

« UN ÉTAT DANS L'ÉTAT »

CANALISER LA PROLIFÉRATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES POUR MIEUX LES CONTRÔLER

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION,
DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Présidente : Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, sénatrice de la Gironde

Rapporteur : M. Jacques MEZARD, sénateur du Cantal

Rapport n° 126 (2015-2016) - 28 octobre 2015

La notion d'autorité administrative indépendante (AAI) apparaît, en 1978, avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Après un usage parcimonieux, **le législateur et le juge font référence de manière croissante à cette nouvelle catégorie juridique**, notamment en y intégrant des organismes nouveaux ou existants. Après plus de trois décennies, **le mouvement de création et de renforcement des compétences des AAI apparaît incontrôlé**, aboutissant à la reconnaissance de 42 AAI aux **caractéristiques très éloignées les unes des autres**. La qualité d'AAI est reconnue par **la loi**, par **le juge** voire par **la doctrine officielle**. Plusieurs le sont actuellement du seul fait d'une mention au rapport public du Conseil d'État de 2001, consacrée par la liste tenue sur le site *Légifrance*.

Le constat : une mosaïque d'autorités administratives indépendantes

■ La raison d'être des AAI : nécessité, besoin ou alibi ?

En moyenne, le rythme constaté en 2006 de **création de plus d'une AAI par an** s'est poursuivi. Il existe un « **effet cliquet** » : une fois reconnue, cette qualification d'AAI n'est jamais remise en cause, quelle que soit l'évolution ultérieure. Faut de définition précise, il n'existe cependant aucune liste exacte des AAI.

Si la création de certaines de ces AAI répond à des obligations internationales ou européennes s'imposant à la France, l'existence d'autres trouve son origine dans la volonté des pouvoirs publics de répondre à des « questions à l'impact médiatique ».

16 AAI sont issues ou ont été consacrées *a posteriori* par le droit international (3) ou le droit européen (13). L'analyse des engagements européens et internationaux démontre que le degré d'indépendance diffère au point que **le choix du format d'AAI n'est pas toujours justifié**. Or, l'exigence d'indépendance s'est traduite systématiquement par la création d'une nouvelle AAI, parfois au-delà des standards

internationaux, puisque d'autres pays concernés n'ont pas imité la France.

Parallèlement, plusieurs AAI sont nées à la suite d'un **scandale politique** auquel le Gouvernement souhaitait apporter une réponse législative. La création d'une AAI a pu aussi répondre à un problème jugé sensible ou à la volonté de lui faire assumer l'impopularité de décisions difficiles.

Jugé plus efficace et rapide que la répression pénale, le recours croissant à des sanctions administratives confiées à des AAI a aussi prospéré au détriment du juge qui ne fait plus que contrôler les décisions des AAI.

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

Or, du fait de leurs prérogatives étendues, certaines autorités (Autorité de la concurrence, CSA, CNIL, AMF...) forment « **un État dans l'État** », **imposant au pouvoir politique de composer avec elles, sans la contrepartie du contrôle démocratique**.

- *Un contrôle parlementaire réduit*

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

La séparation des pouvoirs est profondément brouillée et altérée par l'existence et, plus encore, la profusion des AAI. Rattachées, par défaut, au pouvoir exécutif, elles échappent par nature à son contrôle. Parallèlement, les conditions de leur responsabilité devant le Parlement sont insatisfaisantes voire inexistantes.

Dans le domaine économique où les AAI déterminent une véritable politique publique pour le secteur régulé, **ce transfert de pouvoir n'est assorti d'aucun transfert de responsabilité politique devant le Parlement** car le Gouvernement, dépossédé de sa compétence, renvoie allègrement aux décisions d'une AAI sur laquelle les parlementaires ont une prise réduite.

- *Un manque de rationalisation*

La prolifération d'AAI crée des **besoins nouveaux de communication, de coordination et de pilotage entre elles**. Par exemple, 4 AAI interviennent pour la seule élection du président de la République.

Malgré les efforts de coopération (comme entre le Défenseur des droits et le CGLPL), des conflits de compétence ne sont toutefois pas à exclure (comme entre le Défenseur des droits et la CNCTR).

- **La fragilité de l'indépendance**

Si l'indépendance est garantie par des règles, elle reste fragile car elle dépend de la **coopération des autres pouvoirs publics**. Par exemple, depuis octobre 2014, le Gouvernement a programmé la disparition de fait de la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), en refusant de nommer ses membres comme l'impose la loi.

- *Un vivier restreint*

Le processus de désignation des membres des AAI favorise un **sentiment d'entre soi, de consanguinité ou d'endogamie**. Cette situation ne résulte pas uniquement des

règles prévues par le législateur mais aussi de la pratique issue du modèle administratif français, valorisant les « grands corps de l'État ». Ainsi, les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes occupent plus de 30 % des sièges et 60 % des présidences de ces autorités. 22 de ces membres cumulent plusieurs fonctions au sein de deux, trois voire quatre de ces autorités.

Dans la durée, certains membres deviennent de **véritables « professionnels » des AAI** (directeur général, membre puis président).

En définitive, le recrutement dénote un **tropisme parisien** qui se double d'une localisation en région parisienne des sièges pour la quasi-totalité de ces AAI (40 sur 42).

- *Une déontologie variable*

Malgré un effort de socle commun de déontologie par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, des lacunes et des différences demeurent. Des **manquements aux règles légales ou déontologiques** existent, ne serait-ce que par des nominations contestables. En outre, 18 % des membres des AAI n'ont pas déposé une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts, en violation de la loi.

- **Des autorités inégales face à l'effort budgétaire**

En 2014, le coût des 42 AAI s'élève à **601,8 millions d'euros, en hausse de 10 % par rapport à 2010**. 10 AAI représentent 86 % du coût total.

En outre, la création d'une AAI ne conduit généralement pas à une suppression de postes dans les ministères concernés, au **risque de doublons**. Sur le **parc immobilier**, malgré des efforts récents mais inégaux, 12 AAI ne respectent pas la cible de France Domaine en matière de loyer.

S'agissant des **indemnités des membres et présidents**, de fortes disparités existent qui s'expliquent, en partie, par l'exercice ou non à temps plein de ces fonctions. Pour les AAI impliquant de lourdes responsabilités, les rémunérations peuvent être de plus de 100 000 euros bruts annuels (comprenant le traitement et les indemnités).

Les 11 propositions sur les autorités administratives indépendantes

- **Mettre fin à l'incohérence juridique en définissant un cadre législatif**

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

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

- **Fixer un « statut général » des autorités administratives indépendantes**

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

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

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

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

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

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

- **Permettre un véritable contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes**

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

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

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

Retour sur les travaux de la commission d'enquête

La commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes a été créée à l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et sociale européen (RDSE) en mai 2015. Elle a conduit ses travaux de juin à octobre 2015, en procédant à **44 auditions** – dont celles de l'ensemble des responsables d'autorités administratives indépendantes en fonction –, représentant **55 heures de réunion**.

Le rapporteur a adressé un questionnaire complet sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion aux **42 autorités administratives indépendantes** qui ont apporté une réponse, parfois après relance. De ces données, la commission d'enquête a pu extraire les principales informations sur les autorités administratives indépendantes qui ont souligné l'hétérogénéité de cette catégorie juridique.

L'analyse des réponses a été complétée par **3 auditions complémentaires du rapporteur** et **2 déplacements au siège** de deux autorités administratives indépendantes (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et Conseil supérieur de l'audiovisuel).

À la suite de **courriers** adressés au Vice-président du Conseil d'État, au Premier président de la Cour des comptes et au Premier président de la Cour de cassation, le rapporteur a obtenu un décompte et des éclaircissements sur la participation des membres de ces juridictions au sein des autorités administratives indépendantes. Il a également eu communication par le président de la Haute Autorité pour la transparence de vie publique d'éléments sur les obligations déontologiques des membres de ces autorités.

Pour l'élaboration de son rapport, la commission d'enquête a disposé d'une **étude de législation comparée** autour de trois pays européens (Allemagne – Italie – Royaume-Uni), élaborée par la division de législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations.

La commission d'enquête s'est appuyée sur les précédents travaux de l'ancien sénateur Patrice Gélard que la commission d'enquête a entendu.

L'ensemble de ces documents - comptes rendus des auditions, étude de législation comparée, rapports antérieurs - sont consultables sur le site internet du Sénat :

http://www.senat.fr/commission/enquete/autorites_administratives_independantes.html



Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes



Rapporteur
M. Jacques Mézard
Sénateur (RDSE)
du Cantal



Présidente
Mme Marie-Hélène Des Esgaulx
Sénatrice (Les Républicains)
de Gironde

Le présent rapport est disponible sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-126-notice.html>