l'action du Gouvernement</i> . → recommandation satisfaite
Recommandation n° 20 : Permettre aux autorités dont le budget et les effectifs le justifient de négocier chaque année leurs crédits au cours d'une conférence budgétaire.	-
Recommandation n° 21 : Mutualiser les fonctions de gestion comptable et des ressources humaines des AAI de petite taille.	Certaines AAI de petite taille disposent de manière commune des services du Premier ministre. Cette mutualisation devrait s'accroître avec la création du « Centre de Gouvernement ». → recommandation satisfaite

¹ Les crédits alloués à la CNIL, au CSA, à la CADA et au DDD qui a absorbé la CNDS figurent dans un même programme budgétaire qui fait l'objet depuis sa création d'un avis budgétaire de la commission des lois du Sénat.

V.- Fortifier l'indépendance des collèges et des services des AAI :	
<p>Recommandation n° 22 : Prévoir que les membres des AAI ne peuvent effectuer qu'un mandat d'une durée de six ans et que le collège est renouvelé par tiers tous les deux ans.</p>	<p>La durée des mandats des membres des AAI et les conditions dans lesquelles ce mandat peut être renouvelé n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation complète.</p>
<p>Recommandation n° 23 : Appliquer aux membres des AAI un régime d'incompatibilité visant l'exercice de fonctions ou la détention d'intérêts au sein d'organismes qui pourraient être concernés par l'activité de l'autorité et la participation aux activités de l'autorité qui concerneraient des organismes au sein desquels les membres auraient exercé des fonctions ou détenu des intérêts.</p>	<p>La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a instauré, pour l'ensemble des membres des AAI, une obligation de dépôt de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Seuls certains membres d'AAI sont soumis à des incompatibilités en lien avec l'activité de l'AAI.</p> <p>→ recommandation partiellement satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 24 : Soumettre la nomination de personnalités qualifiées au sein du collège d'une AAI à des exigences de compétence en rapport direct avec le domaine d'intervention de l'autorité.</p>	<p>La nomination de personnalités qualifiées n'est pas systématiquement conditionnée au respect d'exigences de compétences, même si certains exemples existent (ex. des membres de l'ASN et de l'ARJEL).</p>
<p>Recommandation n° 25 : Prévoir la définition par chaque AAI d'incompatibilités <i>a posteriori</i>, relatives aux responsabilités auxquelles peuvent accéder les anciens membres du collège.</p>	<p>La loi n'a pas fixé de manière générale des incompatibilités pour l'ensemble des membres des AAI.</p>
<p>Recommandation n° 26 : Inciter chaque autorité à adopter des règles déontologiques internes pour assurer l'indépendance de ses services.</p>	<p>Certaines AAI ont fixés des règles déontologiques applicables à leurs services (ARCP, ASN, etc.) sans harmonisation, ni généralisation de ces dispositifs.</p> <p>→ recommandation partiellement satisfaite</p>
VI.- Renforcer le contrôle démocratique de l'activité des autorités administratives indépendantes :	
<p>Recommandation n° 27 : Prévoir la publication, par toutes les AAI, d'un rapport annuel adressé aux présidents des deux assemblées, aux présidents des commissions des finances et aux présidents des commissions compétentes.</p>	<p>Si l'obligation de publier un rapport annuel ne figure pas de manière systématique dans la loi, en pratique la plupart des AAI en adresse un exemplaire aux commissions compétentes.</p> <p>→ recommandation partiellement satisfaite</p>

<p>Recommandation n° 28 : Soumettre le rapport annuel de chaque AAI à la délibération de son collège et présenter dans ce rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un bilan de l'utilisation des crédits et de la mise en œuvre des prérogatives de l'autorité ; - les règles déontologiques appliquées par les membres du collège et les cadres des services ; - la doctrine suivie par l'autorité dans l'exercice de ses missions. 	<p>Lorsqu'ils existent, les rapports annuels des AAI ne sont pas obligatoirement soumis au collège et ne répondent pas à une trame harmonisée avec des rubriques obligatoires.</p>
<p>Recommandation n° 29 : Assurer l'audition de chaque AAI par les commissions parlementaires compétentes après la publication de leur rapport annuel.</p>	<p>Les AAI sont régulièrement entendues par les rapporteurs et les commissions parlementaires. Cependant, cette audition n'a pas systématiquement lieu à l'occasion de la publication du rapport annuel.</p> <p>→ recommandation partiellement satisfaite</p>
<p>Recommandation n° 30 : Inciter les AAI à définir des objectifs de performance et des indicateurs de résultat afin de permettre au Parlement de mieux contrôler leur activité.</p>	<p>Les AAI dont les crédits sont contenus au sein du budget de l'État sont soumises à des objectifs de performance mesurés par les indicateurs associés aux programmes budgétaires. Depuis 2012, un « jaune » budgétaire impose aux API une présentation budgétaire semblable à celle applicable aux crédits budgétaires des AAI.</p> <p>→ recommandation satisfaite</p>

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 11 juin 2014

M. Patrice Gélard. – L'Office parlementaire d'évaluation de la législation m'a confié en 2005 une mission sur les autorités administratives indépendantes (AAI) ; le 15 juin 2006, j'ai remis un rapport dans lequel je présentais une trentaine de recommandations. René Dosière et Christian Vanneste ont travaillé en 2010 sur la question au sein du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Depuis lors, onze AAI supplémentaires ont été créées, soit une par an au minimum ; et ce n'est pas fini, puisqu'il y en a deux en préparation !

Leur origine se diversifie. Le Défenseur des droits est d'origine constitutionnelle. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, il faut une loi organique pour autoriser leur création au niveau local : une création a eu lieu selon cette procédure en Nouvelle-Calédonie cette année. D'autres AAI ont été créées en vertu d'obligations internationales, telles que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). À l'exception d'une seule créée par voie réglementaire, les autres sont des créations du législateur. Le Défenseur des droits est né de la fusion de quatre AAI, tout comme l'Autorité de contrôle prudentiel dont l'indépendance vis-à-vis de la Banque de France est à relativiser puisqu'elle est présidée par le gouverneur de la Banque de France et financée intégralement par celle-ci.

On assiste à certains rapprochements : une autorité peut siéger au sein d'une autre comme le Défenseur des droits qui siège à la CNIL, à la CADA et à la CNCDH ; les autorités concluent entre elles des conventions, comme le CGLPL avec le Défenseur des droits pour régler le partage de compétences ; des projets de fusion ou d'absorption ont été présentés, comme entre le CSA et L'HADOPI, le CSA et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) évoquée au Sénat en 2013, ou celle, curieuse, entre l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), et l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Le législateur n'a pas rempli sa mission. Deux AAI inutiles ont ainsi été créées. Le Médiateur du livre, sans aucun pouvoir, créé par un amendement gouvernemental que nous n'aurions jamais dû accepter, ne méritait pas le statut ; le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, un collège d'experts qui détermine le statut de victime des essais, non plus.

Nous assistons à la création de la supercatégorie des autorités publiques indépendantes (API), dotées de la personnalité morale et donc d'une autonomie financière au moins nominale, et qui peuvent ester en justice – ce qui pourrait du reste les empêcher d'exercer certains de leurs pouvoirs sous peine d'être juge et partie au regard de la jurisprudence de Strasbourg.

Il faut constater certains aspects positifs : un contrôle parlementaire renforcé – depuis 2008, notre commission et ses rapporteurs ont ainsi entendu à 117 reprises des AAI, dont 21 fois la CNIL, 11 fois le Défenseur des droits et 17 fois le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le rapport annuel, qui n'est pas obligatoire pour les AAI, tend à se généraliser, au moins sous la forme d'auditions par les commissions compétente. À cela s'ajoute un contrôle de l'adéquation entre les moyens et les missions, comme le travail de la rapporteure budgétaire Virginie Klès l'a montré. Il y a enfin le contrôle sur les nominations, grâce à la révision constitutionnelle de 2008 et l'introduction de l'article 13 de la Constitution.

Qu'est-ce qu'une AAI, sinon un objet 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.

Nous constatons cependant le développement de règles transversales communes aux AAI : la création de la Haute Autorité de transparence de la vie publique (HATVP) a soumis les membres des autres autorités aux mêmes règles de prévention des conflits d'intérêt que les parlementaires. Dans le même ordre d'idées, les règles d'octroi de crédits et autres moyens aux AAI, comme l'a montré Virginie Klès, s'harmonisent ; le projet de regroupement sur le site Ségur-Fontenoy du Défenseur des droits et des autres AAI consacrées à la protection des droits et libertés ouvrirait la voie à une mutualisation des moyens.

À l'avenir, nous devons harmoniser le fonctionnement de l'ensemble des AAI ; harmoniser les rémunérations des dirigeants, actuellement très variées ; unifier les règles de fonctionnement, la durée du mandat, la composition des organes dirigeants ; mettre en place un commissaire du gouvernement, non pour surveiller, mais pour rapporter ce qui se passe ; clarifier la notion de personnalité qualifiée, qui ne s'applique manifestement pas à toutes les nominations... L'autonomie de recrutement est intéressante, mais elle doit être normalisée. Il manque un corpus déontologique indispensable pour des institutions qui imposent des contraintes aux citoyens. Nous pourrions à cette fin adopter une loi organique pour compléter l'article 34 de la Constitution de manière à fixer la

compétence de la loi pour déterminer le statut des AAI. C'est ce que nous proposons en 2006, sans avoir hélas été écoutés.

M. Yves Détraigne. - Il y a beaucoup plus d'AAI que je ne l'imaginai. Avant de prendre les dispositions que propose Patrice Gélard, pourquoi ne pas d'abord faire du tri ? Certaines AAI ne devraient-elles pas sortir de cette catégorie ou être intégrées dans une autre AAI ?

M. Jean-René Lecerf. - Je rejoins Yves Détraigne. La fin de l'intervention de Patrice Gélard n'incite pas à l'optimisme. Les AAI sont des démembrements de l'État qu'il convient d'éviter autant que possible. C'est parfois impossible, comme avec le Défenseur des droits, le Contrôleur général ou le CSA. Mais beaucoup ne se justifient que par la volonté de créer un Monsieur ceci ou un Monsieur cela, voire d'affecter telle responsabilité à telle personne que le chef de l'État souhaite promouvoir. Je me souviens d'avoir été pressé de finir mon rapport sur la HALDE, car la personne promise à sa tête - qui finalement ne fut pas nommée - attendait... Ne peut-on imaginer une proposition de loi qui établirait, d'une part, une déontologie des AAI - pendant longtemps, un parlementaire pouvait en diriger une, ce qui n'a pas de sens puisqu'il n'est pas totalement indépendant de son groupe politique - et, d'autre part, en supprimerait un nombre important ? Certains parlent de supprimer le Sénat, il serait plus utile de supprimer certaines de ces structures coûteuses. Je me souviens d'une discussion avec Jean-Paul Delevoye qui, nommé Médiateur de la République, découvrait un bail tout juste renouvelé et qui consommait un quart de son budget de fonctionnement.

M. René Vandierendonck. - Je remercie le doyen Gélard pour sa constance : lorsque nous étions ses étudiants, il nous mettait déjà en garde contre les démembrements de l'État et la débudgétisation. On peut certainement supprimer des AAI.

M. René Garrec. - Où ?

M. René Vandierendonck. - Il y a un tri à faire. Il enclencherait utilement la réforme de l'État, qui a désormais un secrétaire d'État directement rattaché au Premier ministre. Les parlementaires devront avoir le courage de commencer le tri par ceux qui sont d'initiative parlementaire.

M. Patrice Gélard. - Je suis pleinement d'accord avec nos trois orateurs : la nécessité du tri découle de celle de mieux définir ce qu'est une autorité administrative indépendante. Certaines autorités administratives indépendantes ont trois collaborateurs, mais d'autres en ont une centaine.

Ce n'est que la partie visible de l'iceberg : l'État dispose de nombreux autres moyens de camouflage de ses délégations : les agences, les établissements publics... Lorsque l'État déclare abandonner une fonction, il en camoufle en réalité l'exécution dans un établissement public et conserve l'ensemble de ses attributions en se cachant.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le doyen Gélard avait déjà manifesté ses remarquables qualités pédagogiques à l’université de Lille, dont je fus aussi étudiant en lettres.

La commission autorise la publication de la communication sous forme d’un rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

M. Jacky Richard, président adjoint de la section du rapport et des études, rapporteur général

Secrétariat général du Gouvernement

M. Thierry-Xavier Girardot, directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général

Mme Véronique Bensaïd-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur de la Banque de France

Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)

M. Pierre Cardo, président

M. Michel Vermeulen, secrétaire général

M. François Wernert, conseiller du Président

Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

M. Charles Coppolani, président

M. Frédéric Guerchoun, directeur des affaires juridiques

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

M. Pierre-Franck Chevet, président

M. Alain Delmestre, directeur général adjoint

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Mme Christine Lazerges, présidente

M. Michel Forst, secrétaire général

Mme Magali Lafourcade, secrétaire générale adjointe

Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN)

Mme Marie-Ève Aubin, présidente

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

Mme Marie-Françoise Marais, présidente

Mme Pauline Blassel, secrétaire générale adjointe

M. Damien Combredet, responsable des relations institutionnelles

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

M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général

M. David Ginocchi, responsable des affaires juridiques

Mme Elodie Cuerq, chargée de mission en charge des relations institutionnelles et avec la presse

Médiateur national de l'énergie

M. Jean Gaubert, Médiateur de l'énergie

M. Stéphane Mialot, directeur général

Mme Aurore Gillmann, chef du service de la communication et des relations institutionnelles