

**FICHES CONCOURS**  
**INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE**

Octobre 2017

**Les autorités administratives indépendantes (AAI)**

**www.pergama.fr**



Jean-Marc Nattier, La justice combattant l'injustice

**Les autorités administratives indépendantes (AAI) : historique et définition**

Des années 1980 aux années 2000, l'État a abandonné le rôle d'acteur économique qu'il avait joué depuis la fin de la guerre et a conçu sa mission davantage comme celle d'un régulateur en charge de surveiller le bon fonctionnement du système économique et financier. Parallèlement à cette évolution, il a, dans cette période, multiplié les délégations de pouvoir à des institutions indépendantes ou autonomes, poussé parfois, il est vrai, par les autorités européennes favorables à ce mode de régulation, comme cela a été le cas lors de la création de la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), remplacée par le Défenseur des droits lors de la révision constitutionnelle de 2008.

Après la création, en 1978, de la première autorité administrative indépendante, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en charge de veiller à l'utilisation et à la protection des données personnelles figurant dans les fichiers informatisés, leur nombre s'est multiplié, jusqu'à 40 pendant un temps, moins aujourd'hui (voir ci-dessous). Les AAI, « oxymore ontologique » selon les termes de Jean-Marc Sauvé<sup>1</sup>, Vice-président du Conseil d'Etat, représentent une exception à l'article 20 de la Constitution, selon lequel le gouvernement « dispose de l'administration ». Il s'agit certes d'administrations, dont les décisions sont en tant que telles soumises au contrôle du juge administratif et parfois judiciaire (quand elles interviennent en matière de concurrence), mais qui sont placées hors hiérarchie par la loi qui les définit comme telles : le Parlement définit leurs missions, leurs pouvoirs et leur organisation et vote leur budget. L'objectif est que certaines décisions importantes pour les citoyens soient prises en toute impartialité et ne puissent donc pas être soupçonnées d'avoir été influencées par des partis pris idéologiques, politiques ou des intérêts pécuniaires. L'objectif est également qu'une autorité impartiale veille à l'application

---

<sup>1</sup> Audition par le Comité parlementaire d'évaluation des politiques publiques sur les AAI, février 2010

du droit et prene la défense de personnes en position de faiblesse, détenus, usagers de l'administration, victimes de discriminations, conseillant le législateur pour qu'il tienne compte, dans l'élaboration des règles de droit, des difficultés rencontrées.

### **Un ensemble disparate**

Malgré des traits communs (tel le caractère irrévocable du mandat de leurs membres, signe de leur indépendance), les AAI forment un ensemble dépourvu d'unité. Elles interviennent, pour la plupart, dans le domaine de la surveillance des règles de concurrence et de transparence (Autorité des marchés financiers, en charge du bon fonctionnement des marchés et de la bonne information des investisseurs ou ARCEP, autorité de régulation des communications électroniques et des postes), de la protection des droits fondamentaux (Défenseur des droits, Contrôleur des lieux privatifs de liberté) ou de la sécurité des personnes (autorité de sûreté nucléaire).

Toutes ne sont pas sur un pied d'égalité. Le défenseur des droits est la seule AAI à avoir une assise constitutionnelle : selon l'article 71-1 de la Constitution, sa mission est de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et organismes investis d'une mission de service public. Certaines AAI sont dotées de la personnalité morale (Conseil supérieur de l'audiovisuel) et d'autres non (Haute autorité pour la transparence de la vie publique). Les autorités dotées de la personnalité morale sont désormais appelées, depuis la loi du 20 janvier 2017, « autorités publiques indépendantes ».

Certaines de ces institutions disposent d'un pouvoir réglementaire, tel le CSA qui définit les règles à respecter lors des campagnes électorales, d'autres donnent des autorisations, comme c'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire, tandis que la CADA (commission d'accès aux documents administratifs) ne donne que des avis, tout comme la Commission consultative des droits de l'homme.

De manière générale, sur l'ampleur des pouvoirs, il est difficile de comparer la Haute autorité de santé (HAS), essentiellement chargée de recommandations de bonne pratique professionnelle, voire même le Défenseur des droits (qui dispose de pouvoirs d'investigations et peut proposer une transaction pénale mais dont le pouvoir est essentiellement un pouvoir d'influence) à l'Autorité de la concurrence, en charge de contrôler les opérations de concentration et de lutter contre les ententes, qui dispose d'un pouvoir de sanctions, inflige des amendes atteignant plusieurs centaines de millions d'euros et coopère avec la Commission européenne pour l'application du droit communautaire de la concurrence.

Pour autant, lorsque le Conseil d'Etat annule une recommandation de la HAS (comme cela a été le cas en 2011 pour une recommandation sur le traitement médicamenteux des diabètes de type 2 pour non-respect des règles de gestion des conflits d'intérêts des experts consultés), l'on mesure l'importance de l'indépendance de telles autorités : si celle-ci est méconnue, c'est la crédibilité de l'institution qui souffre.

### **Doutes et critiques : les lois du 20 janvier 2017**

Les AAI suscitent une certaine méfiance, certains craignant un démembrement, voire un

affaiblissement de l'État. Elles risqueraient de conduire à un « État pluriel », composé d'une « mosaïque d'entités » pour reprendre les expressions de certains parlementaires. Ainsi, le rapport d'une mission d'information parlementaire de 2010 craint qu'elles n'empiètent parfois sur le pouvoir du Parlement en adoptant des recommandations qui acquièrent, en pratique, force obligatoire. Il leur arriverait de vouloir définir la politique de l'État à sa place (ce serait le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire) ou d'avoir un discours excessivement militant (le Contrôleur général des lieux de privation de liberté). De fait, certaines ont élargi et orienté leur action dans un sens qui peut déplaire : le Défenseur des droits, créé au départ pour contenir la « mal-administration », se donne pour ambition de protéger les personnes contre les décisions de l'Etat, dont il critique vivement les choix politiques ou certaines pratiques dans le domaine du droit des étrangers, de l'asile ou des discriminations.

Parfois, de fait, le positionnement de certaines AAI soulève des interrogations : la Commission consultative des droits de l'homme multiplie rapports, alertes, saisines des autorités publiques sur ce qu'elle considère comme des violations systématiques des droits fondamentaux ou les risques de certains textes jugés « sécuritaires » : elle n'est jamais écoutée ni même consultée parfois sur des points qui relèvent de sa compétence. L'on peut douter de son utilité compte tenu de l'indifférence dans laquelle elle est maintenue tandis qu'elle s'oppose de plus en plus vivement aux choix du gouvernement.

Les critiques sur les AAI mettent par ailleurs en avant le risque d'un « gouvernement des experts » : elles se fondent sur la conviction que « le politique », c'est-à-dire le gouvernement d'une société, ne peut appartenir qu'aux élus – pouvoir exécutif et Parlement. En France, les contre-pouvoirs extérieurs aux institutions politiques sont traditionnellement mal acceptés, la légitimité de l'État étant souvent considérée comme un absolu.

Au final, à la suite du rapport de 2015 d'une nouvelle Commission d'enquête parlementaire sur les AAI, deux lois organique et ordinaire ont été adoptées (lois du 20 janvier 2017). Ces textes réservent au Parlement compétence pour accorder la qualification d'AAI et éviter ainsi que la jurisprudence n'en décide d'elle-même. La liste des AAI a été publiée, qui en réduit le nombre à 26. La loi définit « un statut général des AAI », prévoyant les conditions de renouvellement du mandat des membres (un seul possible) et un régime d'incompatibilité pour les membres. Des règles déontologiques ont été édictées. Enfin, les conditions du contrôle parlementaire ont été précisées. Les lois rationalisent le dispositif sans le modifier en profondeur mais témoignent de la défiance ressentie par certains parlementaires, surtout au Sénat.

### **Un contre-pouvoir nécessaire**

Les AAI ne sont pas un contre-pouvoir comme les autres : c'est au nom de l'État qu'elles agissent et elles disposent parfois de prérogatives de puissance publique. En appliquant des sanctions ou en menant des procédures de médiation, elles disposent d'un pouvoir déterminant. Il est donc légitime que l'État (notamment le Parlement) demande aux AAI de justifier de leur action. Il est également légitime que leurs décisions soient soumises au contrôle du juge puisque ce ne sont pas des autorités judiciaires.

Leur contre-pouvoir doit être cependant considéré comme utile : dans le domaine

économique et financier, les AAI sont les garantes de l'application équitable du droit et protègent l'Etat d'accusations de collusion avec des pouvoirs économiques puissants.

Mais c'est surtout dans le domaine des libertés publiques et des droits fondamentaux que les AAI sont considérées comme nécessaires. En témoignent les rapports du Défenseur des droits, qui dénoncent les carences de notre société : refus systématiques de scolarisation d'enfants roms, difficultés d'accès à l'hébergement d'urgence, y compris de familles avec enfants, absence d'enregistrement des demandes d'asile par les préfectures dans des délais acceptables, situation d'abandon des mineurs étrangers isolés qu'aucun service ne veut prendre en charge. C'est la dérive d'une société et de ses services publics que le rapport met en lumière. Les droits sont formellement reconnus, ils sont inscrits dans la loi, simplement, discrimination ou manque de moyens, ils ne sont pas appliqués à tous.

Dans cette dénonciation et cette alerte, le Défenseur des droits est alors dans son rôle : c'est précisément pour le jouer que les AAI ont été créées. Elles ne correspondent pas à une conception hiérarchique du fonctionnement de l'Etat et portent une conception de la démocratie reposant sur un dialogue entre plusieurs entités. Elles sont légitimes : le Défenseur des droits, lorsqu'il intervient dans les domaines de sa compétence, consulte des collèges où sont représentés des parlementaires ou des magistrats. Il peut être consulté (et il l'est régulièrement) sur les projets de loi qui relèvent de son domaine de compétences. Lui-même peut recommander des modifications de la loi. Sa mission est donc d'apporter un regard critique sur le droit en préparation et il lui est alors demandé de vérifier que les droits et libertés sont respectés, tout autant ceux des citoyens ordinaires que ceux des migrants, étrangers ou demandeurs d'asile, ou des enfants en difficulté.

Au final, l'utilité des AAI est patente :

- elles contribuent à la protection des libertés et des droits individuels et collectifs et garantissent une meilleure impartialité des avis et des décisions ;
- elles ont acquis une compétence spécialisée, ce qui leur permet une meilleure réactivité que l'administration traditionnelle, notamment dans les domaines économique ou financier ; elles jouent un rôle de vigie et de conseil pour l'élaboration des textes et l'évolution des pratiques administratives
- elles représentent une alternative à la saisine des juges, ce qui protège la partie la plus faible (l'utilisateur face à l'administration, le client face à l'entreprise).