



N° 2925

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2010.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR

les autorités administratives indépendantes

TOME I – RAPPORT

PAR MM. RENÉ DOSIÈRE ET CHRISTIAN VANNESTE,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
PRÉSENTATION RÉSUMÉE DES RECOMMANDATIONS	9
SYNTHÈSE DU RAPPORT	11
INTRODUCTION	15
NOTE MÉTHODOLOGIQUE	21
PREMIÈRE PARTIE : L'ACCÉLÉRATION DU RYTHME DE CRÉATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES NÉCESSITE MAINTENANT UN EFFORT DE RATIONALISATION	27
I.- LES AAI SONT APPARUES PROGRESSIVEMENT EN FRANCE, AVEC UN RYTHME QUI S'ACCÉLÈRE	27
A.- LES AAI SE SONT IMPOSÉES DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS	27
1.- Plus de 40 AAI ont été créées en France	27
2.- Un processus de création qui ne correspond pas à une logique d'ensemble mais où chaque recours à la formule répond à un besoin spécifique.....	28
B.- L'ABSENCE DE CADRE CONSTITUTIONNEL	28
1.- Des autorités qui disposent de pouvoirs de nature très différente en France.....	28
<i>a) L'absence de définition commune et de cadre juridique commun</i>	28
<i>b) La très grande hétérogénéité des pouvoirs</i>	31
2.- Des structures administratives qui participent d'un vaste mouvement dans les grands pays démocratiques	33
<i>a) Des situations très différentes selon les pays</i>	33
<i>b) L'exemple du Canada (province du Québec et niveau fédéral)</i>	35
<i>c) L'exemple de la Suède</i>	44
C.- LA RECONNAISSANCE DE FAIT D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE JURIDIQUE ...	47
1.- Une reconnaissance par les plus hautes juridictions qui n'est pas remise en cause par leurs parties prenantes.....	47
2.- Un poids très modeste des AAI dans le paysage administratif français	48

3.– Un positionnement au sein du pouvoir exécutif qui présente un risque d’empiètement sur les pouvoirs législatif et surtout judiciaire.....	50
a) <i>Le « syndrome de Becket » affecte-t-il aussi les AAI ?</i>	50
b) <i>Respecter les limites du pouvoir règlementaire délégué</i>	52
c) <i>Éviter que le « droit mou » (soft law) aille au-delà des pouvoirs conférés par la loi</i>	53
d) <i>Assurer un recours juridictionnel efficace contre les décisions des AAI</i>	57
II.– UN EFFORT DE RATIONALISATION EST MAINTENANT NÉCESSAIRE	59
A.– LA CRÉATION DES AAI N’A PAS RÉPONDU À UNE LOGIQUE D’ENSEMBLE COHÉRENTE.....	60
1.– Les bonnes raisons de la création des AAI	61
2.– Les mauvaises raisons	63
3.– Les risques d’une multiplication incontrôlée	66
B.– LA NÉCESSITÉ D’UNE RATIONALISATION.....	69
1.– Les regroupements	69
a) <i>Les autorités en charge des libertés publiques</i>	70
b) <i>Les autorités en charge de la surveillance de la vie politique</i>	73
c) <i>Les conséquences de la convergence numérique</i>	74
d) <i>Faut-il deux autorités en charge de l’énergie ?</i>	78
e) <i>Quelle(s) autorité(s) en charge de la concurrence ?</i>	79
f) <i>Procéder au regroupement géographique</i>	80
2.– Les suppressions	82
3.– Les transformations	84
C.– LA NÉCESSITÉ D’UNE CLARIFICATION	85
1.– Les compétences des différentes AAI présentent des risques de chevauchement.....	85
2.– Les compétences respectives des AAI et des autres administrations publiques intervenant dans les mêmes domaines n’excluent pas les risques de doublons	86
DEUXIÈME PARTIE : L’INDÉPENDANCE DES AAI NE PEUT PLUS S’ENTENDRE SANS UN RAPPROCHEMENT AVEC LE PARLEMENT	93
I.– LES CONDITIONS DE L’INDÉPENDANCE DOIVENT ÊTRE ASSURÉES	93
A.– LES POINTS DE PASSAGE OBLIGÉS DE L’INDÉPENDANCE ORGANIQUE.....	93
1.– L’amélioration du fonctionnement des collègues	93
a) <i>Le mode de désignation des membres du collège</i>	93
b) <i>Le régime des membres du collège</i>	98

3.– La présence d'un commissaire du Gouvernement	101
B.– L'INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE EST ASSURÉE DE FAÇON TRÈS HÉTÉROGÈNE	102
1.– L'adéquation des ressources aux missions	102
2.– Taxe affectée ou crédits budgétaires ?	104
3.– La nécessaire autonomie de gestion.....	108
II.– L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE AU PARLEMENT EST LA CONTREPARTIE NÉCESSAIRE DE L'INDÉPENDANCE.....	111
A.– L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DES AAI N'EST PAS AISÉE.....	112
1.– L'évaluation par les parties prenantes	113
2.– La réactivité des AAI	116
3.– Le pouvoir de sanction.....	116
4.– La médiation	123
B.– LE MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES MOYENS ALLOUÉS AUX AAI CACHE UNE FORTE CROISSANCE TENDANCIELLE.....	125
1.– Les effectifs et les rémunérations	127
<i>a) La croissance des effectifs</i>	<i>127</i>
<i>b) Le manque d'homogénéité des rémunérations.....</i>	<i>129</i>
<i>c) Le régime des congés annuels</i>	<i>131</i>
2.– Les dépenses	132
<i>a) Plusieurs AAI ne disposent pas d'un budget consolidé</i>	<i>132</i>
<i>b) La croissance des dépenses des principales AAI</i>	<i>135</i>
<i>c) Un point noir : l'immobilier.....</i>	<i>135</i>
<i>d) Les autres catégories de dépense</i>	<i>143</i>
C.– LA REDDITION DE COMPTE AU PARLEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	145
1.– Les conditions d'une reddition de compte au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes.....	145
<i>a) Le respect des dispositions contenues dans la LOLF, sous réserve d'aménagements assurant les conditions de l'indépendance.....</i>	<i>145</i>
<i>b) Le fait de disposer de la personnalité morale exonère-t-il de tout contrôle les AAI qui en bénéficient ?</i>	<i>155</i>
<i>c) Le contrôle par la Cour des comptes.....</i>	<i>159</i>
2.– L'obligation de rapport annuel.....	160
<i>a) Généraliser la présentation d'un rapport annuel</i>	<i>160</i>
<i>b) Améliorer le dispositif d'évaluation de la performance</i>	<i>161</i>
<i>c) Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées</i>	<i>165</i>

RÉUNION DU COMITÉ DU 28 OCTOBRE 2010 : EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT D'INFORMATION	169
RECOMMANDATIONS.....	181
ANNEXES	191
<i>ERRATUM</i>.....	454

AVANT-PROPOS

CONSOLIDER LA DÉMOCRATIE

La multiplication des autorités administratives indépendantes (plus de 40 actuellement) répond à une double préoccupation : protéger les droits et libertés du citoyen pour répondre à une aspiration grandissante face au poids de l'administration et au développement de certaines technologies ; développer la régulation dans les divers secteurs de la vie économiques ouverts à la concurrence dans le cadre préconisé par l'Union européenne.

Ces instances, qui constituent des autorités et non des pouvoirs, peuvent émettre des avis, réaliser des médiations, résoudre des conflits, formuler des injonctions et dans certains cas, plus limités, prononcer des sanctions.

Ni politiques, ni judiciaires, ces autorités sont administratives. Elles disposent d'une indépendance garantie, quoique relative comme nous avons pu le constater.

Trois préoccupations nous ont guidés dans cette analyse.

Première question : la légitimité et le périmètre des AAI.

On peut en effet analyser leur développement comme un démembrement de l'État ou un encadrement du pouvoir législatif, voire un empiétement sur l'autorité judiciaire.

S'agissant des libertés publiques, leur création résulte généralement de la volonté d'échapper au soupçon de partialité qui pourrait s'appliquer à une administration très dépendante de l'exécutif.

Dans le domaine de la régulation de la vie économique, les AAI apparaissent comme une réponse mieux adaptée et plus réactive qu'une administration trop souvent impuissante et lente.

C'est dire que leur utilité est désormais démontrée. Mais il apparaît à l'évidence que la multiplication des AAI doit être maîtrisée afin d'éviter les doublons inutiles (et dispendieux). C'est pourquoi nous préconisons certains regroupements, en particulier la fusion au sein d'une Haute autorité de la transparence de la vie politique des divers organismes qui interviennent dans ce domaine. Son autorité serait d'autant mieux reconnue et acceptée que son président serait choisi par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

Deuxième question : dans une période où l'argent public devient rare, alors que la loi de finances a fait l'objet d'une modernisation profonde, dans le cadre de la nouvelle constitution financière que représente la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les AAI peuvent-elles échapper aux contraintes financières qui s'imposent aux administrations d'État et à ses opérateurs ?

La réponse que nous apportons est claire : les AAI doivent rationaliser leurs moyens, en fonction de leurs objectifs. Sur ce point, plusieurs recommandations précises sont formulées, qu'il s'agisse des effectifs, des rémunérations, des locaux, des dépenses de communication.

Troisième question : comment garantir l'indépendance de ces autorités tout en évitant d'en faire un quatrième pouvoir ?

À l'issue de ce travail, notre conviction est faite : il convient de les mettre sous la protection du Parlement qu'il s'agisse de la nomination de leurs responsables en amont (par une majorité qualifiée du Parlement) et d'un contrôle annuel en aval. Force est de constater, en le regrettant, que notre assemblée n'a pas été en mesure, jusqu'alors, d'assurer pleinement son rôle légitimement prééminent dans un régime démocratique.

L'amélioration de la qualité de notre vie démocratique devra aussi être trouvée dans un plus grand équilibre entre le contrôle nécessaire des autorités par le Parlement, et le renforcement de leur indépendance, garantie des libertés publiques. C'est dans ce cadre que devra se développer un dialogue enrichissant entre le Parlement et les autorités, médiatrices des exigences sociales dont les avis devront être publiés.

Enfin, les deux types reconnus d'autorités administratives n'ont pas le même rapport au temps. La protection des droits et des libertés revêt un caractère structurel pour la Démocratie et doit bénéficier de la pérennité. En revanche, les autorités qui interviennent dans le domaine économique, a fortiori dans le cadre de l'ouverture des marchés à la concurrence, doivent jouir d'une souplesse adaptée à des situations conjoncturelles. C'est la raison pour laquelle, de manière régulière, tous les cinq ans, une évaluation de leur utilité doit être réalisée, leur existence, ou leur fonctionnement remis en cause.

Au terme de cette étude passionnante, jalonnée de nombreuses auditions et de deux déplacements à l'étranger, il nous revient de souligner trois conclusions :

— en premier lieu, le caractère indispensable des instances de médiation dans notre société ;

— en deuxième lieu, la nécessité urgente de la rationalisation des autorités administratives indépendantes, et notamment du regroupement fonctionnel de plusieurs d'entre elles.

— en troisième lieu, la nécessité d'un renforcement du contrôle du Parlement sur le fonctionnement de ces autorités, qui peuvent et doivent devenir un outil essentiel de perfectionnement de notre République.

René Dosière

Christian Vanneste

PRÉSENTATION RÉSUMÉE DES RECOMMANDATIONS

L'ensemble des recommandations issues du rapport peuvent être regroupées sous trois grandes rubriques :

- rationalisation des structures institutionnelles pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement ;
- indépendance organique et fonctionnelle des AAI ;
- contrôle des AAI par une plus grande transparence de leur gestion, une évaluation de leur activité et une reddition de compte au Parlement⁽¹⁾.

RATIONALISATION

- 1.– Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI.
- 2.– Limiter et encadrer le pouvoir règlementaire des AAI.
- 3.– Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.
- 4.– Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.
- 5.– Évaluer la création et le maintien des AAI.
- 6.– Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement.
- 7.– Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.
- 8.– Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité.
- 9.– Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.
- 10.– Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles.
- 11.– Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.

INDÉPENDANCE

- 12.– Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.
- 13.– Améliorer le fonctionnement des collèges.
- 14.– Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.
- 15.– Assurer un financement pérenne des AAI.

⁽¹⁾ La liste détaillée des recommandations figure à la fin du présent rapport.

16.– Préserver l'autonomie de gestion des AAI.

CONTRÔLE

17.– Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.

18.– Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI.

19.– Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI.

20.– Assurer la transparence des budgets des AAI.

21.– Réduire les dépenses immobilières des AAI.

22.– Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI.

23.– Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

24.– Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API), dotées de la personnalité morale.

25.– Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité.

26.– Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance.

27.– Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l'autorité.

*

* *

Suivi du rapport : Les rapporteurs transmettent aux commissions permanentes concernées les documents qu'ils ont recueillis au cours de leurs travaux.

Un bilan du suivi des recommandations pourra être effectué par les différentes commissions permanentes pour leurs AAI respectives. Une synthèse de ce bilan pourra alors être présentée par les rapporteurs au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) au titre du suivi du présent rapport.

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en octobre 2009, de consacrer une étude aux autorités administratives indépendantes (AAI), s'interrogeant en particulier sur l'efficacité de leur action par rapport à celle des administrations traditionnelles et des juridictions.

Par un mouvement à sens unique, il existe maintenant plus de 40 AAI, la première création d'une AAI en tant que telle (Commission nationale de l'informatique et des libertés - CNIL) datant de 1978. Ces créations ont concerné deux secteurs principaux : la protection des libertés publiques et la régulation des activités économiques. La création d'agences indépendantes ou autonomes fait certes partie d'un mouvement constaté dans tous les pays démocratiques. Cependant, alors que dans les autres pays on constate un dégradé progressif du niveau d'autonomie des agences, la particularité du système français est une dichotomie très nette entre les 42 AAI et les quelque 650 autres « opérateurs de l'État », disposant d'une simple autonomie.

Les justifications légitimes de la création des AAI sont multiples : impartialité, directives européennes, régulation, médiation en équité, pouvoir de sanction, professionnalisme, réactivité, souplesse, association des parties prenantes... Cependant, il s'agit parfois surtout de pallier l'inefficacité de l'administration ou un manque de courage politique (« un problème, une commission »), voire de procéder à une simple opération de communication.

La multiplication des AAI pose maintenant un risque de lisibilité, de complexité institutionnelle (chevauchement de compétences entre AAI, doublons avec les services des ministères) et de démembrement de l'État, alors qu'*in fine* c'est le ministre qui est responsable politiquement devant le Parlement. Les AAI ne disposent pas de la légitimité qu'assurent l'élection et la responsabilité politique. On peut craindre qu'elles n'échappent à tout contrôle et aillent au-delà de leurs compétences en empiétant sur les pouvoirs exécutifs (pouvoir réglementaire délégué), législatifs (« droit mou ») et judiciaires (sanctions).

Le poids des AAI reste modeste au regard du budget de l'État. Seules 16 AAI sur 42 emploient plus de 20 agents. Elles employaient 3 126 personnes (ETPT) en 2007, selon la direction du Budget, et prévoyaient d'employer 3 651 ETPT en 2010 (soit une croissance annuelle moyenne de 5,3 %). Toujours selon la direction du Budget, les crédits consommés par les AAI s'élevaient à 387,1 millions d'euros en 2009 par rapport aux 303,8 millions d'euros consommés en 2006, soit une croissance annuelle moyenne de 8,4 %. Ces chiffres sont sans doute sous-évalués. Il ressort des réponses à un questionnaire envoyé aux AAI que, si l'on inclut les coûts supportés par d'autres organismes publics et mis gracieusement à disposition des AAI, les dépenses des AAI s'élèveraient à plus de 600 millions d'euros en 2009, soit une majoration de 50 % par rapport aux statistiques sur les coûts directs calculées par la direction du Budget. De plus, entre 2009 et 2010, l'augmentation des dépenses des AAI serait supérieure à 11 %.

Au début 2010, la fusion de trois AAI au sein de l'Autorité de contrôle prudentielle (ACP), adossée à la Banque de France, s'est accompagnée d'une croissance des effectifs et des dépenses. Plusieurs AAI envisagent une croissance importante de leurs effectifs dans les années à venir. Sauf missions nouvelles, les AAI devraient être astreintes aux mêmes disciplines que les autres administrations d'État, qui doivent réduire leurs frais de fonctionnement de 10 % en trois ans. De même leur masse salariale à missions constantes devrait rester stable pendant trois ans.

Un effort de rationalisation est indispensable. Il passe par des regroupements permettant d'atteindre une taille critique et de générer des gains d'échelle :

- le Défenseur des droits regrouperait le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la HALDE ;

- un « Contrôleur général » de la sécurité regrouperait la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), avec à terme, une fusion au sein du Défenseur des droits ;

- les quatre AAI chargées de la surveillance de la vie politique devraient être regroupées, au sein d'une Haute autorité de la transparence de la vie politique dont la compétence s'étendrait au redécoupage électoral ;

- ARCEP, CSA et HADOPI seraient rapprochés (convergence numérique) ;

- de même, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Médiateur national de l'énergie ;

- un regroupement des différentes autorités en charge de la concurrence devrait être envisagé à terme (Autorité de la concurrence, CRE et Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF)

- les AAI les plus modestes devraient faire l'objet de regroupements géographiques permettant des synergies de fonctionnement.

Le rapport propose également la suppression de certaines AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité : Commission des participations et des transferts (CPT) et Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ; les compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) pourraient également être transférées, après une période transitoire.

Indépendance ne saurait signifier irresponsabilité. Le contrôle exercé jusque là sur les AAI par le Parlement est insuffisant. Le mode de désignation du président et des autres membres du collège est caractérisé en France par une prédominance de l'exécutif. Seule l'élection, ou la validation, par une majorité « positive » qualifiée des trois cinquièmes au Parlement est à même d'assurer au président d'une AAI une forte autorité et une indépendance réelle, avec un mandat non renouvelable suffisamment long (6 à 7 ans). L'existence d'un collège et son bon fonctionnement sont des gages d'indépendance (règles de quorum, transparence...). Un équilibre doit être assuré dans la composition du collège entre sa représentativité suffisamment large et son nécessaire caractère

resserré. L'irrévocabilité des membres des collèges doit être assurée, sous réserve de la mise en place de règles d'incompatibilités et d'une charte de déontologie.

Certaines AAI ne disposent pas de moyens financiers et humains suffisants pour remplir les missions qui leur sont assignées, ainsi la CNIL ou l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Il convient d'envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution supportée par le secteur régulé, en contrepartie des services dont il bénéficie. Il convient également d'assurer aux AAI une liberté de gestion et de choix des recrutements.

L'évaluation des AAI reste embryonnaire. Des constats plutôt encourageants sont dressés par les parties prenantes : indépendance reconnue, expertise saluée, proximité réelle et réactivité. Une meilleure garantie des droits de la défense serait souhaitable dans les procédures de sanction, en application de l'article 6 de la CEDH, relatives au caractère équitable d'un procès. La possibilité d'adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, devrait être envisagée, afin de permettre aux autorités de se concentrer sur les dossiers les plus importants. Enfin, toute décision de sanction doit être rendue publique.

Le manque de transparence des budgets et des effectifs des AAI cache une forte croissance tendancielle. Plusieurs AAI ne présentent pas de budget consolidé, même de façon analytique ; certaines ne connaissent pas même leur coût global. De manière générale, les rémunérations, tant des membres des collèges que des services administratifs, manquent de cohérence au regard des responsabilités.

L'immobilier constitue un point noir de la gestion des AAI, avec un *ratio* de 17,6 m² (SUN) par poste de travail, supérieur de près de 50 % à la cible retenue de 12 m² pour l'État. Les AAI concentrent leur implantation dans les arrondissements les plus chers de Paris ; une seule se trouvant en banlieue proche (Haute autorité de santé - HAS), une autre en province (l'ARAF). Il convient de procéder immédiatement à un réexamen de tous les baux conclus par les AAI.

Pour améliorer leur contrôle, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) doit être déclinée à l'égard des AAI, sous réserve des aménagements imposés par leur indépendance. En particulier, elles doivent définir une stratégie de performance avec objectifs et indicateurs, dans les documents budgétaires et surtout dans leurs rapports annuels. Les autorités publiques indépendantes (API) financées par des ressources propres doivent être intégrées dans les documents budgétaires, sous le contrôle d'un rapporteur spécial de la commission des Finances. Leurs effectifs doivent être soumis à un plafond d'autorisation des emplois. Plus généralement, il conviendrait de systématiser l'audit annuel du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées, éventuellement sous une forme adaptée pour les AAI de taille modeste.

INTRODUCTION

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, le 8 octobre 2009, de consacrer l'une de ses premières études aux autorités administratives indépendantes (AAI). En application de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, un Groupe de travail a été constitué, associant des représentants des différentes commissions permanentes compétentes :

Le Comité avait inscrit ce thème de travail à son programme annuel le jeudi 8 octobre 2009. Conformément aux dispositions de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes ont fait part de leur souhait d'associer aux travaux leurs membres respectifs suivants :

– commission des Affaires culturelles et de l'éducation : M. Bernard Debré (UMP) et M. Patrick Bloche (SRC),

– commission des Affaires économiques : M. Lionel Tardy (UMP) et Mme Corinne Erhel (SRC) ;

– commission des Affaires sociales : M. Pierre Morange (UMP) et M. Jean Mallot (SRC) ;

– commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire : M. Jérôme Chartier (UMP), et M. Jean-Pierre Brard (GDR) ;

– commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : M. Christian Vanneste (UMP) et Mme Aurélie Filipetti (SRC).

Le Comité a pour sa part désigné M. Louis Giscard d'Estaing (UMP) et M. René Dosière (apparenté SRC).

Parmi ces dix députés, émanant à parité de la majorité et de l'opposition, le Comité nous a fait l'honneur, le 5 novembre 2009, de nous désigner rapporteurs, pour la majorité et pour l'opposition, conformément aux dispositions de l'article 146-3 précité.

*

* *

⁽¹⁾ « Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le Comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition. »

Au fil de ses travaux, la problématique centrale du Groupe de travail a été la suivante : **l'activité des AAI est-elle plus efficace que celle des administrations traditionnelles et des juridictions ?**

Les AAI constituent en France une **importation**. On peut remonter à **1809 en Suède** avec la création du très célèbre « **Ombudsman** ». Dans le contexte des guerres napoléoniennes, le Parlement suédois a imposé la destitution du monarque absolu le roi Gustave III et son remplacement par Charles XIII (son frère), sous la protection du maréchal d'empire **Jean-Baptiste Jules Bernadotte**, d'abord choisi comme prince royal puis à partir de 1818 roi de Suède et de Norvège, sous le nom de Charles XIV Jean de Suède. À cette époque, la Suède était gouvernée directement par le roi ; le Parlement (*Riksdag*) a estimé qu'une institution indépendante du roi était nécessaire, afin d'assurer le respect des lois et des statuts. Cette création répondait à la volonté du *Riksdag* de contrôler l'exécutif. Pour cette raison, il a élu un « Ombudsman » parlementaire et continue toujours à le faire. Le premier a été nommé en 1810. Même si deux siècles se sont écoulés, aujourd'hui, les Ombudsmans parlementaires continuent de suivre les mêmes principes de base qui s'appliquent depuis lors dans le domaine des **libertés publiques** et de la **vie démocratique**. L'Ombudsman parlementaire est élu par le Parlement suédois afin d'assurer que les tribunaux et les agences gouvernementales, ainsi que les fonctionnaires qu'ils emploient (et aussi toute autre personne dont le travail comporte l'exercice de l'autorité publique) se conforment aux lois et statuts et s'acquitter de leurs obligations à tous égards.

La deuxième origine des AAI est incontestablement **anglo-saxonne** avec la création, notamment depuis la fin du XIX^{ème} siècle, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, essentiellement dans le domaine de la **régulation économique**. Dans ce dernier pays on peut ainsi citer la création en 1904 d'un Bureau des commissaires des chemins de fer, qui servira de modèle pour les agences à venir. Ce bureau est considéré comme l'ancêtre de l'actuel Office des transports du Canada (OTC). Aux États-Unis par exemple est créée en 1887 la Commission du commerce entre États.

Le critère déterminant de la qualité d'AAI résulte de l'absence de tutelle ministérielle de l'organisme en question, de l'absence de pouvoir hiérarchique et de censure. Le professeur Jean-Louis Autin parle de « **rupture dans la tradition administrative française, fondée sur le principe hiérarchique et la dépendance de l'administration vis-à-vis de l'autorité politique** » avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)⁽¹⁾ par la loi du 6 janvier 1978.

Les AAI font référence à la « **régulation** », et non la réglementation⁽²⁾, comme nouveau mode d'administration. Il s'agit d'un concept difficile à cerner dans la mesure où en anglais il signifie justement ce que nous appelons

⁽¹⁾ La signification des sigles des autorités administratives françaises est indiquée dans l'annexe n° 3.

⁽²⁾ Même si certaines AAI, comme l'AMF, peuvent édicter des normes réglementaires, soumises à homologation ministérielle, à des fins de régulation...

réglementation en français. La régulation s'oppose à l'approche « normativiste »⁽¹⁾ de l'action administrative qui régent *a priori* les comportements sous peine de sanction ; elle offre une vision différente plus concrète, où « *le droit est envisagé sous l'angle de l'action, comme une composante de la réalité sociale et saisi dans une dynamique. (...) La régulation apparaît comme une alternative à l'intervention autoritaire de la puissance publique dans le jeu des relations sociales ; elle désigne un mode d'ajustement des intérêts faisant appel à des procédés plus souples, moins contraignants, et s'inscrit plutôt dans une perspective de déréglementation* »⁽²⁾.

Les **directives européennes** qui libéralisent différents secteurs économiques prescrivent aux autorités nationales de dissocier trois fonctions : celle de réglementation (qui revient naturellement à l'État), celle d'exploitation (les opérateurs publics et privés sur le marché) et celle de régulation (qui doit être indépendante des parties et donc confiée à un organe spécifique). Elles **obligent dans de nombreux cas les États membres à se doter de structures indépendantes** : concurrence, ouverture des marchés, protection des données à caractère personnel...

La notion d'autorité administrative indépendante a d'ailleurs fait l'objet, le 9 mars 2010, d'un arrêt important de la Cour de justice de l'Union européenne⁽³⁾. Celle-ci a condamné l'Allemagne pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive n° 95/46, qui exige une « *totale indépendance* » des autorités chargées de garantir la protection de ces données. Les autorités allemandes faisaient une lecture restrictive de cet article, retenant l'idée **d'indépendance fonctionnelle**, ce qui ouvrait la possibilité d'un contrôle de tutelle des autorités au sein des *Länder* allemands. L'arrêt trace également de façon générale les contours de la notion d'autorité administrative indépendante en droit européen, en indiquant qu'elle **n'est pas contraire au principe de démocratie, que l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir** et que le législateur peut leur **imposer l'obligation de rendre compte de leurs activités au Parlement**.

Dans tous les pays on constate deux domaines principaux d'intervention des AAI :

– la **défense des libertés publiques**, avec des AAI particulièrement indépendantes du pouvoir exécutif ; certaines ont utilisé leur grande proximité avec le pouvoir législatif pour gagner en indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif ;

⁽¹⁾ Le « normativisme » est une théorie du droit développée par Hans Kelsen, se voulant dénuée de toute arrière pensée idéologique, qui énonce un système juridique fondé sur la hiérarchie des normes. Ce normativisme juridique réduirait l'État à un ensemble de rapports juridiques : l'État et le droit sont identiques. L'État est vu dans cette théorie comme un ordre de contrainte identique au droit. L'État ne se résumerait qu'à un ordre juridique, au seul ordre de droit légitime et souverain.

⁽²⁾ Jean-Louis Autin et Catherine Ribot, *Manuel de droit administratif général*, 4^{ème} édition LexisNexis Litec, 2005.

⁽³⁾ Voir dans l'annexe n° 21 un commentaire de l'arrêt du 9 mars 2010 dans l'affaire C-518/07.

– la **régulation des activités économiques**, avec les AAI en charge du respect des règles de la concurrence, et le cas particulier des secteurs de monopole d'État qui s'ouvrent au marché.

La place des AAI dépend du système institutionnel dans lequel elles s'insèrent. Au Royaume-Uni et dans les pays qui ont adopté son système politique (États-Unis, Canada, etc.), prévaut une stricte séparation des pouvoirs. En Suède la Constitution ne prévoit qu'un seul pouvoir, populaire, exprimé par une seule Assemblée, le *Riksdag*. Il est notable que, dans des systèmes politiques aussi différents, on constate une évolution similaire vers la création d'AAI.

Certains ont pu parler à leur propos de l'apparition d'un **quatrième pouvoir**, non théorisé par Montesquieu. Les AAI représentent en effet un **démembrement** : elles sont amenées à intervenir dans le domaine de compétence des trois pouvoirs traditionnels :

– pouvoir exécutif avec une délégation de compétence pour des avis, recommandations, décisions individuelles, voire dans certaines conditions pouvoir réglementaire ;

– pouvoir législatif avec l'adoption d'avis sur les projets de loi entrant dans leur champ de compétence et l'établissement de lignes directrices ou guides de bonnes pratiques permettant d'appliquer la loi – ce que l'on appelle en anglais la « *soft law* » et qu'on pourrait traduire par « droit mou », ou pouvoir de recommandation ;

– pouvoir judiciaire avec les activités de médiation, de règlement des différends et surtout le pouvoir de sanction.

Un **risque** existe de voir les AAI chercher à s'exonérer des limites fixées à leur pouvoir et échapper ainsi à leurs initiateurs, tant du Gouvernement dont elles sont issues que du Parlement qui les crée et les contrôle. Il peut en être ainsi des autorités de régulation économique, qui génèrent un « droit mou » certes non contraignant mais qui guide la conduite des acteurs économiques tant qu'il n'est pas contredit par le juge. On peut mentionner les AAI gérées par les services de la Banque de France, anciennement la Commission bancaire et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et maintenant la nouvelle Autorité de contrôle prudentiel (ACP), qui n'ont pas la culture de la reddition de compte de leur gestion devant le Parlement. On peut encore citer la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui par ses avis successifs élabore une définition détaillée de la notion de « discrimination », alors qu'il s'agit d'une compétence législative. Il est certes utile que la HALDE joue un rôle de « défricheur » dans les matières où la législation manque de clarté, mais, passé la période de « défrichage », ces efforts devront nécessairement être confirmés par des dispositions de nature législative.

Les rapporteurs estiment cependant que dans notre pays doit prévaloir la conception selon laquelle **le pouvoir législatif doit rester supérieur au pouvoir**

des AAI, qui sont composées de personnes qui ne sont pas revêtues de la légitimité issue de l'élection. Les AAI ont à chaque fois été créées pour faire face à des problèmes immédiats et dans des contextes de grande technicité. Elles ne sont pas réellement des concurrentes du Parlement, qui aborde les sujets de façon globale et dont l'action s'étend sur le long terme.

Le présent rapport montrera dans un premier temps que (I) l'accélération du rythme de création des autorités administratives indépendantes nécessite maintenant un effort de rationalisation. Il montrera ensuite que (II) l'indépendance des AAI ne peut plus s'entendre sans une plus grande proximité avec le Parlement.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Ainsi que le prévoit l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui régit le fonctionnement du CEC, les deux rapporteurs cosignataires du présent rapport sont l'un de la majorité, Christian Vanneste (groupe Union pour un mouvement populaire), et l'autre de l'opposition, René Dosière (apparenté au groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauches), afin d'assurer les conditions d'une évaluation transpartisane de qualité. Ils sont tous deux membres de la commission des Lois, comme il se doit pour un tel sujet de nature institutionnelle. Ils ont été accompagnés dans leurs travaux, ainsi que le prévoit aussi l'article 146-3, par des membres des principales commissions concernées par le sujet : Affaires culturelles, Affaires sociales, Finances et Lois, à raison, pour chaque commission, d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition. MM. René Dosière et Louis Giscard d'Estaing ont pour leur part été désignés en tant que membres du CEC lui-même. Globalement, le Groupe de travail était donc strictement paritaire entre majorité et opposition.

L'étude porte sur l'évaluation du dispositif institutionnel constitué par les AAI en France. Elle a défini son champ sur les **42 autorités administratives indépendantes** existant en France au moment du démarrage du Groupe de travail et dont la liste figure en annexe au présent rapport⁽¹⁾. Depuis cette date plusieurs modifications sont intervenues :

– l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)⁽²⁾ a réuni la Commission bancaire, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), et le Comité des entreprises d'assurance (CEA), qui n'était pas qualifié d'autorité administrative indépendante ;

– la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)⁽³⁾ a remplacé l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT) ;

– l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)⁽⁴⁾ et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)⁽⁵⁾ ont été créées chacune pour réguler un secteur économique récemment ouvert à la concurrence, et même entièrement nouveau pour la seconde.

Enfin en application de la réforme constitutionnelle de 2008, le Défenseur des droits doit réunir, selon deux projets de loi organique et de loi ordinaire en

⁽¹⁾ Voir la liste des 42 AAI dans l'annexe n° 3.

⁽²⁾ Ordonnance du 21 janvier 2010 prise sur le fondement d'une habilitation législative issue de l'article 152 de la loi de modernisation de l'économie (« LME ») du 4 août 2008, et projet de loi de régulation bancaire et financière déposé le 16 décembre 2009.

⁽³⁾ Loi du 12 juin 2009.

⁽⁴⁾ Loi du 8 décembre 2009.

⁽⁵⁾ Loi du 12 mai 2010.

cours de discussion, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), ainsi que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), selon le texte issu du Sénat en première lecture.

Le sujet des AAI a été largement traité ces dernières années. On peut citer notamment :

- le rapport public 2001 du Conseil d'État ;
- le rapport (AN n° 3166 et Sénat n° 404) de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation présenté par notre collègue sénateur M. Patrice Gélard le 15 juin 2006 ;
- nombre de publications universitaires et divers colloques de haut niveau, notamment celui organisé conjointement par le Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA), le CNRS et l'université Paris II à la Grand'chambre de la Cour de cassation le 26 mars 2010, et dont les actes devraient être publiés dans le numéro 5 de la Revue française de droit administratif (2010, à paraître).

Quatre éléments principaux ont justifié le choix de ce sujet par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

L'un des premiers éléments réside dans la crainte pour la représentation nationale que la multiplication d'AAI conduise à un affaiblissement excessif de la responsabilité incombant au pouvoir politique procédant de l'élection, qu'il s'agisse du Parlement, ou, indirectement, de l'exécutif. Cela est notamment exprimé par les termes souvent utilisés de risque de « démembrement de l'État ». Jusqu'à son rapport de 2001, le Conseil d'État⁽¹⁾ lui-même n'était d'ailleurs pas très favorable à l'évolution tendancielle constatée, consistant à transformer progressivement un service de l'État en établissement public ou commission consultative, puis en autorité administrative indépendante, et parfois enfin en autorité publique indépendante, éventuellement dotée de ressources propres. Une seule AAI a d'ailleurs été supprimée sans être intégrée dans une autre AAI plus importante : l'autorité chargée du contrôle des concentrations dans la presse, créée en 1984 et supprimée en 1986⁽²⁾. On observera par ailleurs que ces autorités indépendantes procèdent en principe de la loi – en tout cas de dispositions de nature législative – et qu'il est logique que le législateur souhaite dresser un bilan, à un moment donné, d'un phénomène de création continue au fil de l'eau, pour en tirer des conclusions transversales qu'il est ensuite susceptible de mettre en œuvre par des initiatives parlementaires.

⁽¹⁾ *Le Conseil d'État a par la suite évolué comme le montre l'audition de son vice-président M. Jean-Marc Sauvé par le Groupe de travail.*

⁽²⁾ *Si l'on excepte la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), dont la suppression est prévue par une proposition de loi adoptée en première lecture à L'Assemblée nationale et en instance au Sénat.*

Par ailleurs, malgré ces craintes de nature institutionnelle, le rythme de création des AAI ne faiblit pas, et au contraire semble avoir sensiblement accéléré. Depuis 10 ans, ce sont 20 AAI de nature, de missions, et de tailles très différentes qui ont été créées, soit une moyenne de deux par an. Ce rythme est deux fois plus élevé que celui de la décennie précédente. Pour mémoire, sur les douze derniers mois, ont ainsi été créées la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), succédant à l'autorité de régulation des mesures techniques (ARMT), l'Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), créée par une ordonnance du 21 janvier 2010, regroupe trois AAI préexistantes et un quatrième organisme ne rentrant pas dans cette catégorie, tout en étant très proche (le Comité des entreprises d'assurance – CEA). Une « Autorité des normes comptables », entre l'AAI et la commission consultative, vient également d'être créée par une ordonnance récente. Enfin, le Défenseur des droits va regrouper plusieurs autorités aux missions plus ou moins proches.

Plus précisément, au Parlement, et en tout cas à l'Assemblée nationale, la question des dépenses des AAI a constitué un sujet de débat parlementaire lors des deux dernières discussions budgétaires. Plusieurs voix se sont élevées à l'Assemblée nationale sur la croissance jugée excessive des crédits budgétaires prévus pour certaines de ces autorités, dans un contexte de rigueur budgétaire pour l'ensemble des administrations de l'État, et ce d'autant plus que les données précises et actualisées sur leurs activités et leurs budgets faisaient défaut. Les crédits de plusieurs AAI ont été réduits par amendements parlementaires. Par ailleurs, d'autres questions législatives sont pendantes devant le Parlement, qu'il s'agisse de la question du périmètre du Défenseur des droits, des relations entre la nouvelle ACP et l'Autorité des marchés financiers (AMF), ou encore de la procédure de sanction devant cette dernière, en particulier dans le prolongement de l'affaire EADS et des demandes d'évolution formulées publiquement par le président de l'AMF, M. Jean-Pierre Jouyet. De manière plus générale, il est d'ailleurs rare qu'il se passe un jour sans que les médias ne se fassent l'écho d'une question relative à telle AAI. Or les sujets médiatiques qui portent sur des questions de nature législative ou relèvent du contrôle ou de l'évaluation intéressent par définition la représentation nationale...

Un quatrième élément tient sans doute à la perception par les parlementaires d'une certaine insuffisance du dispositif de contrôle démocratique de quelques AAI, notamment celles qui sont financièrement autonomes, qui bénéficient de ressources propres, ne voient pas leur budget annuel discuté au Parlement, et parfois ne présentent pas même de rapport annuel public – car leurs textes statutaires ne le prévoient pas. Certes, la Cour des comptes contrôle la gestion des AAI, mais *a posteriori*, sur des périodes couvrant plusieurs années, et sans exhaustivité. Pourtant, les contrôles de la Cour peuvent mettre le doigt sur des gestions un peu défailtantes ou qui peuvent être améliorées. On peut ainsi noter que le rapport annuel 2010 de la Cour a souligné, dans son tome consacré

aux suites de ses précédents contrôles, les efforts très substantiels réalisés par le Médiateur de la République depuis son précédent contrôle de 2004.

Si les rapporteurs ont souhaité porter leur étude sur l'ensemble des AAI, ils ont sélectionné une **liste réduite de 9 autorités administratives indépendantes** ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans la deuxième phase de leurs travaux : Autorité de la concurrence, AMF, ASN, CNIL, CRE, CSA, HAS, HALDE et ARCEP. **Le Groupe de travail et/ou les deux rapporteurs ont effectué les travaux suivants** ⁽¹⁾ :

- 25 auditions de présidents d'AAI et 1 audition du président de la commission des sanctions d'une AAI (AMF) ;
- 2 auditions administratives transversales du directeur du Budget (ministère du Budget) et du vice-président du Conseil d'État ;
- 16 auditions des « parties prenantes » ⁽²⁾ des AAI pour la liste réduite de 9 AAI précitées ;
- 1 visite sur le site d'une AAI (HALDE) ;
- 1 participation à une réunion de la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- 2 missions à l'étranger, au Canada (niveau fédéral et province du Québec) et en Suède ;
- 1 questionnaire initial exhaustif pour les 42 AAI recensées en début d'étude ;
- 7 questionnaires complémentaires adressés aux AAI (immobilier, budget, sanctions, médiation, parties prenantes, régime de congés, propositions des parties prenantes) ;
- 1 questionnaire comparatif sur les AAI en Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Suède et États-Unis ;
- 1 questionnaire évaluatif envoyé à une centaine de parties prenantes de la liste réduite des 9 AAI ;
- 3 réunions de travail avec des professeurs de droit et une organisation représentative d'entreprises (AFEP).

Les auditions des présidents des AAI, ainsi que celles du directeur du Budget et du vice-président du Conseil d'État ont fait l'objet d'un compte-rendu qui est publié en annexe à ce rapport.

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 1.

⁽²⁾ Dans le sens de Stakeholders en anglais : publics, partenaires, usagers...

Une des innovations de la présente étude par rapport aux précédents travaux d'évaluation et de contrôle menés au Parlement est de ne pas s'être limitée à interroger les AAI elles-mêmes : le Groupe de travail a également porté son attention sur leurs **parties prenantes** et les rapporteurs ont souhaité consacrer la deuxième phase de leur travail à l'écoute des publics, partenaires ou usagers de ces autorités.

Les auditions des parties prenantes n'ont pas fait l'objet de compte-rendu. Les réponses des parties prenantes au questionnaire qui leur a été envoyé ne sont pas publiées en annexe au présent rapport car elles portent souvent sur des spécificités sectorielles ou des points liés au contexte particulier de l'AAI considérée. En outre le choix des parties prenantes auditionnées ou consultés par questionnaire ne peut prétendre à un quelconque critère de représentativité. Ces réponses ont néanmoins fait l'objet d'une analyse et d'une synthèse et elles irriguent le contenu du rapport. Elles seront communiquées par les rapporteurs aux commissions permanentes concernées, à qui il appartiendra de les utiliser de la manière qu'elles jugeront la plus opportune dans la perspective d'un approfondissement du contrôle parlementaire.

Le choix des parties prenantes a résulté d'une analyse approfondie des centaines d'organismes en contact avec les AAI et dont la liste a été communiquée par les AAI aux rapporteurs. Pour chacune des 9 AAI de la liste réduite, un choix d'une, deux ou trois parties prenantes a été effectué en vue d'auditions et les autres ont fait l'objet d'une consultation par questionnaire. Les sujets abordés dans ce questionnaire ont été classés en six catégories comportant des thèmes aussi divers que majeurs : qualité des échanges, conditions de l'exercice du pouvoir de sanction (lorsqu'un tel pouvoir a été dévolu à l'autorité), appréciation de l'adéquation des moyens attribués, prise en compte équilibrée des intérêts en jeu, bilan de l'existence de l'institution et réformes éventuelles souhaitées.

Le présent rapport (tome I) se propose de faire une **présentation générale synthétique assortie de recommandations**. Des **développements approfondis** effectués sur plusieurs domaines spécifiques (sanctions, médiation, budgets, indicateurs de performance, notes spécifiques sur les AAI auditionnées...) font l'objet **d'annexes spécifiques**. Un tome II contient les comptes rendus des auditions des présidents d'un certain nombre d'AAI, ainsi que les notes ayant servi à leur préparation.

PREMIÈRE PARTIE : L'ACCÉLÉRATION DU RYTHME DE CRÉATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES NÉCESSITE MAINTENANT UN EFFORT DE RATIONALISATION

Les AAI répondent à un vrai besoin, en rapport avec les évolutions de la société. Elles ont cependant tendance, comme toutes les administrations publiques, à se multiplier et à se développer. Un effort de rationalisation est maintenant nécessaire.

I.– LES AAI SONT APPARUES PROGRESSIVEMENT EN FRANCE, AVEC UN RYTHME QUI S'ACCÉLÈRE

A.– LES AAI SE SONT IMPOSÉES DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS

1.– Plus de 40 AAI ont été créées en France

Depuis l'apparition de la CNIL en 1978, et surtout sur la décennie passée, le rythme de création (ou transformations) marque une nette accélération⁽¹⁾. On est passé d'une création tous les deux ans à une tous les ans, malgré de premiers regroupements.

Il s'agit en pratique d'un **mouvement à sens unique** :

– une seule suppression « sèche » d'AAI en 1986, plus la suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) envisagée aujourd'hui par le I de l'article 5 de la proposition de loi (n° 2490) déposée par M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, et M. Michel Piron, et adoptée en première lecture par L'Assemblée nationale le 15 juin 2010 ;

– une évolution tendancielle maintenant classique : service de l'État → commission consultative ou établissement public → AAI → élargissement progressif de ses missions et pouvoirs → et parfois autorité publique indépendante (API), dotée de la personnalité morale et souvent de ressources propres.

Jusqu'où ce mouvement tendanciel peut-il aller sans retour en arrière ?

⁽¹⁾ Voir la liste des AAI avec leur date de création dans l'annexe n° 5.

2.– Un processus de création qui ne correspond pas à une logique d'ensemble mais où chaque recours à la formule répond à un besoin spécifique

Le rapport du Conseil d'État de 2001 notait que « *s'il est une caractéristique dominante de ce mouvement de création d'AAI en France, c'est bien celle du hasard. La plupart des autorités créées constituent une réponse donnée à un problème donné.* ».

Le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le Médiateur du cinéma ou la HALDE, s'inspirent très clairement du mode de fonctionnement de l'Ombudsman suédois. Les exigences communautaires d'ouverture à la concurrence et le désengagement de l'État sont à l'origine de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP), de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), mais aussi du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et du Médiateur du cinéma...

L'histoire des AAI est sans doute loin d'être achevée avec les créations les plus récentes, les regroupements récents ou les projets de regroupement en cours.

B.– L'ABSENCE DE CADRE CONSTITUTIONNEL

M. Jacques Chevallier, professeur à l'Université Panthéon–Assas (Paris 2), directeur du CERSA–CNRS, constate que si les AAI constituent maintenant une « *catégorie juridique* », « *les frontières de la catégorie ont été d'emblée entourées d'une certaine indétermination* »⁽¹⁾. Pour lui, « *de plus en plus nombreuses, les AAI sont devenues de plus en plus diverses par leurs domaines d'intervention, leurs principes d'organisation et leurs pouvoirs, au point qu'il est difficile de trouver entre elles un dénominateur commun. (...) Si l'octroi aux AAI de compétences juridiques normalement dissociées a été l'un des critères d'identification de la catégorie, la gamme de pouvoirs dont elles disposent a toujours été variable. (...) Le vocable d'AAI s'applique désormais à des entités très diverses si l'on considère leurs finalités, leur statut et leurs pouvoirs ; et ce mouvement, décelable dès l'origine, s'est considérablement amplifié au cours de la dernière décennie.* »

1.– Des autorités qui disposent de pouvoirs de nature très différente en France

a) L'absence de définition commune et de cadre juridique commun

Hormis le cas très récent du Défenseur des droits issu de la réforme constitutionnelle de 2008, **les AAI ne disposent pas de reconnaissance au niveau de la Constitution**. Le Conseil constitutionnel n'a pas non plus censuré la

⁽¹⁾ « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? » – *Revue française de droit administratif*, n° 5, 2010, à paraître.

création d'aucune AAI sur le motif de sa compatibilité avec la Constitution, mais a entériné le principe de leur existence.

Les AAI constituent d'une certaine manière une entorse à l'article 20 de la Constitution : « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.* » Elles sont contraires au principe démocratique de soumission de l'administration au Gouvernement. En ce sens une autorité « administrative indépendante » est un oxymore, selon le terme employé par M. Jean-Marc Sauvé, vice président du Conseil d'État, lors de son audition par le Groupe de travail. Les AAI ne disposent pas de la **légitimité** qu'assurent l'élection et la responsabilité politique. Elles constituent une délégation de pouvoir à des institutions non démocratiquement représentatives et par là constituent une rupture du lien de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

Les **contours de la notion d'AAI sont pour le moins entachés d'un défaut de précision**. Plusieurs autorités qui n'avaient pas été qualifiées d'AAI dans la loi portant leur création ont été ultérieurement rangées dans cette catégorie par le juge (Conseil constitutionnel, Conseil d'État) ou la doctrine :

– l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), ancêtre de l'ARCEP a été qualifiée d'AAI par la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 1996 ;

– le Bureau central de tarification (BCT), la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles, la Commission des infractions fiscales (CIF), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), la Commission des participations et des transferts (CPT), la Commission de régulation de l'énergie (CRE), la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, le Conseil supérieur de l'AFP et le Médiateur du cinéma sont considérés comme des AAI par l'étude du Conseil d'État de 2001.

La meilleure liste actualisée des AAI est celle publiée par le site Internet Legifrance du Gouvernement⁽¹⁾.

La création des AAI par la loi est une règle quasi générale, même si elle n'est pas formellement inscrite dans la Constitution. Seules de très rares exceptions, qui ne sont pas significatives, échappent à cette règle :

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 4 et le site internet : http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm

– le Comité consultatif national d'éthique a été créé par le décret du Président de la République du 23 février 1983, puis qualifié d'AAI par l'article 1^{er} de la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique ;

– la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République a été créée par le décret du 8 mars 2001, puis considérée comme une AAI par l'étude du Conseil d'État de 2001.

Au demeurant, la définition des compétences, des pouvoirs et des principales règles constitutives des AAI relève bien du domaine de la loi, eu égard aux secteurs dans lesquels elles sont appelées à intervenir et aux droits que leurs décisions sont susceptibles d'affecter (garanties fondamentales en matière de libertés publiques ; élections ; régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales...). L'organisation détaillée des AAI, par contre, est de nature réglementaire, leurs règles de fonctionnement et d'organisation administrative étant précisées par des décrets dans le cas général.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la compétence du législateur est exclusive pour créer une AAI lorsque celle-ci exerce une attribution qui constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique (décision du 26 juillet 1984) ; c'est sans doute le cas chaque fois que l'AAI exerce des pouvoirs de sanction. Si une AAI dispose d'un pouvoir réglementaire, celui-ci ne peut être conféré que par une loi, en ce qu'une telle délégation porte atteinte à la compétence du Premier ministre de diriger l'action du Gouvernement (décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, CSA).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que le Parlement pouvait modifier quand il le souhaitait les règles de composition et de fonctionnement des AAI (décision du 18 septembre 1986, lors de la substitution de la Commission nationale de la communication et des libertés à la Haute autorité de la communication audiovisuelle). Il n'a donc pas reconnu de valeur constitutionnelle au principe d'indépendance des membres des AAI en place, à la différence de celui applicable aux magistrats ou aux professeurs d'université.

Les rapporteurs souhaitent rappeler que le principe de la nature législative de la création d'une AAI est une garantie essentielle du bon ordonnancement juridique et de la maîtrise du développement des AAI. Il doit en être de même pour toute règle ou modification de règle relative à la composition du collège, au financement et à la définition des missions et des pouvoirs des AAI. Ils notent que la pratique actuelle correspond à ce principe. Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel venait à être autre ou si le Gouvernement créait une AAI dans un texte de nature réglementaire, les rapporteurs estiment qu'il faudrait envisager de formaliser ce principe⁽¹⁾.

⁽¹⁾ On pourrait ainsi compléter l'article 34 de la Constitution par une loi organique indiquant expressément que la création d'une AAI relève du domaine de la loi.

b) La très grande hétérogénéité des pouvoirs

Les pouvoirs des AAI revêtent des formes très diverses :

- pouvoir d’influence, magistrature morale : fonction de conseil (études, rapports publics), recommandations, avis consultatifs (propositions de réforme)⁽¹⁾ ;
- avis conforme ;
- médiation, règlement des différends ;
- décision individuelle ;
- pouvoir règlementaire (la jurisprudence du Conseil constitutionnel en limite le domaine : il s’agit uniquement d’un pouvoir règlementaire délégué qui doit être expressément prévu dans une loi) ;
- surveillance d’un domaine économique ou social ;
- évaluation ;
- pouvoirs d’investigation, d’enquête, de contrôle ;
- pouvoir de sanction : mesures comminatoires (avertissements, blâmes, injonctions, mises en garde, observations publiques...), mesures répressives ou mesures alternatives aux sanctions (transactions, engagements, clémence...) ;
- collaboration avec les tribunaux : en cas de suspicion de comportement⁽²⁾ pénalement répréhensible, saisine du parquet en vue de déclencher des poursuites ; consultation d’une AAI par les juridictions. Le Conseil constitutionnel a semblé écarter la possibilité pour une AAI de se constituer partie civile lors d’un procès (décision du 28 juillet 1989 – *COB*) au motif du conflit d’intérêt qui ne manquerait pas de surgir du fait que cette AAI dispose d’un pouvoir propre de sanction. Cela n’a pas empêché l’AMF de se porter partie civile dans le cadre de procédures pénales entre 2005 et 2007, et de préciser cette faculté dans la loi pour d’autres AAI prononçant des sanctions⁽³⁾ ;
- diversité des modes de saisine (filtre parlementaire, autosaisine...).

Les rapporteurs souhaitent soulever deux questions : la possibilité pour le Parlement de solliciter des avis aux AAI et la publication des avis des AAI sollicités par le Gouvernement sur des projets de loi.

⁽¹⁾ Contrairement à une idée largement répandue, plusieurs AAI jouant un rôle important n’ont pas de pouvoir de décision : HALDE, CADA, CNDS...

⁽²⁾ En application de l’article 40 du code de procédure pénale, qui s’impose à tous les agents publics, ou en application d’un texte exprès spécifique à cette autorité.

⁽³⁾ Par exemple, l’AFLD, en application de l’article L. 232–30 du code du sport, sous la réserve qu’elle ne peut pas concurremment exercer ses pouvoirs de sanction et les droits de la partie civile à l’égard des mêmes personnes et des mêmes faits.

Plusieurs AAI ont expressément dans leurs textes constitutifs le pouvoir de donner un avis sur un projet de loi ou de texte réglementaire, à la demande du Gouvernement, de manière obligatoire, ou de leur propre initiative. Sauf cas particulier (par exemple, l'Autorité de la concurrence, qui peut être saisie par une commission permanente), **la possibilité pour les AAI de donner un avis à la demande du Parlement** n'est prévue par aucun texte créant une AAI. Il s'agit d'un déséquilibre des pouvoirs préjudiciable au législatif et les rapporteurs proposent d'en prévoir la possibilité. Afin d'éviter les excès qui pourraient résulter d'une utilisation non raisonnée de cette possibilité, les rapporteurs proposent d'en limiter la faculté aux commissions permanentes des Assemblées.

Une proposition de loi (n° 139) présentée le 16 décembre 2008 par M. Alex Türk, sénateur – et par ailleurs président de la CNIL – vise à **permettre la publicité des avis de la CNIL relatifs aux projets de loi** sollicités par le Gouvernement. En effet, au titre de ses missions prévues à l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée en 2004, la CNIL « *est consultée sur tout projet de loi* » relatif à la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés. Toutefois, ces avis ne peuvent actuellement être rendus publics selon la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA). Selon cette dernière, la CNIL ne peut communiquer un avis au public portant sur « *des dossiers examinés en conseil des ministres, c'est-à-dire les projets de loi, projets d'ordonnance et de décrets* ».

La proposition de loi du Sénateur Alex Türk tendait à ce qu'« *à la demande du Président de l'une des commissions permanentes prévue à l'article 43 de la Constitution, l'avis de la Commission sur tout projet de loi puisse être rendu public* ». Elle est restée sans suite jusqu'en février 2009. À cette date, elle fut intégrée sous forme d'un amendement, dont le premier cosignataire est M. Alex Türk, à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, examinée par le Sénat en première lecture le 11 février 2009 après son adoption par l'Assemblée nationale.

Malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'amendement a été définitivement adopté par les deux Assemblée, dans des termes identiques à la proposition de loi initiale. Il est devenu l'article 104 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures : « *À la demande du président de l'une des commissions permanentes prévue à l'article 43 de la Constitution, l'avis de la commission sur tout projet de loi est rendu public.* »

La première application de cette disposition a concerné le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (« LOPPSI 2 »), à la demande du président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Dans le prolongement de la révision constitutionnelle de juillet 2008, qui a accru les possibilités d'initiative parlementaire et a notamment ouvert la faculté

aux assemblées de demander un avis au Conseil d'État sur certaines propositions de loi (dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution), les rapporteurs soutiennent cette initiative et proposent d'étendre ces deux possibilités à l'ensemble des AAI.

Se pose également la question de la **publication des avis rendus par la CNIL** sur les décrets pour lesquels elle est saisie au titre de sa mission de conseil. Une proposition de loi n° 93 (2009–2010) visant à mieux garantir le droit à la vie privée à l'heure du numérique a été déposée au Sénat le 6 novembre 2009 par M. Yves Détraigne et Mme Anne–Marie Escoffier. Elle a été examinée et amendée par la commission des Lois du Sénat le 24 février 2010 et a été débattue et adoptée par le Sénat le 23 mars 2010. Transmis à l'Assemblée nationale le 24 mars 2010, le texte n'a pas été encore examiné par la commission des Lois. Une mission d'information commune (MIC) sur les droits de l'individu dans la révolution numérique a été constituée à l'Assemblée nationale conjointement par les commissions des Lois et des Affaires culturelles. Elle devrait rendre son rapport au début du printemps 2011. L'article 5 *bis*, adopté à l'initiative du Sénateur Alex Türk, apporte une précision importante en matière de publicité des avis de la CNIL. Il prévoit que chaque fois qu'une loi renvoie à des textes réglementaires d'application pris « *après avis de la CNIL* », sans autre forme de précision, les avis de la CNIL sont par principe publics.

Recommandation n° 1 : Élargir l'initiative et la publication des avis des AAI.

- permettre aux commissions permanentes des Assemblée, au même titre que le Gouvernement, de demander un avis aux AAI entrant dans leur champ de compétence respectif ;
- généraliser à l'ensemble des AAI qui ont le pouvoir d'émettre des avis, la publication de leurs avis sollicités par le Gouvernement sur les projets de loi.

2.– Des structures administratives qui participent d'un vaste mouvement dans les grands pays démocratiques

a) Des situations très différentes selon les pays

On a vu dans l'introduction du présent rapport les circonstances historiques de l'apparition des premières agences indépendantes en Suède et dans les pays anglo–saxons.

A partir des années 1970 on a vu se multiplier dans tous les pays démocratiques des agences gouvernementales disposant d'une autonomie plus ou moins grande, en particulier pour la régulation économique (concurrence), les libertés publiques ou l'audiovisuel. Dans aucun pays le statut juridique des agences autonomes ou indépendantes n'a été défini de façon détaillée, signe de la difficulté générale d'intégration de ces structures dans l'ordonnement des pouvoirs publics.

Alors que dans tous les autres pays on constate un dégradé progressif du niveau d'autonomie des agences gouvernementales, le plus souvent pour des raisons historiques propres à chaque pays et sans réelle justification rationnelle, la particularité unique du système français est une **dichotomie** très nette entre les **42 autorités indépendantes** (AAI) et les quelque **650 autres** « **opérateurs de l'État** »⁽¹⁾, disposant d'une simple autonomie.

L'idée d'agences gouvernementales n'est pas non plus aussi familière en France qu'au **Royaume-Uni** (plus de 1 300 « **Quangos** »⁽²⁾ et autres agences exécutives), aux **États-Unis** (une centaine d'« **agences règlementaires indépendantes** »)⁽³⁾, au Canada, ou en Suède (près de 400 agences administratives autonomes). Dans ces pays où les agences exécutives sont une tradition ancienne et largement pratiquée, un lien fort existe néanmoins avec le Gouvernement au travers des lettres de mission et autres instructions générales qui sont le plus souvent données sur une base annuelle. Le pouvoir politique se garde ainsi la possibilité de piloter ses agences, dans un sens cohérent avec les autres pans de l'action publique. Les ministres et fonctionnaires centraux se gardent par contre d'intervenir dans les décisions individuelles. Seulement dans de très rares cas (par exemple les quatre agences parlementaires dans la province du Québec, l'Ombudsman parlementaire en Suède), les agences ne reçoivent pas d'instruction du Gouvernement et leurs seules feuilles de route sont constituées des lois qui les régissent, sous le contrôle étroit des parlements.

Le champ des AAI est très variable d'un pays à l'autre. Dans certains pays sont considérées comme AAI la banque centrale (Italie, Espagne), l'équivalent de l'inspection du travail ou même l'organisation chargée de la défense des consommateurs (Canada).

Les rapporteurs ont interrogé sur les AAI les Parlements⁽⁴⁾ et les ambassades de France⁽⁵⁾ de six pays (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie et États-Unis). Ils ont reçu des réponses des postes diplomatiques en Suède, Italie et Espagne et des parlements suédois, italien, espagnol et allemand⁽⁶⁾. Malheureusement aucune réponse n'est parvenue du Royaume-Uni ou des États-Unis, qui sont pourtant représentatifs du « modèle anglo-saxon ». Les éléments d'information relatifs à ces deux pays sont extraits du rapport du Sénateur Patrice Gélard précité.

Aux États-Unis, la création des agences règlementaires indépendantes (IRA) a été un moyen pour le Congrès de placer sous son contrôle des missions qui relevaient précédemment de l'administration, d'abord dans les domaines

⁽¹⁾ L'annexe générale « jaune » présentée chaque année avec le projet de loi de finances recense environ 650 « opérateurs de l'État » (essentiellement des établissements publics). Les AAI ne sont pas considérées comme des opérateurs de l'État car elles ne sont pas placées sous la tutelle d'un ministère.

⁽²⁾ Quasi-autonomous non-governmental organizations.

⁽³⁾ Independent regulatory agencies (IRA).

⁽⁴⁾ Par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP).

⁽⁵⁾ Par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères.

⁽⁶⁾ Voir ces réponses dans l'annexe n° 23.

économiques, mais aussi dans la sphère sociale. Le degré d'indépendance ou d'autonomie est d'ailleurs très variable d'une agence à l'autre. Les collègues de ces agences font l'objet d'un processus de nomination conjoint entre le Président et le Sénat. Les critères de choix sont un mélange au cas par cas entre le choix discrétionnaire politique pur et simple et la reconnaissance de compétences techniques spécialisées.

En **Allemagne**, les « **autorités administratives fédérales supérieures autonomes** » sont expressément prévues par l'article 87 de la Loi fondamentale et doivent être créées par une loi fédérale. Il en est ainsi de l'Agence fédérale des réseaux, chargé de la régulation de l'audiovisuel, des communications électroniques, des postes et de l'énergie. Ces autorités ne sont liées que par les directives générales de leur ministre de rattachement et non par les instructions spéciales relatives à des cas particuliers. Le Responsable fédéral de la protection des données à caractère personnel et de la liberté d'information (équivalent de la CNIL) est élu par le Bundestag à la majorité de ses membres sur proposition du Gouvernement fédéral. Des agences jouissant d'un certain niveau d'autonomie peuvent néanmoins être créées sous d'autres formes juridiques, ainsi les « instituts de droit public ».

En Italie, on distingue :

- les autorités à désignation parlementaire (par exemple le *Garante per le garanzie nelle comunicazioni*),
- celles à désignation gouvernementale ou dans lesquelles la désignation gouvernementale est prévalente (par exemple la *Banca d'Italia* ou la *Commissione nazionale per le società e la borsa*) et
- celles à désignation conjointe (par exemple l'*Autorità per l'energia elettrica e per il gas*).

Au sein des institutions de l'Union européenne, seules deux institutions sont qualifiées d'indépendantes, le médiateur européen et le contrôleur européen de la protection des données. Les 25 autres agences communautaires sont sous l'autorité de la Commission européenne⁽¹⁾.

Les rapporteurs ont effectué deux missions au Canada et en Suède, d'où il résulte les informations et conclusions suivantes.

b) L'exemple du Canada (province du Québec et niveau fédéral)

La mission effectuée par les rapporteurs à Ottawa (autorités fédérales) et dans la ville de Québec (autorités provinciales) montre que, dans les deux cas, une distinction existe entre les **agences législatives** (en très petit nombre mais très

⁽¹⁾ Voir les rapports présentés le 26 mars 2010 par Mme Véronique Mathieu, députée européenne, concernant la décharge sur l'exécution des budgets de ces agences pour l'exercice 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/editoDisplay.do?language=FR&menuId=2035&id=1&body=CONT>

indépendantes) et les **agences exécutives** (très nombreuses mais seulement autonomes). Les présidents des agences législatives sont désignés par le Parlement à la majorité qualifiée et sont irrévocables. Ceux des agences exécutives sont, sauf exceptions⁽¹⁾, désignés par le Gouvernement et ne peuvent être révoqués que pour faute grave⁽²⁾. Les présidents d'agences exécutives jouissent en général d'un mandat de 5 à 7 ans, soit une durée plus longue qu'un gouvernement (4 ans en moyenne).

L'administration tant canadienne que québécoise montre une forte **tradition d'impartialité**. Les ministres et les fonctionnaires des services centraux donnent en général, sur une base annuelle, des orientations stratégiques aux agences. **Ils s'interdisent d'intervenir dans la gestion, par les agences, des cas particuliers, pratique qu'ils qualifient eux-mêmes de « bras distant »** (les agences sont dites « à distance de bras » des ministères). Tous les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs au Canada ont insisté sur la distance que le Gouvernement maintenait à l'égard des activités courantes, afin de ne pas être accusé de partialité. L'intervention d'un ministre dans une affaire particulière est considérée comme une ingérence suspectée de partialité.

i) Province du Québec

En application du principe de « *décentralisation administrative fonctionnelle* »⁽³⁾, il existe au Québec une centaine d'organismes publics distincts de l'administration provinciale : organismes consultatifs, organismes de gestion administrative, tribunaux administratifs⁽⁴⁾, organismes de régulation, entreprises publiques et établissements publics. C'est le Parlement qui fixe le degré d'autonomie et l'intensité de la tutelle pour tous ces organismes. Plusieurs organismes disposent de ressources propres (taxes ou redevances administratives). Pour des raisons essentiellement budgétaires, un vaste mouvement de rationalisation a entraîné la **suppression de 28 de ces organismes en mars 2010**. Depuis la « loi sur l'administration publique » de 2000 (équivalent de la LOLF en France) tous ces organismes doivent justifier devant la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale de leur action et de leurs résultats (objectifs, indicateurs)⁽⁵⁾.

- Les quatre « **super fonctionnaires** » de l'Assemblée nationale du Québec

⁽¹⁾ Ainsi la Commission d'accès à l'information ou le Protecteur des citoyens du Québec.

⁽²⁾ Une exception qui confirme la règle est constituée par la révocation en 2008 de la présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, Mme Linda Keen, qui avait fait fermer la centrale nucléaire de Chalk River à la suite d'un incident.

⁽³⁾ Expression du professeur Pierre Issalys (université de Laval).

⁽⁴⁾ Les tribunaux administratifs exercent essentiellement des fonctions de médiation entre les citoyens et l'administration.

⁽⁵⁾ Règle de l'« imputabilité administrative » devant une commission de l'Assemblée nationale du Québec.

Seuls quatre organismes publics (les quatre « super-fonctionnaires » de l'Assemblée nationale du Québec) sont considérés comme véritablement indépendants dans la province du Québec :

- le Directeur général des élections,
- le Protecteur du citoyen (équivalent du Médiateur de la République en France),
- le Commissaire au lobbying⁽¹⁾ et
- le Vérificateur général (équivalent de la Cour des comptes en France).

Deux autres organismes – la Commission d'accès à l'information (équivalent de la CADA et de la CNIL) et la Commission des droits de la personne (équivalent de la HALDE) – ont un statut mixte : leurs responsables sont élus par les députés à la majorité des deux tiers mais ils sont juridiquement rattachés à un ministère et leur budget émane de ce même ministère.

Les « super fonctionnaires » de l'Assemblée nationale sont élus par l'Assemblée nationale du Québec à la **majorité des deux tiers**, sur proposition du Premier ministre. **Aucun ne dispose de collègue**. Considérés comme des « émissaires » des députés, ils ne sont soumis à aucune relation de dépendance vis-à-vis du Gouvernement. Leur mandat a une durée de 6 ou 7 ans, selon les cas, et n'est pas renouvelable. Ces quatre organismes disposent de vastes pouvoirs d'enquête dans la presque totalité de l'appareil gouvernemental. Leur budget (pas de ressources propres) émane de celui de l'Assemblée nationale. Au même titre que les « sous-ministres » et les dirigeants des autres organismes publics, les quatre « super fonctionnaires » sont soumis à la règle de l'« imputabilité administrative » devant les commissions de l'Assemblée nationale (plan stratégique à horizon de quatre ans assorti d'objectifs et d'indicateurs, rapport annuel, déclaration de services aux citoyens).

Le **Directeur général des élections** du Québec est indubitablement le plus indépendant des quatre « super fonctionnaires ». Afin d'assurer son impartialité et sa neutralité politique, le titulaire du poste de Directeur général des élections (DGE) est nommé par l'Assemblée nationale et relève directement de celle-ci. Il est indépendant du Directeur général des élections du Canada (élections fédérales). Arbitre du système électoral et gardienne de la démocratie, l'institution est indépendante, neutre, impartiale et non partisane. Le DGE du Québec a pour mission d'assurer la tenue des élections et des référendums, de veiller au respect des règles sur le financement politique, de garantir le plein exercice des droits électoraux en plus de promouvoir les valeurs démocratiques de la société québécoise. Ses principaux champs d'intervention sont : l'administration des scrutins provinciaux ; la gestion de la liste électorale permanente ; la formation du personnel électoral ; les directives, le soutien et le conseil aux présidents d'élections municipales et scolaires ; le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ; la tenue du registre des partis politiques

⁽¹⁾ Il a pour mandat d'assurer, par des interventions de surveillance et de contrôle, la transparence et la saine pratique des activités de lobbying exercées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

autorisés ; la réalisation des enquêtes et l'engagement des poursuites ; la division du territoire en sections de vote et en secteurs électoraux (redécoupage électoral) ; et l'information et les renseignements.

Le DGE dispose d'un **pouvoir d'enquête** : en cas de présomption d'infraction à la loi commise par un élu, il peut saisir le juge. Le DGE a le pouvoir de « changer la loi » : ainsi lors des élections générales de 2007, il a imposé à titre temporaire que « *toute personne exprimant le souhait de voter devait se dévoiler le visage* ». La mesure a été entérinée par une loi quelques mois après. Le DGE peut donner son avis au Gouvernement ou au Parlement, par exemple sur le mode de scrutin (sujet en discussion depuis plus de 40 ans). Il préside également un **Comité consultatif de la loi électorale**, composé de trois représentants de chaque parti politique, avec deux sous-sections, le financement et le mode de scrutin. Le DGE dispose en son sein d'une **Commission de la représentation électorale** qui peut émettre un avis sur les propositions de redécoupage électoral. Ainsi constatant que la démographie de plusieurs circonscriptions avait évolué d'environ 25 %, la commission a élaboré et transmis en mars 2008 à l'Assemblée nationale un rapport préliminaire. La loi prévoit qu'après une période de consultation de six mois, une audition peut être organisée par l'Assemblée nationale. Or en raison de blocages politiques, cette audition n'est jamais intervenue, malgré des relances répétées de la Commission de la représentation électorale. Le Gouvernement a certes déposé en novembre 2009 un projet de loi, mais sur des bases très différentes de celui préconisé par la Commission (très grandes inégalités entre les circonscriptions). Constatant ce blocage, le Directeur général des élections, M. Marcel Blanchet, a annoncé en septembre 2010 qu'il allait déposer un projet de loi de modification de la carte électorale et qu'il démissionnerait avant la fin de l'année.

Le DGE présente la particularité budgétaire unique de **pouvoir disposer d'autant de crédits qu'il le souhaite directement sur le compte en banque de la province**. Il dispose d'un budget de 28 millions de dollars canadiens (20 millions d'euros) et de 250 employés pour 125 circonscriptions électorales.

- Les autres agences québécoises

Plusieurs dizaines d'autres organismes disposent d'une autonomie relative, d'un degré différent d'un organisme à l'autre. Ils sont tous rattachés à un ministère et leur budget émane de ce même ministère. Ils doivent cependant répondre de leur gestion devant une commission de l'Assemblée nationale. On peut citer à titre d'exemple l'Agence des marchés financiers, la Régie énergie, l'Agence de l'efficacité énergétique du Québec (équivalent de l'ADEME en France) ou Hydro-Québec (entreprise publique). Les rapporteurs ont rencontré lors de leur mission au Québec les responsables des trois agences suivantes :

– le **Conseil du statut de la femme** existe depuis 1973 et a pour but de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Il assume la double mission de conseil du Gouvernement (avis consultatif seulement) et d'information du

public. Le Conseil du statut de la Femme peut émettre des avis sur les projets de loi. Il peut être auditionné par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale du Québec. Il dispose d'une très grande liberté de parole et d'opinion vis-à-vis notamment du Gouvernement ; les responsables du Conseil du statut de la femme considèrent qu'il joue le rôle de « chien de garde » du Gouvernement. Le Gouvernement québécois dispose également d'un **Secrétariat à la condition féminine**, qui est chargé de mettre en œuvre sa politique d'égalité et les mesures relatives à la condition féminine. Les tentatives de fusion des deux organismes se sont jusqu'à présent heurtées à de fortes oppositions. Le budget du Conseil du statut de la femme, financé sur les crédits ministériels, est resté constant depuis 1994, dans un contexte de réduction importante des dépenses publiques ;

– la **Commission de l'accès à l'information**, créée en 1982, résulte de la volonté du Parlement de disposer d'un organisme indépendant pour contrôler la mise en œuvre des deux principes à valeur quasi-constitutionnelle : la protection des données personnelles et la transparence des documents publics. Son président a la particularité – s'agissant d'une agence exécutive – d'être désigné par l'Assemblée nationale du Québec à la majorité des deux tiers pour un mandat de cinq ans. Il dispose d'un collège de six membres. La commission reçoit les recours des administrés qui contestent une décision d'une administration. Elle a le pouvoir (quasi juridictionnel) de prendre des décisions contraignantes qui, si elles ne sont pas suivies d'effet par l'administration, peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal civil. Elle peut ordonner des enquêtes et dispose de pouvoirs d'investigation étendus. Les compétences de la commission incluent la vidéoprotection. Après avoir souffert d'une insuffisance de moyens budgétaires pendant plusieurs années, la commission a vu son budget passer de 5 à 6 millions de dollars canadiens (3,6 à 4,3 millions d'euros) ;

– tout Québécois qui ne s'estimerait pas satisfait par les services rendus par les ministères, organismes publics et établissements sociaux ou de santé, peut saisir le **Protecteur du citoyen**. Quelque 91 % des saisines arrivent par voie téléphonique sur une ligne sans frais. Durant l'examen d'une plainte, le Protecteur du citoyen écoute toutes les parties concernées. Lorsqu'il constate qu'il y a effectivement erreur ou injustice, il transmet ses recommandations afin que le ministère, l'organisme ou l'instance remédie à la situation le plus rapidement possible. Bien que le Protecteur du citoyen ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte, il estime que 99 % de ses recommandations ont été suivies d'effet en 2008–2009. Le Protecteur des citoyens est élu par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers (l'actuelle Protectrice des citoyens a été élue en 2006 à l'unanimité). Il dispose de deux vice-protecteurs nommés sur sa proposition par le Gouvernement. 80 % des dossiers sont traités en moins de 8 mois et 65 % en moins de 2 mois. Le Protecteur des citoyens estime que ces délais sont encore trop longs, notamment en matière sociale, mais il ne souhaite pas réduire les délais si cela devait dégrader la qualité des recommandations. Il indique que 80 % des dossiers qu'il reçoit n'auraient pas été plaidables devant une cour. Le Protecteur du citoyen développe actuellement son rôle de conseiller du Parlement, complémentairement à son rôle principal de conseiller du Gouvernement. Les

institutions québécoises comprennent également une **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse** qui veille au respect des droits et libertés de la personne, à l'égal accès aux emplois dans les organismes publics et à la protection de l'intérêt de l'enfant.

ii) Administration fédérale du Canada

De la même façon que dans la province du Québec, l'administration fédérale canadienne fait une distinction entre les agences du Parlement et les agences exécutives.

Les agences du Parlement canadien sont au nombre de sept :

- Directeur général des élections,
- Vérificateur général,
- Commissariat à la protection de la vie privée,
- Commissariat à l'information,
- Commissariat au lobbying,
- Commissariat aux langues officielles et
- Commissariat à l'intégrité du secteur public.

Sans compter les 20 ministères, **les agences exécutives du Canada sont près de 200⁽¹⁾ :**

- 15 organismes de services spéciaux,
- 30 autres entités associées aux ministères,
- 69 agences définies par la loi,
- 9 établissements publics et
- 49 sociétés d'État.

Avec en particulier une dizaine d'agences intervenant dans le domaine des libertés publiques, les problèmes de frontière sont nombreux et les agences doivent conclure entre elles des accords visant à se répartir les réclamations. Certains administrés très procéduriers en arrivent à comparer les agences entre elles et choisissent celle qui leur sera *a priori* la plus favorable. Les lois récentes portant création d'une agence comportent une disposition imposant que son utilité soit réexaminée au bout de cinq ans. Un projet de révision de 13 agences est en cours, dans le but de diminuer la dépense publique.

Une particularité du système canadien réside dans l'existence des « **tribunaux administratifs** », c'est-à-dire des médiateurs exerçant des fonctions quasi-juridictionnelles, ainsi au niveau fédéral : tribunal des relations professionnelles artistes-producteurs, tribunal des anciens combattants, tribunal des revendications particulières, tribunal d'appel des transports... La création d'un tribunal administratif des plaintes contre la gendarmerie est en cours d'examen. La

⁽¹⁾ Voir leur liste exhaustive en annexe à la loi sur la gestion des finances publiques : <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/tools-outils/org-fra.asp>

Cour suprême considère que les tribunaux administratifs font partie du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire. La raison de leur existence est le souhait d'éviter la « judiciarisation » des relations entre les administrés et les services publics.

Les rapporteurs ont rencontré les responsables des quatre agences fédérales suivantes :

– la **Commission canadienne des droits de la personne** applique la loi sur les droits de la personne et veille au respect de la loi sur l'équité en matière d'emploi. Ces deux lois prévoient l'application des principes de non-discrimination et d'égalité des chances. La commission est habilitée à tenter de régler les plaintes de discrimination en matière d'emploi qui relèvent de la compétence fédérale en procédant à des enquêtes à leur sujet. Elle est également chargée de veiller à ce que les employeurs sous réglementation fédérale offrent des chances égales d'emploi à quatre groupes désignés : les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles. La Commission est également chargée de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes d'information et de prévention de la discrimination. Elle est composée de huit membres nommés par le Gouvernement. Les commissaires sont inamovibles, sous réserve de leur révocation par le Gouverneur en Conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

La particularité du système canadien est la coexistence, à côté de la Commission, d'un **Tribunal⁽¹⁾ canadien des droits de la personne**. La Commission sert de filtre aux plaintes reçues, avant transmission des cas sérieux au Tribunal. L'indépendance réelle du Tribunal relève de la jurisprudence (« *common law* ») et non de la constitution⁽²⁾. La Commission reçoit 600 plaintes par an et en transmet une sur dix au Tribunal ; les autres sont réorientées, réglés à l'amiable ou rejetées. La Commission peut émettre des avis, ainsi récemment sur le port du voile ou la mise en oeuvre de la loi sur les Indiens.

Les responsables de la Commission rencontrés par les rapporteurs lors de leur mission à Ottawa ont indiqué qu'ils concevaient leur rôle comme un soutien aux objectifs du Gouvernement dans la défense des droits de la personne, sans parti pris militant ni démarche confrontationnelle. Ils estiment qu'ils auraient besoin de d'avantages de moyens financiers et humains, mais qu'ils ont plutôt été mieux traités que les autres agences dans la période récente de réduction des dépenses publiques. Ils savent de toute façon qu'ils n'obtiendront pas de ressources supplémentaires même si leurs responsabilités s'accroissent. Les démarches proactives en faveur de la promotion de l'égalité ne peuvent être développées suffisamment, l'essentiel des moyens étant affecté au traitement des

⁽¹⁾ Dans le sens de « tribunal administratif ».

⁽²⁾ Les critères de l'indépendance sont notamment développés dans le jugement de la Cour suprême du Canada du 19 décembre 1985, Valente c. La Reine, alinéas 49 et suivants.

<http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1985/1985rcs2-673/1985rcs2-673.html>

plaintes. La Commission emploie 200 personnes pour un budget de 22,5 millions de dollars canadiens (16 millions d'euros) ;

– l'**Agence de la consommation en matière financière** du Canada est un organisme indépendant qui a pour mandat d'informer et de protéger les consommateurs de produits et services financiers. L'Agence a été mise sur pied par le gouvernement fédéral en 2001 pour renforcer la surveillance du secteur financier dans l'optique des consommateurs et pour aider ces derniers à être mieux informés sur le secteur. À titre d'organisme fédéral de réglementation, l'Agence assume les fonctions suivantes : veiller à ce que les institutions financières sous réglementation fédérale **se conforment aux lois et aux règles fédérales relatives à la protection des consommateurs** ; surveiller la conformité des institutions financières aux codes de conduite volontaires et à leurs propres engagements publics ; **informer les consommateurs** de leurs droits et responsabilités lorsqu'ils traitent avec des institutions financières ; fournir en temps opportun des renseignements objectifs et des outils aux consommateurs pour les aider à comprendre divers produits et services financiers.

L'Agence est en train de constituer un comité consultatif pour organiser la remontée d'informations émanant des consommateurs. La majorité des 200 plaintes reçues en 2009 ont trouvé une solution amiable au sein de l'institution financière concernée. L'Agence n'a pas de mission de règlement des différends. Dans de rares cas, l'Agence estime qu'un problème rencontré représente une violation grave de la loi et peut infliger une sanction pouvant aller jusqu'à 200 000 dollars canadiens (142 000 euros), ce qui est considéré comme très faible au regard des enjeux économiques. En cas de désaccord persistant, l'affaire peut être portée devant le juge.

Le directeur de l'Agence est désigné par le Gouvernement pour un mandat de cinq ans renouvelable. L'Agence est essentiellement financée par des cotisations des institutions financières. Les responsables de l'Agence, interrogés par les rapporteurs, ont indiqué que ce type de financement ne portait pas atteinte à leur indépendance ;

– le **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes** est un tribunal administratif indépendant qui réglemente et supervise les systèmes canadiens de la radiodiffusion et des télécommunications. En revanche, le Conseil ne réglemente pas les journaux, les magazines, les tarifs de la téléphonie cellulaire, la qualité du service et des pratiques commerciales des entreprises de téléphonie cellulaire, ni la qualité et le contenu des émissions de radio et de télévision. Le Conseil relève du gouvernement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien. Son rôle comprend : l'attribution, le renouvellement et la modification de licences de radiodiffusion ; la prise de décision sur les fusions, les acquisitions et les changements de propriété en radiodiffusion ; l'approbation de tarifs et de certaines ententes de l'industrie des télécommunications ; l'attribution de licences pour les services de télécommunication internationaux dont les réseaux permettent aux usagers du

téléphone d'effectuer et de recevoir des appels à l'extérieur des frontières canadiennes ; l'encouragement de la concurrence dans les marchés de télécommunications ; et la réponse aux demandes de renseignements et aux préoccupations concernant des questions de radiodiffusion et de télécommunications.

Les 13 membres du Conseil sont désignés par le Gouvernement pour des mandats de 5 ans renouvelables. Le Gouvernement peut demander au Conseil de revenir sur une décision prise, avec des modalités différentes pour l'audiovisuel et pour les télécommunications. Les décisions du Conseil sont susceptibles d'appel devant le juge ; dans 85 % des recours, les décisions du Conseil sont confirmées.

Interrogé par les rapporteurs lors de leur mission à Ottawa, les responsables du Conseil ont indiqué que la convergence numérique rendait nécessaire la régulation commune des secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications. Ils précisent que les lois canadiennes sur les contenus audiovisuels sont très nombreuses et fournies et que rien n'empêche à un seul et même organisme de réguler les contenus et les réseaux. Le Conseil est intégralement financé par une contribution sur les entreprises régulées. Il dispose d'un budget de 40 millions de dollars canadiens (28,4 millions d'euros) pour 400 employés ;

– **l'Office des transports du Canada** est un tribunal administratif indépendant du gouvernement du Canada ayant les attributions d'une cour. Il exerce les responsabilités suivantes : traiter et régler des différends relativement à divers aspects des transports ; améliorer l'accès aux services de transport ; rendre des décisions dans les transports aérien, ferroviaire et maritime en tant qu'organisme de réglementation économique. L'Office soutient l'objectif d'un réseau de transport canadien compétitif, efficace et accessible, qui répond aux besoins des fournisseurs et des usagers des services de transport.

Les cinq membres de l'Office sont nommés par le Gouvernement pour un mandat de cinq ans renouvelable. Un code de déontologie très strict leur est appliqué. L'Office peut infliger des sanctions allant jusqu'à 25 000 dollars canadiens (17 750 euros) pour une entreprise et 5 000 dollars canadiens pour une personne (3 550 euros). L'Office n'utilise pas le pouvoir qu'il détient de lever une redevance sur les entreprises régulées ; il est entièrement financé par dotation budgétaire. Le budget de l'Office est de 25 millions de dollars canadiens (17,8 millions d'euros) pour 250 employés.

Le ministre a la possibilité de donner à l'Office des directives générales, mais il ne peut intervenir dans les cas individuels. Dans son rapport annuel, l'Office peut émettre des observations sur la mise en œuvre des lois.

Les responsables de l'Office ont indiqué aux rapporteurs, lors de leur mission à Ottawa, qu'ils ne voyaient pas d'inconvénient à ce qu'un seul et même organisme s'occupe à la fois de la régulation économique (concurrence entre les

entreprises de transport) et des relations entre ces entreprises et leurs usagers. Ils précisent qu'il leur faut néanmoins instaurer une séparation fonctionnelle stricte à l'intérieur de l'Office.

c) L'exemple de la Suède

En Suède, la seule autorité vraiment indépendante est l'**Ombudsman parlementaire**⁽¹⁾.

Les autres **agences**, y compris celles portant également le nom d'Ombudsman, sont autonomes seulement dans leur gestion ; elles sont chacune placées sous la **tutelle d'un ministre** et doivent agir dans le cadre des **lettres de cadrage annuelles** qui leur sont données. Ces lettres de cadrage contiennent des objectifs et indicateurs précis ; les agences sont évaluées annuellement sur leurs résultats. L'administration d'État suédoise est caractérisée par la séparation des fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle. Les responsabilités sont réparties entre les 12 « départements ministériels » (ministères), qui conçoivent et définissent les politiques, et les près de 400 agences administratives, qui sont chargées de leur exécution. Les agences emploient l'essentiel des agents du secteur public central. **Si le Gouvernement indique aux agences les missions qu'elles doivent accomplir, il ne peut s'ingérer dans la manière dont elles remplissent leurs activités courantes. Il lui est constitutionnellement interdit d'intervenir dans l'instruction des affaires particulières ou des personnes individuelles.** Les agences disposent ainsi d'une capacité indépendante d'interprétation sur la manière dont la loi est appliquée. La réorganisation administrative des années 1990 a vu beaucoup d'agences restructurées ou fusionnées, voire privatisées (totalement ou partiellement).

• L'Ombudsman parlementaire

Créée en 1809, l'institution de l'Ombudsman parlementaire a pour mission de « *surveiller l'application des lois* » et de garantir à chacun le droit d'être traité selon la loi. Elle est composée de quatre personnes (également appelées « Ombudsman ») qui ont chacune un domaine de compétence propre ; elles se répartissent la surveillance des différents ministères et agences⁽²⁾. L'un d'entre eux est Ombudsman en chef mais n'exerce pas de fonction hiérarchique sur les autres. Chaque Ombudsman ne peut intervenir dans le domaine de compétences et le travail des autres et on ne peut donc parler de collège. Les quatre Ombudsman sont élus pour quatre ans par le *Riksdag*⁽³⁾ ; une tradition solidement établie veut qu'ils soient désignés par consensus et qu'ils soient irrévocables. Le consensus doit être trouvé pour chacun des quatre Ombudsman et il n'y a pas de répartition des postes entre la majorité et l'opposition. De fait les personnes au profit

⁽¹⁾ Institution dont le Médiateur de la République en France s'est inspiré.

⁽²⁾ Y compris sur l'administration de la justice, ce qui n'est pas sans poser un problème au regard de la séparation des pouvoirs. En pratique, l'Ombudsman limite son contrôle au respect des procédures et garanties d'un procès juste et équitable.

⁽³⁾ Parlement suédois.

politique très marqué sont exclues et les choix se portent principalement sur des hauts magistrats. La procédure passe d'abord par un accord au sein de la commission des Lois, puis une confirmation en séance plénière du *Riksdag*. Leur mandat est renouvelable.

M. Mats Melin, actuellement Ombudsman parlementaire en chef, est juriste de formation et a notamment occupé la fonction de président du tribunal administratif à la cour d'appel de Svea. Les trois autres Ombudsman parlementaires sont également des juristes. L'Ombudsman parlementaire ne reçoit d'instruction (sujets à traiter, sens des décisions prises) ni du Gouvernement ni du Parlement. Mme Anna-Sara Lind, docteur en droit constitutionnel, maître de conférences à la faculté de droit d'Uppsala, a indiqué aux rapporteurs lors de leur mission à Stockholm que l'indépendance de l'Ombudsman parlementaire résultait plus de la culture et de la pratique que des textes.

Chaque personne résidant en Suède peut saisir l'Ombudsman s'il estime avoir été lésé par une administration publique : 5 000 à 7 000 demandes sont ainsi traitées chaque année. La plupart des demandes donnent lieu à enquête, puis recommandation écrite à l'administration mise en cause. L'Ombudsman peut également décider d'engager des poursuites judiciaires contre un fonctionnaire pour faute de service, mais c'est extrêmement rare. L'Ombudsman parlementaire ne peut émettre que des recommandations non contraignantes vis-à-vis des administrations publiques. Mais la force de leur argumentation jointe au poids d'une institution vieille de 200 ans lui donne une autorité incontestable : la plupart des recommandations semblent suivies d'effet.

L'Ombudsman parlementaire présente ses demandes de crédits chaque année directement au *Riksdag*, sans passer par le ministère des Finances. En pratique un comité composé du président du *Riksdag* et des représentants des partis politiques donne son accord au projet de budget de l'Ombudsman, qui est ensuite intégré au budget de l'État puis voté formellement par le *Riksdag*. L'Ombudsman parlementaire emploie environ 55 agents (en général des juges en formation encadrés par des juges expérimentés).

L'Ombudsman parlementaire rend compte de son action en présentant annuellement un rapport d'activité devant la commission des Lois du *Riksdag* ; l'examen de ce rapport donne lieu à une réunion à huis clos. L'Ombudsman en chef, M. Mats Melin, a indiqué aux rapporteurs qu'il lui semblait souhaitable de faire évoluer cette règle pour instaurer une plus grande transparence. Mme Cecilia Wigström, députée libérale, membre de la commission des Lois, a indiqué aux rapporteurs que cette commission refusait d'augmenter le budget de l'Ombudsman parlementaire au motif que la réduction des dépenses publiques est une priorité qui s'impose à tous.

Un projet de loi de réforme de la constitution suédoise en cours d'examen interdirait à l'Ombudsman parlementaire de se saisir d'une affaire qui fait déjà l'objet d'une procédure judiciaire.

• Les autres Ombudsman

La Suède comporte plusieurs autres organismes également dénommés « Ombudsman », mais qui n'ont aucun lien avec l'Ombudsman parlementaire. Leurs responsables sont tous désignés par le Gouvernement à l'issue d'un processus de désignation transparent (dépôt de candidatures, cabinet de recrutement, audiences publiques...). Leurs activités sont encadrées par des lettres de mission annuelles. Les deux plus importants sont **l'Ombudsman pour l'égalité** et **l'Ombudsman des enfants**. S'y ajoutent **l'Ombudsman de la presse**, **l'Ombudsman des consommateurs**, le **Médiateur des élèves** et le **Chancelier de la justice**. Seul l'Ombudsman parlementaire est prévu par la constitution suédoise.

L'Ombudsman pour l'égalité est issu en 2009 de la fusion entre l'Ombudsman contre les discriminations raciales, l'Ombudsman pour l'égalité des chances, l'Ombudsman pour le handicap et l'Ombudsman contre la discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Il est maintenant compétent pour tout type de discrimination (y compris âge, identité sexuelle, religion...). M. Cafer Uzunel, sous-directeur de la Lutte contre les discriminations au ministère de l'Intégration et de l'égalité, a indiqué aux rapporteurs lors de leur mission que cette fusion avait été précédée de cinq années de travail d'une commission d'enquête... Il exerce les fonctions de médiation, d'information du public et de conseil du Gouvernement. Il peut aussi saisir la justice et représenter les plaignants devant les tribunaux. Sur les 2 000 à 3 000 plaintes de citoyens qu'il reçoit par an, 100 font l'objet d'une procédure de conciliation et 60 de recours judiciaires (dans la plupart des cas les éléments de preuve font défaut). L'Ombudsman des enfants est placé sous l'autorité du ministère de l'Intégration et de l'égalité. M. Fredrik Malmberg, actuel Ombudsman des enfants, a indiqué aux rapporteurs qu'il concevait son rôle plus dans une perspective de persuasion des différentes administrations que de confrontation.

L'Ombudsman des enfants a une mission d'information et d'influence aussi bien auprès du public que du Gouvernement et des médias, afin d'assurer le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il n'exerce pas la fonction de médiation et c'est la raison principale qui a justifié le fait qu'il ne soit pas fusionné au sein de l'Ombudsman pour l'égalité. L'Ombudsman des enfants est placé sous l'autorité du ministère des Affaires sociales. L'actuel Ombudsman des enfants a précédemment assuré les fonctions de président de l'association « *Sauvez les enfants* » et de responsable d'un groupe politique au *Riksdag*. En application d'une promesse faite par le gouvernement suédois devant le comité des droits de l'enfant de l'ONU, le budget de l'Ombudsman des enfants reste stable à son niveau actuel.

Le **Chancelier de la justice** exerce le même type de fonctions de surveillance des administrations d'État que l'Ombudsman parlementaire, mais en étant placé non pas sous l'autorité du Parlement, mais sous celle du Gouvernement.

• L'Autorité suédoise de surveillance financière

À titre d'exemple d'une agence autonome suédoise intervenant dans la sphère financière, l'Autorité suédoise de surveillance financière (*Finansinspektionen*) assure les fonctions exercées en France par l'AMF et l'ACP. L'autorité ne dispose pas de collège, elle est dirigée par un conseil d'administration nommé par le Gouvernement et placée sous la tutelle du ministère des Finances. Elle est indépendante de la banque centrale suédoise. L'autorité dispose de 200 agents pour surveiller 4 000 sociétés ; elle est financée par des crédits budgétaires. Comme toutes les autres agences suédoises, elle reçoit de la part du Gouvernement une lettre de cadrage annuelle.

L'autorité coopère en tant que de besoin avec l'Ombudsman des consommateurs. Elle exerce un pouvoir règlementaire délégué dans le cadre des règles générales définies par le Gouvernement. L'autorité dispose d'un pouvoir de sanction : avertissement, remarque, retrait d'agrément, sanction financière pouvant s'élever à 50 millions de couronnes suédoises (5 millions d'euros). Les sanctions sont décidées par un « comité exécutif » composé de 7 à 9 personnalités qualifiées (magistrats, juristes...) désignées par le Gouvernement. Toutes les décisions de l'autorité peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire.

C.- LA RECONNAISSANCE DE FAIT D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE JURIDIQUE

1.- Une reconnaissance par les plus hautes juridictions qui n'est pas remise en cause par leurs parties prenantes

Les plus hautes juridictions françaises (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation) ont **reconnu l'existence de la nouvelle catégorie juridique constituée par les AAI**, résultant de la volonté du législateur. Ainsi M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail : « *Ces autorités jouissent aujourd'hui d'une légitimité institutionnelle difficilement contestable. Loin de correspondre à une simple mode, la création des autorités administratives indépendantes relève, selon moi, d'une véritable nécessité. Leurs caractéristiques ont été entérinées par le juge, constitutionnel et administratif, et leur création répond à un besoin évident d'efficacité dans certains domaines de l'action publique.* »⁽¹⁾

Le Conseil constitutionnel s'est implicitement prononcé sur la compatibilité de principe entre la Constitution et l'existence même des AAI en qualifiant lui-même en 1984 la Haute autorité de la communication audiovisuelle d'AAI.

⁽¹⁾ <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/discours-et-interventions/les-autorites-administratives-independantes.html>

À l'occasion des décisions qu'il a rendues au sujet de la Commission nationale de la communication et des libertés (18 septembre 1986), du Conseil de la concurrence (23 janvier 1987), du Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA (17 janvier 1989) et de l'Autorité de régulation des télécommunications (23 juillet 1996), le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas d'obstacle constitutionnel à la création de telles autorités. Il a même admis qu'un pouvoir réglementaire pouvait leur être conféré par la loi, à la condition qu'il ait une portée limitée et qu'il soit subordonné au respect tant des lois que des décrets. Dans ces limites, qui débouchent sur un pouvoir réglementaire spécialisé et subordonné, la loi a pu conférer une compétence réglementaire à la CNIL, à la Commission des opérations de Bourse (COB), avec d'ailleurs l'agrément du ministre des Finances, au CSA, de façon toutefois réduite par rapport à la Commission nationale de la communication et des libertés, à l'Autorité de régulation des télécommunications et à la Commission de régulation de l'électricité (CRE).

La catégorie des AAI reste néanmoins mouvante et imprécise. Il en est ainsi du Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, qui figurait en début d'étude du Groupe de travail dans la liste publiée sur le site Internet Legifrance, mais qui n'y figure plus depuis. Il y a lieu d'observer à cet égard que le Sénat a souhaité, lors de la discussion le 28 octobre 2009 de la proposition de loi n° 210 (2007–2008), ne le qualifier que d'« autorité de régulation », et non d'API.

Par ailleurs l'existence des AAI est maintenant bien acceptée par l'ensemble de leurs parties prenantes. Aucune des nombreuses personnes auditionnées ou des nombreux organismes consultés par les rapporteurs n'a demandé de remise en cause de l'existence de telle ou telle AAI. Au contraire, le sentiment dominant est une demande de stabilisation du dispositif institutionnel, qui a déjà beaucoup évolué ces dernières années.

2.– Un poids très modeste des AAI dans le paysage administratif français

Le poids des AAI reste très modeste dans le paysage administratif français.

Seules 16 AAI sur 42 emploient plus de 20 agents : AFLD, AERES, ACP, AMF, Autorité de la concurrence, ARCEP, ASN, CNCCFP, CNIL, CRE, CSA, Défenseur des enfants, HALDE, HAS, H3C et Médiateur de la République.

Comme il sera expliqué plus loin dans le présent rapport, les données disponibles sur les budgets et les effectifs des AAI sont très incomplètes. Il ressort des données communiquées aux rapporteurs, croisées avec celles transmises par la direction du Budget (ministère du Budget), que les AAI employaient 3 126 personnes (ETPT) en 2007 et 3 208 ETPT en 2008 ; elles employaient 3 424 ETPT en 2009 et prévoyaient **3 651 ETPT en 2010**. Ces chiffres sont certainement sous-évalués car ils ne comprennent pas l'intégralité des effectifs

employés par les AAI mis à disposition à titre gracieux ou contre un remboursement partiel par d'autres administrations⁽¹⁾. En outre, les autorités publiques indépendantes (API) jouissant de la personnalité morale ne sont pas soumises aux plafonds d'autorisation d'emploi prévus par la LOLF ; leurs décomptes d'emploi ne sont donc pas vérifiés par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ni établis selon la méthodologie des « équivalents temps plein travaillé » (ETPT). En rapportant les prévisions de 2010 aux réalisations de 2007, on constate une **augmentation des effectifs de 16,8 % en trois ans**, soit une **croissance annuelle moyenne de 5,3 %**.

Les crédits consommés par les AAI, telles que comptabilisées par la direction du Budget, s'élèvent à **387,1 millions d'euros en 2009**. Là aussi ces données sont certainement sous-évaluées car elles ne comprennent pas les dépenses des AAI qui sont prises en charge sur les budgets d'autres administrations publiques (Banque de France, Conseil d'État, ministères...). Par rapport aux 303,8 millions d'euros consommés en 2006, **l'augmentation des crédits s'élève à 27,4 % en trois ans, soit une croissance annuelle moyenne de 8,4 % par an**.

Les rapporteurs ont interrogé par questionnaire écrit les AAI sur leurs dépenses et recettes en 2009 et 2010. Il leur était notamment demandé de chiffrer, ne serait-ce que de façon approximative, **les coûts indirects supporté par les budgets d'autres organismes publics** (personnel et locaux mis gracieusement à disposition, achats et autres dépenses de fonctionnement). Il ressort de ce calcul que les dépenses des AAI s'élevaient à plus de **600 millions d'euros en 2009** et sont prévues à hauteur de **670 millions d'euros en 2010**⁽²⁾. Il s'agit donc d'une **majoration de plus de 50 % par rapport aux statistiques sur les coûts directs calculés par la direction du Budget**. De plus **entre 2009 et 2010 l'augmentation des dépenses des AAI est supérieure à 11 %**.

Certes ces évolutions ne sont pas à périmètre constant en ce qu'elles comptabilisent les emplois des AAI nouvellement créées et ceux induits par les AAI dont de nouvelles missions leur ont été assignées par la loi. Ces données expriment seulement une tendance et doivent être interprétées au regard des créations et de la montée en puissance des AAI. Mais elles doivent être rapprochées du contexte budgétaire général qui, depuis 2007, connaît une stagnation des dépenses de l'État (« zéro volume ») et une réduction du nombre des agents de l'État (application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux)⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ainsi la CNAC n'a jamais indiqué, malgré plusieurs questionnaires envoyés par les rapporteurs, la quote-part des effectifs du ministère de l'Économie qui travaillent pour elle.

⁽²⁾ Voir l'annexe n° 10.

⁽³⁾ Comme les institutions sont jeunes, les départs à la retraite sont moins fréquents que dans les administrations...

3.– Un positionnement au sein du pouvoir exécutif qui présente un risque d’empiètement sur les pouvoirs législatif et surtout judiciaire

a) *Le « syndrome de Becket » affecte-t-il aussi les AAI ?*

Au-delà de la tendance de toutes les administrations à se maintenir et à se développer, les rapporteurs se demandent si le « syndrome de Becket » ne serait pas en train de se produire pour les AAI⁽¹⁾. Les AAI sont créées par le Parlement sur la proposition du Gouvernement ; ceux-ci, tels des « apprentis sorciers », ne contrôlèrent plus leurs créatures. Celles-ci en viendraient à limiter le pouvoir de leur créateur. Investies d’une mission, elles en feraient trop et outrepasseraient leurs responsabilités.

C’est ainsi que les rapporteurs ont à plusieurs reprises entendu la critique selon laquelle les AAI excédaient les limites de leurs prérogatives.

L’Association française des entreprises privées (AFEP), le MEDEF et l’Association française de gestion financière (AFG) critiquent par exemple la tendance des services de l’**Autorité des marchés financiers** (AMF) à la surrégulation, et, partant, à la création de normes au statut juridique incertain.

EDF estime que la **Commission de régulation de l’énergie** (CRE) va au-delà de la mission qui lui est confiée en proposant de modifier la loi et en tendant à porter les recommandations de l’association des régulateurs européens, avec en ligne de mire les tarifs réglementés. La CRE prendrait insuffisamment en compte des répercussions financières de ses décisions pour les opérateurs concernés : séparation du nom, du logo, des locaux entre EDF et ERDF (Électricité réseau distribution de France). La CRE a ainsi obligé EDF à séparer les locaux d’EDF et ERDF avant la fin des baux, ce qui a entraîné un surcoût de 59 millions d’euros...

L’**Autorité de sûreté nucléaire** (ASN) sort-elle de son rôle quand elle ne veut pas d’autre réacteur que l’EPR à l’exportation ? L’ASN doit valider les dossiers, pas faire la politique nucléaire de la France. Accusée il y a dix ans à peine par les écologistes d’être soumise au lobby nucléaire, l’ASN est maintenant vue par les industriels du secteur comme jetant une suspicion injustifiée sur l’ensemble d’une technologie. Commandé par le Président de la République en octobre 2009, le rapport de M. François Roussely, président honoraire d’EDF, propose de « *réexaminer et réaffirmer la mission de l’ASN telle qu’elle est définie dans la loi transparence et sûreté nucléaire (« TSN ») du 13 juin 2006.* » L’ASN, pour sa part, indiquait le 6 juillet 2010, dans un communiqué de presse intitulé « *Prise de position du collègue de l’ASN : quel niveau de sûreté pour les nouveaux*

⁽¹⁾ « N’y aura-t-il personne pour me débarrasser de ce prêtre turbulent ? » Henry II, 1170
Dans l’Angleterre du XII^e siècle, Thomas Becket, familier du roi Henry II Plantagenêt, fut nommé archevêque de Cantorbéry à la tête de l’Église du royaume par le souverain, qui escomptait que Becket se montrerait empressé à justifier son élévation par une obéissance sans faille. Malheureusement, l’ancien courtisan se métamorphosa et, loin de soumettre l’Église, devint son défenseur opiniâtre contre les prétentions du roi... au point de finir assassiné. C’est ce qu’il est convenu d’appeler le « syndrome de Becket ».

réacteurs nucléaires construits dans le monde ? » que « l'une des préoccupations majeures de l'ASN est l'harmonisation par le haut de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dans le monde. Nous ne voulons pas d'une sûreté à deux vitesses et nous continuons à promouvoir au niveau européen et international des objectifs de sûreté qui prennent en compte les leçons de Three Mile Island, de Tchernobyl et du 11 septembre 2001. Face à des projets d'exportation de réacteurs ne répondant pas à ces objectifs de sûreté, l'ASN n'hésitera pas à dire que de tels réacteurs ne pourraient pas être construits en France. »

Le président de l'ASN déclarait lors de son audition par le Groupe de travail que la cause de l'échec français résidait principalement, selon lui, dans le fait que le marché d'Abu Dhabi était un marché de *dumping* dans lequel on perd forcément de l'argent pour l'emporter. Il estime que la conception de l'EPR est représentative de ce que l'on doit exiger d'un réacteur nucléaire sûr (Three Mile Island, 11–septembre...) et s'interroge sur les exigences qui seront *in fine* formulées pour les centrales nucléaires coréennes par l'autorité de sûreté nucléaire d'Abu Dhabi.

Plusieurs entreprises, organisations professionnelles et administrations publiques ont indiqué aux rapporteurs qu'ils considéraient que la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL) avait une conception extensive de ses compétences. L'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 (« informatique et libertés ») dispose qu'elle s'applique aux « traitements » de données à caractère personnel. Un conflit récurrent oppose le ministère de l'Intérieur à la CNIL, qui fait une lecture large de cette disposition, ainsi pour les images recueillies par caméra de vidéosurveillance. Le Président de la CNIL, notre collègue sénateur Alex Türk, argue de l'augmentation des menaces pour la vie privée. Un des événements fondateurs de l'histoire de la CNIL, il y a 30 ans, a été de refuser à l'administration fiscale l'usage du numéro de sécurité sociale. L'administration fiscale a dû alors créer son propre système de numérotation, empêchant la constitution d'un fichier unique des Français et réduisant la capacité de l'administration à lutter contre certaines fraudes. Ultérieurement la CNIL a autorisé l'administration fiscale à utiliser le numéro de sécurité sociale pour fiabiliser les numéros fiscaux. M. Jean–Marc Fenet, Directeur adjoint à la DGFIP, indiquait lors de son audition par le Groupe de travail que l'administration fiscale utilisait un système alternatif qui, en croisant numéros fiscaux et sociaux, donnait autant satisfaction qu'un numéro unique, mais qui était plus coûteux.

Et que dire du discours « militant » assumé de certaines AAI, comme la **Défenseure des enfants** ⁽¹⁾ ou le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté** (CGLPL) ? Censées définir une ligne équilibrée entre les différents intérêts en présence, certaines de leurs prises de position peuvent paraître excessives, avec la suspicion de suivre parfois de trop près les associations qui agissent dans ces domaines.

⁽¹⁾ Les rapporteurs ont noté la même tendance chez l'Ombudsman des enfants en Suède.

Les AAI présentent un risque de **cumul des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire**. Les AAI peuvent en effet détenir des compétences en matière d'édiction de normes, de surveillance de l'application de ces règles et de règlement des différends ou de sanction. Mme Colette Neuville, présidente de l'Association de défense des actionnaires minoritaires, indiquait lors de son audition par le Groupe de travail que les AAI présentaient un risque d'abandon du principe de séparation des pouvoirs où une administration inadaptée et une justice incapable de remplir son rôle entraînent l'apparition d'un pouvoir technocratique. C'est une critique très similaire qui émane du MEDEF et de l'AFEP sur la possibilité, sous diverses conditions procédurales, du cumul entre les mains d'une AAI (AMF, ARCEP, CRE...) du pouvoir réglementaire et de celui de sanctionner les manquements aux règles qu'elle a elle-même édictées⁽¹⁾. Le Conseil d'État s'était déjà fait l'écho de ces inquiétudes dans son rapport de 2001, qui ne sont donc pas nouvelles, mais demeurent aiguës.

b) Respecter les limites du pouvoir réglementaire délégué

Le **pouvoir réglementaire** des AAI est un pouvoir subordonné à celui du Gouvernement et limité tant dans son champ d'application que dans son contenu. Tels sont les éléments d'une jurisprudence constitutionnelle maintenant bien établie (décisions du Conseil constitutionnel du 18 septembre 1986 et du 17 janvier 1989). C'est la raison pour laquelle peu d'autorités en sont expressément dotées : CNIL, Commission des sondages, CSA, CRE, ASN, AMF et ARCEP. La jurisprudence du Conseil a très vite défini les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire des AAI. Le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi ne peut leur être confié que « *dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements* ». Il ne peut s'agir que « *de mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* ». Le pouvoir réglementaire des AAI est par conséquent subordonné et second.

Si le pouvoir réglementaire est de portée générale, le rôle du **Commissaire du Gouvernement** doit, pour les rapporteurs, être renforcé. Ainsi le commissaire du Gouvernement doit être pleinement **associé au processus d'élaboration des actes réglementaires**. Il doit pouvoir solliciter une **seconde délibération**. En outre devrait être prévue la possibilité donnée au Gouvernement **d'homologuer** les actes réglementaires ainsi adoptés par les AAI. Il en est ainsi du pouvoir réglementaire étendu mais très technique dont sont dotées l'AMF et l'ARCEP, pouvoir qu'elles partagent avec le ministre compétent, qui est appelé formellement à homologuer les mesures prises à ce titre. Les AAI, qui sont en général très critiques sur toute procédure d'homologation ministérielle des mesures générales qu'elles prennent, doivent comprendre qu'il y va de la cohérence de l'action publique dans son ensemble.

⁽¹⁾ Voir l'arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 2003 – Banque d'escompte.

Enfin l'**avis du Conseil d'État** est systématiquement demandé par le Gouvernement pour ses principaux projets de décrets (décrets dits en Conseil d'État); le Gouvernement peut ainsi l'interroger sur des points de droit particuliers. Cette possibilité pourrait être étendue aux AAI pour leurs actes réglementaires les plus importants.

Recommandation n° 2 : Limiter et encadrer le pouvoir réglementaire des AAI.

- définir précisément dans la loi pour chaque AAI qui en est dotée l'ampleur et les limites de leur pouvoir réglementaire délégué ;
- ouvrir la possibilité de saisine du Conseil d'État par les AAI pour solliciter un avis sur leurs projets d'actes réglementaires, voire sur des questions plus générales de leur domaine de compétences propre ;
- permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets d'actes réglementaires des AAI ;
- permettre au Gouvernement d'homologuer les actes réglementaires des AAI.

c) Éviter que le « droit mou » (soft law) aille au-delà des pouvoirs conférés par la loi

Comme l'a notamment dit le professeur Pascale Idoux lors de sa réunion avec les rapporteurs, l'interprétation faite de leurs compétences par les AAI peut conduire à une certaine **dépossession du Gouvernement et du Parlement** sur certaines options fondamentales ou certains choix de nature politique. Par l'élaboration de recommandation, lignes directrices ou guides de bonnes pratiques (*soft law* en anglais, ou « droit mou »), la pratique des AAI peut aller au-delà de ce que dit la loi, elles peuvent devenir créatrices de droit.

Quel regard doit-on porter sur ce constat ? Certains arguent qu'il s'agit d'une progression du débat public par la multiplication des foyers de compétence. Les représentants des entreprises consultées par les rapporteurs se plaignent en revanche que les autorités de régulation dans le domaine économique (AMF, Autorité de la concurrence, CRE, ARCEP...) **exigent toujours plus**, parfois au-delà de ce que prescrit la loi. Les entreprises demandent que la loi soit appliquée telle qu'elle est votée par le Parlement, et non telle que l'autorité aimerait qu'elle soit... Mme Loraine Donnedieu de Vabres, avocate, auditionnée par le Groupe de travail, indiquait que l'Autorité de la concurrence intervenait pour réguler des marchés aussi différents que l'électricité, les télécommunications ou même les pompes funèbres, sans cadre de contrôle suffisamment précis...

Autre exemple, EDF regrette les propositions d'évolution législatives publiées par la CRE dans ses rapports annuels et souhaiterait que le développement de la **pratique de la soft law** reste dans le périmètre des

missions dévolues à la CRE par le législateur. Le MEDEF et EDF jugent souhaitable que la production de règles par les AAI soit encadrée de manière plus rigoureuse afin de renforcer la sécurité juridique des entreprises.

Le MEDEF encore évoque pour l'AMF une **surenchère** en matière réglementaire, notamment à l'occasion de la transposition des textes communautaires, et souhaiterait éviter le recours aux recommandations qui sous couvert de « droit mou » ont en fait un caractère contraignant.

De nombreux parlementaires citent d'ailleurs les **prises de position des AAI pour orienter l'examen des textes législatifs**... Il ne faudrait pas que cela aboutisse à échanger les rôles respectifs du législateur et de l'autorité administrative. Ainsi :

– le 2 avril 2009, lors de la discussion du projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet et créant l'HADOPI, l'avis de la CNIL, confidentiel, mais qui avait « fuité » dans la presse, a largement été utilisé par les orateurs pour défendre ou critiquer le texte du Gouvernement ;

– le 25 mars 2010, lors de la discussion de la proposition de loi relative à la modernisation du congé maternité en faveur de la protection de la santé des femmes et de l'égalité salariale et sur les conditions d'exercice de la parentalité, notre collègue Marie-Françoise Clergeau invoquait la prise de position de la HALDE, à la suite du refus d'attribution du congé de paternité à la naissance d'un enfant qu'elles élèvent ensemble. Elle indiquait que la HALDE avait clairement relevé des disparités dans le bénéfice des prestations sociales entre les caisses d'allocations familiales et les caisses primaires d'assurance maladie.

Importation des pays de droit anglo-saxon, le « droit mou » (*soft law*) peut être défini ensemble des lignes directrices, recommandations non contraignantes, guides de bonnes pratiques, adoptées par les AAI. Nous avons vu que le recours des AAI à cette possibilité est justifié dans les domaines qui connaissent des évolutions permanentes et rapides et qui présentent un haut niveau de technicité. Un problème réside dans le fait que de plus en plus de ces mesures ont une portée réglementaire. Il y a une tentation pour toutes les AAI, à l'occasion de la définition de leur doctrine ou lignes directrices, et pour des raisons légitimes de leur point de vue, de préciser – voire d'aller au-delà des prescriptions législatives ou réglementaires. La question du champ du « droit mou » constitue un problème délicat et sensible pour le Parlement. Certains le théorisent en parlant d'« autorégulation »...

Ces recommandations ne sont cependant pas considérées par les juridictions comme des actes faisant grief. Ainsi le Conseil d'État a jugé dans un arrêt du 13 juillet 2007, à propos des recommandations de la HALDE, qu'à l'instar des circulaires ministérielles, elles ne constituent pas par elles-mêmes des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. On note cependant une tendance du Conseil d'État à accepter les recours

contre les « décisions des AAI ayant un certain impact ». Ainsi dans le même arrêt du 13 juillet 2007, il a reconnu qu'une recommandation de portée générale et rédigée de façon impérative pourrait être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir. On peut penser qu'il en serait de même de la décision de procéder à la publication d'une recommandation. Un arrêt en ce sens avait déjà concerné la Commission des sondages en 1982 et, plus récemment, la HAS en 2009.

Le schéma retenu en France, comme au niveau communautaire avec la Commission européenne en matière de concurrence, est que :

– l'autorité de régulation peut adopter des lignes directrices, des recommandations, représentatives de sa doctrine (*soft law*). Ces directives n'engagent que l'autorité de régulation qui les émet et les personnes ou organismes régulés conservent la liberté de s'y conformer ou non – s'ils estiment qu'elles ne sont pas conformes aux lois et règlement en vigueur. Ces lignes directrices ne font pas grief et les personnes ou organismes régulés ne peuvent les attaquer devant les tribunaux ;

– si l'autorité de régulation adopte une décision individuelle (ou une sanction) qui s'applique à une personne ou à un organisme régulé, cet acte est contraignant et est considéré comme faisant grief devant les tribunaux. Il est donc possible à celui à qui il s'applique de l'attaquer devant les tribunaux. Le juge pourra alors, s'il se range aux arguments du plaignant, non seulement rapporter la décision mais aussi marquer son désaccord avec les lignes directrices qui ont fondé la décision individuelle.

Plusieurs parties prenantes des AAI consultées estiment qu'il faudrait que les recommandations non contraignantes des AAI soient susceptibles de recours devant les tribunaux. Les rapporteurs estiment cependant que cette revendication irait d'une certaine façon à l'encontre de l'objectif principal justifiant la création des AAI, à savoir la souplesse et l'adaptabilité aux évolutions économiques, technologiques et sociales. Si ces lignes directrices ne sont pas contraignantes pour les entreprises, **il faudrait en revanche qu'elles le soient pour les AAI qui les édictent, et puissent donc leur être opposables dans le cas où elles ne les respecteraient pas dans leur propre conduite.**

Il ressort des auditions et des consultations effectuées par le Groupe de travail que la compétence, le professionnalisme et la technicité des AAI sont largement salués. Les parties prenantes consultées par les rapporteurs ont souligné l'importance des consultations et de la **concertation préalable** aux lignes directrices des AAI. Plusieurs d'entre elles pratiquent déjà la publication de ces recommandations à l'état de projet. L'accès à l'information et la **transparence** sont également mentionnés, conséquences du besoin de prévisibilité et de sécurité juridique des opérateurs économiques. Me Étienne Drouard, avocat à la Cour, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail que ce dont les entreprises avaient le plus besoin était une stabilité de la doctrine des AAI, afin de permettre une politique d'entreprise à long terme. Poursuivant la même idée, M. Pierre de

Lauzun, délégué général de l'Association française des marchés financiers (AMAFI) et directeur général délégué de la Fédération bancaire française (FBF), constatait lors de son audition que pendant des années la CNIL et d'autres AAI avaient émis des demandes qui s'avéraient contradictoires entre elles...

On a vu que l'une des raisons justifiant la création des AAI est la possibilité, pour ces organismes, de permettre une meilleure **prise en compte des points de vue des personnes ou secteurs régulés**. Les AAI répondent que leur mode de fonctionnement fait place à une large concertation, formalisée (groupes de travail, consultations publiques) ou non (auditions, réunions...). Ainsi à titre d'exemple l'ARCEP mentionne ses trois comités : prospective, consommateurs, interconnexion et accès. Chaque AAI indique développer ses techniques adaptées à son secteur.

Les rapporteurs estiment que les efforts réels des AAI en faveur d'une transparence de leur action doivent être maintenus : concertation préalable avec toutes les parties prenantes, politique de publication systématique, efforts d'explication et de motivation. Ils suggèrent en outre que les AAI effectuent des **enquêtes de satisfaction** des usagers, par exemple tous les trois ou quatre ans. En effet l'existence de structures de concertation ne garantit pas qu'elles soient réunies souvent, ni qu'elles fonctionnent de manière utile. Les AAI considèrent trop souvent que ce sont des instances *top down*, dans un schéma de haut en bas où elles expliquent aux personnes régulées comment il faut comprendre les choses, au détriment de la remontée d'information de type *bottom up*, des usagers vers l'autorité.

Une clarification des rôles entre le Gouvernement et les AAI quant à l'exercice de leurs attributions respectives est nécessaire. Le Gouvernement devrait pouvoir déférer devant le juge administratif les actes des AAI à portée réglementaire s'il estime que l'autorité sort de son champ de compétences ; il devrait en outre s'astreindre à le faire. Un mécanisme faisant intervenir le commissaire du Gouvernement pourrait ainsi être créé à cet effet.

Recommandation n° 3 : Encadrer l'élaboration des lignes directrices émises par les AAI.

- assurer la prise en considération suffisante de l'ensemble des parties prenantes des AAI par l'établissement de groupes de travail ou de consultations associant publics, partenaires et usagers ; assurer en particulier les conditions d'une consultation préalable des parties prenantes et une transparence suffisante lors de l'élaboration par les AAI de leurs lignes directrices ;
- permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets de lignes directrices des AAI ;
- s'assurer que ces lignes directrices ne soient pas créatrices de règles empiétant sur le domaine de la loi et du règlement en prévoyant par exemple un mécanisme par lequel le commissaire du Gouvernement puisse déférer devant le juge administratif les actes des AAI à portée générale qu'il estimerait excéder leur champ de compétences.

d) Assurer un recours juridictionnel efficace contre les décisions des AAI

Le **contentieux** relatif aux actes réglementaires des AAI relève toujours du juge administratif ; celui relatif aux actes individuels (sanctions, autorisations, retraits, injonctions...) des AAI est **éclaté entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire**. Si la compétence du juge administratif semble aller de soi – elle est la règle la plus générale s'agissant d'organismes administratifs – le législateur et la jurisprudence (décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987 relative à la COB) ont pu admettre dans certains cas, comme pour le droit de la concurrence ou les marchés financiers, qu'il était préférable de réunifier sous le contrôle du seul juge judiciaire (en l'espèce la Cour d'appel de Paris) les contentieux qui par ailleurs lui étaient soumis. Il s'agit de créer des blocs de compétence dans « *un souci de bonne administration de la justice* » dès lors que les règles de compétence juridictionnelles ainsi voulues par le législateur sont « *précises et limitées* » ; il en est ainsi pour l'Autorité de la concurrence (depuis 1987), l'AMF (depuis 1989 avec la COB), l'ARCEP (depuis 2009 avec l'ART), la CRE (depuis 2000) et la HADOPI (depuis 2009).

Les résultats pratiques de ce mode de répartition des compétences n'ont répondu que très imparfaitement à l'objectif recherché d'unification des contentieux au profit de l'ordre judiciaire, les mécanismes adoptés réservant une part de compétence à l'ordre administratif, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour les justiciables. Ainsi la compétence du juge judiciaire s'étend à la plupart des décisions individuelles de l'AMF, à l'exception notable des sanctions, pour lesquelles le critère de répartition de compétences entre les deux ordres de juridiction est *rationae personae*, selon la catégorie de professionnels régulés, et ce quel que soit le manquement constaté. Marielle Cohen-Branche, conseiller à la chambre commerciale de la Cour de cassation,

membre de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF), comptabilisait que depuis 2004, 56 recours avaient été portés devant le Conseil d'État contre 45 devant la cour d'appel ; pour être complet, la Cour de cassation a ensuite, sur ces 45 recours, été conduite à se prononcer dans 28 pourvois⁽¹⁾. S'agissant de l'Autorité de la concurrence, le partage des compétences est *rationae materiae* : la Cour d'appel de Paris est uniquement appelée à statuer sur les recours en annulation ou en réformation dirigés contre ses décisions, ce qui signifie que les recours en indemnisation restent de la compétence du juge administratif. De plus la compétence de la Cour d'appel n'est pas effective à l'égard des actes de puissance publique de l'Autorité de la concurrence (par exemple organisation d'un service public).

Il résulte de cette dualité de juridiction un facteur de complication inutile pour les personnes ou secteurs régulés par les AAI. Cette dualité, très critiquée par la doctrine, entraîne le risque de traitements différents pour un même manquement en termes de procédure comme de jurisprudence (ainsi, le recours devant la Cour d'appel de Paris peut être suivi d'un pourvoi en cassation, et non le recours devant le Conseil d'État). M. Jean Massot, président de section au Conseil d'État, membre de la CNIL et de la CADA, constatait néanmoins une certaine convergence des deux ordres⁽²⁾. Les efforts d'information mutuels effectués par les juridictions administratives et judiciaires, s'ils sont réels, ne peuvent que tempérer les inconvénients d'une situation qui en soi n'est pas satisfaisante.

M. Daniel Labetoulle, président de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, estimait lors de son audition par le Groupe de travail que la dualité de juridiction n'avait pas d'autre justification que des raisons historiques. Les rapporteurs estiment qu'il faut en tirer les conséquences et remédier à cet état de fait.

Le contrôle juridictionnel des actes des AAI se pose avec une particulière acuité pour les **sanctions** qu'elles infligent. Le Conseil constitutionnel, après avoir dans un premier temps été réticent (décision des 10 et 11 octobre 1984), a ensuite amorcé progressivement un revirement de jurisprudence où il a été amené à reconnaître la possibilité pour le CSA et la COB⁽³⁾ de disposer d'un pouvoir de sanction (respectivement décisions du 17 janvier 1989 et du 28 juillet 1989). Le Conseil exige que ce pouvoir soit précisément encadré par le législateur. Il a prévu une double réserve, tenant d'une part au fait que cette faculté n'est concédée aux AAI que « *dans la limite nécessaire à l'accomplissement de leur mission* » et, d'autre part, que « *la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté* ». Il a également assorti ce pouvoir de sanction des AAI de fortes garanties procédurales (recours juridictionnel, procès équitable...) et de fond (principe de légalité des incriminations possibles, principe de

⁽¹⁾ « *La problématique de la répartition du contentieux entre les deux ordres au travers de l'exemple de l'Autorité des marchés financiers* » – *Revue française de droit administratif (RFDA)*, n° 5, 2010, à paraître.

⁽²⁾ *Idem* note précédente.

⁽³⁾ *Autorité ayant précédé l'AMF.*

proportionnalité), notamment pour sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garanties.

Le Conseil constitutionnel a ainsi tout récemment annulé la disposition de la loi « HADOPI 1 » permettant à la haute autorité de suspendre l'accès Internet des contrevenants aux dispositions protectrices des droits d'auteur, au motif qu'il s'agit de la privation du droit fondamental à l'information et à la communication. Il en serait évidemment de même de la privation de la liberté individuelle, qui est placée sous la protection de l'autorité judiciaire (article 66 de la Constitution).

Un tel pouvoir de sanction n'est détenu que par un nombre réduit d'AAI, dont certaines ont un rôle primordial dans la régulation de l'économie de certains marchés : CNIL, CSA, CRE, AMF, ARCEP, Autorité de la concurrence. Les autorités nouvellement créées ACP et HADOPI en sont également dotées, de même que, dans un champ plus particulier, l'AFLD.

Le Conseil constitutionnel a admis qu'il puisse y avoir **cumul de sanctions administrative et pénale** sous réserve que le montant global ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues (décisions du 28 juillet 1989 et du 30 décembre 1997). Ce cumul n'est cependant ni compris ni admis par tous les professionnels. Pour l'AMF, on dénombre en moyenne annuelle une vingtaine d'ouvertures de procédures pénales en complément de la sanction administrative (2005–2009) ⁽¹⁾.

Recommandation n° 4 : Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.

– définir dans chaque loi créant une AAI la compétence juridictionnelle pour les recours contre leurs actes individuels, en l'unifiant soit au sein de l'ordre administratif, soit au sein de l'ordre judiciaire.

II.– UN EFFORT DE RATIONALISATION EST MAINTENANT NÉCESSAIRE

Force est de constater que jusqu'à présent le processus de création des AAI n'a pas semblé obéir à un plan d'ensemble cohérent et logique. Chaque création ne fait que répondre à un besoin spécifique pour résoudre un problème particulier. Au fil des ans, les structures subsistent et se superposent, sans qu'à aucun moment on s'interroge sur la persistance de leur utilité. C'est le « *principe de maintien* » ou « *principe de croissance* » de Spinoza⁽²⁾. Les rapporteurs

⁽¹⁾ Voir dans la deuxième partie du présent rapport une évaluation du pouvoir de sanction des AAI.

⁽²⁾ « Toute chose, autant qu'il est en elle, s'efforce de persévérer dans son être. »

Spinoza, *Éthique III, Proposition VI, 1677*

Pour le philosophe, toute chose qui existe en soi s'efforce de persévérer dans son être, c'est-à-dire dans la direction qui lui est propre. Spinoza nomme *conatus* (effort) sa capacité à maintenir cet effort pour maintenir, voire accroître, sa puissance d'être (et par extension au vivant, sa puissance d'agir ou de penser).

estiment que les AAI sont maintenant en trop grand nombre et qu'il faut envisager une rationalisation du dispositif institutionnel.

A.– LA CRÉATION DES AAI N'A PAS RÉPONDU À UNE LOGIQUE D'ENSEMBLE COHÉRENTE

Le législateur doit « *n'utiliser qu'à bon escient la formule des AAI* », comme le disait justement le Conseil d'État dans son étude de 2001, en soulignant que l'AAI « *ne saurait devenir le mode d'administration de droit commun* ». Dans la mesure où une telle autorité est porteuse des inconvénients inhérents à tout démembrement de l'administration, sur le plan fonctionnel comme au regard de la légitimité démocratique, ces inconvénients doivent être plus que compensés par l'importance particulière qui s'attache, dans le domaine considéré, à ce que l'action administrative présente les caractéristiques spécifiques d'indépendance, d'expertise et de continuité. Il convient de rappeler que, en dehors du schéma classique des services de l'État, d'autres choix institutionnels que le recours à la formule de l'AAI peuvent répondre aux exigences de chaque cas d'espèce : commission consultative, établissement public...

Les rapporteurs estiment qu'il convient de s'assurer que, pour tel ou tel organisme, le choix de recourir à une AAI plutôt qu'à une autre solution institutionnelle se justifie bien, ou se justifie encore. Cela doit conduire à rappeler les raisons qui justifiaient, à l'origine, le choix de cette solution institutionnelle, ainsi qu'à mesurer la pérennité de ces raisons. L'indépendance ne doit pas priver le Gouvernement, en particulier, des moyens de faire face à ses responsabilités, qu'il s'agisse de la sauvegarde de l'ordre public, des intérêts généraux de la collectivité ou des orientations de politique générale.

Il y a lieu de se féliciter à cet égard des dispositions nouvelles sur les **études d'impact** inscrites dans la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution :

« Chapitre II : dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la constitution

Article 8

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. (...) »

Les études d'impact relatives aux projets de loi créant des AAI ou accroissant les missions des AAI existantes devront permettre à la représentation nationale d'évaluer :

– « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration* », pour voir dans quelle mesure la création d'une AAI résulte d'une obligation communautaire ;

– « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées* », pour apprécier l'insertion des AAI dans l'ensemble des autres structures administratives et indiquer dans quelle mesure une AAI est plus efficace qu'une administration traditionnelle ;

– « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* », pour connaître les besoins en personnel de l'autorité à horizon de cinq ans.

1.– Les bonnes raisons de la création des AAI

La fonction de **régulation** est commune à toutes les AAI. Il importe de le rappeler, régulation n'est ni législation ni réglementation, ni administration. La régulation s'attache à une application des textes au plus près des évolutions d'un secteur soit très concurrentiel, soit présentant une sensibilité sociale particulière. L'organe de régulation se doit d'être expert du secteur en cause et susceptible, mieux que le Parlement ou le Gouvernement, d'adopter rapidement des textes ou des décisions applicables aux personnes et organismes régulés.

● **Indépendance, impartialité**, continuité des interventions de l'État au-delà des alternances politiques

Tant pour les libertés publiques que pour la régulation économique, l'État a ressenti le besoin que les décisions soient prises de façon indépendante du pouvoir politique.

L'étude du Conseil d'État de 2001 notait que « *parmi les justifications essentielles qui ont pu être avancées pour la création des AAI, figure le souci d'offrir à l'opinion une garantie d'impartialité renforcée des interventions de l'État* ». La raison première de la création des AAI est bien d'assurer la neutralité et l'impartialité de l'action publique, pour « *protéger les gouvernés du risque de politisation excessive* ».

Les AAI ne sont d'ailleurs pas les seules administrations à être indépendantes. On peut citer par exemple la Banque de France, dont l'indépendance est garantie par les traités européens, ou encore les jurys d'examen, qui délibèrent de façon souveraine. Dans certains pays européens, la banque centrale a d'ailleurs le même statut que d'autres agences autonomes.

- **Efficacité, réactivité**

La deuxième raison de la création des AAI découle du constat que le temps des affaires, ou de la vie sociale, n'est pas compatible avec le temps de l'administration ou *a fortiori* de la justice.

Plusieurs AAI se voient imposer des délais impératifs pour leurs prises de décision dans leurs textes constitutifs. Toutes s'efforcent d'être les plus réactives possible pour répondre au plus vite et au plus près aux besoins des secteurs régulés. Ainsi le Médiateur du cinéma organise-t-il une réunion toutes les semaines afin qu'avant le mercredi, date de sortie en salle des films, les litiges soient résolus.

- **Technicité, professionnalisme, proximité avec les secteurs régulés**

Toutes les parties prenantes des AAI auditionnées par le Groupe de travail ou consultées par les rapporteurs ont insisté sur la proximité réelle que les AAI ont pu instaurer avec les secteurs régulés. Il apparaît un besoin évident d'expertise technique, en étroite association avec les professionnels pour l'élaboration et la mise en œuvre des règles. Ce besoin est d'autant plus grand que les domaines régulés recouvrent des matières évolutives qui imposent l'immédiateté.

Le régulateur doit s'adapter à l'évolution des besoins et des marchés ; il fait évoluer en permanence la règle pour mieux suivre l'évolution des comportements sur le terrain et l'innovativité des opérateurs.

- **Obligation communautaire**

Les directives européennes exigent souvent une organisation indépendante. Il en est ainsi des instances de régulation des secteurs nouvellement ouverts à la concurrence. À ce sujet les rapporteurs notent la nécessité d'une coopération entre les AAI des différents États membres, voire des autres pays, intervenant sur le même sujet. Il s'agit d'un élément important d'attractivité de la France.

- **Nouveau mode d'exercice du pouvoir**

Au-delà de toutes ces raisons prises individuellement, la création des AAI est la réponse apportée, dans notre pays, à la demande de **formes nouvelles de management public**, sur le modèle des agences anglo-saxonnes ou scandinaves. Il s'agit de développer la médiation – économique ou sociale –, le règlement des différends, le compromis négocié, les recommandations, les décisions en équité plutôt qu'en droit. L'objectif de transparence accrue de l'action publique fait également partie des éléments recherchés.

Tous ces éléments concourent à une meilleure **efficacité** de l'action publique, dans le cadre d'une **démarche de performance**.

2.– Les mauvaises raisons

● Affichage politique

« Un problème, une commission » : la prise en compte excessive des considérations de court terme comporte le risque que la solution d'un problème soit souvent constituée par la création d'une commission – en l'occurrence d'une AAI.

Depuis plusieurs années on évoque régulièrement l'idée de la création d'une **autorité indépendante pour compter les manifestants**, ainsi tout récemment après les polémiques sur les chiffres de participation aux manifestations contre la réforme des retraites. Cette question est devenue, depuis plusieurs années, un enjeu de libertés publiques. Plutôt que de créer une AAI spécifiquement dédiée à cette tâche, les rapporteurs estiment que l'on pourrait réfléchir à l'idée de la confier à une AAI existante, par exemple celle appelée de leurs vœux et qui regrouperait les AAI intervenant en matière de vie politique⁽¹⁾.

Autre exemple, le ministre de la Culture, M. Frédéric Mitterrand, proposait la création d'un **médiateur de la création audiovisuelle** le 4 octobre 2010 à Cannes, dans un discours prononcé à l'occasion de l'inauguration du Marché international des contenus audiovisuels (Mipcom) : « *Ainsi, la mise en place d'un médiateur de la création audiovisuelle est une voie à explorer. Il serait un référent en matière d'accès aux oeuvres pour les diffuseurs de télévision et pour les éditeurs de VOD. Le médiateur du cinéma a prouvé son efficacité : il ne peut être transposé tel quel ; mais il peut en revanche être une source d'inspiration. Il nous faut innover, expérimenter, en poursuivant un seul but : améliorer la circulation des programmes au bénéfice de l'ensemble des diffuseurs, télévisions et médias audiovisuels à la demande, mais aussi in fine pour améliorer l'accès aux oeuvres pour tous nos concitoyens.* » Comme le note le ministre lui-même, il existe déjà un médiateur du cinéma, et on pourrait d'abord examiner la possibilité de lui confier des missions nouvelles en matière audiovisuelle avant de créer une nouvelle AAI.

A contrario un exemple intéressant est constitué par l'extension du domaine de l'AMF à la régulation du marché très spécifique de permis d'émission de CO₂ (assimilable sous bien des aspects à un marché financier). En effet, un amendement du rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, M. Philippe Marini, adopté par celle-ci, tend à mettre en œuvre les principales recommandations du rapport de M. Michel Prada demandé par Mme Christine Lagarde sur la régulation de ces marchés. La loi de régulation bancaire et financière créerait ainsi un gendarme des marchés des droits d'émission de CO₂, chargé de les surveiller et de les contrôler. Cette mission est confiée à l'AMF, en coopération avec la CRE, qui détient une compétence et une expertise fortes en matière de marchés de l'énergie, dont le développement influence de manière très significative le marché des quotas. *Bluenext*, champion français et principale

⁽¹⁾ Voir infra.

plate-forme sur le marché au comptant du CO₂ en Europe, deviendrait ainsi un marché réglementé, plus sûr et mieux régulé, une condition indispensable pour son développement européen. Cette solution va bien dans le sens préconisé par les rapporteurs de ne pas créer de nouvelles AAI dès qu'il y a un nouveau besoin.

- **Défiance** vis-à-vis de l'administration traditionnelle ou des juridictions

La création des AAI part souvent du constat, avoué ou non, de l'**impuissance** de l'administration, jugée **incapable** de remplir les missions que l'on attend d'elle. Ainsi la création de la HALDE a souvent été justifiée par la difficulté qu'ont nos concitoyens à faire valoir leurs droits devant les tribunaux, alors qu'un rôle dynamisé du Parquet aurait pu y remédier⁽¹⁾. La généralisation de ce type de raisonnement entraîne le risque que la multiplication des AAI ne provoque une méfiance croissante des citoyens à l'égard de l'administration.

La création d'agences autonomes aux États-Unis a constitué une réponse à l'absence de fonction publique et à la pratique des « dépouilles » (*spoils system*), alors qu'*a contrario*, en France la **neutralité politique** de l'administration est mieux garantie.

Le **principe d'impartialité** de l'action administrative constitue dans notre pays un principe général du droit administratif qui est reconnu par la jurisprudence⁽²⁾. Il découle d'une certaine manière du **principe d'égalité des citoyens devant la loi**, et donc devant le service public. Les professeurs Jean-Louis Autin et Catherine Robot notent dans leur manuel de droit administratif général⁽³⁾ qu'il appartient aux agents publics de « *faire preuve de neutralité et d'impartialité dans le traitement des affaires publiques* ». L'étude de 2001 du Conseil d'État sur les AAI note que l'administration doit faire preuve **d'objectivité** et que le juge administratif peut rechercher les motifs réels de la décision et la censurer, le cas échéant, pour **défaut de partialité**. Les rapporteurs estiment pour leur part que des marges de progression existent en matière de neutralité de l'administration, contre le risque de politisation.

Comme l'a estimé le professeur Pascale Idoux lors de sa réunion de travail avec les rapporteurs, **les AAI sont en avance sur les administrations traditionnelles**. L'administration française est réputée secrète et fermée ; elle craindrait de « contaminer » l'intérêt général en le confrontant aux intérêts privés ; elle reste réticente à importer les bonnes pratiques du modèle anglo-saxon : impartialité, déontologie, réactivité, souplesse, consultation, négociation, professionnalisme, transparence, proximité avec les administrés, médiation, règlement des différends non contentieux, sanctions administratives... **Sur tous ces domaines, l'efficacité de l'administration peut et doit progresser. Rien**

⁽¹⁾ Voir le rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République remis en décembre 2003 par M. Bernard Stasi au Président de la République.

⁽²⁾ Arrêts du Conseil d'État du 20 juin 1958, Louis et du 3 décembre 1999, Didier ; Décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989, COB.

⁽³⁾ 4^{ème} édition LexisNexis, Litec, 2005.

n'interdit – au contraire – à l'administration traditionnelle d'utiliser toute la palette d'instruments et d'outils qu'ont su se forger les AAI. Il en est notamment ainsi de l'association des parties prenantes à l'élaboration de la réglementation, par exemple avec la prépublication des projets de décisions nominatives ou individuelles, comme le pratiquent la CRE et l'ARCEP.

Dans son étude de 2001, le Conseil d'État proposait à juste titre de « *renforcer la crédibilité des structures classiques de l'État* » en insistant sur deux éléments fondant l'efficacité, « *la gestion du temps et l'adaptation constante aux réalités de terrain* ». L'administration s'est vue contrainte de réduire ses délais avec la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : le délai au terme duquel le silence gardé par l'administration sur une demande vaut rejet de celle-ci est réduit de quatre à deux mois ; les régimes de décision implicite d'octroi d'autorisations sont développés. Les juridictions administratives ne sont pas en reste : la procédure du référé administratif a été instaurée par la loi du 30 juin 2000.

● **Manque de courage politique**

Un Gouvernement, quel qu'il soit, qui ne veut pas assumer la responsabilité politique d'un sujet sensible ou complexe, peut céder à la tentation de **se défausser** sur une AAI. Le Professeur Marie-Anne Frison-Roche a en outre montré, dans son étude réalisée, en 2006, pour l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (OPEL), qu'il existe une « *mauvaise raison* » de créer une autorité administrative indépendante, ou à tout le moins une « *raison contingente* » : « *le désir du Gouvernement de se défausser pour ne pas avoir à supporter des choix requis ou subir l'impopularité de certaines décisions nécessaires* ».

Les rapporteurs se doivent de mentionner que l'une des raisons qui a conduit à la création du Médiateur national de l'énergie, fin 2006, a été que le Gouvernement devait préparer l'ouverture à la concurrence le 1^{er} juillet 2007 du marché de l'électricité pour les particuliers. Une information des Français s'imposait. Plutôt que de la prendre en charge directement, avec un **risque d'impopularité**, le Gouvernement a alors décidé de confier la mission de mener une grande campagne d'information conjointement à la CRE, chargée plus particulièrement de l'ouverture à la concurrence des marchés, et au nouvellement créé Médiateur national de l'énergie, censé être plus proche des préoccupations des usagers.

Les rapporteurs peuvent également citer les **allers-retours sur la fixation des tarifs de l'énergie**. À la suite de longues controverses, une formule de fixation des tarifs a été définie par le Gouvernement et mise en œuvre par la CRE. Le prix du gaz a augmenté fortement cette année en application d'une formule de calcul. C'est l'explication donnée par le Gouvernement face aux critiques des associations de consommateurs. Or il apparaît que l'application de la formule risque d'entraîner de nouvelles hausses avant la fin de l'année. On ne peut dans

ces conditions que s'interroger sur les déclarations récentes de la ministre de l'Économie en vue de réexaminer cette formule, qui dépendrait trop des contrats à long terme passés par GDF Suez, et pas assez des prix instantanés constatés sur le marché. Sans bien sûr se prononcer sur le prix du gaz, qui n'entre pas dans l'objet du présent rapport, les rapporteurs s'interrogent sur le partage des compétences entre la ministre et la commission...

3.– Les risques d'une multiplication incontrôlée

Les rapporteurs attirent l'attention sur les risques d'une multiplication incontrôlée des AAI.

– Le risque de *démembrement de l'État*

Que reste-t-il à l'administration centrale quand il crée une AAI dans un secteur ? Le ministre ne se prive-t-il pas de leviers d'action importants ? Ne court-il pas le risque de **perdre le contrôle d'un pan entier de sa politique** alors même que c'est lui qui *in fine* est **responsable politiquement** devant le Parlement et devant les électeurs, de l'action conjointe de ses services et des AAI.

Avec l'accélération de leur rythme de création, les AAI risquent de vider de leurs compétences les ministères. L'administration se prive d'une expertise propre, d'une connaissance de terrain, dont seuls disposent les AAI en charge des tâches opérationnelles. Rien n'oblige les AAI à fournir des informations aux ministères. Dès lors, les administrations deviennent dépendantes des AAI dans leurs activités de pilotage, conception, réglementation ou législation.

– Le risque de *complexité du dispositif institutionnel*

La multiplication des AAI entraîne automatiquement des problèmes de frontières avec un risque accru de chevauchements ou de conflits de compétences. Dans le domaine de la régulation économique, l'Autorité de la concurrence a développé des relations étroites avec les autorités sectorielles (ARCEP, CRE, CSA...). Un citoyen s'estimant victime d'une discrimination de la part d'une administration publique doit-il s'adresser au Médiateur de la République ou à la HALDE ? Les parents d'un enfant faisant face à des difficultés doivent-ils contacter le Médiateur de la République ou le Défenseur des enfants ? Un détenu s'estimant victime d'agissements indus de l'administration pénitentiaire doit-il contacter la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ?

Un vrai **problème de lisibilité** du dispositif institutionnel se pose au citoyen. Mme Valérie Gervais, présidente de Conso-France, association regroupant sept organisations de défense des consommateurs, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail que les AAI sont encore trop peu connues du grand public.

La multiplication des AAI entraîne également une fragmentation, un **émiettement de l'action publique**. Il s'en suit une absence de vision d'ensemble des problèmes qui, bien que relevant d'AAI différentes, présentent un certain nombre d'analogies.

– Le risque que le système devienne vite **incontrôlable**

On a vu que les 42 AAI existant aujourd'hui représentent encore des enjeux limités en matière de **crédits et d'effectifs**. Ces enjeux augmenteront mécaniquement à proportion de leur multiplication. Un risque certain provient du fait que les AAI arguent de leur indépendance pour solliciter des moyens financiers que les administrations traditionnelles ne peuvent obtenir dans le contexte budgétaire actuel très contraint. De même les AAI peuvent entraîner une dérive des dépenses de personnel.

Face à ces risques, les rapporteurs estiment qu'il convient de **mieux définir les cas dans lesquels une AAI peut se justifier**. Pour cela, ils préconisent **l'utilisation d'une grille d'analyse pour la création des AAI**. Une tentative de grille d'analyse est présentée en annexe au présent rapport⁽¹⁾. La création des nouvelles AAI pourrait être **limitée à une durée définie a priori, par exemple cinq ans. Les commissions permanentes des Assemblées devraient réévaluer périodiquement la justification des AAI existantes.**

– Les **tentations de création de nouvelles AAI** ne manqueront pas...

Les rapporteurs notent les tentations que pourrait avoir le Gouvernement à transformer en AAI certaines structures administratives traditionnelles ou autonomes.

Il en est ainsi des **grandes agences sanitaires**, dont certaines pourraient prétendre à l'indépendance tout autant que la HAS⁽²⁾.

Le rapport d'information (n° 2164) publié en février 2010 par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, mentionne page 25 une proposition tendant à ce que la législation française « *anticipe l'application de règles européennes en plaçant le **BEA** (Bureau d'enquêtes et d'analyses) sous le contrôle d'une **autorité indépendante** qui pourrait s'agréger à un réseau mieux que ne le ferait une administration.* » Le décret du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie dispose qu'actuellement le BEA est un simple service de ce ministère. La directive communautaire (n° 94/56/CE) précise que « *l'enquête, systématique en cas d'accident ou d'incident grave, doit être conduite par un organisme spécialisé permanent ou sous son contrôle, que cet organisme doit être fonctionnellement **indépendant des autorités aéronautiques responsables de la navigabilité** (...).* » La procédure judiciaire en cours relative à l'accident du Concorde, par exemple,

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 19.

⁽²⁾ Voir infra.

soulève une fois de plus l'éventuel biais du BEA en faveur des intérêts d'Air France et du constructeur du Concorde, au détriment notamment des victimes et leurs familles.

Les rapporteurs notent que la **Commission de sécurité des consommateurs (CSC)** est une AAI alors que **l'Institut national de la consommation (INC)** est un établissement public et que la **Commission des clauses abusives (CCA)** n'est qu'une simple commission administrative. La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, par une disposition issue d'un amendement gouvernemental, intègre les services de la CSC et de la CCA dans ceux de l'INC. Les avis de ces deux commissions sont désormais instruits par des services communs, placés sous l'autorité du directeur de l'INC. Les collèges de ces deux commissions conserveront toutefois leurs présidents issus de la magistrature et leur statut d'AAI. La loi complète le nouvel ensemble ainsi constitué en créant une **Commission de la médiation de la consommation** qui n'a pas le statut d'AAI. Celle-ci n'effectuerait pas directement des missions de médiation mais serait chargée de la mise en cohérence des nombreuses formes de médiation existantes (au sein des entreprises, dans les organismes publics, sous forme associative...). Ces efforts de rapprochement ne dissipent pas les interrogations sur la cohérence d'ensemble du dispositif administratif relatif à la défense des consommateurs et ne préjugent pas d'une possible simplification ultérieure. On sait que dans d'autres pays existent des agences exécutives autonomes chargées de la défense des consommateurs...

La ministre de l'Économie a installé officiellement le 22 février dernier **l'Autorité des normes comptables (ANC)**, dont le caractère d'indépendance n'est pas évident⁽¹⁾. Et que dire de **l'Autorité de la statistique publique (ASP)** en liaison avec **l'INSEE**, qui est un service du ministère de l'Économie ? Il revient au Parlement de concevoir une doctrine cohérente permettant de décider dans quels cas un organisme peut devenir une AAI.

Recommandation n° 5 : Évaluer la création et le maintien des AAI.

- mieux définir les cas dans lesquels la création d'une AAI se justifie ;
- créer les nouvelles AAI pour une durée limitée *a priori*, par exemple cinq ans ;
- faire réévaluer périodiquement par les commissions permanentes des Assemblées la justification des AAI existantes ;
- utiliser une grille d'analyse commune pour la création et la réévaluation périodique des AAI.

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 22.

B.– LA NÉCESSITÉ D'UNE RATIONALISATION

Nous avons sans doute atteint un stade où il y a trop d'AAI en France, avec les risques d'incohérence de l'action publique et de chevauchements des compétences qui s'ensuivent. Il faut maintenant cesser cette « course à l'échalote » où l'on crée toujours plus d'AAI : il est tout aussi important de savoir finir que de savoir commencer ce mouvement.

Les rapporteurs font dans le présent rapport des **propositions de rationalisation** pour les AAI présentant les enjeux les plus importants et qui ont fait l'objet d'auditions⁽¹⁾. Il incombera aux commissions permanentes des Assemblées de réexaminer le bien fondé des AAI qui n'ont pas pu être étudiées en détail, faute de temps dans le cadre du présent rapport, et d'examiner dans le plus grand détail les modalités optimales de réalisation des rapprochements préconisés par le présent rapport⁽²⁾.

Trois modalités sont examinées : les regroupements, les suppressions et les transformations.

1.– Les regroupements

Les auditions et consultations effectuées par les rapporteurs ont montré que deux principes s'opposaient : d'un côté le principe de spécialité permet l'affirmation d'un pôle de compétence ; de l'autre une **taille critique** est nécessaire pour **optimiser les coûts de gestion** et bénéficier d'une **influence et d'une notoriété suffisantes**.

La tendance au regroupement s'est déjà manifestée, au moins pour les autorités financières. En 2003, l'AMF est issue de la fusion de la Commission des opérations de bourse (COB), du Conseil des marchés financiers (CMF) et du Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF). En 2005, l'ACAM regroupe plusieurs AAI chargées de la régulation des assurances et des mutuelles. Cette année, en 2010, la création de l'ACP est résultée de la fusion de trois AAI – la Commission bancaire, la CECEI et l'ACAM – ainsi que du Comité des entreprises d'assurance (CEA), qui n'était pas considéré comme une AAI⁽³⁾.

Les réticences initiales émanant des compagnies d'assurance à un regroupement de leur régulateur avec celui des banques est dans la nature des choses. La fusion est effective depuis le mois de mars 2010 et plus aucune critique n'est entendue depuis sur la création de la nouvelle autorité.

Cette orientation doit être fermement soutenue.

⁽¹⁾ Voir dans le tome II les comptes rendus des présidents d'AAI non auditionnées.

⁽²⁾ Voir en annexe n° 8 les fiches descriptives sur les AAI non auditionnées.

⁽³⁾ À la suite du rapport de l'Inspection générale des finances établi par M. Bruno Deletré en janvier 2009 – mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France.

https://www.igf.bercy.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/9316/mission_de_reflexion

La continuation du mouvement de regroupement des AAI n'est pas une tâche aisée tant les missions que chacune d'elle exerce sont spécifiques. Un juste équilibre doit être trouvé entre regroupement et préservation de la spécificité.

D'un côté, toutes les AAI créées jusqu'à présent ont un domaine de compétence spécifique qui requiert une expertise particulière. On pourra argumenter sans fin sur le fait de savoir si la défense des droits des usagers de l'administration requiert les mêmes compétences que la défense des droits des enfants ou la lutte contre les discriminations. Il en est de même pour le respect de la concurrence sur les marchés financiers, pour les banques, pour l'énergie ou tout autre secteur économique.

D'un autre côté, le regroupement d'AAI exerçant des missions proches permet d'atteindre une taille critique qui entraîne aussi une plus grande notoriété. Les grandes autorités bénéficient d'une couverture médiatique plus importante et sont donc mieux connues des citoyens. Le poids et l'influence de l'autorité en sont augmentés d'autant. D'autre part, une taille plus importante permet des **économies d'échelle** dans la gestion des fonctions support : gestion des ressources humaines (GRH), immobilier, comptabilité, achats... **Le regroupement doit être une source d'économies par les mutualisations, les synergies qu'il suscite.**

Les rapporteurs ont auditionné plusieurs présidents d'AAI qui leur ont exprimé leurs craintes de voir cesser l'activité de leur autorité en invoquant la perte que cela constituerait pour l'action publique en termes de connaissances, d'expérience et de spécialisation. Ils estiment néanmoins que l'action des AAI de trop petite taille, même spécialisées, est moins efficace que celles qui ont atteint une taille critique.

Il s'agit donc de trouver la **taille critique** qui permette d'optimiser l'influence et la gestion d'une AAI. Les rapporteurs estiment que chaque opération de regroupement devra être étudiée avec attention pour établir un bilan coûts avantages.

Sont présentées ci-après les propositions de regroupement préconisées par les rapporteurs à la suite des auditions qu'ils ont réalisées au cours du premier semestre 2010. Une solution complémentaire consistant à effectuer un **regroupement géographique** de petites AAI ou d'AAI intervenant dans des domaines proches doit également être envisagée.

a) Les autorités en charge des libertés publiques

Il aurait pu être envisagé de créer une grande autorité en charge des libertés publiques : Médiateur de la République, Défenseur des enfants, HALDE, Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), voire Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), CNIL, CADA... C'est le modèle de l'Ombudsman parlementaire, en Suède, ou du Protecteur du citoyen, dans la province du Québec. Mais la création d'une telle autorité en France aurait nécessité une garantie d'indépendance que seule pourrait apporter une élection par

le Parlement. Ce n'est malheureusement pas le cas, l'article 71-1 de la Constitution, tel qu'il résulte de la réforme constitutionnelle de 2008, disposant en effet que le Défenseur des droits est désigné par le Président de la République. Les rapporteurs estiment que l'on ne pourrait s'engager sur une telle voie qu'après une révision constitutionnelle préalable.

Les projets de loi organique et de loi ordinaire (n° 610 et 611) déposés au Sénat le 9 septembre 2009, tels qu'ils résultent de leur première lecture dans cette assemblée, proposent la fusion du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), et, sur l'initiative du Sénat, de la HALDE. Les rapporteurs considèrent que les avantages d'un tel **regroupement au sein du futur Défenseur des droits** l'emportent sur ses inconvénients. La nouvelle institution atteindra la taille critique et gagnera en notoriété, ce que n'a jamais réellement obtenu le Défenseur des enfants ; elle gagnera en autorité et en reconnaissance professionnelle, ce que n'a jamais réellement obtenu la HALDE.

Les rapporteurs se sont rendus en Suède où ils ont constaté un mouvement de regroupement de différents Ombudsmans, mais où a été préservée la spécificité de l'**Ombudsman des enfants**. Dans ce pays, l'Ombudsman contre les discriminations est issu de la fusion entre les quatre Ombudsmans contre les discriminations raciales, pour l'égalité des chances, le handicap et l'orientation sexuelle. La raison principale invoquée, lors de la mission des rapporteurs, par les autorités suédoises en faveur de la préservation de l'Ombudsman des enfants, résidait non pas dans la spécificité de cette mission, mais dans le fait que celui-ci n'a qu'un pouvoir de conseil et d'information, alors que l'Ombudsman contre les discriminations remplit également une fonction de médiation. Cette différence fondamentale n'existe pas en France, où Défenseur des enfants et HALDE exercent chacun des fonctions de médiation.

- Les rapporteurs sont favorables à l'inclusion des fonctions de la **HALDE** dans le futur Défenseur des droits. Certes le Médiateur de la République est compétent en matière de relations entre les usagers et l'administration et la HALDE est compétente pour les plaintes des personnes victimes de discriminations, qu'elles soient le fait d'administrations ou de personnes privées. Mais ces deux domaines d'activité ressortissent tous deux de la protection des libertés publiques et des droits fondamentaux. Une autorité unique, par sa simplicité, aurait le mérite de présenter une **lisibilité forte vis-à-vis des citoyens**. Mme Marie-Anne Frison-Roche, estimait dans l'étude réalisée en 2006 pour l'OPEL que « *sans même revenir sur l'articulation difficile du fait que les champs sont trop proches, entre la HALDE et les juridictions, si l'on estime que le Médiateur de la République est en charge de la justesse des rapports sociaux, alors la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité auraient pu lui revenir* ».

- Les rapporteurs proposent un regroupement immédiat entre la **Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)** et le **Contrôleur**

général des lieux de privation de liberté (CGLPL), qui remplissent des fonctions très proches. Ces deux autorités ont de grandes affinités et un positionnement symbolique très proche. La CNDS est en effet également compétente à l'égard du personnel pénitentiaire. Les deux autorités ont d'ailleurs dû conclure une convention pour délimiter leurs compétences en milieu pénitentiaire : la CNDS intervient quand il s'agit de contrôler les agissements d'un membre du personnel pénitentiaire, le CGLPL étant compétent pour les problèmes relatifs au fonctionnement global d'un centre de détention. Il s'agirait, en fusionnant la CNDS et le CGLPL, de créer un « **Contrôleur général de la sécurité** » dans notre pays.

Les rapporteurs ne sont pas opposés à un regroupement des deux autorités chargées de la déontologie de la sécurité précitées au sein du Défenseur des droits, mais ils estiment qu'il ne pourra intervenir qu'au terme du mandat de l'actuel CGLPL, M. Jean-Marie Delarue, c'est-à-dire en juin 2014. Il s'agit de lui laisser le temps de terminer, au cours d'une mandature complète, les missions importantes qu'il a entreprises depuis son entrée en fonction en juin 2008, comme il l'a exprimé lors de son audition par le Groupe de travail. De la même façon, la CNDS a rencontré dans les premières années de son fonctionnement de fortes réticences à son action au sein des forces de sécurité. Son président, M. Roger Beauvois, a mesuré le chemin parcouru en dix ans lors de son audition par le Groupe de travail.

- Les rapporteurs estiment que dans ce mouvement de regroupement il convient, comme l'a fait le Sénat en première lecture, de maintenir une **certaine autonomie aux fonctions relatives aux droits des enfants et à la lutte contre les discriminations**. Ils approuvent donc la création du poste de Défenseur des enfants et du poste d'adjoint à la lutte contre les inégalités au sein de l'institution du Défenseur des droits, avec pour cet adjoint un collège spécifique pour l'aider dans ses tâches. Une telle séparation fonctionnelle permet en effet de préserver, au sein du Défenseur des droits, la sensibilité particulière que constituent ces deux missions spécifiques. De même les rapporteurs se prononcent pour la **création d'un adjoint chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, avec un collège spécifique**, quand le « Contrôleur général de la sécurité » sera intégré dans le Défenseur des droits. Le citoyen a besoin d'être assuré que les personnes et les services qui sont chargés de le défendre respectent scrupuleusement les principes déontologiques que l'on est en droit d'attendre d'eux.

- Les rapporteurs ont entendu, lors des auditions menées par le Groupe de travail, les souhaits des deux directions du ministère de l'Intérieur (direction des Libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ et direction générale de la Police nationale – DGPN) d'une **clarification des compétences de la CNIL et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**, la DGPN proposant même de les fusionner. Les rapporteurs se prononcent clairement pour un **rapprochement de ces deux autorités**. Une telle fusion donnerait une plus grande visibilité, un poids plus important aux recommandations de la CADA, sachant que cette autorité pâtit de sa taille qui demeure réduite et d'une notoriété

insuffisante. La CADA est en outre chargée de la réutilisation des informations publiques, domaine de compétence partagé avec la CNIL. Elle dispose d'un pouvoir de sanction depuis l'ordonnance du 6 juin 2005 contre les personnes qui réutilisent des informations publiques en méconnaissance des prescriptions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 consacrant le droit de réutilisation. Il faudra bien sûr prévoir un mécanisme particulier lorsque la demande d'accès aux documents administratifs concernera les missions qui sont actuellement confiées à la CNIL.

b) Les autorités en charge de la surveillance de la vie politique

Les rapporteurs ont été très favorablement impressionnés par l'institution du **Directeur général des élections** au Canada et dans la province du Québec.

Sur ce modèle, ils préconisent le regroupement, au sein d'une Haute autorité en charge de la surveillance de la vie politique et des élections, des AAI suivantes :

- Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques,
- Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République,
- Commission des sondages,
- Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Cette nouvelle autorité pourrait également inclure une compétence consultative en matière de redécoupage électoral, sur le modèle du Directeur général des élections du Québec, en lui confiant les tâches actuellement exercées par la commission prévue par l'article 25 de la Constitution⁽¹⁾, dont les compétences seraient ainsi très sensiblement élargies.

Une **synergie** résulterait mécaniquement du regroupement des différentes autorités en charge des élections. L'activité, par définition cyclique, de ces autorités serait ainsi lissée dans le temps.

Des **économies d'échelle** sont évidemment à attendre de ces regroupements. Le président de la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques indiquait, lors de son audition par le Groupe de travail, que sur les 2 000 m² dont dispose la commission, 1 100 m² ne sont pas occupés en permanence...

⁽¹⁾ Loi organique et loi ordinaire du 1 janvier 2009, ainsi que deux décisions rendues le 8 janvier 2009 par le Conseil constitutionnel.

S'agissant d'une autorité intervenant au cœur de la vie démocratique, les rapporteurs se prononcent pour que la **désignation de son président soit effectuée par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.**

c) Les conséquences de la convergence numérique

La France connaît la concomitance de deux autorités en charge de l'audiovisuel et des télécommunications, **le CSA et l'ARCEP**, alors que plusieurs autres pays disposent d'une seule et même autorité pour réguler ces deux secteurs.

Les rapports de la Cour des comptes de 2006 et 2009 sur le CSA et l'ARCEP mettaient en évidence une **gestion éclatée du spectre des fréquences** dans notre pays (CSA, ARCEP et Agence nationale des fréquences – ANFr). C'est le Premier ministre qui définit les fréquences ou bandes de fréquences radio électriques qui sont affectées aux administrations ministérielles, au CSA et à l'ARCEP. Pour son compte, l'ANFr assure la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences radioélectriques. Elle prépare la position française et coordonne l'action de la représentation française dans les négociations internationales.

La Cour des comptes a questionné ce mode de gestion des fréquences : *« la question de l'opportunité du maintien de la gestion du spectre par deux organismes distincts utilisant par ailleurs des modes de gestion très différents se pose »*. Dans la phase contradictoire suivant le rapport de la Cour, l'ARCEP a estimé qu'une évolution de la répartition des missions entre le CSA, l'ARCEP et l'ANFr était envisageable, mais pas un rapprochement CSA-ARCEP. Le CSA a estimé que *« les deux activités de gestion des fréquences ne gagneraient rien à être rapprochées car elles portent sur des contenus très différents avec des objectifs économiques, sociaux et culturels eux aussi très différents »*.

Au-delà de la gestion des fréquences, plusieurs voix se prononcent pour un rapprochement entre le CSA et l'ARCEP. Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le MEDEF estime que *« la question d'un rapprochement entre le CSA et l'ARCEP peut légitimement être posée »*. Consultées par les rapporteurs, la Confédération nationale des radios associatives (CNRA), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie, Canal +, la RATP et Numéricâble constatent tous un **partage de compétences complexe entre l'ARCEP et le CSA**. Partant de ce constat largement partagé, les avis diffèrent sur les solutions à apporter, soit le maintien de deux autorités avec une refonte de leurs compétences, soit une fusion pure et simple. Une solution alternative à la fusion serait une rationalisation de la régulation : à l'ARCEP la régulation des réseaux, au CSA la régulation des contenus. Le Professeur Marie-Anne Frison-Roche, dans l'étude réalisée pour l'OPEL en 2006, estimait que *« la convergence en matière de télécommunications et d'audiovisuel rend moins évidente la distinction précédente entre le contenant et le contenu, ce qui remet en discussion la distinction entre l'Autorité de*

régulation des communications électroniques et des postes (le contenant) et le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (le contenu) ».

Quelle est la justification du « modèle français » d'un régulateur propre au secteur audiovisuel, alors que les États-Unis, suivis de la Grande-Bretagne, de l'Espagne puis de l'Italie, ont adopté le modèle du régulateur unique pour l'audiovisuel et les communications électroniques ?

La **convergence numérique** pose le problème de la déspecialisation des réseaux (usages audiovisuels ou communications électroniques) et du dividende numérique (revendication des fréquences laissées par les chaînes audiovisuelles à la suite de l'abandon de la TNT). Le passage au numérique, avec la multiplication des possibilités d'émettre (internet, téléphonie mobile...), bouscule le mode de régulation du CSA fondé sur l'attribution gratuite de ressources rares (fréquences) en contrepartie d'obligations (quotas...).

M. Paul Champsaur, ancien président de l'ARCEP, s'exprimait le 24 décembre 2008 à quelques jours de la fin de son mandat, sur l'impact de la convergence entre les réseaux et les contenus sur le rôle de l'ARCEP et du CSA. *« L'ARCEP n'a aucun pouvoir sur les contenus et ne cherche pas à en avoir. Mais toutes sortes de contenus passent maintenant sur les réseaux télécoms tandis que l'importance du réseau hertzien va en déclinant. Donc, la logique de la régulation des médias en France par l'intermédiaire des fréquences (héritée de la TV analogique) devra à terme être remise en cause. Le CSA est un régulateur sociétal, protecteur des libertés publiques. Il faut réfléchir aux instruments de régulation nécessaire à ses missions. **L'attribution des fréquences aux chaînes n'est plus un instrument pertinent.** Dans un contexte de pénurie croissante de fréquences pour les services sans fil, il est normal que l'État réfléchisse à une meilleure utilisation de ce bien public en faveur du développement économique. Par ailleurs, il y a une question de concurrence portant sur les effets de leviers entre les secteurs des télécoms et des médias : si on n'y prend pas garde, il y a un risque d'avoir des opérateurs dominants verticalement intégré qui ne rendraient certains contenus premium accessibles qu'aux clients sur leur réseau. Je ne pense pas que cette perspective soit bonne ni pour le marché ni pour la société. Mais je crois le Conseil de la concurrence parfaitement en mesure de traiter le sujet. »*

La Commission pour la libération de la croissance française, dite « **commission Attali** », a d'ailleurs préconisé de coordonner l'ARCEP et le CSA. Pour elle *« La convergence entre téléphonie fixe et mobile, télévision et accès à Internet est devenue aujourd'hui une réalité. Elle concerne aussi bien les réseaux que les terminaux ou les services. Internet a permis l'éclosion d'offres triple-play ou quadruple-play. La vidéo à la demande se développe. Le très haut débit renforcera encore cette convergence, qui pousse les entreprises à s'intégrer verticalement afin de proposer au client final des bouquets de services attractifs, relevant aussi bien de la communication audiovisuelle que des communications électroniques.*

L'exigence de mobilité crée également une demande plus forte d'accès au spectre hertzien pour des usages extrêmement variés (téléphonie, télévision mobile personnelle, etc.). Pourtant, l'organisation de la régulation reste marquée en France par une séparation « verticale » entre l'univers audiovisuel régulé par le CSA, aussi bien en ce qui concerne les réseaux (fréquences de diffusion) que les contenus (radio, télévision) et le monde des communications électroniques dont les règles relèvent entièrement de l'ARCEP. La révolution numérique appelle pourtant des arbitrages procédant d'une vision d'ensemble, notamment en ce qui concerne la gestion et l'attribution des ressources hertziennes aux différents opérateurs.

Le renforcement de l'efficacité de la régulation peut trouver deux types de réponse : soit un rapprochement institutionnel sur les modèles américain, britannique ou italien, soit, plus efficacement, une meilleure articulation des responsabilités de chacun des régulateurs en distinguant plus clairement leurs fonctions : la régulation éthique des contenus, confiée au CSA ; la régulation économique et technique des supports, relevant de l'ARCEP. »

Le phénomène de convergence numérique bouscule les secteurs de l'audiovisuel et des communications électroniques. Les sociétés de télévision sont de plus en plus concurrencées par les opérateurs de télécommunications. En 1980 la diffusion de la télévision ne s'effectuait que par deux canaux : la voie hertzienne et le câble. Deux canaux de diffusion supplémentaires sont apparus :

– depuis les années 1980, le satellite avec l'émergence d'une offre record au niveau du nombre de chaînes ;

– depuis 2005 par l'Internet via le fil du téléphone⁽¹⁾, la France étant le pays le plus avancé en la matière, au travers du *triple-play* avec des forfaits à moins de 30 euros par mois.

Concomitamment, chacun de ces canaux est devenu numérique. En réaction au développement de la vidéo à la demande (*podcasting*, flux RSS...), la télévision traditionnelle a tenté de développer la TV interactive et a développé une déclinaison de ses contenus sur Internet, sur les consoles et les téléphones mobiles. Malgré une résistance des journalistes, une certaine mutualisation de salles de rédaction (télévision, radio, internet) est intervenue.

Un certain nombre d'opérateurs de télécommunications se positionnent au niveau de la distribution de programmes audiovisuels à la demande, achètent des droits sportifs ou cinématographiques, créent des chaînes, construisent des studios et deviennent aussi producteurs, programmeurs et diffuseurs de contenus à part entière. Le groupe France Telecom est présent sur ces axes de diversification avec la chaîne Orange-TV. Les télévisions nationales se retrouvent devant des opérateurs de télécommunications d'une taille et d'une capacité d'investissement en moyenne dix fois supérieures aux leurs. Le marché est persuadé que le temps

⁽¹⁾ Technologie ADSL (Asymmetric digital subscriber line).

du contenu à la demande est venu. Pourtant deux ans après ces premiers affrontements, la pénétration du marché n'est pas au rendez-vous. Le plus gros du scénario de la télévision du futur doit encore être écrit...

La convergence numérique entraîne un **besoin d'expertise accru du CSA en technologies numériques**. Une **synergie pourrait intervenir avec les ingénieurs au service de l'ARCEP**. Une mise en commun des services techniques permettrait une meilleure maîtrise de la technologie. Une mise en commun des moyens de recherche et développement accroîtrait les compétences en matière de régulation technique et économique (concurrence). Bien sûr la mise en commun des fonctions support engendrerait des économies.

Les rapporteurs ont constaté, lors de leur déplacement au Canada, qu'une seule autorité régulait les deux secteurs de l'audiovisuel et des télécommunications. À propos de l'argument invoqué par le président de l'ARCEP lors de son audition par le Groupe de travail, selon lequel les pays anglo-saxons ne disposent pas de législation sur les contenus audiovisuels, les rapporteurs ont pu constater que ce pays a conçu une régulation des contenus au moins aussi importante qu'en France. Ils proposent donc d'envisager une **fusion du CSA et de l'ARCEP**. Pour ne pas entraver les travaux en cours, cette fusion pourrait intervenir **après le 30 novembre 2011, date du passage intégral et exclusif de la télévision au numérique**.

Dans ce contexte les rapporteurs s'interrogent sur la justification de l'existence de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI). Il s'agit une fois de plus d'une réponse ponctuelle à un problème spécifique. Certes la création d'une nouvelle autorité indépendante chargée de surveiller le respect des droits et de lutter contre le piratage jouit d'une visibilité maximale pour les auteurs. Mais on peut se demander pourquoi l'ARCEP, chargée de réguler les communications électroniques, dont fait partie l'Internet, ne pourrait pas en être chargée. *A contrario*, les difficultés rencontrées par la HADOPI sont patentes : l'envoi des premières lettres d'avertissements a été retardé de semaine en semaine ; un des principaux fournisseurs d'accès, Free, a annoncé publiquement qu'il ne souhaitait pas relayer les messages d'avertissement auprès de ses abonnés... **Les rapporteurs sont donc d'avis d'intégrer la HADOPI dans l'autorité qui remplacera à la fois le CSA et l'ARCEP**.

Se pose également la question des compétences exercées de fait par le **Forum des droits de l'Internet**, qui n'est qu'une association. Le Forum des droits sur l'internet se définit comme un organisme indépendant de corégulation de l'Internet permettant la mise en œuvre concrète de cette démarche multi-acteur. Il associe, dans une structure de gouvernance innovante, représentants de l'État, du secteur privé et de la société civile. Son domaine de compétence couvre l'ensemble des aspects de politique publique liés au développement de la société numérique sur le plan des contenus et des usages. Sans être un organe de supervision, et dépourvu d'une capacité de décision en propre, le Forum assume cependant un rôle de facilitation, en liaison étroite avec les autorités publiques en

particulier. Il agit de sa propre initiative ou à la demande des autorités publiques ou d'autres acteurs, selon les modalités prévues dans sa charte. Le Forum est organisé autour de quatre missions : la concertation, l'information et la sensibilisation, la médiation et la coopération internationale.

d) Faut-il deux autorités en charge de l'énergie ?

Les auditions effectuées par le Groupe de travail des présidents de la CRE et du Médiateur national de l'énergie (MNE) soulèvent plusieurs questions.

En premier lieu, la loi a confié une mission d'information des consommateurs qui est partagée entre les deux autorités.

Ensuite, le MNE exerce deux missions de nature très différente, d'une part l'information des consommateurs (qui implique par définition une large publicité des travaux), et, d'autre part, la médiation des litiges (qui nécessite la confidentialité). Pourquoi le MNE a-t-il fait le choix, atypique au sein de l'Union européenne, de publier ses recommandations en les rendant anonymes, en ce qui concerne les litiges entre consommateurs et fournisseurs ?

Par ailleurs, les rapporteurs s'interrogent sur l'articulation de la deuxième mission du MNE, la médiation des litiges entre fournisseurs et consommateurs, avec celle des médiateurs internes aux fournisseurs d'énergie (médiateurs d'EDF et de GDF Suez en particulier). N'y a-t-il pas un risque que les fournisseurs d'énergie ne transfèrent insidieusement au MNE une part importante de la charge de leurs opérations de médiation, à une époque où celles-ci augmentent de façon importante ? Le MNE regrette que, dans 60 % des saisines recevables, le consommateur n'ait pas reçu de la part du médiateur de son fournisseur une réponse dans le délai de deux mois....

En outre, le délégué général du MNE exerce à mi-temps une fonction en tant que conseiller du président de la CRE. Ce partage est-il compatible avec l'indépendance des deux autorités, si celle-ci est réellement justifiée ? Enfin, les deux autorités indépendantes sont maintenant regroupées géographiquement sur le même site.

Les responsables de l'Office des transports du Canada ont indiqué aux rapporteurs, lors de leur mission à Ottawa, qu'ils ne voyaient pas d'inconvénient à ce qu'un seul et même organisme s'occupe à la fois de la régulation économique (concurrence entre les entreprises de transport) et des relations entre ces entreprises et leurs usagers. Ils précisent qu'il leur a fallu néanmoins instaurer une séparation fonctionnelle stricte à l'intérieur de l'Office entre ces deux missions.

Les rapporteurs proposent en conséquence la fusion de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et du Médiateur national de l'énergie (MNE), qui permettra une rationalisation des missions et des moyens, sous réserve que l'activité de médiation demeure gérée par un service spécifique au sein de l'entité unique.

e) Quelle(s) autorité(s) en charge de la concurrence ?

À côté de l'Autorité de la concurrence, qui a une compétence horizontale, plusieurs autres autorités sont en charge de la régulation des secteurs provenant d'un monopole d'État et qui se sont récemment ouverts à la concurrence : énergie, communications électroniques, poste, audiovisuel, activités ferroviaires, jeux en ligne...

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, indiquait lors de son audition par le Groupe de travail que **l'Autorité de la concurrence devrait à terme de 10 ou 20 ans fusionner avec les différentes autorités sectorielles de régulation** (CRE, ARCEP...), une fois l'ouverture à la concurrence établie dans des secteurs où prévalait un monopole historique. Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le MEDEF estime qu'il « *faudrait avoir une répartition plus nette des compétences entre les autorités à compétence générale telle que l'Autorité de la concurrence et les autorités sectorielles telles que la CRE et l'ARCEP* ».

Le maintien de régulateurs économiques sectoriels comporte le **risque de capture par le secteur régulé**, comme l'indiquait le président de l'Autorité de la concurrence lors de son audition par le Groupe de travail. L'OCDE recommande d'ailleurs que l'autorité de la concurrence conserve une compétence de principe et que la régulation sectorielle ne soit confiée à des agences spécialisées que pour conduire la transition à partir d'une situation de monopole d'État.

Une solution alternative est constituée par le cas allemand où coexistent deux entités :

– l'une, très ancienne, en charge notamment du droit de la concurrence, de la répression des ententes et des cartels, qui s'appelle le *Bundeskartellamt*. C'est l'équivalent – et même l'ancêtre – de notre Autorité de la concurrence ;

– l'autre, très récente, issue de la **fusion des régulateurs de réseaux**, activités monopolistiques (et donc non concurrentielles) et dont les prix sont donc régulés, la *Bundesnetzagentur*⁽¹⁾, employant 2 500 personnes, qui couvre notamment les télécommunications, la poste, l'énergie et le transport ferroviaire. Cette seconde autorité a, pour l'énergie, une activité très focalisée sur ces questions de réseaux sous monopole (accès des tiers au réseau, validation des tarifs de transport, etc.), et ne s'intéresse que marginalement au fonctionnement des marchés.

Les rapporteurs se prononcent pour un regroupement à terme, au sein de l'Autorité de la concurrence, des autorités de régulation sectorielles (CRE, ARAF, ARJEL), une fois accomplies les opérations de libéralisation du marché et instaurée une situation de concurrence où les parts de marché de l'opérateur historique et des nouveaux entrants s'équilibrent. L'ARCEP et le CSA,

⁽¹⁾ Netz = réseau en allemand.

dont le rapprochement bilatéral est souhaité par les rapporteurs, resteraient à l'écart en raison du fait qu'ils traitent de « biens culturels » échappant à une logique purement économique. **Les rapporteurs proposent de procéder tous les cinq ans à un réexamen de la justification des autorités sectorielles.**

f) Procéder au regroupement géographique

Au-delà de ces regroupements et fusions, et dans le respect de leur indépendance, les rapporteurs souhaiteraient que l'on procède au regroupement géographique des AAI de petite taille ou intervenant dans des secteurs proches ou connexes.

Ces regroupements géographiques permettraient de mutualiser les moyens logistiques des AAI concernées : immobilier, GRH, gestion comptable, informatique, salles de réunion, centre de documentation, marchés publics, achats, logistique, accueil et sécurité, standard téléphonique, cafétéria et restauration, transports... On se rappelle que seules une quinzaine d'AAI emploient plus de 20 agents, et n'ont donc pas la taille critique pour gérer ces fonctions support.

Un exemple pourrait être constitué par le projet de regroupement sur un site unique des locaux du Médiateur de la République (et donc futur Défenseur des droits) et d'autres AAI compétentes en matière de droits et libertés publiques. Est envisagée l'occupation de l'immeuble domanial situé au 20, avenue de Ségur, Paris 7^e Arrondissement. Cet immeuble, récemment libéré par l'ancien ministère de l'Écologie, est dans un état de fort délabrement et nécessite 60 millions d'euros de travaux et 20 millions de travaux supplémentaires pour une mise aux normes du Grenelle de l'environnement⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Source : rapport spécial (n° 276 annexe 48) de M. Yves Deniaud, député, sur le projet de loi de finances pour 2008.

Recommandation n° 6 : Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement.

– regrouper au sein du Défenseur des droits, prévu par la Constitution, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ;

– regrouper la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) pour créer un « Contrôleur général de la sécurité » ;

– intégrer le « Contrôleur général de la sécurité » dans le Défenseur des droits à l'issue du mandat de l'actuel Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) prévu en juin 2014 ;

– intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits, selon les modalités décrites dans la recommandation n° 9 ;

– regrouper la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour créer une autorité unique en charge du traitement des données ;

– regrouper dans le cadre de la convergence numérique le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), en lien avec le Forum de l'Internet ; pour ne pas entraver les travaux en cours, cette fusion pourrait intervenir après le 30 novembre 2011, date du passage de la télévision hertzienne au numérique ;

– regrouper les deux AAI intervenant dans le domaine de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Médiateur national de l'énergie ;

– regrouper à terme au sein de l'Autorité de la concurrence les autorités de régulation économique sectorielles (CRE, Autorité de régulation des activités ferroviaires - ARAF...) actuellement chargées d'assurer la transition entre un monopole d'État et un marché concurrentiel ; procéder tous les cinq ans à un réexamen de la justification de ces autorités sectorielles ;

– procéder au regroupement géographique des autorités intervenant dans des domaines proches ou connexes ; mutualiser les moyens logistiques des AAI de petite taille (immobilier, gestion des ressources humaines, gestion comptable, informatique, salles de réunion, marchés publics, achats, logistique, transports...).

Recommandation n° 7 : Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.

– créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique qui regrouperait la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques (CNCCFP), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEREPR), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) ; confier à cette autorité une compétence consultative en matière de redécoupage électoral en lui confiant les tâches actuellement exercées par la commission prévue par l'article 25 de la Constitution ; préconiser que son président soit élu par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

2.– Les suppressions

Les auditions réalisées par le Groupe de travail laissent les rapporteurs dubitatifs sur l'utilité de maintenir deux AAI : la Commission des participations et des transferts (CPT) et la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

La CPT a été créée en 1986 pour participer aux opérations de privatisations. Le rythme des privatisations a bien évidemment été très variable depuis lors. Quelle a été l'activité de cette commission en période de crise des marchés financiers, depuis deux ans ? Le président de la Commission reconnaissait lors de son audition par le Groupe de travail que son institution avait été au chômage technique à la fin de l'année 2008 et pendant les huit premiers mois de l'année 2009 (arrêt complet des opérations). Ce n'est qu'au printemps 2009 que le Gouvernement a confié à la CPT la tâche – hors champ de compétence – de l'évaluation des fréquences de la quatrième licence de téléphonie mobile. **D'évidence un organisme autonome permanent chargé des privatisations n'est pas nécessaire, et il conviendrait de confier cette tâche à une autre structure.**

Les rapporteurs s'interrogent également sur l'utilité de la CNAC. Entre 1993 et 2008, la Commission nationale d'équipement commercial – CNEC (ancêtre de la CNAC) a annulé 1 885 refus départementaux⁽¹⁾, alors qu'elle a annulé seulement 388 autorisations départementales (sur un total de 4 335 saisines). Le même déséquilibre intervient en 2008 avec 123 refus départementaux annulés et seulement 18 autorisations départementales annulées (sur un total de 240 saisines).

Peut-on dire que la législation française en matière d'aménagement commercial a freiné la croissance des centres commerciaux, alors qu'entre 1997 et 2008 :

⁽¹⁾ La CNEC et maintenant la CNAC interviennent en appel contre les décisions des commissions départementales d'équipement / d'aménagement commercial (CDEC/CDAC).

– le nombre annuel d'autorisations d'ouvertures est passé de 1,1 à 3,1 millions de m², et le nombre de refus d'ouvertures n'a progressé que de 600 000 m² à 1 million de m²,

– le taux d'autorisation (en nombre) est passé de 68 % à 86 %,

– la surface moyenne des projets est passée de 981 à 1 576 m² ?

Est-il judicieux à l'expérience de déposséder largement les élus territoriaux et le Gouvernement de leur responsabilité en matière d'aménagement commercial, pour s'en remettre à une commission nationale indépendante qui n'est peut-être pas non plus à l'abri de pressions ou de conflits d'intérêts ?

Les rapporteurs s'interrogent sur l'avantage comparatif du dispositif spécifique des Commissions départementales et nationale d'aménagement commercial par rapport à un mode de gestion administrative plus classique, par exemple le rattachement des autorisations d'implantation commerciales au droit commun de l'urbanisme (PLU), sous le contrôle direct du juge administratif.

Cette question est de la compétence de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale. Son président, M. Patrick Ollier, a déposé avec M. Michel Piron le 3 mai 2010 une proposition de loi (n° 2490) relative à l'urbanisme commercial dans laquelle il propose la **suppression des CDAC et de la CNAC, avec en contrepartie la création d'un observatoire régional d'équipement commercial chargé d'assurer la cohérence de la couverture du territoire en termes d'équipements commerciaux**. Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture le 16 juin dernier et est maintenant en cours d'examen au Sénat.

Les rapporteurs s'interrogent également de l'utilité du maintien de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), dont l'audition du président n'a malheureusement pas pu prendre sa place dans le programme du Groupe de travail. L'utilité de la création de cette autorité était manifeste en raison de l'échec des administrations traditionnelles à gérer le problème : direction générale de l'Aviation civile (DGAC), absence de coordination de l'action de l'État (préfectures)... Le premier président de l'ACNUSA, M. Roger Léron, estimait qu'au bout de cinq années de fonctionnement⁽¹⁾, et après un travail approfondi avec les parties prenantes, un climat de confiance avait été rétabli et que les différents services de l'État avaient été remis en ordre de marche. Il indiquait dans le rapport d'activité de 2005 et dans le rapport de bilan d'activité (2000 2005) que l'autorité avait alors failli conclure à sa propre suppression : *« notre plus grande fierté aurait été de constater que, la régulation fonctionnant de façon correcte, l'ACNUSA pouvait être supprimée. Or l'évaluation réalisée à notre demande et l'opinion de la plupart des acteurs montrent que l'existence d'un "arbitre" est encore nécessaire »*.

⁽¹⁾ L'ACNUSA a été créée en 1999.

Recommandation n° 8 : Supprimer les AAI qui ont d’ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité.

- supprimer la Commission des participations et des transferts (CPT) en confiant les missions qu’elle accomplit à une autre AAI de nature financière ;
- supprimer la Commission nationale d’aménagement commercial (CNAC) en réintégrant l’urbanisme commercial dans l’urbanisme général.

3.– Les transformations

Les rapporteurs ont participé le 6 janvier 2010 à une réunion de la Commission nationale du débat public (CNDP). A cette occasion, il leur a été relaté que lors d’une réunion-débat sur les nanotechnologies, les participants avaient été retranchés dans une salle et que très peu de personnes savaient qu’elle avait lieu, alors qu’un tel débat devrait être l’occasion d’exprimer la plus grande transparence.

Les rapporteurs s’interrogent sur le fonctionnement de la CNDP et plus largement, sur l’organisation des grands débats publics en France. Est-ce le rôle d’une AAI ? Dans plusieurs pays occidentaux (Allemagne, Danemark, Espagne, Belgique, Canada...) sont maintenant organisés des « jurys citoyens », « conférences de citoyens » ou autres « *panels* de citoyens ». En Allemagne les jurys citoyens (*Bürgerforum*) sont notamment utilisés depuis 2001 dans 17 quartiers de Berlin pour discuter de leur budget. Ils sont constitués pour majorité de résidents tirés au sort (quelle que soit leur nationalité) auxquels se joignent des représentants d’associations locales. Le nombre de jurés est fixé à un pour mille habitants. En Belgique c’est un organisme privé à but non lucratif, la Fondation pour les générations futures, qui a conduit depuis 2001 plusieurs expériences de *panel* citoyen. Au Québec, le Directeur général des élections a mandaté l’Institut du nouveau monde pour concevoir et animer un jury citoyen sur le financement des partis politiques de la province. Les 12 jurés ont participé à deux jours d’auditions et deux jours de délibérations en janvier 2010.

Les rapporteurs proposent de **transformer la CNDP en scindant ses activités en deux** :

- l’organisation des grands débats d’ampleur nationale serait confiée au Parlement ;
- la CNDP resterait compétente pour l’organisation des seuls débats d’intérêt local ou régional (infrastructure de transport...).

Ils se prononcent pour que **les activités restant à la charge de la CNDP soient à terme intégrées dans le Défenseur des droits**, avec la création d’un adjoint au débat public doté d’un collège spécifique.

Les rapporteurs préconisent pour ce faire la constitution d'un **office parlementaire de la participation**, qui serait commun à l'Assemblée et au Sénat et composé de telle façon qu'il permette un fonctionnement consensuel entre la majorité et l'opposition. D'ailleurs l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a été à l'initiative de la toute première conférence de citoyens en France en 1998, sur le thème des OGM. Cette fonction ressortit bien de la vocation du Parlement, en ce sens qu'elle lui fournira un matériau pour l'examen de futurs textes législatifs. Qui mieux que le Parlement lui-même pourrait disposer de l'indépendance nécessaire – et surtout de la légitimité – pour organiser de tels débats publics ?

Recommandation n° 9 : Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.

- transformer la Commission nationale du débat public (CNDP) en scindant ses activités en deux : l'organisation des grands débats d'ampleur nationale serait confiée au Parlement ; la CNDP resterait compétente pour l'organisation des seuls débats d'intérêt local (infrastructure de transport...) ;
- intégrer à terme la CNDP au sein du Défenseur des droits, avec la création d'un adjoint au débat public doté d'un collègue spécifique.

C.– LA NÉCESSITÉ D'UNE CLARIFICATION

1.– Les compétences des différentes AAI présentent des risques de chevauchement

La Cour des comptes a examiné, à partir de juillet 2006, l'activité et la gestion des trois principales autorités de contrôle et de régulation financière : la Commission bancaire, l'ACAM et l'AMF. Elle a souhaité une clarification des compétences entre l'ACAM et l'AMF, notamment dans le domaine de la publicité et de la commercialisation des produits financiers. Le problème est toujours d'actualité depuis la fusion de l'ACAM avec la Commission bancaire et le CECEI dans l'ACP.

MM. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF, et Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France et président de l'ACP, ont signé le 30 avril 2010 la convention qui organise le fonctionnement du pôle commun constitué entre les deux autorités afin de renforcer le contrôle de la commercialisation des produits financiers. La mise en place de ce mécanisme de coordination entre l'ACP et l'AMF répond à l'objectif d'améliorer la protection des clients en prenant en compte l'imbrication croissante entre les différents produits d'épargne et le développement d'acteurs à même de distribuer toute la gamme des produits financiers. La coopération n'est pas une nouveauté pour les deux autorités qui procèdent de longue date à des échanges d'informations et font couramment usage de la délégation dans le cadre de leur activité de contrôle. Mais la mise en place du

pôle commun va lui donner un nouvel élan et permettre l'émergence d'une approche harmonisée en matière de contrôle de la commercialisation et d'une protection homogène des clients quel que soit le canal de distribution du produit financier. Le pôle commun ne modifie pas la répartition des pouvoirs de chaque autorité, chacune conservant sa compétence propre, notamment s'agissant des suites des contrôles diligentés et des éventuelles sanctions qui en découleraient.

Avec plus de 40 AAI, les risques de chevauchements de compétences sont multiples, notamment entre :

- Autorité de la concurrence et autorités sectorielles de régulation économique (CRE, ARCEP, CSA, ARJEL, ARAF...);
- CADA et CNIL (traitement des données);
- CNDS et CGLPL (administration pénitentiaire);
- Médiateur de la République, HALDE et Défenseur des enfants (protection des droits et libertés publiques).

Le présent rapport fait (cf. *supra*) plusieurs propositions de rapprochement d'AAI qui devraient limiter ces chevauchements de compétences. Pour les AAI maintenues qui auraient toujours des domaines de compétence en partie communs, la loi devrait prévoir, dès leur création, des mécanismes appropriés assurant leurs bonnes relations : participation croisée dans les collèges, avis croisés, échange d'informations...

L'amendement parlementaire adopté à L'Assemblée nationale dans le cadre de la discussion du projet de loi de régulation bancaire et financière prévoyant la participation du président de l'AMF au collège de l'ACP, de même que celle d'un représentant de la Banque de France au collège de l'AMF prévue depuis 2003, va clairement en ce sens.

Recommandation n° 10 : Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles.

- déterminer avec précision dans la loi les missions des différentes AAI pour éviter les chevauchements de compétences ; organiser dans la loi les relations des AAI qui doivent agir de concert sur des domaines communs.

2.- Les compétences respectives des AAI et des autres administrations publiques intervenant dans les mêmes domaines n'excluent pas les risques de doublons

Le Groupe de travail a auditionné les administrations dont sont issues les principales AAI. Les rapporteurs se sont interrogés sur le partage des compétences qui en résultait.

Peuvent également être mentionnées les compétences partagées entre :

– le **ministère de l'Économie et la CRE** pour la fixation du prix du gaz et de l'électricité ;

– le **Médiateur national du cinéma**, qui est une AAI, et le **Centre national du cinéma (CNC)**, qui est un établissement public.

– la **Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)**, qui est une AAI, et l'**Institut national de la consommation (INC)**, qui est un établissement public.

L'**Autorité de la concurrence** est issue de la fusion de l'ancien Conseil de la concurrence avec une partie de la **direction générale de la concurrence, de la Consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** du ministère de l'Économie, pour le contrôle des concentrations économiques. La création de l'Autorité de la concurrence lui a permis de mener en propre des enquêtes et investigations, alors qu'avant le Conseil de la concurrence devait les sous-traiter à la DGCCRF. Il reste, que comme l'ont expliqué le président de l'Autorité de la concurrence et la directrice générale de la DGCCRF lors de leur audition respective par le Groupe de travail, l'Autorité de la concurrence ne peut totalement se passer du travail des délégations locales de la DGCCRF, qui assurent un maillage étroit du territoire. Une coopération entre les deux structures est donc encore nécessaire. Les relations peuvent se détériorer quand les deux structures ne sont pas d'accord, ainsi lors de la procédure de sanction du « cartel de l'acier ». Certes c'est la Cour d'appel de Paris qui a tranché le différend, mais avec un procureur de la République et un commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité de la concurrence qui désavouaient le montant de la sanction infligée par l'autorité.

Une **Commission nationale de la vidéosurveillance** a été créée auprès du ministre de l'Intérieur par le décret du 15 mai 2007. Placée sous la présidence de M. Alain Bauer, cette commission est un organisme consultatif chargé de donner un avis au ministre de l'Intérieur sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes de vidéosurveillance. Les contrôles par les commissions départementales de vidéosurveillance et l'autorisation préfectorale concernent uniquement les dispositifs installés sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. La **CNIL** est en revanche compétente pour les dispositifs de vidéosurveillance privés. Dans le même temps, la direction des Libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur remet à la CNIL un rapport annuel consacré à la vidéosurveillance. Le projet de loi (n° 1697) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure « LOPPSI2 », déposé le 27 mai 2009, proposait de confier à la Commission nationale de vidéosurveillance un pouvoir de contrôle au niveau national, en complément de celui conféré aux commissions départementales de la vidéosurveillance.

À la suite de la première lecture au sénat, achevée le 9 septembre 2010, un nouveau partage des tâches est proposé entre la CNIL et la Commission nationale de vidéosurveillance. La Commission des lois du Sénat a profondément remanié le projet de texte, en confiant à la CNIL la mission de contrôle des installations de vidéosurveillance, soit sur demande des commissions départementales soit de sa propre initiative.

Le texte adopté confère à la CNIL, sans modifier le régime existant d'autorisation par les commissions départementales de la vidéosurveillance, un rôle de contrôle au niveau national de la licéité des dispositifs de vidéosurveillance tandis que la Commission nationale de la vidéosurveillance serait chargée de réfléchir aux conditions de développement de cette technique pour le renforcement de la sécurité publique. L'intervention de la CNIL est justifiée par son statut d'autorité indépendante, la compétence technique acquise par cet organisme et son implication actuelle dans l'autorisation des dispositifs de vidéosurveillance des lieux privés.

Le texte amendé prévoit, sur proposition du sénateur Alex Türk, par ailleurs président de la CNIL, que le contrôle de la CNIL soit effectué non seulement au regard de l'autorisation préfectorale délivrée, mais également par rapport aux grands principes de la protection des données personnelles fixés par les articles 1 et 34 de la loi « informatique et liberté » (protection de l'identité humaine et de la vie privée, absence d'utilisation par des tiers non autorisés,...). Lorsqu'elle interviendra dans le domaine de la vidéosurveillance, la CNIL exercera les prérogatives que lui attribue l'article 44 (contrôle de la mise en œuvre des traitements) de la loi « informatique et libertés ».

Les rapporteurs estiment que la vidéosurveillance est clairement un domaine dans lequel existent des risques relatifs aux données à caractère personnel et que le Sénat a eu raison d'en confier la surveillance à la CNIL. Ils s'interrogent néanmoins sur le maintien de la Commission nationale de vidéosurveillance, dans la mesure où sa disparition pure et simple aurait eu l'inénarrable avantage de supprimer une des nombreuses commissions du paysage administratif français.

Un autre exemple est constitué par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), indépendante, et **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, établissement public placé sous l'autorité du ministère de l'Écologie. L'ASN utilise certains des services de l'IRSN pour mener des études techniques. Une difficulté résulte du fait que l'ASN n'a pas les moyens de vérifier les fondements de ces études et doit les accepter sans contre-expertise. Près de 100 agents issus de l'IRSN sont mis à disposition de l'ASN ; ils émargent au plafond d'emplois de l'IRSN et leur rémunération est remboursée par l'ASN. Quelque 400 autres agents de l'IRSN travaillent à temps plein pour l'ASN, sur un total de 850 ETPT que compte l'institut. L'argumentation avancée selon laquelle cette dichotomie a pour avantage le fait que l'ASN peut demander une contre-expertise à un autre organisme n'emporte pas vraiment l'adhésion...

Les rapporteurs s'interrogent également sur les **rôles respectifs de l'ASN et du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire**. Aux termes de l'article 24 de la loi du 13 juin 2006 modifiée relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, « *le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire est une instance d'information, de concertation et de débat sur les risques liés aux activités nucléaires et l'impact de ces activités sur la santé des personnes, sur l'environnement et sur la sécurité nucléaire. À ce titre, il peut émettre un avis sur toute question dans ces domaines, ainsi que sur les contrôles et l'information qui s'y rapportent. Il peut également se saisir de toute question relative à l'accessibilité de l'information en matière de sécurité nucléaire et proposer toute mesure de nature à garantir ou à améliorer la transparence en matière nucléaire. Le Haut comité peut être saisi par les ministres chargés de la sûreté nucléaire, par les présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, par le président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), par les présidents des commissions locales d'information ou par les exploitants d'installations nucléaires de base sur toute question relative à l'information concernant la sécurité nucléaire et son contrôle.* »

Pour l'exercice de ses missions, et conformément à l'article 25 de la loi du 13 juin 2006, « *le Haut comité peut faire réaliser des expertises nécessaires à l'accomplissement de ses missions et organiser des débats contradictoires.* » Cet article prévoit également que « *les personnes responsables d'activités nucléaires, l'Autorité de sûreté nucléaire ainsi que les autres services de l'État concernés communiquent au Haut comité tous documents et informations utiles à l'accomplissement de ses missions.* »

Le Haut comité dispose actuellement d'un budget annuel de 150 000 euros inscrit au budget de l'État (programme 181 *Prévention des risques*). Il dispose également du support technique du ministère de l'Écologie (secrétariat du Haut comité, mise à disposition de locaux...).

M. Pierre-Franck Chevet, directeur général de l'Énergie et du climat (DGEC) au ministère de l'Écologie, indiquait lors de son audition par le Groupe de travail qu'il serait utile de **clarifier les compétences respectives de l'ASN et du Gouvernement** sur qui doit **porter la parole de la France** à l'étranger en matière de sûreté nucléaire, ainsi que sur la définition du standard de sûreté à appliquer aux centrales nucléaires quand elles auront plus de 40 années d'ancienneté.

Le même problème de partage de compétences existe dans les relations entre **l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)** et les **directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)**, avec une autorité fonctionnelle confiée à l'AFLD et une autorité hiérarchique au directeur régional.

Un dernier exemple est constitué par les **multiples agences sanitaires**. L'ordonnance du 7 janvier 2010 prise en application d'une habilitation législative porte création d'une Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui fusionne l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Répondant à une question des rapporteurs, le professeur Laurent Degos, président de la HAS, tentait une catégorisation du paysage institutionnel sanitaire :

– Sécurité : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), Institut national de veille sanitaire (InVS), Autorité de sûreté nucléaire (ASN), Institut national de radio protection (IRSN), Agence nationale de sécurité sanitaire – alimentation environnement ANSES (fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET) ;

– Production, stockage approvisionnement et régulation : Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), Établissement français du sang (EFS) ;

– Qualité et santé publique : Haute autorité de santé (HAS), Institut national pour la prévention et l'éducation à la santé (INPES), Institut national du cancer (INCa), Agence nationale d'appui pour la performance des établissements sanitaires et médico-sociaux (ANAP), Agence nationale d'évaluation des établissements médico-sociaux (ANESM), Agence de biomédecine (ABM), Haut conseil de santé publique (HCSP) ;

– Système d'information : Agence technique de l'information hospitalière (ATIH), Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP) ;

– Recherche : Institut national supérieur d'enseignement et de recherche médicale (INSERM), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Agence nationale de recherche sur le Sida (ANRS), Agence nationale de recherche (ANR) ;

– Territoires : Agences régionales de santé (ARS).

La complexité est telle que le ministère de la Santé a dû créer un portail Internet spécifique pour les agences de santé⁽¹⁾.

Il y a lieu en particulier de réexaminer les compétences respectives de la HAS (qui est une AAI) et de l'AFSSAPS (qui est un établissement public) en matière de médicaments et autres dispositifs médicaux. Cette dernière est chargée de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) alors que première est chargée de leur bon usage... Comme l'indiquait M. Jean Marimbert, directeur général de l'AFSSAPS, lors de son audition par le Groupe de travail, les deux organismes utilisent d'ailleurs couramment les mêmes expertises, provenant des mêmes

⁽¹⁾ <http://www.sante.fr/> et voir dans le tome II de la note de présentation de la HAS.

laboratoires et effectuées par les mêmes médecins, pour se prononcer sur ces médicaments et autres dispositifs médicaux. Des représentants de la commission de l'AMM de l'AFSSAPS participent d'ailleurs aux travaux de la commission de la transparence de la HAS... Les études post-AMM sont scrutées attentivement tant par la HAS que par l'AFSSAPS ; certaines sont effectuées conjointement par les deux organismes.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le conseil de modernisation du 10 juin 2010 a constaté le fort éclatement des agences sanitaires nationales. Au-delà du regroupement déjà effectué au sein de l'ANSES, un des objectifs de la RGPP reste de regrouper des agences de santé. **Les rapporteurs recommandent à la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale de procéder d'urgence à un réexamen détaillé de la cartographie des multiples agences sanitaires.**

Recommandation n° 11 : Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.

– définir clairement le partage des compétences entre chaque AAI et les autres administrations d'État du même domaine de compétence, afin de supprimer les doublons ;

– en particulier intégrer au sein des AAI les services ministériels qui travaillent exclusivement pour elles, par exemple la partie de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui travaille pour l'Agence de sûreté nucléaire (ASN), ainsi que le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, ou encore la petite partie des services des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui travaillent pour l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) dans le cadre d'une convention prévue par la loi.

DEUXIÈME PARTIE : L'INDÉPENDANCE DES AAI NE PEUT PLUS S'ENTENDRE SANS UN RAPPROCHEMENT AVEC LE PARLEMENT

Indépendance ne saurait signifier irresponsabilité.

Dans le rapport de l'OPEL de 2006 précité, le sénateur Patrice Gélard notait déjà que « *faute d'avoir accompagné la création des AAI des outils de reddition de comptes adaptés à leur place particulière dans notre organisation administrative, le Gouvernement et le Parlement ont pu favoriser une relative dilution de la responsabilité* ».

Le professeur Pascale Idoux évoquait, lors de sa réunion de travail avec les rapporteurs, une « *boucle de contrôle parlementaire en amont et en aval des AAI* ». Il s'agit d'**instaurer les conditions d'un rapprochement des AAI avec le Parlement, d'une part, lors des procédures de désignation du Président et des membres du collège et, d'autre part, pour une reddition de compte approfondie**. Pour les AAI, un tel rapprochement du pouvoir législatif, loin de constituer une contrainte, accroîtrait au contraire leur indépendance en faisant prévaloir un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

La mission effectuée par les rapporteurs au Canada a mis en évidence que l'ensemble des agences de ce pays sont soumises à une stricte **obligation de rendre compte**. Celle-ci est dénommée « **accountability** » en anglais, ou « imputabilité administrative » selon la formule utilisée au Québec⁽¹⁾. Dans ce pays comme dans les autres pays de droit anglo-saxon où existe une tradition ancienne d'agences administratives, on distingue la **responsabilité administrative**, qui caractérise les relations entre les agences et les pouvoirs politiques (*accountability*), de la **responsabilité politique** du gouvernement envers son parlement (*responsibility*).

I.— LES CONDITIONS DE L'INDÉPENDANCE DOIVENT ÊTRE ASSURÉES

A.— LES POINTS DE PASSAGE OBLIGÉS DE L'INDÉPENDANCE ORGANIQUE

1.— L'amélioration du fonctionnement des collèges

a) *Le mode de désignation des membres du collège*

Le mode de désignation du président et des autres membres du collège est caractérisé en France par une prédominance de l'exécutif. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Le mot « imputabilité » est utilisé en France uniquement dans un contexte de droit pénal.

⁽²⁾ Les annexes n° 6 et 7 traitent de la composition des collèges et du régime de leurs membres.

Les rapporteurs ont en tête le modèle, jamais importé en France, de désignation des Ombudsmans parlementaires par le Riksdag. Le fait que la CNIL soit présidée par un sénateur est l'exception qui confirme la règle : cette exception ne résulte pas de la désignation par le Parlement mais d'une élection par ses pairs, membres du collège, la CNIL étant l'une des seules AAI à élire son président.

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose qu' « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois-cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.* »

Les lois organique et ordinaire du 23 juillet 2010 relatives à l'application de cette disposition fixent la liste des emplois et fonctions dont le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions fixées par le cinquième alinéa de l'article 13. Parmi ceux-ci un grand nombre concerne des AAI : AERES, Autorité de la concurrence, ACNUSA, AMF, ARAF, ASN, Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, CRE, CSC, CNDP, CNDS, CSA, CGLPL, Défenseur des enfants, HALDE, Médiateur de la République. Les premières auditions parlementaires pour mettre en oeuvre cette nouvelle procédure ont déjà eu lieu.

Les rapporteurs estiment que si ces dispositions vont dans le sens d'un rééquilibrage entre les pouvoirs de l'exécutif et du législatif, elles ne sont pas suffisantes. Tant au Canada (niveau fédéral et province du Québec) qu'en Suède, existent des AAI dites législatives (ou parlementaires) ; leurs titulaires sont élus par le Parlement à la majorité qualifiée, en fait par consensus transpartisan. Les rapporteurs estiment en particulier que le Défenseur des droits, tel que prévu dans la réforme constitutionnelle de 2008, aurait dû être élu par un tel mécanisme. Or d'après l'article 71-1 de la Constitution, « *le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13* ». Il devrait en être de même de l'autorité qui pourrait regrouper les AAI œuvrant actuellement en matière de vie politique, ainsi que l'ont précédemment proposé les rapporteurs.

Il convient de renverser la règle de majorité qualifiée, actuellement négative, pour en faire une règle positive. Seule l'élection par une majorité qualifiée des trois cinquièmes est à même d'assurer au président d'une AAI une forte autorité et une indépendance suffisante. Ainsi les commissions permanentes compétentes des Assemblées seraient amenées à donner leur aval aux propositions émanant soit du Gouvernement (cas général), soit d'autres organismes (Conseil

d'État...). Certes dans un premier temps les habitudes politiques dans notre pays pourraient conduire au risque que la majorité et l'opposition se mettent d'accord pour se répartir les postes à pourvoir. Mais au fur et à mesure que le Parlement se sentira investi de sa nouvelle mission, la dimension transpartisane de ses choix pourra émerger, ce qui assurera la neutralité politique des personnes ainsi désignées. Les critères de compétence prévaudront alors et les choix auront tendance à se cristalliser autour de personnes incontournables.

La présence de parlementaires dans les collèges, en particulier pour les AAI traitant des libertés publiques, fait débat. Le cas – unique – de la CNIL, présidée par un parlementaire, le sénateur Alex Türk, est une exception car il est élu par ses pairs. Les avantages de la présence de parlementaires dans les collèges – indépendance, légitimité... – sont contrebalancés par les inconvénients – séparation des pouvoirs, impartialité, voire risque de présence insuffisante compte tenu d'un agenda parlementaire toujours chargé. Mis à part l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (**AERES**), seuls les AAI intervenant en matière de libertés publiques voient des parlementaires siéger au sein de leurs collèges : Commission d'accès aux documents administratifs (**CADA**), Commission consultative du secret de la défense nationale (**CCSDN**), Commission nationale consultative des droits de l'Homme (**CNCDH**), Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (**CNCIS**), Commission nationale du débat public (**CNDP**), Commission Nationale de Déontologie de la sécurité (**CNDS**) et, bien sûr, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**CNIL**).

À la suite d'une initiative des rapporteurs et de M. Louis Giscard d'Estaing, membre du Groupe de travail, un amendement avait été adopté au printemps dernier en commission des Finances au projet de loi (n° 2165) de régulation bancaire et financière pour ajouter un député et un sénateur au collège de la toute nouvelle ACP. L'Assemblée en séance publique le 10 juin 2010 a été le cadre d'une discussion approfondie sur ce point⁽¹⁾. Elle a décidé de remplacer cette disposition par la désignation de deux personnalités qualifiées par les présidents des deux Assemblées, ce qui semble une voie médiane satisfaisante. Il est intéressant de noter que la composition du collège de l'AMF, prévue à l'article L.621-2 du code monétaire et financier en vigueur, fait déjà place à des personnalités qualifiées nommées par les présidents des Assemblées.

Les rapporteurs estiment que le renforcement du contrôle des AAI par le Parlement, au double niveau de la désignation des collèges et de la reddition de compte, rendrait en grande partie inutile la présence de parlementaires au sein des collèges. Ces contrôles pourraient alors très bien s'exercer de l'extérieur. D'ailleurs même dans les pays où existent des agences indépendantes plus proches du Parlement que du Gouvernement (Suède, Canada...), les parlementaires ne siègent pas dans les collèges. **La présence de parlementaires dans les collèges comporte un risque de confusion des pouvoirs et pourrait servir d'alibi**

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 20.

cachant l'absence de contrôle. Cette présence de parlementaires dans les collèges ne devrait cependant pas être proscrite de façon générale et absolue, et, au cas par cas et pour les AAI intervenant dans le domaine des libertés publiques, elle pourrait être acceptée, comme maintenant avec la CNIL. Les rapporteurs estiment de plus que tout parlementaire acceptant de siéger dans le collège d'une AAI devrait démissionner de son mandat parlementaire pendant la durée de ses fonctions au sein du collège. Il pourrait ainsi être désigné pour la durée du mandat du collège, et non uniquement pour la durée de son mandat de parlementaire.

En outre, les rapporteurs ne verraient **que des avantages à voir des anciens parlementaires désignés dans les collèges des AAI**. Il en est de même des **anciens magistrats ou des anciens conseillers d'État**. Ils pourraient ainsi mettre en valeur l'expérience, les compétences et l'indépendance acquises tout au long de leur vie professionnelle.

Les AAI françaises sont toutes des autorités collégiales à l'exception du Médiateur de la République, du Médiateur du Cinéma, du Médiateur national de l'énergie, du Défenseur des enfants et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Les rapporteurs considèrent que **l'existence d'un collège et son bon fonctionnement sont des gages d'indépendance**.

Les rapporteurs attirent l'attention sur **l'importance du choix des personnes appelées à présider les collèges**, au premier rang desquelles le **président**. La notoriété, l'influence et *in fine* l'autorité même de l'institution en dépendent. Il est souhaitable que des dispositions de nature législatives établissent précisément les caractéristiques professionnelles des personnes appelées à présider ou à siéger dans les collèges, même si sont également à prendre en compte des considérations comme le prestige personnel, l'autorité naturelle ou le charisme, dans des domaines où la communication est primordiale.

Un certain **équilibre** doit être assuré dans la composition du collège **entre sa représentativité suffisamment large et son nécessaire caractère resserré**. Un trop grand nombre de membres poserait un problème **d'absentéisme** – surtout pour ceux qui exercent à temps partiel, voire à titre accessoire. Ainsi les auditions des parties prenantes de la **CRE** effectuées par le Groupe de travail ont mis en évidence une certaine variabilité des décisions de cette autorité en fonction de la présence effective des membres du collège. Le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« NOME ») réduirait le nombre de membres du collège de la CRE de 8 à 5. L'examen en première lecture à l'Assemblée nationale l'avait réduit à 3 membres à temps complet, ce qui risquait d'entraîner la confusion entre collège et directoire...

Les informations portées à la connaissance des rapporteurs montreraient que **le fonctionnement de la CRE est actuellement déficient**. Les pouvoirs semblent concentrés entre les mains de son président et des directeurs des services, avec un risque d'excès de pouvoir par la technocratie. Les membres

du collège exerçant à temps plein joueraient à peu près leur rôle, au contraire des membres à temps partiel, dont le rôle se limiterait à servir de caution. Ainsi par exemple le président et les services n'informerait pas les membres du collège de leurs missions à Bruxelles ou de la passation des marchés d'audit. Aucun compte rendu ne serait établi des réunions du collège. La Cour des comptes avait estimé, lors de son contrôle de la CRE, que le collège devait être informé de l'exécution du budget, mais ce n'est toujours pas le cas. Le collège ne jouerait donc pas convenablement son rôle. **Les rapporteurs s'inquiètent des dysfonctionnements actuels du collège de la CRE et du manque de transparence qui en résulte. Ils estiment que la recomposition de ce collège, en cours d'examen, devra rétablir les conditions de bon fonctionnement de la collégialité.**

Le président de la CNIL a dit, lors de son audition par le Groupe de travail, que le paiement à la vacation des membres du collège contribuait à une présence assidue. Par contre, le président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a indiqué lors de son audition que si certains membres du collège étaient très assidus, d'autres l'étaient beaucoup moins... Les rapporteurs proposent **d'instaurer des règles de quorum** (par exemple des deux tiers) **pour garantir la réalité de la collégialité, avec une règle de démission d'office prononcée par le collège en cas d'absence répétée non justifiée.**

Les rapporteurs ont noté un accord de principe de la plupart des AAI pour assurer la représentation des professionnels et des différentes parties prenantes (consommateurs, professionnels...) dans les collèges. La réforme récente de l'Autorité de la concurrence va d'ailleurs dans ce sens. En revanche, la réforme en cours de la CRE, qui, comme on vient de le dire, projette de réduire le nombre de membres du collège de 8 à 5, voire à 3, supprimerait la présence de représentants des consommateurs. Les AAI notent que les dispositions légales font que les membres des collèges sont choisis en fonction de leurs compétences ou de leur expérience, et non afin de représenter les sensibilités diverses. Elles font valoir de possibles conflits d'intérêt qui résulteraient d'une pratique selon laquelle les membres du collège prendraient des positions liées uniquement aux intérêts au titre desquels ils ont été initialement désignés. L'ARCEP note que l'expertise technique est assurée essentiellement dans ses services. L'ASN estime qu'un collège restreint est une condition de bon fonctionnement ; en outre, il lui serait difficile de trouver des organisations représentatives.

Les rapporteurs estiment que la **composition d'un collège doit assurer la représentation équilibrée de la diversité des points de vue et des expériences professionnelles.** Les auditions effectuées par le Groupe de travail ont mis en évidence que la demande provient tout autant des milieux professionnels (entreprises, marchés financiers...) que des mouvements associatifs (défense des consommateurs). Le président de la CNIL, le sénateur Alex Türk, estimait que la composition de cette commission restait encore très juridique et que les travaux de la commission gagneraient à s'ouvrir à d'autres profils : ingénieurs, informaticiens, sociologues, philosophes... Mme Colette Neuville, présidente de

l'Association de défense des actionnaires minoritaires, estimait que le collège de l'AMF ne reflétait pas suffisamment les deux parties du marché financier : d'un côté banques et financiers, en tant que gestionnaires d'instruments d'épargne collectifs, et épargnants de l'autre. Mme Marianne Laigneau, membre de la commission droit de l'entreprise du MEDEF, indiquait que la collégialité ne devait pas signifier une juxtaposition d'intérêts particuliers. Les rapporteurs estiment que dans chaque collège leur représentation devrait être assurée par un **mécanisme de désignation associant le Conseil économique, social et environnemental**. Bien sûr, les règles de déontologie devront être définies pour éviter les conflits d'intérêts.

Recommandation n° 12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.

– assurer un meilleur équilibre entre les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement dans la désignation des membres du collège des AAI ; prévoir notamment pour toutes les AAI une désignation de leur président à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux Assemblées ; permettre dans chaque collège la nomination d'au moins une personnalité qualifiée par les présidents de chaque Assemblée ;

– assurer les conditions d'un bon fonctionnement des collèges, la collégialité étant considérée comme un gage d'indépendance ; doter en particulier chaque AAI d'un collège proportionné à sa taille ; en contrepartie, instaurer des règles de quorum, avec démission d'office en cas d'absence répétée non justifiée ;

– préconiser que, compte tenu de l'importance du choix des présidents des collèges, des dispositions de nature législatives établissent précisément les caractéristiques des personnes appelées à présider ou à siéger dans les collèges ;

– assurer dans la composition des collèges la représentation équilibrée de la diversité des points de vue et des expériences professionnelles ; instaurer pour ce faire un mécanisme de désignation de certains membres des collèges par le Conseil économique, social et environnemental.

b) Le régime des membres du collège

● Irrévocabilité et durée du mandat

La condition première de l'indépendance d'une AAI est l'**irrévocabilité** de son président. Si cette irrévocabilité n'a jusqu'à présent jamais été prise en défaut, elle n'est cependant pas systématiquement inscrite dans les dispositions législatives créant les AAI. Les rapporteurs estiment qu'une vérification des textes s'impose pour l'assurer *de jure*.

Une grande diversité prévaut dans le caractère **renouvelable** ou non du mandat des présidents d'AAI. Un grand nombre de présidents d'AAI ont un

mandat renouvelable, ainsi l'AERES, l'AFLD, l'Autorité de la concurrence, l'ACP, le BCT, le CCNE, la CADA, le CIF, le CNCCFP, le CNCDH, le CNDP, le Médiateur du cinéma, la HAS, la CNIL, CPPAP, CSC, CSAFP, CSA, H3C. Quel est le degré réel d'indépendance du président d'une AAI vis-à-vis de l'autorité qui l'a nommé (en général le Gouvernement) quand son mandat est renouvelable et qu'il souhaite le voir renouveler... **Les rapporteurs souhaitent généraliser – sauf exception justifiée – les mandats non renouvelables et jouissant d'une durée suffisante (5 à 7 ans).**

- Incompatibilités et déontologie

L'indépendance des AAI est nécessaire tant vis-à-vis du Gouvernement que des groupes de pression, associations ou intérêts économiques et financiers. À défaut, les collèges des AAI s'exposent au **risque de « capture »** par les entreprises soumises à leur régulation dans les secteurs économiques concernés.

À la suite des problèmes d'incompatibilité et de déontologie au sein du conseil signalés par la Cour des comptes au début des années 2000, le **CSA** a adopté en 2003 un code de déontologie régissant toujours le régime d'incompatibilité du président et des membres du collège du CSA. Restait en particulier à régler la question des incompatibilités déontologiques après la sortie de fonctions (prise de fonctions dans des entreprises régulées par le CSA, cas récurrent pour les membres du CSA), dont la Cour regrettait en 2008 qu'elle ne soit pas encore complètement traitée. La Cour mentionnait également les problèmes liés à la perception de droits d'auteur par des membres du collège. Persiste encore maintenant le problème des membres du collège qui proviennent de chaînes de télévision et qui, après leur mandat au CSA, ont vocation à y revenir, laissant subsister – de fait – un lien de subordination, voire un lien hiérarchique.

La réalité de l'indépendance des avis et recommandations de la **HAS** est parfois remise en question, devant le Conseil d'État saisi de recours contentieux contre certaines recommandations de la haute autorité pour des conflits d'intérêts concernant ses experts (sur la maladie d'Alzheimer, ou le diabète de type 2). Afin de répondre aux exigences légales et réglementaires en matière de prévention des conflits d'intérêts, la HAS a mis en place, en 2005, des **formulaire de déclaration d'intérêts** pour les membres du Collège, les agents et l'ensemble des collaborateurs occasionnels de la HAS. En 2008, son collège a adopté la **Charte de déontologie** proposée par le groupe « déontologie et indépendance de l'expertise » qu'il avait constitué à cet effet sous la présidence d'un juriste éminent n'appartenant pas à la HAS. Il convient de souligner que les formulaires de déclaration d'intérêt remplis par les experts retenus devaient naturellement faire l'objet d'un contrôle par les services de l'autorité, de façon à garantir leur validité, notamment compte tenu du fait que les sujets d'expertise peuvent varier dans le temps et que les déclarations d'intérêts doivent naturellement être régulièrement mises à jour.

Les rapporteurs ont relevé le cas des relations que la **HALDE** peut établir avec certaines associations militantes agissant contre différentes formes de discrimination (racisme, nationalité...) et dont certaines défendent un communautarisme ethnique et constituent une menace contre la cohésion de la société au niveau national, au risque de peser sur les travaux de la HALDE. Pour le Gouvernement, l'autorité est normalement un moyen d'entretenir des relations avec ces associations, mais l'activité de médiation risque de se transformer en moyen d'influence vis-à-vis du Gouvernement, et partant, du Parlement. Résister à ces dérives dépend bien sûr de la personnalité du président de l'autorité.

Le droit français exclut traditionnellement deux fonctions des règles d'incompatibilité : **les fonctions universitaire et parlementaire**⁽¹⁾. Au nom du principe juridique d'indépendance, les professeurs d'université et les parlementaires peuvent continuer à exercer leurs fonctions en même temps que celles au sein de l'AAI, pour autant que leur propre statut le leur permette.

Les rapporteurs estiment que les dispositions législatives créant les AAI doivent prévoir un régime d'incompatibilité des membres du collège qui garantisse leur indépendance. Il convient également de compléter ces dispositions législatives par des dispositions d'application à prendre par chaque AAI pour assurer le respect de règles strictes en matière de déontologie. Ces dispositions devront couvrir les cas de conflit d'intérêt (**incompatibilités, déclarations d'intérêt régulièrement mises à jour**), les **règles de déport**, les **délais de viduité suffisamment longs** (2 à 5 ans) ou les règles en matière de **secret professionnel**. Il semble également opportun d'assujettir les membres des collèges des AAI de régulation économique à une obligation de **déclaration de patrimoine** en début et en fin de mandat. **Ces règles devraient être déclinées pour les agents des services des AAI.**

Une question dont la réponse n'est pas évidente est de savoir dans quels cas les membres des collèges peuvent exercer leurs fonctions **à temps plein ou à temps partiel**. Les rapporteurs se sont interrogés, lors de l'audition du président de la CADA, sur le fait de savoir si sa fonction était compatible avec un emploi à temps partiel. La Cour des comptes a, dans le contrôle qu'elle a effectué sur cette autorité, évoqué la possibilité que les membres du collège de l'ARCEP remplissent leur fonction non plus à temps complet, mais sur la base d'un temps partiel ou d'un système de vacation. À l'opposé, la réforme en cours déjà évoquée pour la CRE vise à réduire le nombre de membres du collège de 8 à 3, tous à temps plein, afin de limiter l'absentéisme.

⁽¹⁾ Sauf pour les incompatibilités propres au mandat parlementaire lui-même.

Recommandation n° 13 : Améliorer le fonctionnement des collèges.

- assurer dans les dispositions législatives créant les AAI l’irrévocabilité des fonctions de président, sauf empêchement défini par décret en Conseil d’État ;
- généraliser – sauf exception justifiée – les mandats non renouvelables et jouissant d’une durée suffisante (5 à 7 ans) ;
- prévoir dans les dispositions législatives créant les AAI un régime d’incompatibilité des membres du collège qui garantisse leur indépendance ; compléter ces dispositions législatives par des dispositions d’application à prendre par chaque AAI pour assurer le respect de règles strictes en matière de déontologie, tant pour les membres du collège que pour les personnels des services ; assujettir en particulier les membres des collèges des AAI de régulation économique à une obligation de déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ;
- adapter la notion de membres des collèges à temps plein ou à temps partiel aux besoins des autorités.

3.– La présence d’un commissaire du Gouvernement

Selon la théorie des poids et contreponds (*checks and balances*), la présence d’un commissaire du Gouvernement auprès de chaque AAI est de nature à contribuer utilement à la cohérence de l’action publique.

L’étude du Conseil d’État de 2001 préconisait déjà une « *présence mieux organisée du Gouvernement auprès des AAI* » et un suivi plus développé de leur activité. Le rapport de l’OPEL présenté par le sénateur Patrice Gélard en 2006 demandait la présence d’un commissaire du Gouvernement auprès de chaque AAI. Ce n’est toujours pas le cas.

Une majorité d’AAI ne disposent pas de commissaire du Gouvernement : AERES, AFLD, ACNUSA, ARCEP, HADOPI, ASN, CCNE, CECEI, Commission bancaire⁽¹⁾, CCP bénéfiques agricoles, CC du secret de la défense nationale, CIF, CNCC financements politiques, CNC droits de l’Homme, CNC élection du Président de la République, CNCIS, CNDP, CPPAP, CPT, Commission des sondages, CTF vie politique, CSAFP, CSA, CGLPL, Défenseur des enfants, HALDE, HAS, Médiateur du cinéma, Médiateur national de l’énergie et Médiateur de la République.

Les pouvoirs du commissaire du Gouvernement dans l’élaboration des actes réglementaires des AAI devraient être ceux définis dans la première partie de ce rapport. Par contre, pour la CNIL, dont l’action de contrôle concerne

⁽¹⁾ Alors que l’ACAM, jusqu’à sa disparition, et l’ACP, qui fusionne les autorités de régulation bancaires et assurantielles, disposent de deux commissaires du Gouvernement.

maintenant majoritairement les entreprises, le rôle du commissaire du Gouvernement, qui avait été prévu à l'origine quand la CNIL contrôlait majoritairement les administrations publiques, devra être adapté aux litiges intervenant dans la sphère privée.

Les rapporteurs renouvellent la proposition de l'OPEL de 2006 de généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI afin que, dans le respect de son indépendance, le Gouvernement soit informé de toutes ses décisions et puisse faire entendre son point de vue.

Recommandation n° 14 : Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.

B.- L'INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE EST ASSURÉE DE FAÇON TRÈS HÉTÉROGÈNE

1.- L'adéquation des ressources aux missions

Quand bien même toutes les garanties formelles seraient accordées à l'AAI pour assurer son indépendance organique, l'indépendance réelle ne saurait prévaloir si des **ressources suffisantes** ne sont pas accordées à l'autorité. Dans le cas d'AAI dont les besoins sont assurés sur ressources budgétaires, il faut donc s'assurer que la discussion budgétaire entre l'AAI, le Gouvernement et le Parlement assure les conditions réelles de l'indépendance.

Le président de l'AFLD, M. Pierre Bordry, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail que « *pour 2010 le ministère a fait le choix de diminuer de moitié sa subvention et de nous attribuer pour le reste le produit de l'augmentation d'une taxe qui a finalement été supprimée par le Sénat. Il nous manque donc 4 millions d'euros pour équilibrer un budget* ». En l'absence de solution à ce problème dans la loi de finances, le financement de l'AFLD en 2010 s'est finalement effectué par fongibilité sur le programme budgétaire de rattachement. Le président Pierre Bordry estime en outre que l'agence a besoin de moyens supplémentaires car les produits indétectables sont de plus en plus nombreux. Le problème reste entier pour 2011 et la question ne manquera pas de se poser lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Constatant l'absence de perspectives de solution, M. Pierre Bordry, a annoncé le 24 septembre 2010 qu'il quitterait ses fonctions au début du mois d'octobre⁽¹⁾. Il a présenté sa **démission** au vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé. Par un décret du 1^{er} octobre 2010, le Président de la République a nommé son successeur, M. Bruno Genevois. Après quatre ans passés à la tête de l'AFLD, M. Pierre Bordry, dont le mandat arrivait à expiration le 1^{er}

⁽¹⁾ Voir le journal *Le monde* du 29 septembre 2010, page 3.

juillet 2011, a publiquement indiqué être lassé par les sempiternelles négociations budgétaires houleuses qu'il menait auprès du ministère de la Santé et du secrétariat d'État chargé des sports, pour assurer à l'Agence des moyens financiers compatibles avec les missions qui sont confiées par la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs. Cette démission intervient dans un contexte de relations très difficiles, depuis plusieurs mois, avec l'Union cycliste internationale (UCI), laquelle avait décidé de ne pas collaborer avec l'AFLD lors du dernier Tour de France. Seule l'intervention de l'Agence mondiale antidopage (AMA) avait permis à l'Agence française d'organiser des contrôles additionnels sur La Grande Boucle. Le président de l'AFLD militait pour une modernisation – coûteuse – du laboratoire de Châtenay–Malabry, et pour le maintien d'un seuil de quelque 9 000 contrôles par an. Les rapporteurs s'interrogent sur le fait de savoir si un lien de cause à effet existe entre les difficultés financières récurrentes de l'AFLD et les conflits tout aussi récurrents avec les ministres de tutelle... **Dans tous les cas les problèmes de financement rencontrés par l'AFLD constituent une atteinte à son indépendance.**

La quasi-totalité des parties prenantes consultées par les rapporteurs ont estimé que la CNIL manquait de moyens pour accomplir ses missions, aboutissant de fait à des **délais** d'action trop longs. Le président de la CNIL, auditionné par le Groupe de travail, indiquait que s'il avait plus de moyens non seulement il pourrait réduire les délais de la commission, mais encore cela lui permettrait de financer la création de quatre ou cinq antennes interrégionales composées chacune d'une dizaine de personnes, afin de recevoir les plaintes et d'effectuer des contrôles. Il constate que 40 départements n'ont jamais reçu la visite de contrôleurs de la CNIL.

On peut également citer le cas de la CADA. À une question des rapporteurs lui demandant ce qu'il advenait des 21,5 % d'avis rendus en faveur de la communication des documents et pour lesquels l'administration concernée n'a pas fait savoir quelle suite elle avait donnée, le président de la CADA déclarait lors de son audition par le Groupe de travail qu'il n'avait pas les moyens de contrôler les suites apportées à ces recommandations. Il indiquait également qu'il n'avait pas les moyens de mener des actions d'animation du réseau des « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs » (PRADA), correspondants de la CADA dans les différentes administrations publiques. Il renonce aussi faute de moyens à des actions d'information et de communication et à l'organisation de colloques.

Le président de l'**Autorité de la concurrence** a soulevé, lors de son audition par le Groupe de travail, une autre question, à savoir la disproportion des forces en présence dans le cas du « cartel de l'acier » ; le rapporteur de l'autorité s'est retrouvé seul face à une douzaine d'avocats disposant d'études économiques et d'un budget quasi illimité. Cette **disproportion des moyens** a également été constatée dans l'affaire EADS devant l'AMF et sa commission des sanctions :

80 avocats, 17 personnes mises en cause, 140 heures d'audition et 5 jours d'audiences...⁽¹⁾

À une question des rapporteurs lui demandant s'il estimait qu'il disposait des moyens nécessaires pour remplir correctement ses missions, eu égard à la multiplication des saisines, M. Roger Beauvois, président de la **CNDS**, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail : « *je reconnais que les délais de traitement des dossiers sont trop longs. Ces retards sont essentiellement imputables au manque de personnel : nous n'arrivons pas à instruire dans une année autant d'affaires qu'il nous en arrive. Le stock augmente* ».

La **CRE** estime également que le déficit de financement en provenance du budget de l'État l'empêche de remplir l'intégralité des missions qui lui sont assignées par la loi.

Les rapporteurs estiment qu'il convient de distinguer deux cas : d'abord les autorités qui seraient systématiquement sous dotées au regard de leurs missions, et pour lesquelles un examen régulier par les commissions permanentes des Assemblées s'avère nécessaire ; ensuite les cas particuliers où une autorité connaîtrait un pic d'activité en raison de dossiers lourds à gérer, et pour lesquels il peut être envisagé de la doter de moyens supplémentaires pour une durée limitée.

2.- Taxe affectée ou crédits budgétaires ?

L'indépendance budgétaire, assurée par des taxes affectées, est évidemment un atout pour les AAI qui en disposent. On a vu que, pour ce faire, le droit budgétaire en vigueur impose qu'elles jouissent de la personnalité morale. D'aucuns mettent cependant en avant le risque de dépendance vis-à-vis des secteurs régulés que génèrerait un tel financement.

Figurent en totalité ou en partie dans le document *Évaluation des voies et moyens (tome I)* annexé au projet de loi de finances pour 2011 le financement direct ou indirect des AAI suivantes : AMF, ACAM, HAS et Médiateur du cinéma⁽²⁾. Le financement de l'AFLD par des ressources fiscales affectées au CNDS (centre national de développement du sport) et reversées à l'Agence, initialement prévu dans le projet de loi de finances pour 2010, a été supprimé lors de la discussion par un amendement gouvernemental.

⁽¹⁾ La procédure de sanction devant l'AMF fait l'objet de compléments et de modifications substantielles dans le cadre de la discussion du projet de loi de régulation bancaire et financière, en cours de navette.

⁽²⁾ <http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2011/pap/pdf/VMTI-2011.pdf>

**PRODUIT DES IMPÔTS AFFECTÉS À DES PERSONNES MORALES
AUTRES QUE L'ÉTAT (EXTRAITS)**

(recettes nettes en millions d'euros)

Description	Exécution 2009	Prévision 2010	Prévision 2011
Droits et contributions pour frais de contrôle <i>Organismes bénéficiaires :</i> ♦ Autorité des marchés financiers (AMF) <i>Textes législatifs :</i> ♦ Art. L. 621–5–3 et D. 621–27 et suiv. du Code monétaire et financier	48	48	50
Contribution pour frais de contrôle <i>Organismes bénéficiaires :</i> ♦ Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) – à c/2010 fusion dans l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) <i>Textes législatifs :</i> ♦ Art. L. 310–12–4 du Code des assurances	28		
Contribution pour frais de contrôle <i>Organismes bénéficiaires :</i> ♦ Autorité de contrôle prudentiel (ACP), issue de la fusion de l'ACAM, de la Commission bancaire et de la CECEI <i>Textes législatifs :</i> ♦ Art. L. 612–20 du Code monétaire et financier (créé par l'ordonnance du 21 janvier 2010)		162	162
Contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité <i>Organismes bénéficiaires :</i> ♦ CNAMTS, HAS <i>Textes législatifs :</i> ♦ Art. L. 245–1 à L. 245–6 du Code de la sécurité sociale (NB : La HAS est financée, selon la réponse au questionnaire des rapporteurs, par une dotation de l'assurance maladie (18,8 millions d'euros soit 33 % en 2009), une quote-part de la taxe sur les dépenses de promotion des médicaments (ACOSS – 15 millions d'euros soit 26 % en 2009), une subvention de l'État (8,9 millions d'euros soit 15 % en 2009), le reste venant de deux sortes de « contribution financière » ainsi que, dans une moindre mesure, de « produits divers ».)	169	138	143
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques <i>Organismes bénéficiaires :</i> ♦ Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) <i>Textes législatifs :</i> ♦ Art. 8 et 10 du Code de l'industrie cinématographique (NB : le Médiateur du cinéma est financé par le CNC)	7	7	7

Source : Évaluation des voies et moyens – tome 1 (projet de loi de finances pour 2011)

L'existence de ce document budgétaire permet aux rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux assemblées d'exercer un contrôle sur l'ensemble de ces taxes affectées, en particulier sur l'évolution globale des montants concernés et la création – ou la suppression – de taxes. Il ne permet

cependant pas d'exercer un contrôle fin par autorité, par exemple pour examiner si les ressources ainsi perçues sont en rapport avec les missions exercées.

Ne figurent par ailleurs dans aucun document budgétaire :

– le financement du Conseil des ventes volontaires (l'Article L. 321–21 du code de commerce dispose que « *le financement du conseil est assuré par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et par les experts agréés. Le montant de ces cotisations est fixé par le conseil en fonction de l'activité des assujettis* » ; ces cotisations ne constituent pas des impositions de toute nature au sens constitutionnel du terme) ;

– le financement du Médiateur national de l'énergie, qui est un pourcentage de la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) ;

– depuis l'année 2008, le financement du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), qui repose sur les droits et contributions dus par les commissaires aux comptes, au titre respectivement de chaque rapport de certification signé et de leur inscription sur la liste professionnelle. Le Haut Conseil ne reçoit plus de financement de l'État.

Le financement par ressources propres est un dispositif qui pourrait être envisagé pour les AAI de régulation économiques (Autorité de la concurrence, CRE, ARCEP et autres AAI de régulation économique : ARAF, ARJEL, CSA...), mais pas exclusivement (par exemple CNIL, ASN, AFLD, HAS).

La **CRE** pourrait être financée par une taxe acquittée par les opérateurs des secteurs de l'énergie et/ou par la facturation des services fournis aux opérateurs, comme cela est le cas pour 10 des 15 plus importantes autorités de régulation de l'énergie en Europe, ainsi que pour le Médiateur de l'énergie. Une taxe de 0,11 % du chiffre d'affaire des entreprises représenterait une recette de 20 millions d'euros.

Le président de l'**Autorité de la concurrence** indiquait, lors de son audition par le Groupe de travail, son souhait de disposer d'un volant de ressources propres par un mécanisme consistant à faire payer par les entreprises régulées l'examen des opérations de concentration. Un tel mécanisme existe dans plusieurs pays d'Europe.

Le président de l'**ASN** indiquait, lors de son audition par le Groupe de travail, qu'entre sa création et l'année 2000, le système français de contrôle du nucléaire en France était financé sous la forme de fonds de concours par des prélèvements directs ou indirects sur les exploitants nucléaires contrôlés. Les restrictions apportées à la procédure des fonds de concours par le Conseil constitutionnel, par les parlementaires et, *in fine*, dans la LOLF, ont amené le Gouvernement à assurer le financement de l'ASN par des crédits budgétaires.

Le président de la CNIL indiquait, lors de son audition devant le Groupe de travail, qu'il était intéressé par une solution de financement de type britannique, avec une taxe prélevée sur les entreprises et collectivités locales. Il s'agirait de faire financer la CNIL par l'ensemble des acteurs qui développent des systèmes informatiques.

On a mentionné plus haut les difficultés rencontrées par l'AFLD pour se financer – partiellement – sur des ressources propres fiscales.

A contrario, le président de l'ARCEP indiquait lors de son audition devant le Groupe de travail qu'il était opposé à l'idée de financer l'ARCEP de façon extrabudgétaire pour les raisons suivantes : le financement budgétaire fonctionne bien jusqu'à présent ; il faudrait définir une assiette suffisamment stable et neutre dans le cadre d'une régulation asymétrique (opérateur historique dominant) ; et le financement de missions de puissance publique doit être financé par un impôt général et non par les contributions des personnes contrôlées.

Les rapporteurs estiment que l'on pourrait **envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution dont la charge serait supportée par le secteur régulé en contrepartie des services rendus par l'AAI**. Cette contribution pourrait revêtir deux formes, soit une redevance générale perçue sous forme de taxe affectée, soit une rémunération correspondant à des prestations particulières, avec d'ailleurs la possibilité de panacher les deux modalités. Le niveau et les formes de ces contributions seraient bien sûr préalablement autorisés par le Parlement, dans le cadre de la loi de finances et sous réserve de la contrepartie nécessaire d'une obligation de transparence vis-à-vis du Parlement⁽¹⁾.

La difficulté d'un financement par taxe affectée résulte du fait que le produit d'une telle taxe peut dépendre de phénomènes conjoncturels. On a ainsi pu constater le **caractère volatil des ressources de l'AMF**, constituées de prélèvements effectués sur les intervenants et émetteurs du marché financier français, qui se sont effondrés l'an passé en raison du ralentissement de l'activité boursière. Un déficit d'exploitation de 17 millions d'euros a été constaté en 2009 et un déficit de 24 millions d'euros est anticipé cette année. La ministre de l'Économie, Mme Christine Lagarde, a annoncé le 10 septembre 2010 son intention de proposer un amendement au projet de loi de régulation bancaire et financière, en cours de discussion, afin de permettre à l'AMF d'effectuer un prélèvement sur les banques et les grandes sociétés cotées, à hauteur d'environ 20 millions d'euros. Il conviendrait, pour éviter de telles difficultés, de concevoir des mécanismes fiscaux fondés sur une assiette moins volatile.

⁽¹⁾ cf. infra.

Recommandation n° 15 : Assurer un financement pérenne des AAI.

- veiller à ce que, lors de leurs auditions régulières par les commissions permanentes des Assemblées (présentation du rapport annuel et examen du projet de loi de finances), les moyens financiers et humains des AAI soient assurés au regard des missions qui leur sont confiées.
- envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution dont la charge serait supportée par le secteur régulé en contrepartie des services ainsi rendus.

3.– La nécessaire autonomie de gestion

Une des conditions de l'indépendance réside dans **l'autonomie de gestion**.

● **Le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**

Un exemple en est donné par l'ASN. Cette autorité a effectué une étude comparative des autorités de sûreté nucléaire ; elle estime qu'en Espagne, Suède, Suisse et au Royaume-Uni, les autorités de sûreté nucléaire se voient dotées d'une indépendance renforcée par des règles de gestion. Le président de l'ASN, M. André-Claude Lacoste, interrogé par les rapporteurs lors de son audition devant le Groupe de travail, indiquait que sa demande principale était non pas de bénéficier de plus de moyens mais de disposer d'une réelle autonomie de gestion de ces moyens. Des aménagements simples des règles administratives ou budgétaires suffiraient probablement à faciliter son fonctionnement pour des sujets tels que la mise en place du dispositif d'astreinte et l'évolution de la structure, de la préparation et de l'exécution budgétaire.

La loi « TSN » du 13 juin 2006 confie à l'ASN des responsabilités en matière de gestion des situations d'urgence radiologique. Pour pouvoir assurer cette mission à tout moment, l'ASN a souhaité la mise en place d'un système de mobilisation de ses agents, basé sur une alerte générale et sur un **dispositif d'astreinte**. Or malgré des démarches répétées auprès de plusieurs ministères (Économie, Budget, Écologie), l'ASN s'est vue dans l'impossibilité de mettre en place ce dispositif d'astreinte. La démarche butte sur la rigidité du système de rémunération de la fonction publique, qui ne permet pas de prendre en compte les contraintes spécifiques de ces astreintes.

Le budget de l'ASN est éclaté entre quatre programmes budgétaires distincts :

- programme 181 *Préventions des risques de la mission Écologie, développement et aménagement durables*, qui couvre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention de l'ASN ;

– programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* au titre de l'appui technique de l'IRSN à l'ASN ;

– programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* au titre du fonctionnement des onze divisions territoriales de l'ASN ;

– programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* au titre du fonctionnement des services centraux de l'ASN.

Cette structure budgétaire complique considérablement la tâche de l'ASN dans la préparation et le suivi de l'exécution de son budget. L'ASN ne conduit pas les discussions préparatoires à l'élaboration de son budget et ne participe que partiellement et de loin aux arbitrages dans ce domaine ; dans ces conditions, elle n'a pas de vision globale et consolidée de son budget, consacré au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France et à l'information du public.

Les rapporteurs estiment qu'il convient, comme le recommande le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son rapport de septembre 2009, de **regrouper au sein d'une même mission et d'un même programme budgétaire l'ensemble des crédits concourant au fonctionnement de l'ASN**. Le programme 181 *Prévention des risques* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* semble *a priori* le plus à même de servir de support budgétaire. La création d'un programme spécifique, demandée par l'ASN, se heurte cependant à la logique de la LOLF qui veut que les moyens budgétaires soient regroupés non par organisme de gestion mais par finalité de politique publique. La création d'une action spécifique au sein de ce programme 181 pourrait donc constituer le bon compromis⁽¹⁾. **Seul un tel regroupement des moyens budgétaires permettrait un pilotage efficace conjoint par le responsable de programme et le président de l'ASN**. Il y va également de la possibilité pour le Parlement de disposer d'une vision complète des moyens budgétaires et humains accordés à l'autorité.

● La liberté du choix des recrutements

Les rapporteurs estiment qu'il faudrait donner aux AAI une liberté de rémunération suffisante pour bénéficier du concours de techniciens de même niveau que les opérateurs qu'elles sont chargées de réguler. Par dérogation au statut de la fonction publique, les AAI devraient pouvoir recruter des **contractuels en CDI**, comme le peuvent déjà les autorités publiques indépendantes, avec une grille et une progression des salaires permettant de les motiver.

⁽¹⁾ C'est la solution retenue dans le programme *Protection des droits et libertés de la mission* Direction de l'action du Gouvernement, où les différentes AAI disposent chacune d'une action spécifique.

La loi du 11 juin 1983 définit les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'État et de ses établissements publics. Elle dispense les « *institutions administratives de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission* » de l'obligation de n'employer que des fonctionnaires titulaires. Le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 pris en application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (article 3) liste les fonctions pour lesquelles l'État et les établissements publics administratifs sont autorisés à recruter des contractuels en CDI.

En effet, les AAI ne bénéficient pas de la dérogation ouverte par le 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984⁽¹⁾ à certains organismes pour lesquels il est dérogé à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, et qui n'a donné lieu à aucun texte d'application⁽²⁾. Cette dérogation devrait être offerte par la loi à l'ensemble des AAI, de la même manière que pour les API.

S'agissant de petites structures dont on attend une grande réactivité et une forte adaptabilité à des fonctions opérationnelles souvent en révolution rapide, **la possibilité de recruter des personnels contractuels en CDI constitue un réel avantage, de nature à permettre d'améliorer l'efficacité de la structure. L'ensemble des AAI devrait pouvoir en bénéficier.**

La loi du 26 juillet 2005 a permis l'utilisation du CDI dans la fonction publique. Compte tenu des exigences posées par la loi, la transformation de CDD en CDI est apparue relativement faible. Selon le rapport d'information (n° 1089) du 22 juillet 2008 de MM. Bernard Derosier et Bertrand Pancher, seuls 8 932 cas de CDI étaient recensés dans l'administration, dont 68 % dans l'Éducation nationale. Un projet de loi est en cours de préparation au secrétariat d'État à la fonction publique pour favoriser les passages de CDD à CDI. L'évolution en la matière devra concilier trois contraintes : respecter le principe selon lequel les emplois permanents de la fonction publique sont remplis par des fonctionnaires (souci majeur des organisations syndicales), assurer la nécessaire souplesse (souhait des DRH) et permettre des perspectives de carrière aux contractuels (souhait des agents). Le développement du CDI permet d'assurer ce dernier point, tout en luttant contre la précarité des situations.

Les AAI se déclarent en général favorables à une **mobilité entre agents des AAI et les milieux professionnels**, afin de professionnaliser leur travail. Il s'agit d'une revendication forte des secteurs régulés et des professions juridiques,

⁽¹⁾ *Celui-ci prévoit que* : « Les emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général (...) 3° Les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ; la liste de ces institutions et des catégories d'emplois concernées est fixée par décret en Conseil d'État ; (...) »

Les AAI pourraient entrer dans cette catégorie.

⁽²⁾ *Alors que de nombreux EPA en bénéficient, pour la totalité ou une partie de leurs emplois ; ces différents EPA sont énumérés par l'annexe au décret du 18 janvier 1984 pris pour l'application du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984.*

notamment les représentants des avocats. De nombreuses AAI connaissent un taux de mobilité élevé du personnel qu'elles emploient. Plusieurs pointent le **défaut d'attractivité** par rapport au secteur privé, dans des professions très techniques (communications électroniques, marchés financiers, énergie, audiovisuel...).

Certaines AAI ont eu l'heureuse initiative de développer un **réseau de ressources humaines**. Les rapporteurs souhaitent encourager une mobilité organisée entre AAI de même nature ou pour des fonctions analogues. Il s'agit de répondre à l'intérêt de connaître une autre autorité et d'éviter les effets pervers liés à l'absence de perspective de carrière et de mobilité dans des structures de relativement petite taille.

- Limiter la **rotation des personnels**

Les réponses au questionnaire envoyé par les rapporteurs aux AAI ont montré un problème général d'**attractivité**. La rotation des personnel (« *turn-over* ») y est particulièrement élevé : 22 % pour le personnel employé par la CRE ; 15 % pour le personnel de l'ASN ; 10 % pour l'ARCEP. Le taux annuel de renouvellement au sein du CSA est de 13,3 % pour les personnels de catégorie A+ (portant sur 45 ETPT). Le taux annuel de renouvellement du personnel de l'AMF était de 13,8 % en 2007, 10,1 % en 2008 et 4,5 % en 2009. Un cas de mobilité encouragée est à noter : le Président de l'ASN a indiqué, lors de son audition par le Groupe de travail, qu'il incitait ses agents à quitter les services de l'autorité après quelques années, pour acquérir d'autres expériences, quitte à y revenir dans un deuxième temps.

Recommandation n° 16 : Préserver l'autonomie de gestion des AAI.

– assurer les conditions d'une réelle autonomie de gestion de chaque AAI, notamment en termes d'utilisation des crédits dans le cadre d'un budget global et de choix de recrutement ;

– permettre aux AAI sans personnalité morale de recruter des CDI pour améliorer la permanence de leurs effectifs.

II.– L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE AU PARLEMENT EST LA CONTREPARTIE NÉCESSAIRE DE L'INDÉPENDANCE

Indépendance ne signifie pas irresponsabilité.

L'évaluation des AAI comporte deux dimensions principales, la façon dont l'autorité atteint ses objectifs, et l'utilisation qu'elle fait de ses moyens.

Une relation plus développée entre le Parlement et les AAI serait un facteur de légitimité supplémentaire pour elles. Pour cela, elles doivent développer la façon dont elles rendent compte de leur action au Parlement.

A.– L'ÉVALUATION DE L'ACTIVITÉ DES AAI N'EST PAS AISÉE

Da façon globale, les auditions menées ont montré que la grande majorité des AAI parviennent à remplir de façon satisfaisante les missions qui leur sont confiées. Quelques rares cas de dysfonctionnement sont apparus.

Notre collègue Jean–Pierre Brard avait, lors de leur audition par le Groupe de travail le 21 janvier 2010, interrogé les présidents de la **CECEI** et de la **Commission bancaire** sur leur rôle de surveillance avant la crise financière de 2008, avec les difficultés de la Société générale et surtout de Dexia et des Caisses d'épargne. On aurait pu arguer que ni la Commission bancaire et ni la CECEI n'ont su protéger les banques françaises de la crise financière internationale intervenue en 2008. Les présidents de la Commission bancaire et de la CECEI ont alors répondu qu'il s'agissait d'une crise globale, touchant les banques françaises par contagion, et que même ainsi elles avaient été moins affectées que les autres pays occidentaux. Par ailleurs le conseil d'administration du FMI a donné, le 30 juillet 2010, un *satisfecit* à la France : « *les banques françaises sont sorties relativement plus fortes de la crise financière mondiale et elles ont commencé à s'affranchir progressivement du soutien public reçu pendant la crise. Les tests de résistance réalisés à l'échelle de l'Union européenne, dont les résultats ont été publiés le 23 juillet, ont confirmé que les banques françaises étaient solides. La nouvelle structure de surveillance qui fusionne la supervision des banques et celle des compagnies d'assurances répond au besoin de surveillance systémique.* »

De la même façon, et s'agissant de l'**ACAM**, la France n'a eu à connaître qu'une faillite d'une petite compagnie (Société mutuelle de Moulins, en 2006), alors que les États–Unis (AIG) ou même le Royaume–Uni et l'Allemagne ont connu plusieurs faillites de gros assureurs.

Les auditions réalisées par le Groupe de travail ont également mis en évidence des insuffisances pour la **CNDP** (organisation des débats publics), le **Médiateur national de l'énergie** (doublonnage avec la CRE et les médiateurs des fournisseurs d'énergie) et la **HAS** (articulation avec les autres agences sanitaires)⁽¹⁾.

Si l'on approfondit l'analyse, les **critères d'évaluation des AAI sont multiples** : réactivité (délais) ; qualité (taux de recours devant les tribunaux, taux de révision par les tribunaux, indice de satisfaction des usagers) ; notoriété ; taux de suivi de recommandations et propositions ; productivité (nombre annuel de dossiers par agent) ; coûts (coût d'une décision, coût d'une médiation...)...

Les rapporteurs ont mené une évaluation globale de l'activité des AAI en interrogeant leurs **parties prenantes**. Ils ont développé cette évaluation sur trois aspects particuliers : leur **réactivité**, le **pouvoir de sanction**, et l'**activité de médiation**.

⁽¹⁾ Voir dans le tome II du présent rapport les comptes rendus des auditions et les notes de présentation des AAI auditionnées.

1.– L'évaluation par les parties prenantes

L'évaluation par les parties prenantes laisse apparaître quelques constats communs. Les rapporteurs ont envoyé un **questionnaire commun** à certains interlocuteurs réguliers d'un *panel* de neuf autorités aux statuts et aux compétences variées : ARCEP, AMF, CSA, HAS, CNIL, CRE, ADLC, ASN et HALDE. La liste des parties prenantes ainsi consultées incluait des publics, partenaires, administrations traditionnelles, usagers, entreprises ou organismes régulés par ces dernières⁽¹⁾. Ont en particulier été interrogés les services de l'État qui, sans exercer de tutelle, interviennent dans le même champ de compétence, sont intéressés aux décisions à prendre par l'autorité et parfois remplissent la fonction de commissaire du gouvernement :

– direction générale du Trésor, au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (pour ses relations avec l'AMF et les autres AAI qui ont fusionné au sein de l'ACP) ;

– direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (pour ses relations avec l'Autorité de la concurrence, la CRE, l'ARCEP et le CSA) ;

– direction générale des Médias et des industries culturelles (DGMIC), au ministère de la Culture et de la communication (pour ses relations avec le CSA et l'ARCEP) ;

– direction chargée de la fiscalité, direction générale des Finances publiques, au ministère du Budget (DGFIP), des comptes publics et de la réforme de l'État (pour ses relations avec la CNIL) ;

– direction générale de l'Énergie et du climat (DGEC), au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (pour ses relations avec la CRE, l'ASN et le Médiateur de l'énergie) ;

– direction des Libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales (pour ses relations avec la CNIL et occasionnellement avec la HALDE) ;

– direction générale de la Police nationale au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (pour la CNIL, l'AMF, l'ASN, l'ARCEP et la HALDE) ;

– direction générale de la Santé au ministère de la Santé et des sports (pour ses relations avec la HAS, l'ASN, l'Autorité de la concurrence, le CAS, l'ARCEP et la HALDE) ;

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 2.

– direction générale de l'Organisation des soins, au ministère de la Santé et des sports (pour ses relations avec la HAS et l'ASN, mais aussi avec la HALDE et la CNIL).

Les sujets abordés dans le questionnaire ont été classés en six catégories comportant des thèmes aussi divers que majeurs : qualité des échanges, conditions de l'exercice du pouvoir de sanction (lorsqu'un tel pouvoir a été dévolu à l'autorité), appréciation de l'adéquation des moyens attribués, prise en compte équilibrée des intérêts en jeu, bilan de l'existence de l'institution et réformes éventuelles souhaitées.

Malgré la diversité des interlocuteurs interrogés, l'analyse des contributions est révélatrice. Elle fait ressortir, en dépit du caractère souvent divergent des remarques, quelques constats communs. Elle permet également d'envisager quelques pistes de réforme, dont certaines, rejoignant les préoccupations des rapporteurs, sont développées dans le présent rapport.

• **Des constats plutôt encourageants** : une indépendance reconnue, une expertise saluée et une proximité réelle

La quasi-unanimité des acteurs ayant répondu au questionnaire souligne l'indépendance des AAI concernées. Les entreprises ou organes régulés par les huit autorités insistent sur le fait qu'il n'est pas possible de douter de **l'indépendance** de ces autorités ; paradoxalement, ce constat n'empêche d'ailleurs pas certaines réponses de proposer d'introduire une représentation formelle de certains intérêts au sein des collèges de certaines de ces autorités, voire de formuler quelques critiques ponctuelles sur l'insuffisante articulation entre l'action de l'autorité et les politiques sectorielles menées par les ministères correspondants.

S'agissant de la qualité et de l'intensité des échanges avec ces institutions, **l'effort considérable de proximité et de communication** effectué par les AAI est généralement relevé. Cet effort est reconnu par les acteurs consultés, en soulignant la diversité des formes de cette communication : site Internet, publications, lettre d'information ... De même, les organismes ayant répondu au questionnaire conviennent que les autorités de régulation considérées s'efforcent de faire preuve de concertation avant la prise de décisions ayant un impact sur le secteur : réunions, auditions, groupe de travail, rencontres avec les membres des collèges ou consultations publiques ... Ces procédures permettent de recueillir l'avis des professionnels dans le processus de prise de décision.

Certes, des critiques sont parfois formulées, mais, à titre d'exemple, il ne fait pas de doute que la « concertation » sera toujours jugée insuffisante dès lors qu'elle n'aboutit pas aux conclusions souhaitées par une partie prenante.

Il est également intéressant de noter que les interlocuteurs, à une quasi-unanimité, saluent **l'expertise et le professionnalisme** des autorités concernées,

qu'il s'agisse des membres des collèges ou de leurs services. Le développement de l'expertise économique dans certaines autorités a été particulièrement apprécié.

L'appréciation de la **qualité des décisions** des autorités s'avère plus problématique. Si des critiques fortes sont parfois exprimées, elles revêtent souvent une appréciation d'opportunité sur le sens des décisions. L'analyse des remarques formulées montre en outre que les critiques émanent souvent d'organes ayant des intérêts divergents. Dès lors, ces quelques critiques de fond pourraient aussi être considérées comme constituant *a contrario* une sorte de preuve de l'indépendance de l'autorité en cause – laquelle ne peut cependant pas, naturellement, être exercée sans aucune limite⁽¹⁾. Certaines critiques vont d'ailleurs parfois dans des sens complètement différents.

• **Des suggestions de modifications**, dont la portée, l'intérêt et la justification varient sensiblement

Beaucoup, parmi les acteurs consultés, estiment que la **transparence et la proximité** des autorités, quoique déjà satisfaisantes, pourraient encore faire l'objet d'améliorations. Ainsi, une **motivation** plus systématique et plus détaillée des décisions (particulièrement des sanctions) ou la publicité des débats pourraient aller dans ce sens. De même, l'information diffusée par ces autorités pourrait encore gagner en qualité, notamment grâce à l'amélioration des moteurs de recherche utilisables sur leurs sites Internet.

Les réponses montrent que les interlocuteurs de ces autorités leur reconnaissent généralement une **réactivité forte**, supérieure à celle de l'administration traditionnelle. Cependant, certaines réponses relèvent un décalage entre le « temps de la régulation » et le « temps du marché », appelant à des contacts plus directs, au besoin spécialisés par catégorie d'acteurs, et à la création de procédures d'urgence. Certains acteurs consultés font valoir que les moyens de certaines autorités devraient être augmentés, permettant d'accroître la réactivité de ces dernières.

Les acteurs consultés insistent également sur le **nécessaire renforcement des droits de la défense lors des procédures**, notamment de sanctions, engagées devant certaines autorités, quelques interlocuteurs jugeant les critères de sanction énoncés par la loi insuffisamment précis et l'articulation avec les procédures de droit commun redondante. Certains organismes interrogés souhaitent que soit promue une séparation organique des collèges chargés de la réglementation et de la sanction. De même, le pouvoir de « droit mou » (*soft law*) est diversement apprécié, certaines réponses estimant qu'il va au-delà des compétences fixées par la loi (cf. *supra*, 1^{re} partie).

⁽¹⁾ Il en est ainsi par exemple des critiques formulées à l'encontre des opérations de « testing » effectuées par la HALDE auprès de grandes entreprises françaises, afin de mettre en évidence d'éventuelles discriminations à l'embauche.

Si l'indépendance et le professionnalisme de ces institutions sont soulignés, ce que suggèrent d'ailleurs les propositions de renforcement des compétences de plusieurs d'entre elles, certaines réponses pointent la **conception extensive que certaines autorités auraient de leur champ de compétences**. De plus, des suggestions sont faites afin **d'améliorer l'articulation des autorités** entre elles, le cas échéant par la fusion de certains organes de régulation.

2.– La réactivité des AAI

Une des raisons principales justifiant la création des AAI est la recherche d'une meilleure réactivité. Ainsi Mme Marianne Laigneau, membre de la commission droit de l'entreprise du MEDEF, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail que les AAI doivent prendre des décisions dans des délais compatibles avec la vie des affaires.

Les rapporteurs ont procédé à une analyse approfondie des délais des décisions, recommandations et autres autorisations des AAI⁽¹⁾. En règle générale, **ces délais sont satisfaisants**. Il est cependant impossible de comparer avec les délais administratifs ou juridictionnels, en raison de l'absence de données correspondantes.

Ainsi le Médiateur de la République indique que le délai de traitement des dossiers a sensiblement diminué par rapport à il y a quelques années, avec des effectifs relativement constants.

Une exception notable est constituée par l'unanimité des critiques contre le non respect des délais par la CNIL. Il faut dire que la cause généralement reconnue en est le manque de moyens de cette autorité.

Chez le Médiateur national de l'énergie, le délai de traitement des réclamations recevables a été de 4,8 mois en 2008, et même de 7 mois en 2009, alors que le décret précisant ses missions dispose que la recommandation est envoyée aux parties concernées « *deux mois au maximum* » après l'envoi de l'accusé de réception. Le délai moyen d'accusé de réception des saisines était de 29 jours en 2008, alors que le décret prévoit que le MNE doit accuser réception « *sans délai* » des courriers de saisine.

3.– Le pouvoir de sanction

Un petit nombre d'AAI disposent d'un pouvoir de sanction : CSA, ARCEP, CRE, CNIL, AFLD, AMF, Autorité de la concurrence. Il en est de même pour l'ACP, l'ARJEL et l'ARAF qui étaient en cours de création lors de la préparation du présent rapport. Les rapporteurs ont effectué au moyen d'un questionnaire une évaluation approfondie de l'exercice du pouvoir de sanction de ces AAI⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 13.

⁽²⁾ Voir l'annexe n° 16.

La question principale est de savoir si l'activité de sanction des AAI est ou non plus efficace que l'administration prononçant des sanctions administratives ou que la justice de droit commun : délais, utilisation de la gamme de sanctions, traitement systématique des dossiers, pouvoir de transaction (AMF, Autorité de la concurrence), garanties de procédure, distinction des activités d'instruction et de sanction.

Le choix fait par le ministère de la Justice d'organiser une formation commune d'appel pour certaines décisions de l'AMF, de l'Autorité de la concurrence et d'autres AAI intervenant en matière économique, montre clairement la nécessité d'une expertise technique et d'une certaine permanence, ce qui justifie, d'une certaine manière, le choix d'aller plus loin en confiant un pouvoir de sanction aux AAI directement en première instance. Mais aussi qu'il faudrait donner tous les moyens d'un fonctionnement optimal au juge d'appel. Ainsi, à une question des rapporteurs sur le degré de spécialisation de la Cour d'appel de Paris dans ce type d'affaires, le président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, indiquait qu'il y a, « *au sein de la Cour d'appel, une chambre qui suit les affaires qui nous concernent, ainsi que celles de l'AMF et des régulateurs sectoriels tels que la CRE et l'ARCEP. Mais il y a peut-être – les avocats le disent – un manque de moyens et de formation. C'est dommage que la réforme opérée par la LME ait porté sur la modernisation de l'autorité administrative de régulation de la concurrence, sans se poser aussi dans le même temps la question de la modernisation du stade suivant de la "chaîne de contrôle", à savoir la phase contentieuse. Au niveau européen, toute une réflexion a été menée pour doter l'Union européenne d'un juge spécialisé dans le contentieux économique complexe qu'est la concurrence.* »

A priori une autorité en charge de la régulation d'un secteur doit éviter le contentieux autant que peut se faire, elle doit régler les problèmes en amont. Ainsi le nombre de sanctions prononcées ou le montant cumulé annuel des sanctions ne sont pas de bons indicateurs de l'efficacité d'une AAI si cette dernière parvient à ses fins sans recourir à la sanction. Par contre, une AAI qui craindrait de recourir à la sanction ou qui s'autolimiterait ne remplirait pas convenablement le rôle que l'on serait en droit d'attendre d'elle. Ainsi le CSA estime qu'il arrive à se faire respecter des opérateurs qu'il régule sans devoir recourir fréquemment aux sanctions (deux sanctions prononcées en 2009 seulement). Il en est de même de même de l'ARCEP.

- La nécessaire garantie de procédures justes et équitables

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) stipule que : « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi* ».

Le Conseil constitutionnel a reconnu la faculté pour le législateur de doter les AAI d'un pouvoir répressif sous la réserve expresse que les **droits à un procès**

équitable soient garantis : procédure contradictoire, garantie des droits de la défense, présomption d'innocence, proportionnalité de la sanction, principe d'impartialité...⁽¹⁾. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont de plus admis que les stipulations de l'article 6 de la CEDH, relatives au caractère équitable d'un procès, sont invocables à l'encontre de sanctions rendues par les AAI. Plusieurs parties prenantes faisant l'objet de procédures de sanctions devant les AAI estiment qu'il pourrait être utile d'unifier les procédures. M. Philippe Nugue, membre du Conseil national des barreaux, estimait lors de son audition par le Groupe de travail que l'on pourrait penser à un **code des procédures de sanction commun à toutes les AAI** qui disposent de ce pouvoir. **Les rapporteurs souhaiteraient que le Conseil d'État étudie la possibilité d'édicter un tel code de procédures.** Ce faisant, il faudra bien sûr veiller à ce que les garanties de procédures n'aboutissent pas *in fine* à une prise de décision trop lente.

Les juridictions séparent les phases de l'instruction et du jugement. La question se pose donc pour les autorités administratives qui ont le pouvoir de sanction. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme prescrit, pour les sanctions administratives, que la **distinction des fonctions d'instruction et de jugement** soit respectée au niveau du procès (pas dans la phase d'enquête administrative). La jurisprudence française (Conseil d'État et Cour de cassation) va au-delà en imposant une séparation y compris au niveau de la phase administrative.

Deux modes opératoires sont en théorie possibles :

– séparation fonctionnelle entre les services – avec éventuellement un rapporteur général indépendant – qui mènent l'instruction, et le collège, qui prononce la sanction (Autorité de la concurrence, ARCEP, CSA) ;

– séparation organique avec les services sous la responsabilité du collège qui dirigent l'instruction et une commission des sanctions indépendante du collège qui prononce la sanction (AMF, CRE).

À titre de comparaison et pour les autorités en charge de la concurrence, trois pays européens seulement pratiquent une séparation organique pour les phases d'instruction et de sanction : Espagne, Luxembourg et France.

Les rapporteurs souhaitent préserver cette pluralité de mise en œuvre. Ils estiment que l'organisation lourde avec une commission des sanctions n'est pas adaptée à tous les cas de figure et doit être réservée au cas des autorités qui exercent à la fois un pouvoir de sanction et un pouvoir réglementaire (ce qui est le cas de l'AMF et de l'ACP, mais pas de l'Autorité de la concurrence ou de l'AFLD par exemple). Ainsi l'AFLD justifie-t-elle son choix de ne pas se voir dotée d'une commission des sanctions distincte du collège par souci de ne pas rigidifier outre mesure la structure de l'institution.

⁽¹⁾ Par exemple décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989.

La commission des sanctions, quand elle existe, pourrait être essentiellement constituée d'éléments du collège (une sorte de formation du collège). Plusieurs parties prenantes consultées par les rapporteurs ont émis la proposition intéressante de **compléter la présence de professionnels par des magistrats en plus grand nombre dans les commissions des sanctions**, plus permanents pour pouvoir rapporter effectivement dans des affaires souvent complexes.

Enfin, à propos de l'affaire EADS, les auditions par le Groupe de travail du président de l'AMF et du président de sa commission des sanctions ont montré l'utilité de prévoir la possibilité d'un **recours du collège contre les décisions de la commission des sanctions**, comme cela est déjà le cas pour l'ACP. À l'initiative des rapporteurs, un amendement en ce sens au projet de loi de régulation bancaire et financière a été adopté à l'Assemblée nationale en première lecture. Cette modification offre l'opportunité d'un examen supplémentaire si le collège de l'AMF estime que la commission des sanctions a prononcé un verdict insatisfaisant à l'égard des griefs présentés.

- L'indépendance du pouvoir de sanction

L'indépendance des AAI est particulièrement sensible s'agissant de l'exercice de leur pouvoir de sanction. Un exemple en est donné par l'affaire dite du « Cartel de l'acier » devant l'Autorité de la concurrence. La Cour d'appel de Paris a décidé le 21 janvier dernier de diviser par huit l'amende qui avait été infligée par l'Autorité de la concurrence (73 millions d'euros contre 575 millions). Le président de l'Autorité de la concurrence a indiqué, lors de son audition devant le Groupe de travail, que l'enquête effectuée sur les pratiques des entreprises sidérurgiques entre 1999 et 2004 avait apporté les preuves accablantes d'un « quadrillage » de leur environnement économique. Les onze entreprises qui représentent 90 % du marché ont pratiqué une entente de prix, se sont réparti les clients et les régions, ont faussé les appels d'offre et ont appliqué une stricte discipline de cartel. Elles n'ont pas contesté les faits. Les victimes en sont des milliers de PME. À la demande du commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité de la concurrence et du Parquet, et en confirmant les faits et leur qualification, la Cour d'appel de Paris a décidé d'abaisser substantiellement le montant de la sanction pécuniaire au motif des difficultés graves occasionnées, entre temps, par la crise économique, et accessoirement de son évaluation différente de l'importance du dommage causé à l'économie.

Le Gouvernement, qui en avait la possibilité, n'a par la suite pas souhaité se pourvoir en cassation. Le Conseil de la concurrence, pendant la mandature duquel l'affaire avait débuté, n'avait pas le pouvoir d'intenter ce pourvoi. Depuis, mais sans application rétroactive, l'Autorité qui a succédé au Conseil de la concurrence dispose de ce pouvoir. Les rapporteurs regrettent cette décision, alors que les débats devant la Cour de cassation auraient pu éclaircir le sujet du montant approprié de la sanction. Ils notent que **l'effet de dissuasion** des sanctions est nécessaire et que l'Autorité de la concurrence est maintenant en position de

faiblesse pour imposer des montants élevés de sanction dans les cas où cela se justifierait. Il en va de la **crédibilité** de l’Autorité de la concurrence.

L’Autorité de la concurrence a également infligé le 20 septembre 2010 une **sanction pécuniaire de 384,9 millions d’euros à 11 banques** accusées d’avoir mis en place des commissions interbancaires non justifiées lors du passage à la dématérialisation du traitement des chèques. Les représentants des usagers des banques estiment que le montant de cette sanction, intervenue trois ans après les faits, ne représente qu’un peu plus de la moitié de ce que les banques avaient gagné (plus de 700 millions d’euros) ; selon eux cette sanction ne serait donc pas dissuasive vis-à-vis de l’entente qui règne dans la profession bancaire, puisqu’*in fine*, les banques ont quand même gagné beaucoup d’argent sur leurs clients.

Ce même 20 septembre, la ministre de l’Économie, Mme Christine Lagarde, a reçu le rapport d’expert qu’elle avait commandé à trois personnalités qualifiées, MM. Jean-Martin Folz, Christian Raysseguier et Alexander Schaub, sur « *l’appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles* »⁽¹⁾. Après avoir validé dans les grandes lignes le mode actuel de calcul des sanctions par l’Autorité de la concurrence, le rapport d’expert préconise d’en modifier certains critères (plafond, définition de circonstances atténuantes ou aggravantes, position de *leader*, durée des pratiques incriminées, situation économique de l’entreprise...). Le rapport ne revient pas sur l’idée, exprimée par la Cour d’appel de Paris, que le contexte de crise économique devrait conduire à baisser le niveau des sanctions, alors même que les entreprises concernées n’ont démontré l’existence d’aucune difficulté économique concrète. Le rapport préconise également un débat contradictoire plus tôt dans la procédure. Il suggère de créer une commission des sanctions de l’Autorité de la concurrence, sur le modèle de celle existant à l’AMF.

Surtout, le rapport d’experts se prononce pour la publication de **lignes directrices** précisant les modalités d’application de l’article L464-2 du code de commerce (celui sur les sanctions) – sans se prononcer sur le fait de savoir si un **décret** doit les avaliser pour leur donner une force réglementaire. Deux experts se prononcent pour et le troisième contre la validation par décret. Ce troisième membre de la mission considère que « *des lignes directrices adoptées par l’Autorité de la concurrence et ne liant qu’elle seule ne gagneraient pas d’une intervention du pouvoir exécutif. Cette dernière risquerait de mettre en doute l’indépendance de l’Autorité et ne se retrouve d’ailleurs pas dans les autres États membres. Des lignes directrices prises sans décret auraient pour cette raison plus de crédibilité.* » L’Autorité de la concurrence n’est pas favorable à une homologation des règles par décret, qui ferait perdre à l’instrument sa souplesse. Elle a confirmé qu’elle soumettrait un projet de lignes directrices sur les sanctions à une consultation publique d’ici la fin de l’année. Celle-ci pouvant durer deux mois, des lignes directrices pourraient être prêtes à la fin du premier semestre 2011.

(¹) <http://www.economie.gouv.fr/services/rap10/100920rap-concurrence.pdf>

Les rapporteurs estiment que, de fait, le recours au décret n'apparaît pas compatible avec l'indépendance dont est dotée par la loi l'Autorité de la concurrence. La loi a en effet confié le pouvoir de sanction à une autorité préservée de toute interférence du Gouvernement dans la conduite des dossiers individuels de cartels ou d'abus de position dominante. Des lignes directrices ne relèvent pas de l'exercice d'un quelconque pouvoir réglementaire, dont l'Autorité de la concurrence est dépourvue, mais synthétisent sa pratique décisionnelle et son approche au cas par cas. **Les rapporteurs estiment en outre que si l'article L464-2 du code du commerce (sur les sanctions de l'Autorité de la concurrence) n'est pas suffisamment clair, ce n'est certes pas à un décret de le préciser, mais à la loi, qui seule peut déterminer la nature des pratiques répréhensibles et des sanctions correspondantes.** Le Conseil national des Barreaux (CNB), auditionné par le Groupe de travail, abonde dans ce sens en proposant un renforcement du rôle du législateur, les grandes lignes de la politique de concurrence à conduire devant selon lui être définies par la loi.

- Mesures alternatives aux sanctions

Les organisations professionnelles représentant les entreprises françaises se prononcent pour l'utilisation par les AAI de **mesures alternatives aux sanctions**. Certaines AAI indiquent à ce sujet que la mise en demeure remplit déjà les objectifs des mesures alternatives et que l'engagement d'une procédure de sanction est dissuasif (plus que la sanction elle-même).

Plusieurs AAI françaises (Autorité de la concurrence, CSA) ont déjà la possibilité de proposer des mesures alternatives aux sanctions (engagements, clémence, non contestation de griefs). Aucune, en revanche ne dispose de la mesure alternative la plus élaborée : le pouvoir de transaction⁽¹⁾.

Le pouvoir de transaction⁽²⁾ est largement pratiqué aux États-Unis par la *Securities and exchange commission* (SEC), l'équivalent de l'AMF, avec, cette année, la transaction conclue avec Goldman Sachs pour un demi-milliard de dollars, pour une fraude liée aux *subprimes*, les crédits immobiliers à risque jugés responsable de la récente crise financière.

L'attribution à l'AMF d'un pouvoir de transaction (dénommé procédure de « **composition administrative** ») a été introduite par amendement à l'occasion de l'examen en première lecture par le Sénat du projet de loi de régulation bancaire et financière. Cette procédure de transaction donnerait à l'AMF le droit de négocier avec les personnes morales ou physiques mises en cause pour infraction au code monétaire et financier ou son règlement général. Il lui permettrait ainsi de se passer de la procédure habituelle de sa commission des sanctions. La procédure de transaction serait proposée par le collège et homologuée par la commission des sanctions. Cette disposition aurait un double

⁽¹⁾ *Le ministre chargé de l'économie peut par contre proposer des transactions, le cas échéant à la suite d'une injonction.*

⁽²⁾ « Settlement » en anglais.

avantage. Il s'agit de pouvoir aller plus vite sur les dossiers mineurs, et se concentrer sur les plus importants, dans une période où les missions des autorités sont progressivement élargies alors que les moyens peinent à suivre ; pour les personnes incriminées, elle signifierait l'arrêt pur et simple de la procédure de sanctions, sans méconnaître le bien-fondé des griefs qui ont été notifiés. Ce mécanisme ne s'appliquerait toutefois pas aux manquements les plus graves, notamment les abus de marché (initié, diffusion de fausses informations et manipulation de cours), qui relèvent du droit pénal.

Un tel pouvoir de transaction est demandé par de nombreux acteurs de la place de Paris, ainsi l'Association française des marchés financiers (AMAFI), ou encore le MEDEF par la voix de Mme Joëlle Simon, directrice des affaires juridiques, lors de son audition par le Groupe de travail. Le MEDEF se prononce pour le développement des engagements et pour la mise en place d'une procédure de transaction à l'AMF, tout en soulignant qu'elle ne pourrait concerner que les contentieux de moindre importance et devrait être strictement encadrée.

La difficulté réside dans le fait que si une entreprise accepte la transaction, elle reconnaît sa culpabilité. En outre, M Jean François Prat, membre du Barreau de Paris, notait lors de son audition par le Groupe de travail qu'une transaction n'emportait pas la fin d'une éventuelle action judiciaire parallèle, sauf à ce que cela soit expressément prévu.

- La publicité des sanctions

Devant les juridictions de droit commun, chacun peut prendre connaissance au greffe du texte de toutes les décisions ; ce principe général ne s'applique pas aux sanctions prononcées par les AAI. La question de la publication ou non des décisions de transaction se pose également.

La **publicité** accordée aux sanctions est sujette à discussions. D'un côté, dans de nombreux cas, seule la publication de la sanction permet de lui donner une valeur exécutoire (interdiction d'exercer). Dans d'autres cas, la publication a valeur d'exemple pour les autres acteurs. C'est ainsi que la CNIL a décidé le 22 avril 2010 d'adresser un simple avertissement, mais rendu public, à une société spécialisée dans la mise en relation d'enseignants avec des parents d'élèves, à la suite de manquements constatés lors de contrôles sur place en 2009. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. D'un autre côté, de nombreuses parties prenantes des AAI se sont plaintes des dommages excessifs en termes d'image qui résultent d'une telle publication. Par ailleurs, s'agissant des sanctions prises à l'égard de personnes physiques, la CNIL veille à empêcher leur publication sur Internet sous une forme nominative, y compris pendant la durée de la sanction, en raison du délai disproportionné de conservation de l'information par les moteurs de recherche. La publication sur Internet sous une forme anonymisée réduit cependant sensiblement la portée effective de la sanction dans certains cas.

Il ressort du projet de loi de régulation bancaire et financière en cours d'examen que les décisions de la **commission des sanctions de l'AMF** seraient rendues publiques sous une forme déterminée par la commission des sanctions. Toutefois, ce nouveau régime de publicité comporte des exceptions à l'obligation de publication « *dans les cas où leur publication perturberait gravement les marchés financiers ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause* », conformément à ce que prévoit l'article 14 de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché.

Les rapporteurs estiment que la solution proposée dans ce projet de loi constitue le bon compromis ; tout comme pour les juridictions, **la publication des sanctions fait partie intégrante de la sanction et est une condition nécessaire à sa prise d'effet**, tant pour les personnes ou les entreprises en cause que pour l'ensemble du secteur concerné.

Recommandation n° 17 : Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.

- garantir, en conformité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, les conditions d'une procédure juste et équitable assurant le respect des droits de la défense ;
- étudier, en liaison avec le Conseil d'État, la possibilité d'édicter un code des procédures commun à toutes les AAI disposant du pouvoir de sanction ;
- assurer la séparation des fonctions d'instruction et de jugement en permettant des modalités d'applications comportant ou non la création d'une commission des sanctions ;
- établir le principe de la publication systématique des décisions de sanction, sauf dans les cas dûment motivés où leur publication perturberait gravement les marchés ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause ;
- accroître la présence de magistrats dans les commissions des sanctions ;
- permettre un recours du collège contre les décisions de la commission des sanctions ;
- développer plus largement la possibilité ouverte aux AAI d'adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, afin de leur permettre de se concentrer sur les dossiers les plus importants.

4.- La médiation

L'activité de médiation constitue une modalité nouvelle de l'action publique qui a justifié la création de plusieurs AAI. Elle a l'avantage d'être

gratuite pour l'usager. Elle a été conçue pour résoudre de façon non contentieuse les nombreux problèmes qui peuvent surgir entre l'administration et les usagers.

Les rapporteurs ont interrogé par questionnaire écrit les principales AAI qui exercent des fonctions de médiation : Médiateur de la République, Médiateur du cinéma, Médiateur national de l'énergie, mais aussi HALDE et Défenseur des enfants. L'objectif était de mesurer un indicateur d'efficacité de gestion permettant de faire apparaître le **coût d'une médiation réussie**. Ils étaient partis de l'interrogation suscitée par le fait que le Médiateur de la République emploie une centaine d'agents pour traiter les réclamations (plusieurs dizaines de milliers) relatives à l'ensemble des administrations publiques, alors que le Médiateur de l'énergie devrait disposer à la fin de l'année 2010 d'une cinquantaine d'agents (26 en 2009) pour traiter les réclamations (quelques centaines) à l'égard des seules entreprises du secteur de l'énergie.

Les réponses apportées à ce questionnaire n'ont pas permis d'y arriver⁽¹⁾. D'une part, il est apparu que chaque AAI avait une définition spécifique de ce qu'était une réclamation reçue (par courrier, par e-mail, par téléphone, au siège parisien ou dans les délégations régionales...), un dossier traité (quid des réclamations rejetées pour incompétence ou réorientées vers d'autres administrations ?), voire une médiation « réussie » (certaines AAI considèrent que tout dossier traité est une médiation réussie, quelle que soit la suite donnée). D'autre part, il a été impossible de recueillir les données sur les coûts des AAI sur une base harmonisée : certaines AAI ont accepté de communiquer leur budget global, d'autres n'ont communiqué qu'un budget incomplet (ne comprenant pas les effectifs et autres moyens mis à disposition gratuitement par d'autres administrations), alors que d'autres encore ont estimé qu'un tel calcul de coût n'était pas pertinent.

Le **Médiateur de la République** a calculé qu'en 2009 le **coût moyen d'un dossier** (= budget global de 11 millions d'euros (non compris les 6 agents qui restent à ce jour mis à disposition gratuitement) / 76 286 dossiers traités par le siège parisien et les délégués locaux, y compris réorientation et information) s'élevait à **145,49 euros**⁽²⁾. Le Médiateur de la République indique un taux de réussite de 93 % en 2009.

Le **Médiateur du cinéma** considère que sur les 144 dossiers de médiation ouverts en 2009, les demandes de médiation ont été satisfaites dans 63 % des cas (contre 69 % l'année précédente). Interrogé par les rapporteurs, il n'a pas fourni les éléments permettant de calculer le coût d'une médiation. En effet, d'une part, une partie substantielle de ses coûts de fonctionnement ne sont pas supportés par son budget propre, et, d'autre part, il considère que les dispositions du code du cinéma et de l'image animée lui assignent d'autres missions que la médiation.

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 15.

⁽²⁾ 188 euros en 2004.

Le **Médiateur national de l'énergie** considère qu'en 2009 seulement 55 % de ses effectifs participent à la mission de médiation. Sur 4 496 saisines, 3 267 dossiers sont considérés comme résolus (2 988 solutions apportées directement par le fournisseur suite au réexamen du dossier et 279 recommandations écrites et motivées), ce qui fait apparaître **un ratio de 73 % de dossiers « résolus »**. Le Médiateur calcule que le **coût d'une médiation réussie** est donc égal à : 2,7 millions d'euros X 55 % (55 % du budget de fonctionnement, soit environ un tiers du budget global du Médiateur) / (3 267 dossiers « résolus ») = **455 euros**.

Le **Défenseur des enfants** comptabilise en 2009 2 157 réclamations (concernant environ 3 000 enfants). Sur ce total, 466 (21,6 %) réclamations ont donné lieu à une réorientation et 1 691 (78,4 %) à une instruction approfondie. Sur ces 1 691 restantes, 63 (3,7 %) ont fait l'objet d'un désistement du demandeur, 71 (4,2 %) ont fait l'objet d'un blocage légal ou institutionnel et 1 557 (**72,2 %**) ont été considérées comme des « **médiations réussies** ». Le Défenseur des enfants calcule que le coût moyen de gestion d'un dossier est de 800 000 euros de dépenses du pôle « réclamation » (sur un budget total de 2,7 millions d'euros) / 2 157 réclamations = **375 euros**. Ce ratio présente une forte volatilité annuelle puisqu'il était de 529 euros en 2008 et 423 euros en 2007.

La **HALDE** distingue les réclamations des médiations. Elle indique avoir traité 10 734 réclamations en 2009 dont 1 752 ont fait l'objet d'une instruction approfondie. Le collège a effectué 19 médiations dont 8 se sont soldées par un succès, 3 par un échec et les 8 autres encore en cours. Les services de la HALDE indiquent, sans préciser leur mode de calcul, que le **coût moyen d'une médiation est de 1 900 euros** (et 2 200 pour les seules médiations réussies). En l'absence d'indication de la méthodologie suivie, ces indicateurs ne sont pas comparables avec ceux des autres AAI chargées des activités de médiation.

Les rapporteurs estiment en conclusion qu'il conviendrait que **les AAI exerçant des fonctions de médiation calculent et publient annuellement sur une base harmonisée des données sur le coût moyen d'un dossier traité et d'une médiation réussie**.

B.- LE MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LES MOYENS ALLOUÉS AUX AAI CACHE UNE FORTE CROISSANCE TENDANCIELLE

Nous avons vu que le volume budgétaire des AAI par rapport au budget de l'État et leurs effectifs par rapport à ceux de l'État sont très faibles. Ils n'en revêtent pas moins un aspect symbolique incontestable.

La connaissance des moyens matériels, financiers et humains mis à disposition des AAI est une condition essentielle de la **transparence** que ces organismes doivent au Parlement. **Force est de constater que tel n'est actuellement pas le cas**. Le Parlement ne peut valablement exercer le rôle qui est le sien d'attribution de ressources financières adaptées aux missions qui sont

remplies. Il faut certes préserver la liberté de gestion des AAI ; mais en contrepartie le Parlement doit avoir les moyens d'évaluer le rapport coût efficacité de leurs interventions.

Les rapporteurs ont montré dans la première partie du présent rapport que, même si le poids des AAI est modeste dans l'appareil d'État, les crédits qui leur sont affectés et les effectifs qu'elles emploient ont beaucoup augmenté au cours des dernières années :

– **augmentation des effectifs de 16,8 % en trois ans**, soit une croissance annuelle moyenne de 5,3 % selon les statistiques de la direction du Budget ;

– **augmentation des crédits consommés de 27,4 % en trois ans**, soit une croissance de 8,4 % par an selon les statistiques de la direction du Budget.

Les résultats d'une **étude comparative** ⁽¹⁾ effectuée par l'Autorité de la concurrence française, telle que communiquée au rapporteurs lors de l'audition de son président, montrent que la France connaît le ratio d'effectifs de **l'autorité nationale de la concurrence** par rapport à la population du pays le plus faible, soit 2,8 agents par million d'habitants, le maximum (Pays-Bas) s'établissant à 15,6 agents par million d'habitants. Par contre – et de façon apparemment contradictoire – le budget de l'Autorité de la concurrence apparaît comme le plus élevé des pays étudiés.

Le président de l'ARCEP a, lors de son audition par le Groupe de travail, remis aux rapporteurs les résultats d'une étude portant sur « *la performance des autorités indépendantes de régulation économique : étude européenne comparée* ». Cette étude portant sur cinq pays (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne) et sur trois autorités (concurrence, énergie et télécommunications). Il résulte de cette étude, commandée conjointement par l'Autorité de la concurrence, l'ARCEP et la CRE, et effectuée par Capgemini Consulting en partenariat avec Ylios, que les trois AAI françaises seraient parmi les plus économes en moyens humains et financiers. Sont également mesurés les ratios de budget et d'effectifs des autorités indépendantes par rapport à l'importance économique du secteur régulé (volume d'électricité et de gaz, PIB, population, revenu du secteur). On peut néanmoins s'interroger sur les résultats de cette étude, sachant que les moyens du Médiateur national de l'énergie (français) ne sont pas pris en compte, que certains pays ont des structures fédérales, que le nombre d'autorités en charge de la concurrence est variable d'un pays à l'autre et que la séparation entre la régulation de l'audiovisuel et des communications électroniques n'existe pas dans tous les pays.

⁽¹⁾ Allemagne, Espagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Suède.

1.– Les effectifs et les rémunérations

a) La croissance des effectifs

Les rapporteurs ont interrogé l'ensemble des AAI par questionnaire sur leurs effectifs⁽¹⁾. La première constatation que l'on doit faire est que des **zones d'ombre** entachent encore la bonne connaissance des effectifs employés par les AAI.

Deux cas sont à distinguer, suivant que les AAI disposent ou non de la personnalité morale. Pour les AAI ne disposant pas de la personnalité morale, leurs effectifs sont obligatoirement inclus dans les plafonds d'autorisation d'emploi des ministères. Le problème réside dans le fait que quelquefois on ne sait pas très bien où. Les effectifs des AAI dont le coût est financé par leur budget sont relativement bien connus. Ils le sont moins quand il s'agit de mises à disposition à titre gracieux en provenance d'autres administrations publiques. Ces dernières ne fournissent souvent pas les données permettant de calculer le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) prêtés aux AAI et, partant, leur coût. On a vu que, pour les autorités publiques indépendantes (API) disposant de la personnalité morale, leurs effectifs ne sont pas inclus dans les plafonds d'autorisation d'emplois votés par le Parlement. Il en résulte que leurs décomptes en termes d'effectifs ne sont pas contrôlés par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et qu'aucune certitude n'est donnée sur leur sincérité ni sur leur conformité à la méthodologie communément suivie d'équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Malgré ces lacunes dans la comptabilisation, plusieurs exemples illustrent l'augmentation des effectifs des AAI. Les effectifs (hors collège) de la **CRE** sont passés de 101 en 2005 à 129 en 2009 (+ 28 % en 4 ans). Ceux de l'**ASN** ont augmenté de 17,5 % entre 2005 et 2009 (4 ans). Ceux de la **Commission bancaire** sont en forte augmentation : 586 agents fin 2009, contre 485 fin 2005 (+ 20,8 %). Les effectifs de l'**Autorité de la concurrence** sont passés entre 2006 et 2010 de 119 à 187 ETPT autorisés (+ 57,1 %). Ceux de la **HAS** sont passés de 369 à 432 entre 2005 et 2009 (+ 17,1 %). Le **Médiateur national de l'énergie** prévoit un doublement de ses effectifs en un an, de 26 en 2009 à près de 50 ETPT en 2010. Les effectifs de l'**AMF** sont passés de 342 en 2005 à 391 en 2009 (+ 14,3 % en 4 ans).

Plusieurs présidents d'AAI auditionnés par le Groupe de travail ont indiqué qu'ils envisageaient **un accroissement de leurs effectifs dans les années à venir**. Les dispositions du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité (« NOME ») en cours d'examen et la transcription du 3^e paquet des directives européennes relatives aux marchés électriques et gaziers, devraient entraîner un besoin supplémentaire de la **CRE** en moyens financiers et humains. Le président de l'**AMF** demande à disposer de 50 personnes supplémentaires. L'ACP a été créée début 2010 avec 880 « équivalents agents

⁽¹⁾ Voir les réponses dans l'annexe n° 9.

temps plein » (EATP) ; elle prévoit entre 950 et 1 000 EATP fin 2010 et 1 100 EATP en 2012 (cible). L'ACP justifie cette augmentation des effectifs par plusieurs facteurs : mise en œuvre de la nouvelle réglementation bancaire dite « Bâle 3 » ; préparation et mise en place de la réglementation européenne de contrôle des assurances dite « Solvabilité 2 » ; et nouvelles missions confiées à l'ACP, notamment le contrôle des pratiques commerciales. La **Commission bancaire** a connu une augmentation de ses effectifs ces dernières années et entend la continuer, au sein de l'ACP, pour mettre à niveau le secteur assurances et se rapprocher des ratios en vigueur pour les régulateurs financiers des pays étrangers (ratio d'agents par établissement contrôlé).

On aurait pu attendre que, par un phénomène de **vases communicants**, les effectifs employés par les AAI soient retranchés des effectifs de leurs administrations publiques d'origine, ainsi réduits à due concurrence suite au transfert de compétences correspondant. Les rapporteurs n'ont pu mettre en évidence un tel mécanisme que dans un cas, lors de la transformation du Conseil de la concurrence en Autorité de la concurrence, avec la reprise par cette dernière des compétences de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie en matière de contrôle des concentrations. Dans tous les autres cas, le discours tenu a consisté à dire que, lors de leur création, ces autorités (CSA, ARCEP, CRE...) rempliraient des fonctions qui n'étaient jusque là pas remplies par l'administration.

Ainsi le directeur de la **DGCCRF** a indiqué aux rapporteurs, lors de son audition par le Groupe de travail, que 60 emplois avaient été transférés du ministère de l'Économie vers l'**Autorité de la concurrence** (50 de la DGCCRF et 10 d'autres directions de ce ministère). Les transferts sont intervenus en plafond d'emplois et en masse salariale. Sur ces 60 emplois, seulement 26 agents du ministère ont fait le choix de rejoindre l'Autorité de la concurrence, le transfert se faisant sur la base du volontariat. L'Autorité de la concurrence a donc dû procéder à des recrutements extérieurs pour 34 emplois. Ces 34 emplois figurent donc toujours dans le plafond d'emplois du ministère de l'Économie : si certains ont été redéployés vers d'autres directions, d'autres étaient toujours en attente d'une nouvelle affectation au moment de l'audition de la DGCCRF par les rapporteurs.

M. Pierre-Franck Chevet, directeur général de l'Énergie et du climat (**DGEC**) au ministère de l'Écologie, a indiqué, lors de son audition par le Groupe de travail, que la création de l'**ASN** avait entraîné un regroupement des équipes ministérielles en charge de la sûreté nucléaire, et donc une rationalisation des moyens, mais pas de réduction globale des moyens humains. Des postes nouveaux ont même été créés pour gérer les aspects internationaux (accompagnement des nouveaux entrants), la prolongation de la durée de vie des centrales et la certification des nouveaux réacteurs.

Mme Laurence Franceschini, directrice générale des médias et des industries culturelles (**DGMIC**) du ministère de la Culture et de la communication, indiquait lors de son audition par le Groupe de travail que la

création du **CSA** et des autorités qui l'ont précédé avait correspondu à l'apparition de tâches nouvelles, liées à la libéralisation des ondes, et que des ressources humaines avaient été spécialement créées pour cette mission. Par contre, les effectifs de techniciens du ministère de la Culture (ainsi pour la planification des fréquences et du spectre) ont quitté la DGMIC pour le ministère en charge des télécommunications.

Ces tendances lourdes d'évolution des effectifs des AAI s'inscrivent dans le contexte que l'on sait de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Les rapporteurs estiment que le moins que l'on puisse attendre des AAI serait une **stabilisation pour les trois prochaines années de la masse salariale au niveau de 2010, à missions constantes**. Des marges de manœuvre seraient laissées aux AAI pour la gestion des effectifs et leur nombre, pourvu que l'on reste dans le cadre de cette enveloppe globale. En cas d'accroissement des missions, les AAI ne pourraient déroger à cette règle de stabilité qu'après une étude d'impact présentée préalablement au Gouvernement et au Parlement.

Recommandation n° 18 : Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI.

– stabiliser pour les trois prochaines années la masse salariale au niveau de 2010 à missions constantes ; en cas d'accroissement des missions, une dérogation à cette règle ne pourrait être envisagée qu'après une étude d'impact présentée préalablement au Gouvernement et au Parlement.

– veiller à ce que soient effectivement supprimés les services des ministères qui doublonneraient dans les domaines de compétence où une AAI a été créée.

b) Le manque d'homogénéité des rémunérations

Les rapporteurs ont étudié en détail les **rémunérations des présidents des AAI, des membres de leur collège et de leur personnel de direction**. Deux tableaux résultant des données collectées auprès des AAI et de la direction du Budget (ministère du Budget) et recensant les montants et les modalités réglementaires de rémunération sont présentés en annexe au présent rapport⁽¹⁾. La direction du Budget n'a pu vérifier que les seuls éléments financiers faisant l'objet de dispositions légales ou réglementaires, pour lesquels l'intervention du ministre du Budget est prévue en sa qualité de cosignataire des textes afférents, ainsi que les situations individuelles dont la direction du budget a connaissance.

Pour situer ces rémunérations on rappellera celles des ministres. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2002 dispose que le traitement d'un ministre est le double de la moyenne du niveau le plus haut et le plus bas de la hors échelle lettre (**soit environ 168 000 euros brut ou 150 000 euros net**),

⁽¹⁾ Voir annexe n° 11.

complété d'une indemnité de résidence de 3 % et d'une **indemnité de fonction de 25 %** des deux précédentes ; l'indemnité d'un secrétaire d'État est de 1,9 fois cette moyenne ; l'indemnité d'un haut-commissaire de 1,5 fois cette moyenne.

Les données présentées en annexe confirment le constat d'une forte **hétérogénéité** des modalités et des niveaux de rémunération ou d'indemnisation des dirigeants des AAI. Certains présidents sont rémunérés de façon équivalente à un emploi fonctionnel à temps plein, sur la base d'un traitement indiciaire spécifique prévu par la loi ou le règlement, complété d'un régime indemnitaire, le plus souvent sous la forme d'une indemnité de fonction forfaitaire, tandis que d'autres perçoivent une indemnité forfaitaire, dont les montants sont variables d'une structure à l'autre.

Pour les présidents d'AAI percevant une indemnité de fonction, il n'est généralement pas indiqué si celle-ci est exclusive de tout autre élément de rémunération ou si elle peut être cumulée avec la rémunération afférente au corps d'origine, les textes ne précisant d'ailleurs pas systématiquement si les fonctions de président de l'AAI considérées sont exercées à temps complet ou non.

Il est difficile d'établir une comparaison avec les rémunérations servies dans d'autres organisations publiques de caractéristiques administratives comparables, notamment les établissements publics administratifs (EPA). En effet, hormis le cas où il existe un statut d'emploi réglementaire de dirigeant dans l'établissement considéré, les rémunérations des dirigeants d'EPA sont fixées par le ministre du Budget, sur proposition du ministère de tutelle, conformément aux principes définis par la circulaire du ministre du Budget du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés. En outre, les rémunérations des dirigeants d'établissements publics comportent une part variable liée aux résultats, tandis que les rémunérations des présidents d'AAI présentent toutes, en raison de la nature particulière de leur mission, un caractère forfaitaire.

La rémunération des présidents **manque singulièrement de cohérence**. Certes la mission particulière des AAI peut justifier un régime distinct de celui appliqué aux administrations ministérielles en matière de rémunération. En particulier la nécessité d'assurer l'attractivité des fonctions exercées, souvent très pointues, dans un environnement concurrentiel avec le secteur privé, justifie des rémunérations supérieures. Ainsi M. Philippe Jurgensen, Président de l'ACAM, déclarait lors de son audition que les salaires pouvaient être de 50 % plus élevés dans les compagnies d'assurance. Mais les rémunérations des AAI sont souvent déterminées au cas par cas sans référence à un cadre général. M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF, indiquait ainsi devant le Groupe de travail : *« les parlementaires peuvent en particulier se poser la question de la proportionnalité entre la rémunération et les pouvoirs du président. Là est la vraie question »*. À une question sur l'utilité de l'établissement d'une grille commune à tous les présidents d'autorité indépendante, M. Jean-Pierre Jouyet, répondait : *« non, parce que les fonctions ne sont pas les mêmes. Je suggère plutôt d'examiner la*

réalité des pouvoirs des présidents de ces autorités, leurs responsabilités, afin d'ajuster leur rémunération en conséquence. Cela me semblerait préférable d'un point de vue éthique ».

Pour les rapporteurs, un minimum de règles s'impose, à l'instar de ce qui a été décidé pour les ministres. Une **grille des rémunérations des présidents** pourrait être élaborée avec un classement en catégories selon la taille. Les raisons qui justifieraient des écarts découleraient de la nature de la fonction (à temps plein ou non), de la prise en compte du niveau de compétence et du degré de concurrence par rapport au secteur privé, afin d'assurer une attractivité suffisante. Dans tous les cas, les différences de rémunération entre présidents ne doivent pas devenir excessives.

De la même façon, pour les personnels dirigeants des services pourrait être envisagé l'établissement de grilles de rémunérations, d'un commun accord avec la direction du Budget ; une certaine harmonisation serait recherchée avec les rémunérations en vigueur dans les établissements publics ou dans les services de l'État pour les fonctions communes (filrière administrative, comptabilité, informatique...), avec une marge plus grande pour les fonctions exigeant une technicité sectorielle marquée.

Recommandation n° 19 : Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI.

– instaurer, en fonction de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, des grilles de rémunération des présidents d'AAI, des membres des collèges et des personnels de direction.

c) Le régime des congés annuels

Les rapporteurs ont interrogé les principales AAI par un questionnaire sur leurs régimes de congés.

Globalement les réponses ne montrent pas de problème majeur de conformité aux deux décrets n° 972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État et n° 815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

Rappelons qu'en application de la réglementation générale sur les congés annuels, les employés disposent de 25 jours de congés par an (+ 1 ou 2 journées de fractionnement). En application de la réglementation générale sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), ils peuvent échanger, sur la base d'accords négociés, des heures hebdomadaires (minimum de 35 heures et maximum de 39 heures) contre des jours de congé de RTT. À titre d'exemple, une organisation du travail sur la base hebdomadaire de 37 heures et demie donne

droit à 15 jours de congés supplémentaires (donc un total de huit semaines de congés par an, auxquels s'ajoutent 1 ou 2 journées de fractionnement).

Les AAI concernées respectent le nombre d'heures maximum par an, le nombre maximum de journées de congé consécutives et les journées de fractionnement. Le nombre moyen de jours de congés de toute nature est d'environ 45–46, le maximum de congés annuels étant de 52 jours pour les cadres de la CNIL travaillant 39 heures ou pour certains fonctionnaires de catégorie A de l'ASN. On note cependant quelques dispositions dérogatoires auxquelles il serait équitable de mettre fin :

– les « journées du président » (CNIL, ARCEP, Autorité de la concurrence) ou autres congés accordés « pour des raisons historiques » (ASN) qui vont au-delà des 25 jours (+ 1 ou 2 journées de fractionnement) de congés annuels ;

– le régime favorable des absences (plafond de 12 jours) pour enfant malade (AERES, Médiateur de la République...) ;

– les conditions avantageuses de report des congés annuels et des journées ARTT sur l'année n+1 (CNCCFP, CRE).

Sur ce dernier point les rapporteurs recommandent la mise en place d'un compte épargne temps (CET) pour les AAI qui n'en disposent pas.

2.– Les dépenses

a) Plusieurs AAI ne disposent pas d'un budget consolidé

Les rapporteurs ont demandé par questionnaire à toutes les AAI leurs données budgétaires, dépenses et recettes, pour les années 2009 et 2010⁽¹⁾. Il leur était demandé si elles bénéficiaient de moyens (personnel, immobilier, autres) supportés par le budget d'autres organismes, d'en estimer le coût.

Les AAI qui sont dans ce cas sont les suivantes :

– des AAI adossées au **Conseil d'État** : Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, Commission pour la transparence financière de la vie politique, Conseil supérieur de l'AFP (les dépenses du CSAPF ne font pas l'objet d'une comptabilisation séparée des autres dépenses du Conseil d'État) ;

– des AAI reposant totalement ou partiellement sur des moyens ministériels : **CNAC, CADA, CPT...** ;

– du **Médiateur du cinéma** qui est adossé au Centre national du cinéma (CNC) ;

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 10.

– des AAI adossées à la **Banque de France** : Commission bancaire, CECEI, maintenant fusionnée avec l'ACAM au sein de l'ACP.

S'agissant de ce dernier cas, les rapporteurs avaient noté que l'étude d'impact d'avril 2010 annexée au projet de loi ratifiant l'ordonnance portant fusion des autorités de surveillance bancaire et assurancielle ne donnait aucune information sur les coûts comparés des structures avant et après la fusion⁽¹⁾. Ils ont demandé par questionnaire spécifique adressé au gouverneur de la Banque de France les budgets et les effectifs d'une part des AAI fusionnées (Commission bancaire, CECEI, ACAM et CEA), jusqu'en 2009 inclus (réalisations), et d'autre part de l'ACP, qui a été créée en début d'année 2010 (prévisions). Il s'agissait de montrer les gains d'échelle qui devaient logiquement découler d'une telle fusion.

Les éléments fournis aux rapporteurs par la Banque de France **ne permettent pas de montrer que la fusion des autorités bancaire et assurancielle au sein de l'ACP a engendré des économies**. Il semblerait, au contraire, que **les dépenses augmentent**.

Le budget de l'ACAM est connu avec précision jusqu'en 2008 seulement. Les dépenses s'élèvent à **27,4 millions d'euros selon son rapport d'activité 2008**. Curieusement, son rapport d'activité annuelle 2009 ne comporte pas de troisième partie relative aux données financières sur son bilan et son compte de résultat. Dans sa réponse au questionnaire, la Banque de France indique que l'activité de contrôle des assurances représente, au sein du budget de l'ACP, un coût total de **30,6 millions d'euros en 2010**.

S'agissant de l'ACP, on a mentionné plus haut les prévisions de croissance des effectifs entre 2009 et 2012, qui représentent, comme en règle générale dans les administrations, la charge la plus importante. Les réponses apportées par la Banque de France indiquent que le budget prévisionnel de l'ACP comporte « *une augmentation sensible des dépenses résultant de plusieurs facteurs* » : les recrutements⁽²⁾ ; le déménagement vers de nouveaux locaux plus modernes et fonctionnels, calibrés pour accueillir les effectifs actuels mais également les nouveaux agents à recruter sur les prochains exercices ; les dépenses d'installation liées à ce premier déménagement des locaux ; et la facturation par la Banque de France de prestations spécifiques qui ne donnaient jusqu'à présent pas lieu à facturation interne (mise à disposition d'informations sur les entreprises et utilisation du réseau de la Banque de France).

La Banque de France indique que les dépenses relatives à la supervision bancaire (Commission bancaire et la CECEI) constituaient jusqu'en 2009 une composante du budget de la Banque de France ; les coûts calculés étaient issus de la comptabilité analytique de la Banque de France. La Banque de France indique que les coûts de la supervision bancaire (moyens mis à disposition de la **Commission bancaire et de la CECEI**) s'élevaient en 2009 à **111,6 millions**

⁽¹⁾ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2453-ei.asp>

⁽²⁾ Cf. infra.

d'euros. Depuis le début de cette année, le budget de l'ACP constitue un budget annexe de celui de la Banque de France. Dans **le premier budget prévisionnel de l'ACP, tel qu'adopté par son collège en mars 2010, les dépenses s'élèveraient à 163,4 millions d'euros.** Les recettes (contribution pour frais de contrôle versée par les assujettis et dotations additionnelles de la Banque de France) sont prévues à hauteur de **166 millions d'euros en 2010** pour un taux de recouvrement de 100 % (ramené à **163,9 millions d'euros** avec un taux de recouvrement plus réaliste).

Les rapporteurs estiment que la Banque de France dispose d'une marge de progression importante en matière de culture de la reddition de compte. Le texte initial de l'ordonnance créant l'ACP ne prévoyait pas le dépôt d'un rapport annuel. À l'initiative d'un amendement déposé par les rapporteurs, le texte désormais en examen comporte une telle obligation de déposer chaque année un rapport d'activité.

La plupart des AAI adossées à un autre organisme public n'ont pas effectué ce travail de **comptabilité analytique.** Malgré l'entrée en vigueur de la LOLF depuis cinq années, plusieurs AAI bénéficient encore de personnels mis à disposition gracieusement par d'autres administrations : la LOLF aurait dû entraîner un système de remboursement. Plusieurs AAI disposent de bureaux dans des immeubles affectés à d'autres administrations publiques, sans que soit connue leur quote-part du loyer ou du loyer budgétaire. On peut citer également des AAI qui disposent de moyens de fonctionnement supportés par d'autres administrations publiques : achats, fournitures, véhicules...

Les rapporteurs estiment que chaque AAI doit présenter un **budget global** incluant tous les coûts concourant à son fonctionnement, y compris ceux supportés par le budget d'autres organismes publics, le cas échéant en pratiquant une comptabilité analytique – en particulier pour les immeubles et les personnels mis gracieusement à disposition. Cette contrainte nécessaire, qui peut paraître lourde pour des organismes de taille très réduite, sera d'autant plus justifiée et facilitée que les rapprochements proposés par les rapporteurs seront mis en œuvre.

Recommandation n° 20 : Assurer la transparence des budgets des AAI.

– présenter pour chaque AAI un budget global incluant tous les coûts, y compris ceux supportés par le budget d'autres organismes publics, le cas échéant en pratiquant une comptabilité analytique – en particulier pour les immeubles et les personnels mis gracieusement à disposition, sur une base forfaitaire en fonction du grade et de l'emploi.

b) La croissance des dépenses des principales AAI

Plusieurs exemples montrent la croissance des dépenses des AAI.

Les dépenses de la **CRE** sont passées de 14,1 millions d'euros en 2005 à 21 millions d'euros en 2009 (+ 49 % en 4 ans). Les dispositions du projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité (« NOME ») en cours d'examen et la transcription du 3^e paquet des directives européennes relatives aux marchés électriques et gaziers, devraient entraîner un besoin supplémentaire de la CRE en moyens financiers et humains.

Les ressources affectées au **Défenseur des enfants** sont passées de 1,4 million d'euros en 2001 à 1,9 million d'euros en 2005 et 2,7 millions d'euros en 2009 (+ 43 % entre 2005 et 2009).

Le budget de l'**Autorité de la concurrence** est passé de 11,4 millions d'euros en 2006 à 20,4 millions d'euros prévus en 2010 (+ 78,9 %).

Les dépenses de la **HAS** ont augmenté de 47,3 à 67,2 millions d'euros entre 2005 et 2009 (+ 42,1 % en quatre ans, soit 10 % chaque année) : + 8,5 millions d'euros pour les dépenses de personnel, soit + 33 % en 4 ans, ou près de 8 % par an, alors que le nombre d'agents n'a augmenté que de 17 % au total sur la même période ; + 11,5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement (soit une croissance de 60 % en 4 ans, soit près de 15 % par an). Ses effectifs sont passés de 369 à 432 entre 2005 et 2009 (+ 17,1 %).

c) Un point noir : l'immobilier

Les rapporteurs ont effectué une étude comparative approfondie sur les locaux occupés par les 19 AAI ⁽¹⁾ les plus importantes, celles employant plus de 50 agents et/ou figurant sur la liste des 10 autorités sur lesquelles le CEC souhaitait apporter un éclairage particulier⁽²⁾. Ils se sont également rendus dans les locaux de la HALDE, 11 rue Saint-Georges, Paris 9^e. Les données fournies dans le présent rapport sont celles qui ont été déclarées par les AAI.

• Une méthodologie commune

Une **méthodologie** commune, fondée sur les préconisations du service France Domaine (ministère du Budget), a été retenue afin de disposer, dans la mesure du possible, de données comparables.

Les **surfaces** retenues sont la surface globale brute (en général celle qui figure sur les baux) et la surface utile nette (SUN). Cette dernière permet d'établir la surface effectivement réservée aux espaces de travail (bureaux, ateliers, laboratoires, salles de réunion, etc.). Elle est obtenue en déduisant de la surface brute la quote-part pour les parties communes, les locaux techniques non partagés,

⁽¹⁾ Les autorités fusionnées dans l'ACP ne comptant que pour une seule.

⁽²⁾ Voir l'annexe n° 17.

les circulations horizontales (couloirs, paliers d'ascenseur et d'escalier, sas de sécurité) ainsi que les locaux sociaux et les sanitaires. Plusieurs AAI, dont la HALDE, n'ont cependant pas fourni aux rapporteurs des données ainsi normalisées.

En l'absence de définitions normalisées et de disponibilité des données sur l'ensemble des coûts d'exploitation (loyers, taxes, charges, consommations de fluides, services aux bâtiments...), les dépenses de **loyer** (hors et avec charges, hors et avec taxes) constituent le seul indicateur disponible qui soit comparable. La CNDP n'a pas fourni de loyer hors taxes hors charges⁽¹⁾, ce qui ne permet pas d'établir de comparaison avec les autres AAI. Certaines AAI comme l'Autorité de la concurrence ont fourni un coût global incluant les services aux bâtiments (gardiennage, nettoyage, fluides, maintenance courante...) sans individualiser le loyer TTC charges comprises.

Il faut noter une distorsion minorant le coût immobilier des autorités occupant en tout ou en partie un immeuble domanial. En effet, les rapporteurs n'ont pas disposé systématiquement du montant du « loyer budgétaire », équivalent du loyer de marché qui peut faire l'objet, pour certaines autorités, d'un versement au service France Domaine, en contrepartie d'une dotation budgétaire correspondante. Une grande opacité règne pour les autorités qui occupent des immeubles mis à disposition à titre gracieux : Autorité de la concurrence (ministère de l'Économie), ACNUSA et CNDP (Ministère de l'Écologie), ACP (Banque de France), CADA (services du Premier ministre) ou encore les petites AAI adossées au Conseil d'État. Un effort de **transparence** s'impose à l'évidence, avec l'identification des surfaces domaniales occupées par les AAI, dans la perspective d'une généralisation de loyers budgétaires.

Le nombre de personnes occupant les locaux a été appréhendé par le nombre de **postes de travail** disponibles. Ce nombre peut différer de l'effectif total, notamment si plusieurs agents de l'autorité partagent successivement le même poste, ou en cas de présence de stagiaires ou de contractuels à durée déterminée.

Deux ratios normalisés ont été calculés pour mesurer la **performance immobilière** :

- ratio du nombre de m² SUN par poste de travail,
- ratio du loyer HT hors charges par m² occupé de surface globale.

⁽¹⁾ Les sommes qu'elle reverse au titre de ses locaux incluent, sans les identifier, diverses dépenses de fonctionnement.

● Efficacité immobilière en termes d'occupation

À partir d'une étude effectuée sur le parc immobilier privé de bureaux en Île de France, le service France Domaine a établi la **cible de 12 m² SUN par poste de travail** pour l'ensemble des administrations de l'État.

Seules trois autorités présentent un ratio inférieur ou égal à cette cible de 12 m² SUN par poste de travail : le Médiateur de l'énergie (10,5), la CNIL (11,5) et la CRE depuis son déménagement en 2010 (12,2). Quatre autorités présentent un ratio supérieur à 20 m² (SUN) par agent : l'ACNUSA (20,1), l'ASN (22), la CNCCFP (25,1) et le Médiateur de la République (30,1). La moyenne pour l'ensemble de ces 19 autorités s'établit à **17,6 m² (SUN) par poste de travail**, soit près de 50 % de plus que **la cible retenue**. L'écart entre les valeurs extrêmes va du simple au triple, entre 10 m² et 30 m².

Le ratio mentionné par la **HALDE (11,6 m²)** dans les réponses au questionnaire n'est pas calculé sur des données harmonisées car la surface utile indiquée aux rapporteurs (1 362 m²) n'inclut ni les espaces annexes intégrées dans les surfaces utiles – archives vivantes, espaces photocopieurs (26,6 m²), ni surtout la quote-part de l'utilisation du hall d'entrée (404,20m²), partagé par les autres occupants de l'immeuble. Le rapport d'information (n° 510/2008–2009) présenté le 1^{er} juillet 2009 par notre collègue sénatrice Mme Nicole Bricq au nom de la commission des Finances du Sénat indiquait un ratio de **27 m² par agent**, sans d'ailleurs que soit précisée la méthodologie suivie...

● Efficience immobilière en termes de coût

La profession immobilière calcule régulièrement des indicateurs mesurant le loyer HT HC par m² de surface globale. Ainsi, par exemple, le baromètre *Immostat* publié par la société IPD–France⁽¹⁾ regroupe les données des plus grands conseils en immobilier sur la place de Paris (BNP Paribas *Real Estate*, CB Richard Ellis, DTZ et Jones Lang LaSalle). Il montre qu'au 4^{ème} trimestre 2009, les loyers moyens d'immeubles de bureaux en région Île de France étaient par exemple de :

– 187 euros le m² dans les communes de la première couronne (nord, est et sud),

– 295 euros le m² dans les quartiers nord–est et sud (14^e, 15^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements),

– 543 euros le m² dans le « quartier central des affaires » (autour du 8^e arrondissement).

Aucune autorité ne se situe aux alentours du palier le moins coûteux (187 euros le m²), correspondant aux loyers des immeubles des communes de la

(1) *Investment Property Databank – France* : <http://www.ipd.com/ImmostatIPD/tabid/2209/Default.aspx>

première couronne, dont certaines sont pourtant bien reliées par les transports en commun et bien adaptées à l'implantation d'administrations publiques.

Seules deux autorités supportent des coûts inférieurs – ou même aux alentours – de ceux du palier intermédiaire (295 euros le m²) constitué par les arrondissements de Paris *intra muros* les moins chers : l'ASN (260) et la CADA (261)⁽¹⁾. L'autorité immédiatement suivante est la HAS (372)⁽²⁾.

À l'opposé, **7 autorités présentent des coûts supérieurs au loyer moyen constaté dans le « quartier central des affaires »** (543 euros le m²), qui devrait être réservé aux implantations de prestige (ministres et cabinets ministériels, rôle de représentation...) : l'ACP (559), le CNCCFP (564), l'AMF (570), le CSA (576), la CNIL (592), l'AERES (603) et la HALDE (690). Lors de son audition le président de la HALDE a indiqué aux rapporteurs qu'avec l'aide du service France domaine, il était entré en négociations avec le bailleur (Unibail) ; à la date de rédaction du présent rapport, aucune réduction ni du loyer (2 millions d'euros) ni de la durée (9 ans fermes) n'avait pu être obtenue. Les immeubles occupés par la CRE présentaient un ratio de 923 euros le m² jusqu'en 2009, avant son déménagement cette année (449 euros le m² en 2010). La CNDP n'a pas fourni le montant de son loyer hors taxes hors charges ; elle mentionne dans une note un loyer de 815 euros le m², sans préciser la méthodologie suivie.

En moyenne, les 19 autorités étudiées présentent un loyer de **471 euros le m²**, donc **plus proche du palier supérieur** en termes de coût que de chacun des deux autres.

En 2009, le loyer minimum payé par une AAI (260 euros le m²) était 3,5 fois plus faible que le loyer le plus élevé (923 euros le m²), et encore environ 2,5 fois plus faible que le troisième plus élevé (603 euros le m²).

• Une forte concentration des sites occupés

Les 15 autorités pour lesquelles les données relatives aux loyers ont fait l'objet d'une analyse spécifique ont toutes leur siège en Île de France. Quatorze d'entre elles ont leur siège à Paris, et une seule en banlieue, en petite couronne (la HAS, à Saint-Denis, avec un loyer HT HC de 372 euros le m², mais un loyer TTC CC de plus de 550 euros le m²).

En ce qui concerne celles situées à Paris même, la répartition par arrondissement est la suivante :

- 3 dans les arrondissements 1 à 4,
- 4 dans le 7^{ème} arrondissement,
- 2 dans les 8 et 9^{ème} arrondissements,

⁽¹⁾ Sur la base du montant du loyer budgétaire indiqué par la CADA.

⁽²⁾ La HAS supporte un loyer dont le coût équivaut à un arrondissement parisien « intermédiaire » alors qu'elle est implantée à St-Denis (93).

- 5 dans des arrondissements plus extérieurs (12, 15 et 16^{ème} arrondissements),
- aucune n'a son siège dans les 18, 19, ou 20^{ème} arrondissements.

On observera que, à ce jour, seule la nouvelle Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF) s'est vue proposer un siège en province, dans une ville desservie par le TGV (Le Mans), selon une annonce du Premier ministre du 27 octobre 2009. Le président de l'ARAF, M. Pierre Cardo, a confirmé le 7 juillet 2010, lors de son audition par la commission de l'Économie du Sénat, l'installation de l'autorité dans cette ville de province, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes⁽¹⁾.

• Spécificités des AAI et respect des règles de gestion publique

Les AAI doivent effectivement faire face à des **contraintes fonctionnelles particulières** :

- la plupart d'entre elles (hormis les médiateurs) doivent réunir une autorité collégiale plus ou moins nombreuse ;
- la composition des autorités collégiales regroupe en général des personnes ayant d'autres activités à temps plein (qui justifient d'ailleurs leur présence dans le collège), et qui doivent pouvoir se rendre facilement sur les lieux de réunion du collège, lequel doit donc être facilement accessible ;
- beaucoup d'autorités ont aussi constitué des sous-commissions thématiques, des groupes de travail internes,... Les autorités jouent également souvent un rôle de consultation nécessitant l'organisation de réunions faisant intervenir des personnes extérieures ;
- de même, les autorités indépendantes doivent souvent mener des actions de communication vis-à-vis des médias ou de leurs publics, exigeant par exemple la mise en place de points de presse réguliers, que ne fait pas un service administratif ;
- les autorités qui prononcent des sanctions doivent disposer d'une salle d'audience permettant de recevoir les parties dans des conditions conformes aux exigences procédurales ;
- enfin, l'indépendance recherchée vis-à-vis de l'administration peut exiger un certain éloignement géographique des locaux, ne serait-ce que symboliquement et vis-à-vis de l'extérieur.

⁽¹⁾ « M. Pierre Cardo : L'ARAF commencera à fonctionner le 1^{er} décembre, soit avec un peu de retard dû, en partie, au fait que certains candidats potentiels n'ont pas donné suite. (...) Il est difficile de trouver des personnes compétentes et relativement indépendantes des acteurs du secteur ferroviaire pour travailler à l'ARAF dont le siège sera au Mans, ce qui ne déclenche pas l'enthousiasme... Les réunions du collège, pour des raisons de facilité, devraient se tenir à Paris. »

Pour autant, ces autorités ne doivent pas s'exonérer de toutes les disciplines définies dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, quitte à ce que des adaptations soient éventuellement envisagées, de manière cohérente entre les AAI, et compte tenu de leurs besoins effectifs.

En tout état de cause, on pourrait d'ores et déjà suggérer que les AAI soient contraintes de remplir régulièrement les **deux indicateurs de gestion** portant sur les locaux qu'elles occupent, que ce soit dans le cadre des documents budgétaires prévus par la LOLF pour les AAI financées par le budget de l'État, ou dans leur rapport annuel au Parlement pour les autres.

● Un pilotage des baux à clarifier

Le rapport d'information précité déposé au Sénat par Mme Nicole Bricq, sur « l'État locataire », indiquait que parmi le « **top 10** » des loyers parisiens de l'État les plus onéreux rapportés à la surface occupée, figuraient quatre AAI, dans l'ordre décroissant de loyer : la HALDE (rue Saint-Georges dans le 9^e arrondissement), l'AERES (rue Vivienne dans le 2^e arrondissement), la CNDP (rue du général Camou dans le 7^e arrondissement) et le CSA (quai André Citroën dans le 15^e arrondissement).

On notera particulièrement le cas du **bail de l'immeuble occupé par la HALDE**, 11 rue Saint-Georges, Paris 9^e (2^e et 3^e étages), pour un montant annuel TTC charges comprises supérieur à **2 millions d'euros**. Les rapporteurs ne peuvent que marquer leur étonnement concernant la signature ce bail, le 13 janvier 2005, au nom des deux ministères, d'une part, de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale et, d'autre part, des Solidarités, de la santé et de la famille, soit avant la création de la HALDE, et sans intervention aucune du service France Domaine. La constitution du collège est intervenue ultérieurement, le 6 mars 2005. L'article 8 du bail précise « *que le bénéfice du bail sera transféré au profit de la HALDE* ». Ce bail, parmi les plus élevés de l'administration française, a été conclu pour une durée de 9 ans ferme, ce qui ne laisse pas de souplesse, ni pour le renégocier, ni pour trouver une localisation moins onéreuse, ni dans la perspective d'une intégration de la HALDE dans le Défenseur des droits.

Il conviendrait de s'interroger sur les raisons qui permettent aux AAI de bénéficier de locaux plus onéreux ou de surface par agent supérieure en moyenne aux administrations classiques de l'État, notamment sur les **procédures suivies pour la négociation et la signature des baux**.

Les procédures dites de l'« **avis domanial** », qui prévoient les conditions d'intervention du service France Domaine dans la négociation et la conclusion de ces baux, ont été définies à une époque où n'existaient pas les AAI. Celles-ci ont utilisé cette situation de **flou juridique** pour se soustraire aux procédures communes, et le fait qu'elles disposent ou non de la personnalité morale ne change rien concrètement.

On constate de fait que la plupart des AAI négocient et concluent leurs baux sans associer le service France Domaine. Certaines AAI en appellent néanmoins aux services de France Domaine et/ou de l'administration centrale d'un ministère dans la phase de négociation, montrant ainsi un louable souci du respect des règles de gestion publique. Dans ces cas, elles prennent cependant parfois la précaution de se réserver la possibilité de passer outre à ces avis, en saisissant directement le ministre du Budget, en sollicitant une décision du cabinet du Premier ministre, voire en faisant valoir leur indépendance pour se passer de toute décision d'arbitrage... Et c'est très souvent après avoir elles-mêmes prospecté le marché et en possession d'un projet précis, que ces autorités sollicitent la participation de France Domaine, pour la phase la plus délicate de négociation du loyer avec le bailleur. Deux exemples en cours illustrent particulièrement cet état de fait : les deux autorités nouvellement créées HADOPI et ARJEL ont présenté chacune au service France Domaine l'immeuble qu'elles avaient au préalable sélectionné.

Le flou juridique précédemment évoqué se cristallise dans la phase de conclusion du bail, où la plus grande diversité des situations existe : signature par l'AAI elle-même, par un ministère, par le service France Domaine... On est loin du principe de bonne gestion selon lequel « les baux de l'État sont signés par l'État ».

On note ainsi que la grande liberté dont bénéficient les AAI dans le choix de leur parc locatif aboutit à des choix contraires à la bonne gestion publique : désintérêt relatif aux coûts d'exploitation des immeubles sélectionnés (impôts, charges, consommations d'énergie, performance environnementale...), localisation sur les sites les plus coûteux de la capitale sans justification totalement convaincante, non respect des règles cibles d'occupation mesurées par le ratio de surface par poste de travail. Cette situation entraîne un inconvénient majeur pour l'État, qui, d'un côté, mène une action volontariste pour réduire les surfaces occupées par les administrations publiques, et, de l'autre, constate sans pouvoir réagir l'augmentation continue des surfaces utilisées par les AAI, sans au demeurant qu'à aucun moment elle ne soit compensée par une réduction correspondante des surfaces des services administratifs à qui ces autorités se substituent.

Dans ces conditions, plusieurs conclusions s'imposent. Une plus grande **transparence** de la gestion immobilière des AAI doit permettre au Parlement de connaître les implantations choisies, les surfaces occupées, leur coût annuel et les ratios de performance précédemment évoqués.

Les **procédures de l'avis domanial** doivent être révisées pour prévoir leur application aux AAI, qu'elles disposent ou non de la personnalité morale, en tenant compte bien sûr de cette situation juridique pour les AAI qui en disposent. L'indépendance de ces autorités ne doit pas continuer à les exonérer des règles de bonne gestion suivies par les ministères. À ce titre, le rôle central du service France Domaine, représentant l'État propriétaire et locataire unique, doit être

réaffirmé dans toutes les phases de prospection, de sélection, de négociation et de conclusion des baux. L'association des AAI pourra être établie par exemple par la définition d'un commun accord d'un **cahier des charges** définissant aussi précisément que possible les caractéristiques de l'implantation recherchée.

- Une **rationalisation** immédiate est nécessaire.

L'entrée des AAI dans le régime commun de l'immobilier de l'État devrait les conduire à ce qu'elles respectent les mêmes règles que les autres administrations. La décision prise par le Gouvernement le 30 juin 2010 dans le cadre de la démarche d'« État exemplaire » (révision générale des politiques publiques – RGPP) conduit à ce qu'en Île-de-France, **aucun bail de plus de 400 euros par an et par m² ne doit plus être signé**. Cette disposition s'applique aux baux nouvellement conclus.

Les rapporteurs estiment qu'il convient de procéder immédiatement à un **réexamen de tous les baux conclus par les AAI**. Le coût étant essentiellement lié à l'implantation, l'abandon du « triangle d'or » parisien devra constituer la priorité. Une démarche commune entre le service France domaine et chacune des AAI devrait pouvoir envisager, au fur et à mesure du terme des baux, une réimplantation dans des quartiers moins coûteux.

Ce réexamen sera l'occasion **d'arbitrer entre l'occupation locative, qui est le cas le plus fréquent, et l'occupation domaniale, qui devrait pouvoir être envisagée pour les AAI ayant une durée d'existence supérieure à dix ans**. En effet les professionnels de l'immobilier notent que la pleine propriété des locaux est plus économique que la location pour une occupation pérenne. En outre l'État est actuellement engagé dans une vaste opération de cession de biens immobiliers devenus inutiles et qui pourraient être réaffectés aux AAI pérennes en fonction de leurs besoins.

Les AAI se doivent également de **respecter l'objectif de 12 m² par agent** qui a été réaffirmé le 30 juin 2010, pour toutes les administrations de l'État, par une décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la démarche « État exemplaire ». L'atteinte de cette cible devrait permettre la réduction importante des surfaces occupées.

Enfin, les AAI n'ont pas à elles seules la **taille critique** pour négocier des réductions de loyer avec leur bailleur ; il faut alors une démarche appuyée par l'État ou une autorité plus importante⁽¹⁾, ou rechercher des effets d'échelle. Les rapporteurs rappellent leur précédente proposition de regroupement dans des

⁽¹⁾ Cf. position exprimée par M. Jurgensen sur la capacité de la Banque de France à négocier à la baisse des loyers dans des locaux près de ceux de l'ACAM pour la nouvelle ACP, capacité dont ne disposait pas l'ACAM elle-même. De même, le président de la HALDE a indiqué que c'est à l'État (service France Domaine) qu'il incombe de renégocier le prix du loyer de cette autorité. Mais quand il s'y est attelé, le service France Domaine s'est vu opposer une fin de non recevoir par le bailleur, sur la base incontestable du bail signé pour une durée ferme de 9 ans.

locaux communs de plusieurs AAI de petite taille ou intervenant dans des domaines connexes.

Recommandation n° 21 : Réduire les dépenses immobilières des AAI.

– procéder avec le service France Domaine à un réexamen immédiat des implantations immobilières de toutes les AAI, afin d'arbitrer entre une occupation locative ou domaniale, de rationaliser l'occupation et de réduire les coûts ;

– soumettre toutes les AAI, pour la négociation des baux et l'acquisition et la construction d'immeubles, en particulier par le recours à l'emprunt ou l'utilisation d'un fonds de roulement abondant, à la procédure de l'avis domanial rendu par le service France domaine ;

– publier sur une base annuelle pour chaque AAI les deux indicateurs de performance immobilière relatifs au loyer annuel par m² et à la surface utile nette occupée par agent ; respecter à cet égard les objectifs de performance immobilière que l'État a fixés pour ses services.

d) Les autres catégories de dépense

Les rapporteurs ont examiné les autres catégories de dépenses des AAI, en particulier celle relatives aux transports et à la communication. S'agissant des **dépenses de transport**, ils ont noté une tendance excessive de certains présidents et d'autres membres des collèges à bénéficier d'une voiture avec chauffeur. Cette demande est d'ailleurs redondante avec le fait que la plupart des AAI sont implantées géographiquement dans le centre de Paris, donc à proximité immédiate des principaux ministères et avec de très bonnes liaisons en transport en commun.

Les **dépenses de communication** des AAI constituent un poste important pour plusieurs d'entre elles. Les dépenses de communication de la CRE représentent 10,8 % du budget de fonctionnement – donc environ 1 million sur 9,5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement en 2009. Dans le même temps, sur un sujet proche, la campagne exceptionnelle de communication menée en 2009 auprès du grand public par le Médiateur national de l'énergie a représenté un budget de 3,5 millions d'euros. Les dépenses de communication du Défenseur des enfants passent, en proportion des charges de fonctionnement, de 0,3 % en 2005 à 7,8 % en 2006, 14 % en 2008 et... 18,9 % en 2009. Les crédits d'information et de communication de l'ASN ont augmenté de 38 % entre 2007 et 2009 (3 ans). Pour la HAS, le montant des dépenses de communication s'est élevé à 5,3 millions d'euros en 2009, soit 19 % des dépenses de fonctionnement. Les dépenses de communication de la HALDE – la communication constituant cependant, il est vrai, l'une de ses missions importantes, pour la bonne information des professionnels de santé sur ses propres recommandations en particulier – se sont élevées à 3 millions d'euros en 2006 (29 % des dépenses de fonctionnement), 1,9 million d'euros en 2007 (15 %), 1,3 million d'euros en 2008 (11 %) et 826 000 euros en 2009.

Les rapporteurs estiment qu'il conviendrait que les **AAI appliquent les mêmes disciplines** que le Gouvernement demande à ses ministères pour rendre « l'État exemplaire » en **matière de dépenses de fonctionnement** (décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010) :

– **réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement en 3 ans**⁽¹⁾ ;

– modernisation de la **gestion du parc automobile** (flotte automobile, trop nombreuse, vieillissante et comportant trop de véhicules puissants et polluants). La directive européenne 2009–33 du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules routiers propres et économes en énergie, dont la transposition doit intervenir avant la fin 2010, renforce ces exigences ;

– promotion de **comportements éco-responsables** (eau, électricité, papier, recyclage des déchets...). L'État se fixe en particulier l'objectif de réduire de 50 % la consommation de papier d'ici fin 2012 ;

– **mutualisation** des achats (économie de 30 à 40 % attendue), en utilisant l'aide du Service des achats de l'État, créé en 2009 ; mutualisation des outils informatiques de gestion (intégration dans Chorus et les autres applications interministérielles ou ministérielles) ;

**La réduction du nombre de véhicules attribués à titre individuel
(Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010)**

« L'État poursuit l'effort de rationalisation de son parc automobile par une forte réduction du nombre des véhicules attribués à titre individuel.

En effet, ces véhicules sont comparativement moins utilisés que les véhicules à usage collectif (moins de 10 000 kilomètres par an), et de ce fait contribuent à la croissance du parc automobile de l'État.

Pour arriver à une réduction significative de ce parc, une prochaine circulaire du Premier ministre relative à la réforme de la gestion du parc automobile de l'État définira un nombre limitatif de fonctions, ouvrant droit à un véhicule individuel, ainsi que les modèles correspondants et leur puissance.

L'État veillera au respect des règles d'utilisation des véhicules administratifs à des fins privatives, par le biais de mesures strictes en matière d'autorisations et d'assurance, ainsi que par le respect de la réglementation fiscale lorsque le véhicule est utilisé à des fins privatives. »

Recommandation n° 22 : Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI.

– appliquer aux AAI, à missions constantes, les mêmes disciplines que l'État impose à ses services en matière de réduction des dépenses de fonctionnement, avec une attention particulière pour les dépenses de communication et de transports.

⁽¹⁾ A missions constantes pour les AAI.

C.– LA REDDITION DE COMPTE AU PARLEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

L'obligation de rendre compte est la contrepartie nécessaire à l'indépendance. Cette reddition de compte passe d'abord par un respect par les AAI des disciplines budgétaires contenues dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle comporte ensuite l'obligation de présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel contenant un dispositif de mesure de la performance. Seules des auditions régulières des présidents d'AAI par les commissions permanentes compétentes seront à même d'assurer dans des conditions satisfaisantes la mise en œuvre de ces dispositifs.

1.– Les conditions d'une reddition de compte au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes

a) Le respect des dispositions contenues dans la LOLF, sous réserve d'aménagements assurant les conditions de l'indépendance

Le contrôle budgétaire des AAI n'est pas un sujet nouveau. Le 2^e rapport sur la mise en œuvre de la LOLF présenté en octobre 2006 par le sénateur Alain Lambert et le député Didier Migaud le mentionnait déjà : « *elle [la mise en œuvre de la LOLF] conduit aussi à mettre en lumière des zones d'ombre ou des ambiguïtés dans le fonctionnement actuel de l'État. Il en va ainsi, par exemple, des conditions dans lesquelles sont élaborés et exécutés les budgets des autorités administratives indépendantes (AAI), qui n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État. Il existe un risque de dysharmonie entre, d'une part une nomenclature budgétaire prévue pour des services de l'État placés sous l'autorité des ministres, où les responsables de programme doivent rendre des comptes sur l'emploi de la totalité de leurs crédits, et, d'autre part, l'indépendance des AAI voulue par la loi, qui suppose une véritable autonomie administrative par rapport au fonctionnement des structures ministérielles. Nous n'avons jamais considéré que l'indépendance de jugement et d'action des AAI supposait une indépendance financière si absolue qu'elle pourrait se traduire par l'isolement de leurs crédits dans un programme spécifique.*

Au contraire, différents outils peuvent être inventés pour donner l'autonomie nécessaire dans le cadre de la maquette existante : la tenue de conférences budgétaires spécifiques, l'application des dispositions légales excluant tout contrôle financier sur leurs dépenses, l'élaboration de conventions de gestion entre les AAI et les responsables des programmes au sein desquels leurs crédits sont « hébergés », destinées à garantir l'autonomie de ces dernières. Mieux garantir l'autonomie budgétaire des AAI ne signifie pas pour autant que celles-ci pourraient être exonérées de la régulation forfaitaire qui s'applique désormais à l'ensemble des crédits des administrations : il existe une contrainte globale liée au respect de la norme de dépense, qui pèse sur l'État tout entier. »

Le Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP)⁽¹⁾ se penche régulièrement sur le sujet des AAI, au fil de ses rapports sur les différents programmes budgétaires. Ainsi par exemple, dans son rapport de septembre 2009 sur le programme *Prévention des risques*, le CIAP indiquait à propos de l’Agence de sûreté nucléaire (ASN) que : « *la mission d’audit a considéré que le périmètre actuel du programme constitue un ensemble cohérent : il regroupe en effet la politique de prévention des risques technologiques, au sens usuellement utilisé, y compris la sûreté nucléaire et la radioprotection qui relèvent de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) – autorité administrative indépendante (AAI) –, ainsi que la politique de gestion des déchets et d’évaluation des produits et la politique de prévention des risques naturels. Si l’insertion des crédits d’une AAI dans un tel programme ne pose pas de problème de principe, la manière dont il y est procédé a cependant soulevé des réserves de la mission, car elle apparaît trop partielle, notamment en omettant les crédits correspondant aux expertises faites au profit de l’ASN ou en présentant une vision limitée des effectifs travaillant réellement au sein de l’Autorité. Le Parlement, principal organe de contrôle d’une AAI, peut ainsi difficilement apprécier l’adéquation de ses moyens à sa mission.* »

Les AAI présentent une problématique particulière dans la mesure où leur indépendance ne doit pas les exonérer de toute contrainte budgétaire.

Il faut d’abord noter que le cadre budgétaire instauré par la LOLF s’applique à des institutions dont l’indépendance est garantie par la Constitution :

– Cour des comptes, Conseil d’État, Conseil économique, social et environnemental dont les crédits sont prévus dans la mission *Conseil et contrôle de l’État* ;

– les juridictions, qui sont intégrées dans la mission *Justice* ;

– Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel..., qui font l’objet de « dotations »⁽²⁾ au sein de la mission *Pouvoirs publics*.

Le rapport spécial de la commission des Finances de l’Assemblée nationale sur la mission *Pouvoirs publics*, qui est l’un des plus développés en volume, est un bon exemple de la manière dont ces institutions indépendantes s’insèrent dans le cadre budgétaire instauré par la LOLF. Le débat récent sur le contrôle des sondages effectués par la Présidence de la République, où la demande d’une commission d’enquête s’est heurtée à un refus motivé par le principe de séparation des pouvoirs, est cependant significatif des limites auxquelles ce contrôle est confronté.

⁽¹⁾ Ce comité, composé d’inspecteurs généraux des finances, de l’administration et des affaires sociales, ainsi que des autres corps de contrôle ministériels, analyse systématiquement la définition et la pertinence des programmes et indicateurs budgétaires.

⁽²⁾ L’article 7 de la LOLF dispose que, contrairement aux « programmes », les « dotations » constituent des unités budgétaires dérogatoires affranchies des contraintes de performance et exclues de certaines modalités de gestion (reports, virements, transferts...).

Pour les AAI, la difficulté réside dans le fait qu'elles ne sont pas expressément visées par la LOLF, ni pour les inclure dans son champ d'application, ni pour les en exclure. Cette situation prévaut également pour de multiples autres établissements publics et personnes morales qui participent au service public. Il a été décidé de regrouper sous l'appellation d'« **opérateurs de l'État** » les entités autonomes qui répondent à trois critères : le contrôle par l'État (les AAI en sont donc exclues), le financement public majoritaire et la participation à une mission de service public. Quelque 650 organismes publics répondent à ces trois critères et sont donc considérés comme opérateurs de l'État. Sans base légale autre que la mention « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service publics* » (art 5, 51 et 54 de la LOLF), le ministère du Budget – en liaison avec les commissions des Finances des assemblées – a défini les conditions d'intégration des opérateurs dans la procédure et les documents budgétaires (rattachement à un programme budgétaire, développements spécifiques pour les « principaux » opérateurs dans les projets et rapports annuels de performances, annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État, etc.).

Plusieurs pistes peuvent être suivies pour mieux intégrer les AAI dans la procédure budgétaire tout en préservant leur indépendance.

Les AAI font l'objet de traitements différenciés au regard de la **nomenclature budgétaire** (missions–programmes–actions). Un certain nombre d'entre elles sont regroupées au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (programme *Protection des droits et libertés*). Les autres sont rattachées à des missions et programmes spécifiques, en fonction de leur domaine d'intervention. Certaines, comme la Commission des sondages⁽¹⁾, ne font même pas l'objet d'une action spécifique. Dans tous les cas, ces AAI figurent dans les documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance) et font l'objet du même traitement que les autres services de l'État : description des actions, présentation des crédits et justification au premier euro, plafond d'autorisation d'emplois, dispositif d'évaluation de la performance (objectifs et indicateurs), comptabilité d'analyse des coûts.

On a vu que les autorités publiques indépendantes (AAI disposant de la personnalité morale) et qui sont financées exclusivement sur ressources propres n'apparaissent dans aucun document budgétaire ; l'examen de leurs dépenses échappe donc totalement au Parlement, seul le montant de leurs recettes (taxes affectées) est évalué⁽²⁾ et leur perception autorisée.

⁽¹⁾ Elle est rattachée à l'action soutien du programme 195.

⁽²⁾ Voir l'Évaluation des voies et moyens (tome I) annexée au projet de loi de finances.

**RATTACHEMENT DES PRINCIPALES AAI
À LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE**

Mission et programme
<p>Mission <i>Direction de l'action du Gouvernement</i>, programme <i>Protection des droits et libertés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Médiateur de la République – CNIL – CADA – CSA – HALDE – Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) – Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) – Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) – Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) – Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) – Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)
<p>Mission <i>Économie</i>, programme <i>Développement des entreprises et de l'emploi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – CNAC (action 2) – ARCEP (action 13) – CRE et Médiateur national de l'énergie (action 14) – Autorité de la concurrence (action 15) – Commission de sécurité des consommateurs.
<p>Mission <i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i></p> <p>Programme <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Commission des infractions fiscales <p>Programme 218 <i>Conduite et pilotage des politiques économique et financière</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – CPT – CCPCM bénéfiques agricoles
<p>Mission <i>Santé</i>, programme <i>Offre de soins et qualité du système de soins</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – HAS
<p>Mission <i>Sport, jeunesse et vie associative</i>, programme <i>Sport</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – AFLD (Action 3))
<p>Mission <i>Écologie et développement durable</i></p> <p>Programme <i>Prévention des risques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ASN (financement partiel concurremment avec 3 autres programmes) <p>Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – CNDP – ACNUSA
<p>Mission <i>Administration générale et territoriale de l'État</i>, programme <i>Vie politique culturelle et associative</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – CNCC financements politiques
<p>Mission <i>Conseil et contrôle de l'État</i>, programme <i>Conseil d'État et autres juridictions administratives</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – CTF vie politique – CSAFP – Commission des sondages (la commission bénéficie d'une ligne de crédit dans le budget de fonctionnement)

du Conseil d'État. Elle commission est hébergée par le Conseil d'État et bénéficie d'un secrétaire permanent mis à sa disposition par l'administration centrale du ministère de la Justice.)
<i>Mission Culture</i> Programme <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> – Médiateur du cinéma (moyens mis à disposition par le CNC) – CPP agences de presse Programme <i>Création</i> – Hadopi
<i>Mission Recherche et enseignement supérieur</i> Programme <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> – AERES
<i>Mission Solidarité, insertion et égalité des chances</i> Programme <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i> – Défenseur des enfants
AAI qui ne sont rattachées à aucune mission budgétaire : – ACP (ressources propres) – AMF (ressources propres) – H3C (depuis 2008 le H3C ne reçoit plus de financement public) – CNCC élection présidentielle (pas de dépenses cette année) – BCT (le Bureau central de tarification n'est pas financé sur fonds publics) – Conseil des ventes (financement par des cotisations professionnelles)

Plusieurs voix s'élèvent (dirigeants d'AAI⁽¹⁾, universitaires) pour estimer que la **création d'un programme budgétaire par AAI** serait la réponse appropriée à la préservation de leur indépendance. Outre le fait que cette solution accroîtrait considérablement le nombre de programmes⁽²⁾ en conduisant au surplus à la création de programmes de très faibles montants, les rapporteurs estiment qu'elle serait contraire à la lettre et à l'esprit de la LOLF qui impose une nomenclature budgétaire permettant de constituer des politiques publiques à coût complet, indépendamment de la nature des structures institutionnelles qui y concourent. **Le bon niveau d'intégration des AAI dans la nomenclature budgétaire (« mission, programme, action ») est donc plutôt l'action, avec la possibilité de regroupement pour les plus petites d'entre elles.**

Les rapporteurs estiment qu'il est possible de **concilier l'intégration des AAI dans le cadre budgétaire de la LOLF avec leur nécessaire indépendance, sous réserve de leur faire bénéficier de quelques garanties assurant le respect de cette indépendance.** On peut citer ainsi :

⁽¹⁾ Ainsi l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

⁽²⁾ Le budget général compte environ 125 programmes, à quoi il faut rajouter environ 40 programmes pour les budgets annexes ou les comptes spéciaux.

- L'établissement de **chartes de gestion** entre le responsable de programme et l'AAI

La conclusion de chartes de gestion garantit aux AAI un poids particulier dans la gestion des crédits les concernant et définit les pouvoirs respectifs du responsable de programme et du président de l'autorité. Dès le 1^{er} août 2006, le Premier ministre a prévu pour les AAI du programme *Coordination du travail gouvernemental* la conclusion de conventions tripartites entre les présidents d'AAI, les responsables des programmes dont ils relèvent et le directeur du Budget, afin de préciser les « règles du jeu » de la préparation et de l'exécution des budgets concernés. Ces chartes de gestion permettent de préciser la façon dont les dispositions de la LOLF s'appliquent aux AAI concernées⁽¹⁾.

- La **fongibilité**

On rappelle que la LOLF doit permettre une amélioration majeure de la gestion publique en dotant chaque gestionnaire (responsable de programme, responsable de budget opérationnel...) d'un budget global et donc d'une autonomie de gestion. Au sein de chaque programme, les crédits sont dits « fongibles » en ce sens qu'ils peuvent être réaffectés en cours d'année par le Gouvernement, la présentation par action étant purement indicative⁽²⁾. La question se pose de la préservation des crédits des AAI au sein des programmes. Certains se prononcent pour un principe selon lequel la fongibilité ne s'appliquerait pas aux AAI. Ainsi, le responsable de programme ne pourrait pas diminuer les crédits d'une AAI pour augmenter les crédits d'une autre action du programme. Peut-être s'agirait-il d'un principe trop rigide. S'il était retenu, il semblerait cohérent de prévoir qu'un mouvement de crédits inverse (c'est-à-dire la fongibilité au bénéfice d'une AAI) est également proscrit.

Les rapporteurs estiment que les chartes de gestion devraient prévoir les conditions dans lesquelles le responsable de programme pourrait faire fonctionner une fongibilité incluant les crédits d'une AAI, probablement après accord du président de l'AAI.

- Les **budgets opérationnels de programme (BOP)**

On sait que l'unité opérationnelle de gestion budgétaire est le « budget opérationnels de programme » (BOP). Les rapporteurs estiment nécessaire de créer un BOP spécifique à chaque AAI, dont le responsable serait le président de l'autorité.

⁽¹⁾ Cf. ci-après.

⁽²⁾ Les rapports successifs de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (« MILOLF ») de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ont cependant montré à ce jour le peu de mise en œuvre de la fongibilité dans l'ensemble du budget de l'État.

● Le dispositif d'évaluation de la performance

Comme toutes les structures administratives intervenant dans le cadre de l'action de l'État, les AAI se doivent de développer un dispositif d'évaluation de leurs performances, avec la définition d'indicateurs et d'objectifs permettant de mesurer le degré d'atteinte des résultats. Plusieurs AAI le font déjà⁽¹⁾.

Il est dans les fonctions du responsable de programme de définir ce dispositif de performance, sous l'autorité de son ministre de rattachement. S'agissant des AAI, les rapporteurs estiment que ce dispositif de performance devrait être élaboré d'un commun accord entre le (ou les) responsable(s) de programme concerné(s) et le président de chaque AAI, car aucun objectif ou indicateur ne saurait leur être imposé unilatéralement.

Les auditions des présidents d'AAI menées par le Groupe de travail ont montré que les objectifs et indicateurs relatifs aux autorités contenus dans les projets et rapports annuels de performances, annexés aux projets de loi de finances, ne couvraient qu'un champ réduit de l'activité des AAI. Ainsi la plupart des autorités intervenant dans les domaines des libertés publiques ou de la régulation économique (concurrence) ne sont couvertes que par un seul indicateur budgétaire mesurant leurs délais de prise de décision. La raison invoquée réside dans le fait que la direction du Budget (ministère du Budget) limite drastiquement, pour des raisons de lisibilité globale, le nombre d'indicateurs du budget général de l'État. Dans ce contexte, le dispositif d'évaluation de la performance contenu dans les documents annexés aux projets de lois de finances devra impérativement être complété par celui inclus dans les rapports annuels d'activité des AAI.

● Les conférences budgétaires

La direction du Budget assure déjà, au stade des conférences de budgétisation, des réunions spécifiques avec la plupart des AAI les plus importantes pour examiner leurs crédits. **Les rapporteurs estiment que les chartes de gestion devraient comporter systématiquement cette disposition.**

● La régulation budgétaire

Chaque année, les crédits autorisés du budget de l'État font l'objet d'une régulation budgétaire, pour tenir compte du contexte plus ou moins tendu des finances publiques (réserve de précaution en début d'année, opérations de gel ou dégel, annulations)⁽²⁾. Les revendications en faveur d'une « sanctuarisation » des crédits des AAI ou de leur « exonération » de toute mesure de régulation paraissent *a priori* injustifiées. Les AAI demeurant des autorités administratives, elles ne sauraient échapper à tout aléa budgétaire et à toute mesure de mise en

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 12.

⁽²⁾ – Réserve de précaution : chaque année, la loi de finances initiale prévoit un pourcentage de crédits mis en réserve (en général 5 % des dépenses de fonctionnement hors titre 2 – dépenses de personnel) ;

– Gel et dégel : le Gouvernement peut décider en cours d'année de « geler » ou « dégeler » certains crédits ;

– Annulation de crédits : les crédits gelés qui n'ont pas été dégelés font in fine l'objet d'annulation.

réserve. D'ailleurs, ni les juridictions judiciaires, ni les juridictions administratives, ni la Cour des comptes n'« échappent » à la régulation budgétaire, ainsi en 2006 avec l'application du taux de mise en réserve fixé uniformément au stade du projet de loi de finances (5 % hors titre 2 et 0,1 % titre 2). En pratique, le Conseil d'État et la Cour des comptes bénéficient des garanties données par le Premier ministre et, surtout, maîtrisent eux-mêmes leur réserve de précaution (les responsables des programmes étant respectivement le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes). Les rapporteurs proposent que dans les chartes de gestion soit définie la règle selon laquelle la mise en réserve des crédits dédiés à chaque AAI soit strictement limitée au taux appliqué au programme de rattachement. Ainsi, dès le dépôt du projet de loi de finances, chaque AAI saurait à quoi s'en tenir et aucune ne pourrait être traitée comme une « variable d'ajustement » au moment de la mise en place de la réserve de précaution.

Par ailleurs, pour les API financées par subvention budgétaire, pour le calcul des mises en réserves, il devrait être tenu compte de l'importance de leurs dépenses de personnel dans leurs dépenses totales, même si leur subvention budgétaire leur est globalement versée hors titre 2 (dépenses de personnel), puisque leurs personnels ne sont pas des agents de l'État.

- L'exclusion du **contrôle financier**

Il ressort des réponses des AAI aux questionnaires des rapporteurs qu'aucune autorité n'est soumise au contrôle financier *a priori*. En effet une telle soumission serait évidemment incompatible avec le principe d'indépendance et est, en règle générale, expressément exclue par les textes législatifs régissant les différentes autorités⁽¹⁾.

*

* *

Un point important mérite une attention particulière :

- La question de la **contractualisation** des relations entre les AAI/API et les ministères

À ce jour, à la connaissance des rapporteurs, aucune AAI n'a signé de **contrat d'objectifs** ou **contrat de performance** avec un ministère. Les démarches contractualisées entre le Gouvernement et ses services, d'une part, et les autorités indépendantes, d'autre part, se limitent à la signature de chartes de gestion – notamment pour les AAI relevant des services du Premier ministre – ou de conventions techniques limités (services facturiers, mise à disposition de

⁽¹⁾ Les textes législatifs statutaires précisent habituellement que « la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables » à l'autorité considérée (ex. article L. 612-18 du code monétaire et financier par l'ACP).

certains services de l'État, ...). Lorsque les AAI ou API se sont dotées de projets stratégiques, ceux-ci ont revêtu un caractère unilatéral (par exemple le projet stratégique triennal de la HAS dénommé « Projet HAS 2009 – 2011 »).

Pour sa part, la Cour des comptes, à l'occasion d'un référé transmis le 29 octobre 2007 à la ministre de la Santé, de la jeunesse et des sports, a relevé que « l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ fait obligation aux ministres de justifier dans la loi de règlement de la gestion des crédits qui leur ont été attribués, notamment en produisant un rapport annuel de performance, assorti d'objectifs et de résultats chiffrés. Ces dispositions impliquent que le ministre, en faisant voter les crédits de l'agence et approuver la politique générale qu'ils traduisent, dispose des moyens de satisfaire aux obligations que lui crée la loi organique ». La Cour concluait ensuite qu'« un "contrat de performance" conclu entre le ministère et l'agence paraît de nature à répondre à cette exigence », en « permettant au demeurant de préciser l'insertion fonctionnelle des actions de l'agence dans la politique générale des pouvoirs publics ». La Cour a ensuite constaté, dans la partie de son rapport public annuel de 2009 consacrée aux suites de ses observations, que, en réponse à sa recommandation demandant que soient précisés les rapports entre le ministère et la nouvelle agence française de lutte contre le dopage, « en janvier 2008, la ministre chargée des sports a convenu que les rapports entre l'administration et l'agence créée en 2006 devaient être mieux définis et qu'il y aurait lieu de les contractualiser, conformément à l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de façon à préciser dans le rapport annuel de performance les objectifs définis par les pouvoirs publics, les moyens alloués à l'opérateur, et les résultats attendus », mais, qu'au jour de la publication du rapport de 2009, « cependant, aucun contrat de performance n'a été signé ».

Ce point constitue une **question de principe importante**. En effet, à ce jour, les **contrats de performance** que, dans son plan d'action de décembre 2009, le ministère du Budget recommande pour les « opérateurs de l'État » (essentiellement les établissements publics) « *les plus importants* » sont considérés comme un des moyens modernisés d'exercice du **pilotage** (conjointement avec les autres moyens de la tutelle, tels que la présence de représentants du Gouvernement au sein du conseil d'administration, la pratique annuelle de lettres de mission, la

⁽¹⁾ Article 54 de la LOLF : « Sont joints au projet de loi de règlement : (...) »

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

- a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;
- b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;
- d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ; »

rémunération à la performance du directeur, le contrôle financier, etc.) et bien sûr aussi un des moyens pour **rendre compte**.

En revanche, la question se pose de savoir si ces contrats constituent une formule adaptée pour les AAI. On a vu, dans la première partie du présent rapport que, contrairement aux autres pays ayant une grande tradition d'agences exécutives (pays anglo-saxons, pays scandinaves...), ces agences jouissent d'une autonomie d'action **dans le cadre de lignes directrices** définies chaque année par leur ministre de rattachement et sous réserve d'un contrôle strict de leurs résultats tant par le Gouvernement que par le Parlement. D'un autre côté, dans le cas des AAI françaises, le Gouvernement s'est interdit de leur donner tout type d'orientation ou de lignes directrices, en complément du cadre législatif et réglementaire. **L'indépendance assurée aux AAI semble par nature incompatible avec une telle démarche de définition d'une stratégie assortie d'objectifs et d'indicateurs de performance, en contrepartie de l'octroi de moyens**. Les rapporteurs ne peuvent que constater que le pilotage des moyens budgétaires et financiers des AAI doit se limiter au triptyque suivant :

– insérer l'ensemble des AAI dans le dispositif de performance des projets et rapports annuels de performances, avec des objectifs et des indicateurs pertinents et représentatifs, à définir d'un commun accord entre l'AAI et le responsable du programme budgétaire de rattachement ;

– prévoir un dispositif permettant d'intégrer les API financées sur ressources propres dans les documents budgétaires accompagnant les projets de loi de finances ;

– et organiser un dialogue approfondi et systématique, tant avec le Gouvernement qu'avec le Parlement, autour d'un rapport annuel public présentant de façon détaillée les objectifs, indicateurs et résultats de performance de l'AAI/API.

Ce triptyque a vocation à s'appliquer sous le contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes⁽¹⁾, comme le prévoient en règle générale les dispositions législatives régissant les différentes autorités ;

⁽¹⁾ cf. développements ci-après.

Recommandation n° 23 : Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

- conclure une charte de gestion entre le responsable de programme de rattachement et le président de chaque AAI, en vue de son insertion dans le cadre budgétaire prévu par la LOLF, sous réserve d'aménagements garantissant l'indépendance de l'AAI ;
- veiller à préserver le principe consistant à créer une action (au sens budgétaire) par AAI dans chaque programme budgétaire, avec la possibilité de regroupement pour les plus petites d'entre elles ; appliquer en particulier ce principe à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits budgétaires sont répartis dans quatre programmes ;
- créer un budget opérationnel de programme (BOP) propre à chaque AAI afin d'assurer son autonomie de gestion ;
- établir, d'un commun accord entre le responsable du programme de rattachement et le président de chaque AAI, le dispositif d'évaluation de la performance présenté dans les projets et rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de finances ;
- organiser des conférences budgétaires spécifiques directement avec la direction du Budget (ministère du Budget) ;
- subordonner la fongibilité avec les crédits des AAI à un accord préalable entre le responsable de programme de rattachement et le président de l'AAI ;
- établir une régulation budgétaire de telle sorte que la mise en réserve des crédits dédiés à chaque AAI soit strictement limitée au taux appliqué au programme de rattachement ;
- maintenir l'exemption systématique des AAI du contrôle financier *a priori*.

b) Le fait de disposer de la personnalité morale exonère-t-il de tout contrôle les AAI qui en bénéficient ?

Une dizaine d'organismes sont expressément qualifiés par la loi d'autorité publique indépendante (API), dotée de la personnalité morale, ou en tout cas se voient accorder cette personnalité morale par la loi, même si elles ne sont pas qualifiées d'API. Ce choix institutionnel s'est parfois fait directement sous cette forme (HAS, Médiateur national de l'énergie), ou, plus souvent, par transformation d'une AAI à l'occasion d'un élargissement de ses missions ou d'un rapprochement avec d'autres AAI préexistantes (AMF, ACAM, AFLD, H3C, HADOPI).

Alors qu'à l'origine de la création des AAI la doctrine avait expressément exclu de les doter de la personnalité morale, celle-ci semble devenir l'étape ultime

dans l'indépendance. Les rapporteurs ont examiné en détail les avantages et inconvénients pour une AAI de disposer de la personnalité morale⁽¹⁾. Le bilan est partagé. Outre l'enjeu principal permettant de disposer de ressources propres, la personnalité morale permet la constitution d'un fonds de roulement, la conclusion de contrats au nom de l'autorité et de non de l'État, le recrutement souple d'agents contractuels et la capacité d'ester en justice (cette dernière pouvant cependant être expressément prévue par la loi au profit du président d'une simple AAI sans personnalité morale). Les API échappent cependant largement aux disciplines budgétaires communes car, quand elles sont financées exclusivement par des ressources propres, elles n'apparaissent dans aucun document budgétaire, et, dans tous les cas, quelles que soient leurs modalités de financement, leurs effectifs ne sont pas soumis aux plafonds d'autorisation d'emplois. La personnalité morale s'accompagne en outre de la responsabilité juridique, et donc financière, des conséquences des décisions prises par l'autorité.

La Cour des comptes propose d'ailleurs qu'un programme dédié à la régulation financière soit créé dans la mission *Engagements financiers de l'État*, afin de retracer l'ensemble des ressources et des charges de la politique de régulation financière ainsi que les données afférentes à la performance des autorités indépendantes concernées, dépassant ainsi le cadre budgétaire classique.

La formule de l'autorité publique indépendante (API), dotée de la personnalité morale, constitue certainement la **forme la plus aboutie** pour le concept même d'autorité administrative indépendante, car non seulement il garantit une **réelle indépendance administrative**, mais aussi **améliore les capacités de réactivité** de ces autorités dont, précisément, on attend une adaptabilité forte à un secteur d'activité généralement en mouvement rapide.

Cependant, cette formule juridique devrait s'accompagner d'une **double condition forte** :

– le budget autonome de l'autorité publique indépendante devrait être majoritairement ou exclusivement financé par des **ressources propres**, et non principalement par une subvention budgétaire. Ces ressources propres devraient être constituées d'un **financement par le secteur régulé**, à qui il est légitime de faire supporter le coût de sa régulation. L'organisation de ce financement sectoriel ne devrait en revanche pas placer l'autorité dans une position de dépendance vis-à-vis de ses financeurs ;

– le **dispositif de contrôle** des autorités publiques indépendantes **par le Gouvernement et surtout par le Parlement devrait être substantiellement renforcé**, que ce soit en termes de rendu de compte sur la gestion et l'activité de l'autorité, d'obligation de discussion annuelle du budget, ou encore de plafonnement des emplois.

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 14.

Les rapporteurs ont en effet été très étonnés de lire, dans la réponse à leur questionnaire, que le Médiateur national de l'énergie considérait *« qu'il n'est pas concerné par la LOLF car il n'est pas financé par le budget de l'État, mais par une taxe »*... De même, l'AMF a indiqué, en réponse aux rapporteurs, que *« l'AMF ayant été dotée de la personnalité morale, bénéficiant de ressources affectées et disposant d'un patrimoine propre, ne constitue pas, dans le cadre de la LOLF, un opérateur de l'État et n'entre pas dans le périmètre de cette dernière »*.

Pour combler les lacunes du contrôle sur les API financées sur ressources propres, qui au demeurant sont principalement de nature financière et également comptent parmi les plus importantes, les rapporteurs proposent que la **commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale désigne un rapporteur spécial pour les autorités publiques indépendantes**, dotées de la personnalité morale, au titre du contrôle de l'emploi des ressources prévues par l'annexe des voies et moyens. Ce rapporteur spécial pourrait faire porter ses investigations sur le rendu de comptes de ces autorités généralement prévu par la loi, dont une audition annuelle devrait être systématisée pour examiner ce rendu de compte sur la gestion et l'activité.

L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances »* – ce qui semble pouvoir être interprété comme incluant l'utilisation des ressources qu'elles mentionnent – *« et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux (...) »*. Ce rapporteur spécial bénéficierait de tous les pouvoirs nécessaires, puisque le même article dispose que les rapporteurs spéciaux *« procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues (...) »*

Cette fonction pourrait même être confiée systématiquement à l'opposition, en utilisant la faculté introduite par la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF, qui a complété la possibilité pour les commissions des Finances de chaque assemblée de désigner des rapporteurs spéciaux sur des missions budgétaires, par la faculté de confier une mission de contrôle également *« chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs*

membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet », en l'espèce un membre de l'opposition⁽¹⁾.

Les rapporteurs proposent en outre de créer une **annexe générale au projet de loi de finance** comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources propres perçues.

La LOLF édicte des dispositions contraignantes pour « les emplois rémunérés par l'État ». L'article 7 de la LOLF dispose qu' « *à l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.* » En complément, l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 prévoit qu' « *à compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État* ⁽²⁾ *est fixé chaque année par la loi de finances* ». Les rapporteurs estiment qu'une disposition du projet de loi de finances devrait fixer, chaque année, un **plafond des autorisations d'emplois** pour les **autorités publiques indépendantes**, éventuellement global.

Les rapporteurs estiment que la création de l'annexe au projet de loi de finances sur les API et la création du plafond des autorisations d'emplois des API devraient résulter d'une **modification de la LOLF**. À défaut, une solution similaire à celle trouvée pour les opérateurs de l'État et qui aboutirait de fait au même résultat serait acceptable.

Il est clair que, sauf à ce que les premières recettes affectées à une API soient supérieures aux besoins, **la création d'une autorité publique indépendante exige la constitution immédiate d'un fonds de roulement initial**, pour permettre à l'autorité de faire face à ses premières échéances, et en particulier de rémunérer ses agents. Le fait de choisir la formule de l'API, ou plus généralement de la personnalité morale, exige ainsi un effort financier dès l'origine, immobilisant des sommes qui peuvent ne pas être négligeables. Les rapporteurs considèrent que, pour les API partiellement ou totalement financées par l'État, mais également pour celles bénéficiant d'une affectation directe de ressources fiscales, le fonds de roulement ne devrait pas dépasser une norme fixée en fonction des besoins réels de trésorerie de l'organisme.

⁽¹⁾ Voir les travaux préparatoires, rapport (n° 1926) déposé le 17 novembre 2004 par M. Gilles Carrez.

⁽²⁾ Les opérateurs de l'État sont principalement les établissements publics. Les API ne sont pas considérées comme opérateurs de l'État, compte tenu de l'absence de relation de tutelle avec un ministère.

Recommandation n° 24 : Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale.

- proposer de faire désigner par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale un rapporteur spécial pour les autorités indépendantes financées sur ressources propres ;
- créer une annexe générale au projet de loi de finance comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources propres perçues ;
- fixer chaque année dans le projet de loi de finances un plafond des autorisations d'emplois pour les autorités publiques indépendantes ;
- constituer dès la création d'une autorité publique indépendante un fonds de roulement initial, qui ne devrait pas dépasser une norme fixée en fonction des besoins réels de trésorerie de l'organisme.

c) Le contrôle par la Cour des comptes

La Cour des comptes exerce un contrôle régulier et approfondi des AAI. On peut ainsi mentionner :

- l'AFLD (2008), qui a fait l'objet d'un premier contrôle au moment de sa création ;
- le Médiateur de la République (2004 et 2009), qui a fait l'objet de mentions quant au suivi des observations de la Cour dans son dernier rapport annuel (2010) ;
- l'AMF (2008), la Commission bancaire (2008) et l'ACAM (2008) (depuis fusionnées au sein de l'ACP), qui ont fait l'objet de contrôles dont il a été rendu compte de manière synthétique dans une longue insertion au rapport public 2009. Un suivi est prévu en février 2011 ;
- la CRE (2009), l'ARCEP (2009), le CSA (2006), le Médiateur national de l'énergie (2008), le Défenseur des enfants (2008), la CNDS (2007) et la CNEC, prédécesseur de la CNAC (2009).

D'autres contrôles sont en cours pour :

- la HALDE, dont un rapport provisoire a fait l'objet d'une « fuite » récente dans la presse et que la Cour envisage de terminer fin octobre 2010 ;
- la CNIL (échéance prévue en novembre 2010) ;
- et la HAS (échéance prévue en novembre 2010).

Il reste que, selon les informations en possession des rapporteurs, la Cour n'envisage actuellement pas de contrôle à court terme sur plusieurs autorités importantes : ASN, Autorité de la concurrence, AERES et Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C).

Les contrôles de la Cour des comptes ne préjugent évidemment pas de l'activité des corps de contrôle internes à l'administration, ainsi :

– le rapport de 2007 de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le Médiateur de la République, effectué à la demande de ce dernier ;

– les rapports périodiques du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur les projets et rapports annuels de performances, qui abordent la gestion des AAI entrant dans leur domaine de compétence.

2.– L'obligation de rapport annuel

a) Généraliser la présentation d'un rapport annuel

Les rapporteurs ont été très surpris de constater que plusieurs AAI n'établissaient pas de rapport annuel. Ainsi le président de l'ACAM, M. Philippe Jurgensen, déclarait, lors de son audition devant le Groupe de travail, que l'autorité n'établissait pas de rapport annuel, pour la raison que la loi ne le prévoyait pas, et que si l'autorité en avait établi un de sa propre initiative, le Gouvernement ne l'aurait pas accepté... On peut s'interroger sur l'indépendance réelle dont disposait alors cette autorité !

LA CNAC n'établit pas non plus de rapport annuel.

Les rapporteurs ont été à l'origine de l'adoption d'un amendement au projet de loi de régulation bancaire et financière imposant à la toute nouvelle ACP la présentation d'un rapport annuel, qui n'était étonnamment pas prévue par l'ordonnance qui a institué cette autorité.

La Cour des comptes estimait en 2007, à l'issue de son contrôle sur la CNDS, que les rapports annuels d'activité de cette autorité étaient de contenu inégal selon les années. En particulier, elle regrettait l'absence d'étude ou d'analyse de l'activité de la CNDS dans ces rapports annuels : recevabilité des saisines ; temps consacré par type de dossier ; nombre de saisines par origine, par secteur d'activité ; les irrecevabilités ; le nombre d'actes d'instruction...

Les rapports annuels d'activité doivent donc être de qualité. Leur envoi doit être systématique tant au Gouvernement qu'au Parlement. C'est sur leur base que les commissions permanentes compétentes des Assemblées peuvent auditionner les présidents des autorités⁽¹⁾. C'est en particulier sur la base de ces rapports annuels que peut s'effectuer une évaluation de leur activité.

⁽¹⁾ cf. infra.

Recommandation n° 25 : Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité.

b) Améliorer le dispositif d'évaluation de la performance

Les rapporteurs ont, pour chaque AAI, effectué un recensement des dispositifs d'évaluation de la performance, qu'ils soient contenus dans les documents annexés aux projets de loi de finances, dans les rapports annuels d'activité des autorités, ou encore à usage purement interne, tels que décrits dans les réponses au questionnaire des rapporteurs⁽¹⁾. Les indicateurs ont été classés en quatre catégories :

1– les **indicateurs de moyens** (moyens budgétaires et humains mis à disposition de l'autorité) ;

2– les **indicateurs d'activité** (volumétrie de l'activité de l'autorité, par exemple nombre de réclamations reçues, nombre de décisions rendues, nombre de sanctions infligées...) ;

3– les **indicateurs de performance** (efficacité socio-économique, qualité de service, efficience de gestion de l'autorité) ;

4– les **indicateurs de contexte économique et social** (pour mesurer l'impact de l'activité de l'autorité sur son environnement).

La méthodologie de mise en œuvre de la LOLF, convenue d'un commun accord entre le ministère du Budget et les commissions des Finances des Assemblées, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, a défini **trois sous-catégories d'indicateurs de performance** adaptés à l'action publique :

3.1– **efficacité socio-économique** pour mesurer l'impact des politiques publiques (point de vue du citoyen) ;

3.2– **qualité de service** pour mesurer le degré de satisfaction des services publics (point de vue des usagers) ;

3.3– **efficience de gestion** pour mesurer le coût des dispositifs publics (point de vue du contribuable).

La direction du Budget (ministère du Budget) mène depuis l'origine de la LOLF une action soutenue en faveur d'un équilibre entre les indicateurs des trois sous-catégories précédemment définies.

Cette méthodologie commune a conduit à proscrire, du dispositif de mesure de la performance contenu dans documents budgétaires annexés aux

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 12.

projets de loi de finances, les indicateurs de moyens et d'activité. En effet les indicateurs de moyens (du type taux de consommation des crédits) n'ont d'autre objet que de les maximiser, sans référence aucune à leur performance. Par ailleurs une autorité peut artificiellement « gonfler » ses statistiques d'activité sans que cela ne se traduise par une plus grande utilité ; en outre, les indicateurs d'activité ne font pas référence à leur coût. L'interprétation des indicateurs d'activité est en outre malaisée. On ne sait si un accroissement de l'indicateur marque une aggravation du phénomène ou une plus grande visibilité sur des pratiques jusqu'à présent peu révélées.

Les rapporteurs font le constat général d'une insuffisance certaine du dispositif de suivi de la performance des AAI.

Si les indicateurs de moyen et d'activité relatifs aux AAI ont quasiment disparu des documents budgétaires⁽¹⁾, **les indicateurs d'activité sont encore – et de loin – les plus fréquents dans les rapports d'activité** des autorités⁽²⁾. Ainsi à titre d'exemple la HALDE, le Défenseur des enfants ou le Médiateur de la République comptabilisent le nombre de réclamations ; la CNDP calcule le nombre de manquements à la déontologie. Plusieurs AAI considèrent d'ailleurs à tort les indicateurs d'activité comme des indicateurs de mesure de la performance.

Plusieurs AAI disposent seulement d'indicateurs d'activité ou de contexte économique et social, à l'exclusion de tout indicateur de performance : les trois autorités précédemment adossées à la Banque de France et maintenant fusionnées dans la nouvelle ACP (ACAM, CECEI et Commission bancaire), la CNAC⁽³⁾, la Commission des participations et des transferts, la Commission des infractions fiscales, la Commission des sondages, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission pour la transparence financière de la vie politique, l'AERES⁽⁴⁾, le Conseil supérieur de l'AFP et le Conseil des ventes. A la connaissance des rapporteurs, le Bureau central de tarification et la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéficiaires agricoles ne disposent d'aucun indicateur d'aucune sorte.

Les indicateurs de moyens et d'activité (ainsi nombre de dossiers traités depuis le début de l'année) sont évidemment utiles pour les gestionnaires des AAI. Ils doivent prendre toute leur part dans les tableaux de bord interne et les rapports annuels d'activité. **Les rapporteurs estiment cependant qu'en complément de ces indicateurs d'activité, les AAI se doivent de développer un dispositif de mesure de leurs performances par la définition d'indicateurs appropriés.** Or ce n'est pas encore suffisamment le cas.

⁽¹⁾ En application des directives de la direction du Budget (ministère du Budget).

⁽²⁾ Voir l'annexe n° 12 précitée.

⁽³⁾ La CNAC n'établit pas de statistiques relatives permettant de vérifier dans quelles conditions elle respecte son obligation de statuer dans un délai de 4 mois à compter de sa saisine (article L. 752-17 du code de commerce) et de notifier ses décisions dans un délai de 2 mois (article R. 752-52).

⁽⁴⁾ Ce qui est pour le moins étonnant s'agissant d'une autorité chargée justement d'évaluer les organismes de recherche et d'enseignement supérieur.

Le constat établi par l'analyse montre une **quasi-absence des indicateurs d'efficience de gestion** dans les dispositifs d'évaluation de la performance des AAI. Les rapporteurs voient dans cette insuffisance des indicateurs d'efficience de gestion un **intérêt insuffisant des AAI pour le coût des dispositifs qu'elles mettent en œuvre**. A la connaissance des rapporteurs, seules six les AAI suivantes disposent d'indicateurs d'efficience de gestion⁽¹⁾ : CRE (ratio « Lacambre » gérant / géré), AFLD (coût moyen global des contrôles et des analyses), HALDE (nombre de réclamations traitées par an et par agent), HAS (contrôle de gestion)⁽²⁾, la CNDP (coût des débats), Défenseur des enfants (coût de gestion moyen d'un dossier), ACNUSA (coût de publication du rapport d'activité).

Les indicateurs mesurant la qualité de service ou l'efficacité socio-économique sont calculés dans plusieurs AAI, mais de façon encore insuffisante.

Les indicateurs les plus couramment calculés par les AAI sont ceux relatifs aux **délais** (de prise de décision, d'avis, de recommandation, etc.) et à la **notoriété**. Ce dernier indicateur est particulièrement pertinent pour les AAI en contact avec le grand public : HALDE, CNIL, Médiateur national de l'énergie, CADA... Ainsi la CNIL suit depuis 2004 deux indicateurs sur la notoriété de la commission et sur la connaissance qu'ont les citoyens de leurs droits. Elle constate depuis 2008 une hausse significative de la connaissance des droits (33 % en 2008 contre 26 % l'année précédente). Des indicateurs de notoriété à moindre coût – particulièrement utile pour les petites AAI – peuvent être constitués par les statistiques de consultation d'un site Internet, le nombre de messages électroniques ou d'appels téléphoniques reçus, voire le nombre d'article de presse. *A contrario*, l'ASN considère qu'elle ne doit pas forcément rechercher une notoriété du grand public. Ce serait nécessairement le cas de catastrophe, qu'il ne faut naturellement pas souhaiter. Le président de l'ASN indiquait, lors de son audition par le Groupe de travail, qu'il estimait que l'autorité était par contre bien connue du public averti.

La **qualité** des décisions prises par les AAI ou des sanctions qu'elles infligent constitue également un indicateur à surveiller. Pour la mesurer, on peut penser à des indicateurs comme le taux de recours devant les tribunaux, voire le taux de réformation des décisions ou des sanctions par les juridictions. Cet indicateur peut être biaisé ; ainsi la CNAC voit ses décisions d'autorisation ou de refus d'implantation commerciale systématiquement contestées devant le Conseil d'État ; l'explication avancée en est que les concurrents utilisent toutes les voies pour retarder les projets commerciaux contraires à leurs intérêts. À l'AMF, un

⁽¹⁾ Ce recensement ne comptabilise pas les calculs de « coût d'une médiation réussie » qui ont été effectués par cinq AAI (Médiateur de la République, Médiateur de l'énergie, Médiateur du cinéma, Défenseur des enfants et HALDE) en réponse à une demande spécifique des rapporteurs.

⁽²⁾ Le « Projet stratégique de développement pour les années 2009 – 2011 » mis en place au sein de la HAS comporte cependant très peu d'indicateurs d'efficience de gestion :

http://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2008-12/projet_has_2009-2011vdefinitive.pdf

nombre relativement important de décisions de la commission des sanctions font l'objet de recours contentieux (43 % en 2005, 74 % en 2006, 58 % en 2007, 40 % en 2008 et 41 % en 2009), alors qu'*in fine* le nombre d'annulations et de réformations de décisions par les juridictions reste relativement faible. La qualité de l'activité d'une AAI peut également être mesurée par un indice de satisfaction des personnes ou entreprises régulées (sondages).

Un autre indicateur utile serait **l'indice de suivi des recommandations ou avis**. Il est particulièrement adapté aux AAI qui, soit exercent des activités de médiation (taux de médiation réussies, suites favorables données aux recommandations), soit ne disposent pas de pouvoir de décision (recommandations de la CADA ou de la CNDS).

Toutes les AAI devraient, aux yeux des rapporteurs, calculer et publier un ou plusieurs indicateurs d'efficience de gestion, mesurant, soit le **coût de traitement d'un dossier**, quel qu'il soit (décision, réclamation, avis, médiation, sanction...), soit le **nombre d'actes produits par agent et par an**. On a vu précédemment, pour l'activité de médiation, qu'il convient préalablement de définir une méthodologie commune pour pouvoir comparer les AAI entre elles – ou avec d'autres structures administratives. Avec la LOLF, tous les secteurs d'activité de l'État sont maintenant dotés d'un dispositif d'évaluation de la performance. Entrent dans cette catégorie des indicateurs d'efficience de gestion la panoplie classique des indicateurs de **fonctions support**, qui font l'objet d'une normalisation par la direction du Budget pour toutes les administrations d'État : immobilier, bureautique, GRH... Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, les AAI d'une certaine taille gagneraient à mesurer pour elles-mêmes ces indicateurs, afin de se comparer : par exemple le ratio de surface utile nette (SUN) occupée par poste de travail, avec la cible de 12 m² par agent.

Une difficulté surgit pour ce que l'on peut appeler les « **indicateurs de contexte économique et social** », faute d'une terminologie stable en la matière. Il s'agit des indicateurs dont les résultats ne dépendent pas seulement de l'activité de l'autorité, mais sont plus ou moins fortement influencés par le contexte économique ou social. Il en est ainsi par exemple :

– pour les autorités en charge de la concurrence (Autorité de la concurrence, CRE, ARCEP, ARAF, ARJEL) des indicateurs mesurant l'évolution du degré d'ouverture de leurs marchés respectifs ; une réflexion commune est en cours pour définir un indicateur commun en la matière ;

– pour le CSA, le taux de pénétration de la télévision numérique terrestre (TNT) ;

– pour les autorités financières (ACAM, Commission bancaire, CECEI et maintenant ACP) les taux de faillites dans les secteurs régulés.

Si ces indicateurs de contexte économique et social revêtent une utilité indéniable, les commentaires qui les accompagnent sont aussi importants que les

résultats auxquels ils conduisent. Ainsi par exemple, les taux de faillites bancaires constatés en France pendant la crise financière de 2008 pourraient être analysés de façon comparée avec ceux prévalant dans d'autres pays.

Recommandation n° 26 : Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance.

- prévoir pour toutes les AAI, dans leurs rapports annuels d'activité, un dispositif d'évaluation de la performance qui, au-delà des indicateurs d'activité par ailleurs nécessaires, construise des indicateurs de performance présentant un équilibre entre les indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de gestion ;
- instaurer une méthodologie commune aux AAI effectuant des missions comparables pour les indicateurs mesurant notamment le coût de traitement d'un dossier ou le nombre de dossiers traités par agent et par an ;
- calculer pour les AAI les plus importantes les indicateurs de fonction support (immobilier, bureautique, gestion des ressources humaines) selon la méthodologie commune suivie par les autres administrations d'État.

c) Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées

Pour toutes les raisons invoquées dans le présent rapport en faveur d'un plus grand contrôle du Parlement sur les AAI, la méthode – qui a fait ses preuves – de l'audition publique est incontournable. Au-delà des documents produits, seul le contact direct entre les présidents d'AAI et les parlementaires permet un échange approfondi.

Les rapporteurs ont recensé depuis le début de la 13^e législature les auditions de présidents d'AAI par les commissions permanentes compétentes ⁽¹⁾. Sur cette période, les présidents des AAI suivantes n'ont pas été auditionnés par les commissions permanentes compétentes, ni de l'Assemblée nationale ni du Sénat :

⁽¹⁾ Voir l'annexe n° 18.

Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles	ACAM ⁽¹⁾
Autorité de régulation des mesures techniques	ARMT ⁽²⁾
Bureau central de tarification	BCT
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	CCNE
Commission d'accès aux documents administratifs	CADA
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	
Commission des infractions fiscales	CIF
Commission nationale d'aménagement commercial	CNAC
Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques	CNCCFP
Commission nationale consultative des droits de l'homme	CNCDH
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	CNCIS
Commission nationale du débat public	CNDP
Commission paritaire des publications et agences de presse	CPPAP
Commission des participations et des transferts	CPT
Commission de la sécurité des consommateurs	CSC
Commission des sondages	
Commission pour la transparence financière de la vie politique	
Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	
Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	CVV
Haut conseil du commissariat aux comptes	H3C
Médiateur du cinéma	
Médiateur national de l'énergie	MNE

En outre, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale n'ont pas auditionné les quatre AAI suivantes, qui l'ont, en revanche, été par celles du Sénat :

Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	AERES
Agence française de lutte contre le dopage	AFLD
Commission consultative du secret de la défense nationale	CCSDN
Défenseur des enfants	

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) entend régulièrement les AAI entrant dans son champ de compétences : Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et Commission nationale informatique et libertés (CNIL).

⁽¹⁾ Autorité fusionnée dans l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

⁽²⁾ Autorité remplacée par la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).

Les rapporteurs estiment qu'il convient de **systematiser au moins une fois par an l'audition du president de chaque AAI par les commissions competentes des Assemblees**, à l'occasion de la présentation du rapport annuel ou de l'examen du projet de loi de finances. Afin de susciter un intérêt renouvelé, ces auditions pourraient revêtir des formes novatrices. Pour les AAI les plus importantes, on pourrait imaginer des commissions élargies ouvertes à la presse, pendant ou en dehors de la semaine de contrôle. Des séances publiques tenues dans la salle Lamartine pourraient également être envisagées. Ces auditions pourraient être l'occasion d'un examen de l'activité passée récente de l'AAI et des grandes orientations pour l'année à venir. Afin d'alléger ces procédures, les « petites » AAI intervenant dans des domaines proches pourraient faire l'objet d'auditions groupées.

Recommandation n° 27 : Systematiser au moins une fois par an l'audition du president de chaque AAI par les commissions competentes des Assemblees, au besoin en adaptant les modalites à la taille de l'autorite.

RÉUNION DU COMITÉ DU 28 OCTOBRE 2010 : EXAMEN DU PROJET DE RAPPORT D'INFORMATION

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques s'est réuni le jeudi 28 octobre 2010 pour examiner le projet de rapport d'information.

M. le Président Bernard Accoyer. Nous devons entendre nos deux rapporteurs René Dosière et Christian Vanneste sur un sujet majeur, initialement proposé par le groupe SRC : l'évaluation des autorités administratives indépendantes (AAI), qui ont acquis, à côté des autorités directement désignées par les citoyens, un rôle considérable. Les autorités administratives indépendantes se sont fortement développées ces dernières années, et ce dans bien des domaines, y compris financiers. Il était important d'évaluer leur rôle et d'essayer d'améliorer leur efficacité au service de l'intérêt général. Dix députés ont été désignés par cinq commissions pour travailler avec les deux rapporteurs, dont je rappelle le rôle clef puisque aucune audition ne peut en principe se tenir si l'un des deux n'est pas là.

M. René Dosière, rapporteur. Malgré le sentiment d'avoir beaucoup travaillé depuis un an sur ce sujet, avec les services du Comité que je remercie d'ailleurs pour la qualité de leur concours, Christian Vanneste et moi aurions encore voulu l'approfondir – mais il faut bien terminer un jour.

Le premier volet du rapport est une synthèse que nous avons essayé de faire la plus courte possible. En revanche, les annexes et le tome II comportent de nombreux renseignements – données brutes que nous n'avons pas commentées – concernant la situation immobilière des AAI ou la rémunération de leurs présidents et principaux responsables par exemple. Un troisième volet est consacré aux usagers des AAI, c'est-à-dire surtout aux institutions auxquelles elles ont affaire. Tous ces éléments, qui ne seront pas publiés, seront mis à la disposition des commissions de l'Assemblée dont plusieurs membres ont déjà participé très régulièrement à nos travaux, comme Louis Giscard d'Estaing, Jean Mallot, Lionel Tardy ou Jean-Pierre Brard.

De façon générale, nous reconnaissons la nécessité des autorités administratives indépendantes, dont la création répond à un mouvement général. Avec le Défenseur des droits, une étape supplémentaire est franchie puisque c'est la première fois qu'une autorité figure dans la Constitution. Les AAI sont globalement reconnues comme efficaces et impartiales. En revanche, il s'en crée en moyenne deux par an depuis dix ans, ce qui est manifestement trop. Il devient nécessaire de rationaliser et de clarifier leurs compétences.

Pour cela, il faut éliminer les doublons et les chevauchements de compétences, que ce soit entre les AAI proprement dites ou entre elles et l'administration, dont elles constituent parfois un démembrement. Ce sera certainement le cas dans le domaine de la santé, où une vingtaine d'agences cohabitent avec la Haute autorité de santé (HAS) – mais nous renvoyons ce domaine particu-

lier à la commission des Affaires sociales, qui pourra faire des propositions plus précises.

Cette rationalisation doit s'accompagner d'une meilleure maîtrise de leur budget. En 2006 déjà, le rapport d'Alain Lambert et de Didier Migaud, alors parlementaires, sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) soulignait que l'indépendance des AAI ne les exonérerait pas de toute contrainte budgétaire. Le budget global des AAI est très difficile à déterminer. Ainsi le ministère du Budget le chiffre-t-il, selon les éléments qu'il contrôle directement, à 387 millions en 2009, alors que nos propres estimations, qui prennent en compte les fonctionnaires mis à disposition par d'autres administrations par exemple, tournent autour de 600 millions la même année – soit plus que le budget de l'Assemblée nationale. Surtout, et autant qu'on puisse en juger de façon si globale, cette masse a augmenté de 27,4 % durant les trois dernières années – pour poursuivre la comparaison, le budget de l'Assemblée n'a pas bougé. Quant aux effectifs, que nous évaluons, de façon sans doute incomplète, à 3 651 personnes en 2010, ils ont augmenté de 16,8 % en trois ans, alors que l'Assemblée passait de 1 368 à 1 360 personnes...

Enfin, nos propositions visent à améliorer le suivi de la part du Parlement, qui est aujourd'hui manifestement insuffisant. Certaines AAI peuvent même avoir tendance à oublier qu'elles ont des comptes à lui rendre ! Or ce contrôle est la garantie même de leur indépendance. Nous proposons ainsi que la nomination de leurs dirigeants ne soit plus le fait, comme c'est actuellement le cas, du pouvoir exécutif, après avis des assemblées, mais du Parlement, à une majorité qualifiée des trois cinquièmes ; l'expérience des pays étrangers montre c'est la garantie d'une indépendance complète. Cette nomination devrait émaner de la commission permanente compétente, sauf pour la Haute autorité que nous préconisons en matière de transparence de la vie politique : compte tenu du sujet, c'est le Parlement dans son ensemble qui devrait s'en charger.

Par ailleurs, il faut également améliorer la « reddition de compte », terme québécois qui désigne l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité. Cela suppose que l'autorité qui exerce cette responsabilité rende compte régulièrement de son activité et de sa gestion à celui qui la lui a confiée, en fonction d'indicateurs d'évaluation. Les recommandations 23 à 27 vont dans ce sens.

M. Christian Vanneste, rapporteur. Je tiens moi aussi à saluer le travail des fonctionnaires du Comité, et me félicite de la règle du binôme de rapporteurs bipartisan : nous avons agi en très bonne entente, dans d'excellentes conditions de travail. Nous avons abouti à 27 recommandations, regroupant en tout 76 propositions. Les instances de médiation procèdent d'un mouvement constaté dans toutes les démocraties. Elles ont acquis un caractère indispensable, mais deux impératifs s'imposent : la rationalisation et le contrôle du Parlement.

La rationalisation, d'abord, est nécessaire et urgente. La première mesure qui s'impose, le regroupement, est d'ailleurs déjà engagée : l'Autorité des marchés

financiers (AMF) et l’Autorité de contrôle prudentiel (ACP) en sont issues. Il faut continuer dans ce sens. Ainsi, il serait tout à fait logique que le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE) soient regroupés au sein du Défenseur des droits. L’égalité et les discriminations auxquelles s’intéresse la HALDE sont en effet des droits fondamentaux, qui doivent être protégés par la même autorité que les autres. Quant à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), il serait préférable, dans un premier temps, de la fusionner avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), pour créer un Contrôleur général de la sécurité. Il s’agit en effet du même sujet. Les deux ont d’ailleurs déjà un domaine commun : le personnel pénitentiaire. À terme, après le départ de M. Jean-Marie Delarue en 2014, ce nouvel ensemble pourrait peut-être être intégré dans celui du Défenseur des droits.

En revanche, la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) n’y serait pas rattachée. Elle a en effet des obligations propres, tenant à l’évolution constante des technologies. Elle doit donc avoir beaucoup plus de souplesse et d’autonomie, parce qu’elle risque de devoir traiter des problèmes que nous ne connaissons pas encore. Elle pourrait en revanche être regroupée avec la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) : elles ont déjà en commun la question de la réutilisation des documents administratifs et s’occupent toutes les deux de la protection des données personnelles et de leur communication aux personnes concernées.

L’idée la plus novatrice, que nous devons largement à notre visite au Canada, est l’institution d’une Haute autorité de la vie politique qui regrouperait les quatre autorités qui s’occupent aujourd’hui de la transparence de la vie politique et des élections. Ce que nous avons en tête, en fait, c’est l’instauration d’un « Directeur général des élections », qui pourrait aussi, à terme, s’occuper du découpage électoral, ce qui supprimerait toute suspicion sur cette question essentielle dès lors qu’on pratique un scrutin uninominal par circonscription.

Un autre regroupement s’impose, technique celui-là, entre le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). C’est la convergence numérique qui pousse à rassembler ces domaines différents. Un regroupement de la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et du Médiateur national de l’énergie serait également opportun. Pour ce type d’AAI, qui sont des autorités de régulation des marchés – surtout des marchés monopolistiques en voie d’ouverture à la concurrence – plutôt que des gardiens des droits et des libertés, il pourrait y avoir un regroupement sectoriel. Cela pourrait être le cas par exemple entre la CRE, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) et l’autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) qui vient d’être créée. Il faudrait aussi une clause de revoyure tous les cinq ans pour s’assurer qu’elles sont encore utiles. En revanche, les autorités agissant dans le champ des biens culturels, c’est-à-dire l’ARCEP, le

CSA et la HADOPI, présentent une différence de nature fondamentale et seraient maintenues à part.

D'un point de vue plus concret, nous avons pensé à la création d'une Maison des libertés et des droits, qui regrouperait le Défenseur des droits, la CNIL et la CADA et qui pourrait s'installer au 20, avenue de Ségur, Paris 7^e arrondissement, dans un bâtiment en déshérence qui était occupé par le ministère de l'Écologie. Il faudrait 60 millions d'euros de travaux, et encore 20 millions d'euros pour l'adapter aux normes du Grenelle, mais ce serait un lieu très symbolique qui permettrait aussi de gagner en efficacité et de diminuer les dépenses.

De façon plus radicale encore que le regroupement, nous proposons la suppression de la Commission des participations et des transferts (CPT), qui a connu huit mois de chômage technique en 2009 et à qui l'on n'a confié la quatrième licence de téléphonie mobile que pour l'occuper, et de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), qui passe moins de temps à empêcher les ouvertures de magasin qu'à casser les décisions de refus d'ouverture des commissions départementales – les surfaces commerciales créées ont été multipliées par trois depuis qu'elle intervient ! Nous avons envisagé aussi, peut-être, la suppression de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

D'autres autorités peuvent être transformées. Nous avons ainsi pu constater les graves difficultés qu'a pu rencontrer la Commission nationale du débat public (CNDP), notamment sur le thème des nanotechnologies. Sur une telle question, comme sur celle des OGM par exemple, c'est au Parlement qu'il revient naturellement d'organiser le débat public national. Une institution semblable à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST) pourrait être créée à cette fin. Quant aux débats publics locaux, ils pourraient être confiés au Défenseur des droits, puisqu'ils entrent parfaitement dans ses attributions : la conciliation des intérêts privés individuels et de l'intérêt public.

Enfin, il faut créer des pôles communs, comme cela s'est déjà fait entre l'AMF et l'ACP en matière de mise sur le marché de produits financiers, et réduire les chevauchements, notamment en organisant mieux les relations entre les AAI et les administrations. Ce qui aura aussi des conséquences bénéfiques en termes d'effectifs : parfois, en effet, le personnel qui devait être transféré de l'administration à l'autorité a refusé, pour ne pas perdre son statut de la fonction publique. On a donc conservé les agents publics d'un côté et, de l'autre, dans la nouvelle autorité, recruté autant de personnes pour faire le travail... Ce n'est pas raisonnable.

On peut ainsi s'interroger sur la nécessité d'avoir à la fois un Médiateur du cinéma et un Centre national de la cinématographie (CNC), une Commission de la sécurité des consommateurs et un Institut national de la consommation (INC) ou encore une CNIL et une Commission nationale de la vidéosurveillance – qui ne

doit au passage pas devenir une AAI car cela créerait une séparation artificielle entre vidéoprotection privée et vidéoprotection publique. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pourraient aussi manifestement fusionner : l'IRSN met à la disposition de l'ASN cent agents en permanence, et quatre cents autres très souvent, sur les 850 qu'il compte au total... Je ne parle même pas du problème des agences sanitaires, qu'il revient à la commission des Affaires sociales de traiter.

Le deuxième impératif de la rationalisation est de renforcer le contrôle du Parlement sur les AAI. Il faut trouver un équilibre d'horloger entre le souci de donner le maximum d'autonomie aux autorités et celui d'assurer le contrôle le plus efficace. Pour cela, il faut confier ce contrôle, qui est en même temps une garantie, au Parlement. Cela suppose de lui donner, en amont, plus d'importance dans le choix des responsables des autorités – notamment en renversant la règle de majorité : les parlementaires doivent s'exprimer pour la nomination, et pas simplement avoir la possibilité de voter contre – et d'instaurer, en aval, la fameuse « reddition de compte ». En revanche, pour garantir des relations saines, il n'y aurait pas de contrôle interne – autrement dit, plus de parlementaires désignés au sein des collèges. Cela éviterait, il faut le dire, des problèmes d'absentéisme et parfois un certain déséquilibre des votes lorsque seulement un petit nombre des membres sont présents.

Enfin, pour conclure, je dirai qu'il faut renforcer les collèges, assurer l'indépendance fonctionnelle des autorités et, bien sûr, faire beaucoup d'économies.

M. Jean-Jacques Urvoas. Ce rapport, comme celui présenté la semaine dernière par M. Goulard et M. Pupponi, ouvre de bien belle façon le travail du Parlement sur l'évaluation. L'enjeu est important : un précédent rapport du Sénat sur les autorités administratives indépendantes commençait par l'aveu qu'il n'avait même pas été possible de les compter, faute d'avoir pu définir leur périmètre. Le présent travail est donc très attendu. Les AAI sont souvent interprétées comme étant un démembrement de l'activité du Parlement, qui leur délègue une partie de ses missions. Le paradoxe, c'est que, comme l'ont excellemment noté les rapporteurs, il s'en crée plus d'une par an, mais que, dès qu'elles sont en activité, le Parlement ne s'occupe plus ni de leur travail, ni de les évaluer ou de les contrôler.

Le constat ne suffisant pas, les rapporteurs font des propositions – qui n'engagent cependant qu'eux, puisqu'elles touchent entre autres à un projet en cours d'examen devant le Parlement et qui concerne la création d'un Défenseur des droits.

Il existe des points d'accord, notamment sur le fait que les dirigeants des AAI doivent dépasser les frontières partisans. L'idée de la majorité des trois cinquièmes me semble à cet égard essentielle. Ainsi, on nous a expliqué que la fonction du « Défenseur du peuple » espagnol serait impossible s'il ne bénéficiait pas

d'une telle majorité, qui assoit sa légitimité et accentue le poids de ses préconisations. Je suis également très favorable à l'idée d'une Haute autorité sur la transparence de la vie politique, qui remplacerait des structures multiples et peu claires aux jurisprudences incohérentes.

Toutefois, il existe aussi des points de désaccord, en particulier en ce qui concerne l'articulation entre le fonctionnement de certaines autorités et l'instauration du Défenseur des droits. Mais nous aurons bientôt l'occasion d'en débattre. En l'état actuel du texte, il nous manque des garanties essentielles. Surtout, nous ne voyons pas comment un contrepouvoir pourrait être nommé par le pouvoir. Nous ne pourrions pas discuter valablement des autres questions tant que ce péché originel du mode de nomination ne sera pas levé.

Enfin, je me réjouis de ce rapport, qui servira sans doute de travail de référence au cours de nos échanges.

M. Jean Mallot. À mon tour de féliciter et de remercier nos deux rapporteurs pour leur travail considérable, qui démontre s'il était besoin combien nous avons eu raison de décider de l'entreprendre, à l'unanimité d'ailleurs. Le rapport présente une analyse et un diagnostic particulièrement pertinents.

Le premier angle d'attaque de la question est celui de la légitimité et du périmètre des autorités. La légitimité est au cœur du travail d'évaluation : les quelques autorités qui ont perdu leur raison d'être doivent être supprimées. Quant au périmètre, nous savons que les frontières de compétences sont parfois floues entre deux autorités, ou entre l'une d'elles et l'administration. L'externalisation, qui est à l'origine de la création d'un grand nombre d'entre elles, n'a parfois pas été poussée jusqu'au bout, avec les doublons et les difficultés de fonctionnement qui en résultent. Au passage, je note que la première raison que présente le rapport pour la création d'une AAI est l'impartialité. Est-ce à supposer que les services de l'administration d'État qui ont été externalisés n'étaient pas impartiaux ?

Le deuxième angle d'attaque est celui des moyens des autorités, et du lien entre l'existence de ressources propres et leur autonomie.

Le troisième angle d'attaque porte justement sur la question de l'autonomie et de l'indépendance des autorités, les deux devant d'ailleurs être distinguées. Il faut trouver la formule pour que les AAI soient autonomes tout en rendant compte, et que leurs avis et décisions soient indépendants. C'est un équilibre à trouver, mais il est nécessaire qu'elles rendent compte au Parlement.

Nous débattons des propositions du rapport. En ce qui concerne la Commission nationale du débat public par exemple, je n'ai rien contre le principe de confier au Parlement l'organisation des grands débats publics, mais cela suppose que le fonctionnement parlementaire évolue encore beaucoup, notamment que la prégnance du fait majoritaire s'atténue. Il n'est pas question que le débat sur de telles questions soit perçu par la population comme organisé par la majorité du moment.

Quant au Défenseur des droits, certains de nos collègues sont assez réticents à l'idée d'y rattacher la HALDE. Le débat sera sans doute assez vif, comme sur la Commission nationale de déontologie de la sécurité ou sur une possible Haute autorité de la vie politique – je suis très favorable à l'institution de cette Haute autorité, mais je sais que cette position n'est pas forcément partagée et qu'il faudra en tout cas du temps pour s'habituer à cette idée.

Il faudra aussi réfléchir à la question des ressources des autorités, liée à celle de leur indépendance. Vous suggérez qu'elles proviennent, quand cela est possible, des organismes qu'elles contrôlent. Cela leur donnerait certes des moyens pérennes, fondés sur leur activité propre, mais pourrait aussi engendrer un soupçon de partialité. Dans le domaine sanitaire par exemple, on ne peut que s'interroger sur l'influence que cela aurait sur l'indépendance des avis et décisions rendus.

Bref, nous allons nous saisir de toutes ces propositions : d'abord, en poursuivant le travail en commission – notamment au sein de la commission des Affaires sociale, puisqu'une multitude d'agences relève de son périmètre de compétence – ; ensuite, en débattant dans l'hémicycle des modifications et des regroupements proposés ; enfin, en discutant avec le Gouvernement, qui, trop souvent, ne tient aucun compte des préconisations d'ordre réglementaire que font nos missions d'évaluation.

M. Jean-Claude Lenoir. Au nom du président de la commission des Affaires économiques, Patrick Ollier, je voudrais dire tout l'intérêt de ce rapport. Je note que le périmètre des AAI est difficile à déterminer, puisque leur cadre juridique demeure assez flou, et qu'on ne peut pas traiter de la même façon celles qui décident et celles qui émettent des recommandations.

Pour le reste, les modifications proposées me paraissent extrêmement utiles et opportunes. Face à la prolifération des AAI, souvent assez mal identifiées, il faut améliorer leur lisibilité et leur efficacité – le rapport met en lumière des chevauchements surprenants.

Il faut aussi renforcer leur indépendance, ce qui soulève la question de leurs ressources. Lorsqu'elles sont assurées par l'État, celui-ci a du mal à identifier les moyens nécessaires. C'est pourquoi j'avais proposé, dans le cadre de la discussion de la loi de décembre 2006 créant le Médiateur national de l'énergie, que celui-ci soit financé par la contribution au service public d'électricité payée par l'ensemble des consommateurs. Cela lui donne les ressources nécessaires à l'exercice de ses missions. Enfin, il faut limiter les dépenses des autorités, notamment en veillant au bon déroulement des opérations de création et de transfert de personnel.

Par ailleurs, pour ce qui est du regroupement des autorités, notre marge de manœuvre est limitée. Ainsi, dans le projet de loi « NOME » sur la nouvelle organisation des marchés de l'électricité, qui est encore en cours d'examen, notre tenta-

tive de fusion de la CRE et du Médiateur national de l'énergie s'est heurtée à l'application de l'article 40 de la Constitution : le transfert à la CRE – qui est financée par le budget de l'État – du Médiateur – qui ne l'est pas – créait en fait une charge pour l'État. Il faut donc que le Gouvernement prenne l'initiative en la matière.

Enfin, le rôle du Parlement doit incontestablement être renforcé. L'Ombudsman suédois est nommé par le Parlement : c'est bien la preuve que ce n'est pas incompatible avec la notion d'indépendance. La loi prévoit déjà que les responsables des AAI soient soumis à un avis valant approbation des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. C'est très bien, sauf que les membres des commissions entrent et sortent tout au long des réunions. On est bien loin des séances du Congrès américain... Il serait peut-être préférable que l'avis soit rendu par le bureau de la commission, qui serait un interlocuteur plus adapté.

M. Louis Giscard d'Estaing. Ce rapport est vraiment emblématique des travaux de ce Comité. Il démontre la pertinence du choix du sujet et la réalité du problème. Il fait avancer le travail entamé par le Sénat sur ces AAI – dont le caractère particulier dans nos institutions a été souligné par le vice-président du Conseil d'État lors de son audition –, notamment en fixant à 42 le nombre de ces autorités. Il est d'ailleurs à noter que le vice-président du Conseil d'État n'envisageait pas la question comme un démembrement du rôle du Parlement, mais comme un démembrement de celui de l'État.

Le rapport émet un certain nombre de préconisations extrêmement utiles sur lesquelles il faudra poursuivre l'effort, concernant notamment la maîtrise des budgets et le contrôle. Je suis très favorable à ce que chaque autorité se voie attribuer un rapporteur spécial de la commission des Finances. Je suggère en outre de constituer un binôme majorité-opposition, l'un des deux corapporteurs étant alors désigné par la commission compétente dans le domaine de l'autorité considérée.

Par ailleurs, il faudra améliorer la procédure des nominations. Quant à la présence ou non de membres du Parlement dans les collèges, la bonne formule pourrait être que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat proposent la nomination de personnalités qualifiées. C'est déjà le cas pour l'ACP, et nous pouvons constater que c'est un progrès.

Pour ce qui est du suivi, nous pourrions prévoir un débat sur ce rapport lors de la semaine de contrôle. Cela passionnerait beaucoup de monde. Enfin, les deux rapporteurs pourraient venir devant chacune des commissions permanentes pour évoquer plus précisément les autorités de leur ressort.

M. Jean-Luc Warsmann. Je voudrais à mon tour saluer le travail de nos deux collègues. C'est tout l'intérêt de ce comité que de traiter des sujets transversaux qu'on n'appréhende dans les commissions que sous l'angle ponctuel d'un texte. Comme Louis Giscard d'Estaing, je pense que l'enjeu, maintenant, c'est la suite. Je serais heureux que les rapporteurs viennent présenter leur travail à la

commission des Lois, de préférence avant le texte sur le Défenseur des droits, afin de poser les bases de notre réflexion.

Cela dit, il ne faut pas se cacher qu'il faudra beaucoup d'énergie pour faire bouger les choses. Pour être clair, certaines autorités se servent aussi des budgets que nous leur accordons pour financer des actions de lobbying dès lors que nous avons la velléité de toucher à leur rôle, ce que je trouve extrêmement choquant.

Par ailleurs, le regroupement de certaines autorités impliquera un énorme travail juridique, dans la mesure où elles n'ont pas les mêmes rôles ni les mêmes prérogatives. Cela nécessitera de remettre à plat des pans entiers du droit. Mais il est dans l'intérêt général de s'y atteler. La commission des Lois fera le maximum pour tirer des suites concrètes de ce rapport d'ici à la fin de l'année.

M. Pierre Morange. Au nom du président Méhaignerie, qui vous prie d'excuser son absence, je voudrais à mon tour saluer la qualité du travail des deux rapporteurs. Leurs recommandations s'inscrivent dans l'aspiration des parlementaires à enfin clarifier un paysage bien trop touffu. La commission des Affaires sociales va commencer à plancher sur le sujet, avec une mission d'information dans un domaine sanitaire et aussi social marqué par une grande complexité – la MECSS, que je copréside avec Jean Mallot, avait voulu s'atteler à cette tâche, mais son programme de travail chargé ne lui permettait pas de l'achever d'ici à la fin de cette mandature. Nul doute que le travail des rapporteurs constituera le cadre général de notre réflexion. Par ailleurs, nous suivrons avec attention le développement des travaux au sein des autres commissions.

M. René Dosière, rapporteur. S'agissant du Défenseur des droits, je suis tout à fait d'accord avec Jean-Jacques Urvoas : sa nomination par le Parlement ne pourrait que renforcer son autorité. Ceci dit, en l'état actuel des textes, il est tout de même « constitutionnalisé » et nommé pour six ans, avec avis des commissions. Même si l'on peut faire mieux, cela lui donne déjà une certaine légitimité. Quant à l'impartialité dont parlait Jean Mallot, il est régulièrement ressorti de nos auditions que le contact avec une personne spécifique indépendante – je pense au Médiateur du cinéma par exemple – donnait le sentiment d'une plus grande impartialité qu'avec l'administration.

J'indique à M. Lenoir que les annexes au rapport donnent des éléments d'information très précis, sans aucun commentaire de notre part. Il est vrai que la suppression d'une autorité, ou un regroupement, sont toujours délicats et qu'on se demande toujours combien de personnes seront concernées. Il est aussi vrai qu'au-delà des généralités que nous vous avons exposées, il faudra traiter les autorités au cas par cas : toutes ne peuvent pas être financées par des ressources propres, toutes n'ont pas le même type de fonctions.

Nous reviendrons sur le Défenseur des droits lors de la discussion législative. Nous avons déjà rencontré le rapporteur de la commission des Lois pour commencer un travail commun. Nous savons que nombre de nos collègues

s'inquiètent. Qu'il soit clair que nous ne proposons pas pour l'instant d'intégrer la CNDS : ce n'est que dans quatre ans que nous vous proposons qu'elle rejoigne le Défenseur des droits, après un premier rapprochement avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Quant au regroupement avec la HALDE, il en sera longuement question. Notre souhait est de donner une lisibilité plus grande à certaines AAI et de regrouper celles qui ont des tâches communes, mais en même temps de préserver leur autonomie dans leur domaine au sein des structures ainsi regroupées.

Enfin, j'ai bien noté les remarques de M. Giscard d'Estaing sur le suivi des autorités par deux rapporteurs, dont un de la commission des Finances. Il se trouve que parmi les AAI, celles qui ont la personnalité morale, les autorités publiques indépendantes (API), et sont dotées de ressources propres, échappent à tout contrôle du Parlement puisqu'elles ne figurent pas dans le budget de l'État. Ces autorités échappant ainsi à tout contrôle, il serait particulièrement opportun de leur attribuer un rapporteur budgétaire.

M. Christian Vanneste, rapporteur. Je suis d'accord avec presque tout ce qu'ont dit MM. Urvoas et Mallot, surtout à propos de la légitimité et du périmètre, qui sont des points fondamentaux. C'est la raison pour laquelle nous proposons clairement un déplacement du contrôle des autorités de l'exécutif vers le législatif, ce qui est presque une révolution dans notre tradition démocratique – s'agissant du Défenseur des droits, le coup étant parti, cela paraît un peu tard mais telle est tout de même notre intention.

Ainsi que le disait M. Mallot en distinguant l'autonomie de l'indépendance, le problème essentiel est celui de l'équilibre. L'indépendance fait que chaque instance créée tend à persévérer dans son être, voire à envahir les autres. C'est ce qui produit cette « *soft law* », cette réglementation qui déborde sur la loi alors qu'elle est faite par une instance qui n'a pas de légitimité démocratique. Chacun doit être remis à sa place. C'est pourquoi nous préconisons un équilibre dans la relation privilégiée entre le Parlement et les autorités : certes, celles-ci ne doivent pas être dans une trop grande dépendance par rapport au pouvoir exécutif et aux administrations dont elles sont souvent issues, c'est le rôle du Parlement que d'y veiller, mais il doit en même temps contrôler qu'elles exercent leurs missions non seulement telles qu'elles sont définies par la loi, mais en outre dans le cadre de l'action politique globale. Nous suggérons à ce propos toute une série de dispositifs pour encadrer d'éventuels débordements budgétaires, ainsi qu'un renforcement du rôle du commissaire du Gouvernement. En effet, une AAI a beau constituer une forme de contrepouvoir, elle n'est pas pour autant un pouvoir. Elle doit donc se situer dans la ligne de l'action politique globale de l'État, par exemple en respectant les règles de la gestion publique et les orientations de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Quant au Défenseur des droits, il me semble que l'idée de départ peut être corrigée à partir du concept d'Ombudsman qu'a évoqué M. Lenoir. J'en ai déjà parlé avec le président Jean-Paul Delevoye ainsi qu'avec Jeannette Bougrab. En

Suède, il y a quatre Ombudsmans parlementaires, dont un *primus inter pares*. De la même façon, il pourrait y avoir quatre ou cinq départements dédiés à la défense de droits spécifiques, qui jouiraient d'une grande autonomie par rapport au Défenseur des droits lui-même. Ce serait une bonne solution, mais qui nécessite une évolution législative substantielle.

Ce qui m'amène aux propos de Jean-Luc Warsmann sur la complexité du droit. Celle-ci ne doit pas devenir un obstacle. Grand admirateur de Georges Pompidou, dont *Le nœud gordien* a marqué mes lectures, je pense qu'il faut savoir de temps en temps sortir le glaive. Il est bon que les juristes sachent jongler avec les difficultés juridiques, mais il est parfois préférable de trancher le nœud.

Par ailleurs, je me félicite de la suggestion de Louis Giscard d'Estaing que nous venions devant les commissions permanentes pour présenter ce rapport et écouter leurs remarques.

Enfin, j'encourage vivement Pierre Morange à réfléchir à la rationalisation des quelque dix-huit agences sanitaires qui entourent la Haute autorité de santé (HAS).

M. le Président Bernard Accoyer. Ce travail est passionnant, et le sujet essentiel. Il faudrait maintenant que la commission des Affaires sociales mène le même sur les agences sanitaires, voire un peu au-delà puisqu'un certain nombre d'autres organismes semblent se conférer un rôle proche de celui des agences sanitaires à proprement parler. Je propose bien sûr que le Comité décide de la publication du rapport et de sa transmission au Premier ministre, étant bien entendu qu'il n'engage que ses auteurs et que les avis nuancés exprimés par certains figureront dans le compte rendu.

Ce sujet va maintenant tous nous mobiliser. Se pose d'abord la question d'un débat en séance publique autour des conclusions du rapport. Ce sera certes complexe, dans la mesure où de nombreux ministres seraient concernés, mais le sujet mérite une large exposition. J'espère qu'il connaîtra des suites importantes, dans la ligne du travail de Jean-Luc Warsmann en matière de simplification du droit. Réfléchissons donc à un protocole pour cette séance publique : peut-être une présentation du rapport en présence du Premier ministre ? Car nous touchons là au cœur de nos institutions – à la répartition des pouvoirs, à l'équilibre du système et aux réformes majeures de simplification. Nous concluons lors de notre prochaine réunion sur la forme de ce débat.

Il faudra ensuite que les commissions se saisissent de ce qui ressortit à leur domaine respectif de compétences, et surtout que le Comité effectue un important travail de suivi. Nos rapporteurs seront mobilisés, comme le prévoit l'article 146-3 de notre Règlement. Ce sera une affaire de longue haleine, qui nécessitera peut-être plusieurs rapports successifs. Je propose de faire le point tous les six mois. C'est d'ailleurs l'occasion de soulever une autre question : le Comité doit-il multiplier les auto-saisines sur de nouveaux sujets ou préférer un travail de fond, ache-

vé et donnant effectivement lieu à une mise en œuvre, quel que soit le temps que cela doit prendre ? Nous ne pourrions pas effectuer le suivi de beaucoup de sujets aussi lourds que celui-ci.

Quoi qu'il en soit, nous voyons aujourd'hui toute l'amplitude des nouvelles responsabilités que l'Assemblée s'est données avec le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), et je remercie chacun de ceux qui ont participé à cette discussion.

M. Jean-Luc Warsmann. Le Comité d'évaluation et de contrôle a joué son rôle dans cette affaire qui transcende le champ de chaque commission. Maintenant, il doit vérifier que chacune dans son domaine examine ses recommandations. Assurer le suivi de ce travail et en lancer d'autres n'est pas contradictoire. Le CEC doit jouer un rôle d'aiguillon.

Par ailleurs, si j'ai soulevé la question de la complexité juridique du sujet, ce n'est pas pour inciter au renoncement, loin s'en faut. J'avais surtout à l'esprit l'éventualité de recourir à l'avis du Conseil d'État. Car il va maintenant falloir écrire du droit pour mettre en œuvre les recommandations qui seraient retenues. Comme il ne semble pas dans l'intention du Gouvernement de s'y atteler, c'est nous qui devons le faire, et il serait bon de soumettre nos propositions au Conseil d'État.

M. le Président Bernard Accoyer. C'est très pertinent. Toutefois, il ne faudra pas oublier notre travail de suivi au profit d'autres rapports : je suis toujours préoccupé par l'éparpillement qui conduit à oublier les premières initiatives. Le travail de fond ne peut être fourni que par les commissions, mais c'est au Comité de vérifier qu'aucune recommandation n'a été oubliée.

*

* *

Conformément aux dispositions de l'article 146-3 du Règlement, le Comité autorise la publication du rapport. Le rapport sera distribué et publié sur le site internet. Il sera transmis au Premier ministre et au ministre chargé du budget.

RECOMMANDATIONS

RATIONALISATION

Recommandation n° 1 : Élargir l’initiative et la publication des avis des AAI.

– permettre aux commissions permanentes des Assemblée, au même titre que le Gouvernement, de demander un avis aux AAI entrant dans leur champ de compétence respectif ;

– généraliser à l’ensemble des AAI qui ont le pouvoir d’émettre des avis, la publication de leurs avis sollicités par le Gouvernement sur les projets de loi.

Recommandation n° 2 : Limiter et encadrer le pouvoir réglementaire des AAI.

– définir précisément dans la loi pour chaque AAI qui en est dotée l’ampleur et les limites de leur pouvoir réglementaire délégué ;

– ouvrir la possibilité de saisine du Conseil d’État par les AAI pour solliciter un avis sur leurs projets d’actes réglementaires, voire sur des questions plus générales de leur domaine de compétences propre ;

– permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets d’actes réglementaires des AAI ;

– permettre au Gouvernement d’homologuer les actes réglementaires des AAI.

Recommandation n° 3 : Encadrer l’élaboration des lignes directrices émises par les AAI.

– assurer la prise en considération suffisante de l’ensemble des parties prenantes des AAI par l’établissement de groupes de travail ou de consultations associant publics, partenaires et usagers ; assurer en particulier les conditions d’une consultation préalable des parties prenantes et une transparence suffisante lors de l’élaboration par les AAI de leurs lignes directrices ;

– permettre au commissaire du Gouvernement de solliciter une seconde délibération sur les projets de lignes directrices des AAI ;

– s’assurer que ces lignes directrices ne soient pas créatrices de règles empiétant sur le domaine de la loi et du règlement en prévoyant par exemple un mécanisme par lequel le commissaire du Gouvernement puisse déférer devant le juge administratif les actes des AAI à portée générale qu’il estimerait excéder leur champ de compétences.

Recommandation n° 4 : Unifier les compétences des juridictions pour les recours contre les actes individuels des AAI.

– définir dans chaque loi créant une AAI la compétence juridictionnelle pour les recours contre leurs actes individuels, en l’unifiant soit au sein de l’ordre administratif, soit au sein de l’ordre judiciaire.

Recommandation n° 5 : Évaluer la création et le maintien des AAI.

- mieux définir les cas dans lesquels la création d’une AAI se justifie ;
- créer les nouvelles AAI pour une durée limitée *a priori*, par exemple cinq ans ;
- faire réévaluer périodiquement par les commissions permanentes des Assemblées la justification des AAI existantes ;
- utiliser une grille d’analyse commune pour la création et la réévaluation périodique des AAI.

Recommandation n° 6 : Regrouper certaines AAI pour optimiser la répartition des compétences et réduire les dépenses de fonctionnement.

- regrouper au sein du Défenseur des droits, prévu par la Constitution, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE) ;
- regrouper la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) pour créer un « Contrôleur général de la sécurité » ;
- intégrer le « Contrôleur général de la sécurité » dans le Défenseur des droits à l’issue du mandat de l’actuel Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) prévu en juin 2014 ;
- intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits, selon les modalités décrites dans la recommandation n° 9 ;
- regrouper la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) et la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA) pour créer une autorité unique en charge du traitement des données ;
- regrouper dans le cadre de la convergence numérique le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), en lien avec le Forum de l’Internet ; pour ne pas entraver les travaux en cours, cette fusion pourrait intervenir après le 30 novembre 2011, date du passage de la télévision hertzienne au numérique ;

– regrouper les deux AAI intervenant dans le domaine de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Médiateur national de l'énergie ;

– regrouper à terme au sein de l'Autorité de la concurrence les autorités de régulation économique sectorielles (CRE, Autorité de régulation des activités ferroviaires - ARAF...) actuellement chargées d'assurer la transition entre un monopole d'État et un marché concurrentiel ; procéder tous les cinq ans à un réexamen de la justification de ces autorités sectorielles ;

– procéder au regroupement géographique des autorités intervenant dans des domaines proches ou connexes ; mutualiser les moyens logistiques des AAI de petite taille (immobilier, gestion des ressources humaines, gestion comptable, informatique, salles de réunion, marchés publics, achats, logistique, transports...).

Recommandation n° 7 : Créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique.

– créer une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique qui regrouperait la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques (CNCCFP), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (CNCCEREP), la Commission des sondages, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) ; confier à cette autorité une compétence consultative en matière de redécoupage électoral en lui confiant les tâches actuellement exercées par la commission prévue par l'article 25 de la Constitution ; préconiser que son président soit élu par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

Recommandation n° 8 : Supprimer les AAI qui ont d'ores et déjà perdu leur justification, voire leur utilité.

– supprimer la Commission des participations et des transferts (CPT) en confiant les missions qu'elle accomplit à une autre AAI de nature financière ;

– supprimer la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) en réintégrant l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général.

Recommandation n° 9 : Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits.

– transformer la Commission nationale du débat public (CNDP) en scindant ses activités en deux : l'organisation des grands débats d'ampleur nationale serait confiée au Parlement ; la CNDP resterait compétente pour l'organisation des seuls débats d'intérêt local (infrastructure de transport...) ;

– intégrer à terme la CNDP au sein du Défenseur des droits, avec la création d'un adjoint au débat public doté d'un collège spécifique.

Recommandation n° 10 : Préciser les missions des AAI, notamment pour éviter les recouvrements entre elles.

– déterminer avec précision dans la loi les missions des différentes AAI pour éviter les chevauchements de compétences ; organiser dans la loi les relations des AAI qui doivent agir de concert sur des domaines communs.

Recommandation n° 11 : Clarifier les compétences des AAI et des services des ministères.

– définir clairement le partage des compétences entre chaque AAI et les autres administrations d’État du même domaine de compétence, afin de supprimer les doublons ;

– en particulier intégrer au sein des AAI les services ministériels qui travaillent exclusivement pour elles, par exemple la partie de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui travaille pour l’Agence de sûreté nucléaire (ASN), ainsi que le Haut Comité pour la transparence et l’information sur la sécurité nucléaire, ou encore la petite partie des services des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui travaillent pour l’Agence de française de lutte contre le dopage (AFLD) dans le cadre d’une convention prévue par la loi.

INDÉPENDANCE

Recommandation n° 12 : Améliorer la légitimité et la représentativité des collèges.

– assurer un meilleur équilibre entre les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement dans la désignation des membres du collège des AAI ; prévoir notamment pour toutes les AAI une désignation de leur président à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres des commissions compétentes des deux Assemblées ; permettre dans chaque collège la nomination d’au moins une personnalité qualifiée par les présidents de chaque Assemblée ;

– assurer les conditions d’un bon fonctionnement des collèges, la collégialité étant considérée comme un gage d’indépendance ; doter en particulier chaque AAI d’un collège proportionné à sa taille ; en contrepartie, instaurer des règles de quorum, avec démission d’office en cas d’absence répétée non justifiée ;

– préconiser que, compte tenu de l’importance du choix des présidents des collèges, des dispositions de nature législatives établissent précisément les caractéristiques des personnes appelées à présider ou à siéger dans les collèges ;

– assurer dans la composition des collèges la représentation équilibrée de la diversité des points de vue et des expériences professionnelles ; instaurer pour ce faire un mécanisme de désignation de certains membres des collèges par le Conseil économique, social et environnemental.

Recommandation n° 13 : Améliorer le fonctionnement des collèges.

– assurer dans les dispositions législatives créant les AAI l’irrévocabilité des fonctions de président, sauf empêchement défini par décret en Conseil d’État ;

– généraliser – sauf exception justifiée – les mandats non renouvelables et jouissant d’une durée suffisante (5 à 7 ans) ;

– prévoir dans les dispositions législatives créant les AAI un régime d’incompatibilité des membres du collège qui garantisse leur indépendance ; compléter ces dispositions législatives par des dispositions d’application à prendre par chaque AAI pour assurer le respect de règles strictes en matière de déontologie, tant pour les membres du collège que pour les personnels des services ; assujettir en particulier les membres des collèges des AAI de régulation économique à une obligation de déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ;

– adapter la notion de membres des collèges à temps plein ou à temps partiel aux besoins des autorités.

Recommandation n° 14 : Généraliser, sauf exception justifiée, la présence d’un commissaire du Gouvernement dans chaque AAI.

Recommandation n° 15 : Assurer un financement pérenne des AAI.

– veiller à ce que, lors de leurs auditions régulières par les commissions permanentes des Assemblées (présentation du rapport annuel et examen du projet de loi de finances), les moyens financiers et humains des AAI soient assurés au regard des missions qui leur sont confiées.

– envisager, quand cela est possible, le financement des AAI par une contribution dont la charge serait supportée par le secteur régulé en contrepartie des services ainsi rendus.

Recommandation n° 16 : Préserver l’autonomie de gestion des AAI.

– assurer les conditions d’une réelle autonomie de gestion de chaque AAI, notamment en termes d’utilisation des crédits dans le cadre d’un budget global et de choix de recrutement ;

– permettre aux AAI sans personnalité morale de recruter des CDI pour améliorer la permanence de leurs effectifs.

CONTRÔLE

Recommandation n° 17 : Encadrer le pouvoir de sanction des AAI.

- garantir, en conformité avec l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’Homme, les conditions d’une procédure juste et équitable assurant le respect des droits de la défense ;
- étudier, en liaison avec le Conseil d’État, la possibilité d’édicter un code des procédures commun à toutes les AAI disposant du pouvoir de sanction ;
- assurer la séparation des fonctions d’instruction et de jugement en permettant des modalités d’applications comportant ou non la création d’une commission des sanctions ;
- établir le principe de la publication systématique des décisions de sanction, sauf dans les cas dûment motivés où leur publication perturberait gravement les marchés ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause ;
- accroître la présence de magistrats dans les commissions des sanctions ;
- permettre un recours du collège contre les décisions de la commission des sanctions ;
- développer plus largement la possibilité ouverte aux AAI d’adopter des mesures alternatives aux sanctions, notamment sur les affaires comportant de faibles enjeux, afin de leur permettre de se concentrer sur les dossiers les plus importants.

Recommandation n° 18 : Stabiliser la masse salariale des AAI et supprimer les doublons entre services des ministères et AAI.

- stabiliser pour les trois prochaines années la masse salariale au niveau de 2010 à missions constantes ; en cas d’accroissement des missions, une dérogation à cette règle ne pourrait être envisagée qu’après une étude d’impact présentée préalablement au Gouvernement et au Parlement.
- veiller à ce que soient effectivement supprimés les services des ministères qui doublonneraient dans les domaines de compétence où une AAI a été créée.

Recommandation n° 19 : Instaurer des grilles de rémunération au sein des AAI.

– instaurer, en fonction de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, des grilles de rémunération des présidents d’AAI, des membres des collèges et des personnels de direction.

Recommandation n° 20 : Assurer la transparence des budgets des AAI.

– présenter pour chaque AAI un budget global incluant tous les coûts, y compris ceux supportés par le budget d’autres organismes publics, le cas échéant en pratiquant une comptabilité analytique – en particulier pour les immeubles et les personnels mis gracieusement à disposition, sur une base forfaitaire en fonction du grade et de l’emploi.

Recommandation n° 21 : Réduire les dépenses immobilières des AAI.

– procéder avec le service France Domaine à un réexamen immédiat des implantations immobilières de toutes les AAI, afin d’arbitrer entre une occupation locative ou domaniale, de rationaliser l’occupation et de réduire les coûts ;

– soumettre toutes les AAI, pour la négociation des baux et l’acquisition et la construction d’immeubles, en particulier par le recours à l’emprunt ou l’utilisation d’un fonds de roulement abondant, à la procédure de l’avis domanial rendu par le service France domaine ;

– publier sur une base annuelle pour chaque AAI les deux indicateurs de performance immobilière relatifs au loyer annuel par m² et à la surface utile nette occupée par agent ; respecter à cet égard les objectifs de performance immobilière que l’État a fixés pour ses services.

Recommandation n° 22 : Réduire les autres dépenses de fonctionnement des AAI.

– appliquer aux AAI, à missions constantes, les mêmes disciplines que l’État impose à ses services en matière de réduction des dépenses de fonctionnement, avec une attention particulière pour les dépenses de communication et de transports.

Recommandation n° 23 : Décliner pour les AAI la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

– conclure une charte de gestion entre le responsable de programme de rattachement et le président de chaque AAI, en vue de son insertion dans le cadre budgétaire prévu par la LOLF, sous réserve d’aménagements garantissant l’indépendance de l’AAI ;

– veiller à préserver le principe consistant à créer une action (au sens budgétaire) par AAI dans chaque programme budgétaire, avec la possibilité de regroupement pour les plus petites d’entre elles ; appliquer en particulier ce principe à l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits budgétaires sont répartis dans quatre programmes ;

– créer un budget opérationnel de programme (BOP) propre à chaque AAI afin d’assurer son autonomie de gestion ;

– établir, d’un commun accord entre le responsable du programme de rattachement et le président de chaque AAI, le dispositif d’évaluation de la performance présenté dans les projets et rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de finances ;

– organiser des conférences budgétaires spécifiques directement avec la direction du Budget (ministère du Budget) ;

– subordonner la fongibilité avec les crédits des AAI à un accord préalable entre le responsable de programme de rattachement et le président de l’AAI ;

– établir une régulation budgétaire de telle sorte que la mise en réserve des crédits dédiés à chaque AAI soit strictement limitée au taux appliqué au programme de rattachement ;

– maintenir l’exemption systématique des AAI du contrôle financier *a priori*.

Recommandation n° 24 : Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale.

– proposer de faire désigner par la commission des Finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale un rapporteur spécial pour les autorités indépendantes financées sur ressources propres ;

– créer une annexe générale au projet de loi de finance comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d’objectifs et d’indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources propres perçues ;

– fixer chaque année dans le projet de loi de finances un plafond des autorisations d’emplois pour les autorités publiques indépendantes ;

– constituer dès la création d’une autorité publique indépendante un fonds de roulement initial, qui ne devrait pas dépasser une norme fixée en fonction des besoins réels de trésorerie de l’organisme.

Recommandation n° 25 : Présenter au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel d'activité.

Recommandation n° 26 : Élaborer des objectifs et des indicateurs de performance.

– prévoir pour toutes les AAI, dans leurs rapports annuels d'activité, un dispositif d'évaluation de la performance qui, au-delà des indicateurs d'activité par ailleurs nécessaires, construise des indicateurs de performance présentant un équilibre entre les indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de gestion ;

– instaurer une méthodologie commune aux AAI effectuant des missions comparables pour les indicateurs mesurant notamment le coût de traitement d'un dossier ou le nombre de dossiers traités par agent et par an ;

– calculer pour les AAI les plus importantes les indicateurs de fonction support (immobilier, bureautique, gestion des ressources humaines) selon la méthodologie commune suivie par les autres administrations d'État.

Recommandation n° 27 : Systématiser au moins une fois par an l'audition du président de chaque AAI par les commissions compétentes des Assemblées, au besoin en adaptant les modalités à la taille de l'autorité.

*

* *

Suivi du rapport : Les rapporteurs transmettent aux commissions permanentes concernées les documents qu'ils ont recueillis au cours de leurs travaux.

Un bilan du suivi des recommandations pourra être effectué par les différentes commissions permanentes pour leurs AAI respectives. Une synthèse de ce bilan pourra alors être présentée par les rapporteurs au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) au titre du suivi du présent rapport.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL.....	193
ANNEXE N°2 : QUESTIONNAIRES ENVOYÉS PAR LES RAPPORTEURS	199
ANNEXE N° 3 : LISTE DES AAI FAISANT L'OBJET DU PRÉSENT RAPPORT	201
ANNEXE N° 4 : LISTE DES AAI PUBLIÉE SUR LE SITE INTERNET LÉGIFRANCE	202
ANNEXE N° 5 : DATES DE CRÉATION DES AAI.....	206
ANNEXE N° 6 : CARACTÉRISTIQUES DES PRÉSIDENTS DES AAI	209
ANNEXE N° 7 : CARACTÉRISTIQUES DES COLLÈGES DES AAI	232
ANNEXE N° 8 : FICHES DESCRIPTIVES SUR LES AAI NON AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	236
ANNEXE N° 9 : EFFECTIFS DES AAI	251
ANNEXE N° 10 : BUDGETS DES AAI.....	261
ANNEXE N° 11 : RÉMUNÉRATIONS DES MEMBRES DES COLLÈGES ET DES DIRIGEANTS DES AAI.....	271
ANNEXE N° 12 : INDICATEURS DE PERFORMANCE DES AAI.....	286
ANNEXE N° 13 : DÉLAIS DES AAI	306
ANNEXE N° 14 : DISPOSER DE LA PERSONNALITÉ MORALE : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS POUR LES AAI.....	311
ANNEXE N° 15 : LE COÛT D'UNE MÉDIATION.....	335
ANNEXE N° 16 : LES SANCTIONS PRONONCÉES PAR LES AAI	346
ANNEXE N° 17 : L'IMMOBILIER DES AAI	377
ANNEXE N° 18 : AUDITIONS DES AAI PAR LES COMMISSIONS PERMANENTES DES ASSEMBLÉES	383
ANNEXE N° 19 : GRILLE D'ANALYSE POUR LA CRÉATION ET L'ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES AAI	397
ANNEXE N° 20 : EXTRAITS DE LA DISCUSSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU PROJET DE LOI (N° 2165) DE RÉGULATION BANCAIRE ET FINANCIÈRE, RELATIVE À LA PARTICIPATION DE PARLEMENTAIRES AU COLLÈGE DE L'ACP.....	400
ANNEXE N° 21 : ARRÊT DU 9 MARS 2010 DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	403
ANNEXE N° 22 : L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES EST-ELLE OU NON UNE AAI ?	405
ANNEXE N° 23 : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE	413

ANNEXE N° 1 : TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL

1) Auditions

– M. Pierre BORDRY, Président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), et MM. Robert BERTRAND et Fabrice de BATTISTA, secrétaires généraux de l'AFLD et de la CPPAP (17 décembre 2009).

– M. Philippe DESLANDES, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) et M. Jean-François BÉRAUD, secrétaire général (17 décembre 2009).

– M. Philippe JOSSE, directeur du budget au ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, et M. Romuald GILET, chef de bureau à la direction du budget (14 janvier 2010).

– M. Michel CARDONA, secrétaire général du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, M. Édouard FERNANDEZ-BOLLO, secrétaire général adjoint de la Commission bancaire et Mme Véronique BENZAÏD, conseillère parlementaire auprès du gouverneur de la Banque de France (21 janvier 2010).

– M. Philippe JURGENSEN, président de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et M. Antoine MANTEL, secrétaire général (21 janvier 2010).

– M. Ramon FERNANDEZ, directeur général du Trésor et de la politique économique (ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi), accompagné de M. Hervé de VILLEROCHÉ, chef du service du financement de l'économie, Mme Maya ATIG, chef du bureau des entreprises et intermédiaires d'assurance, et M. Hubert GASZTOWTT, conseiller juridique du directeur général du Trésor (28 janvier 2010).

– M. Jean-Pierre JOUYET, président de l'Autorité des marchés financiers, accompagné de M. Thierry FRANCO, Secrétaire général, et de M. François ARDONCEAU, directeur de la gestion interne et des ressources humaines (28 janvier 2010).

– M. Louis SCHWEITZER, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, accompagné de M. Marc DUBOURDIEU, directeur général, et de M. Paul-Bernard DELAROCHE, directeur administratif et financier (11 février 2010)

– M. Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, accompagné de M. Timothée PARIS, chargé de mission (11 février 2010).

– M. François LOGEROT, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, accompagné de M. Régis LAMBERT, Secrétaire général, et de Mme Marie-Thérèse MERNY, Chef du Service des affaires générales, du personnel et des finances (18 février 2010).

– M. Bruno LASSERRE, président de l’Autorité de la concurrence, accompagné de M. Fabien ZIVY, chef du service du président, et de Mme Virginie BEAUMEUNIER, rapporteure générale (25 février 2010).

– M. Bertrand SCHNEITER, président de la Commission des participations et des transferts, accompagné par M. Dominique AUGUSTIN, secrétaire général (25 février 2010).

– M. Jean-Marie DELARUE, contrôleur général des lieux de privation de liberté, accompagné de M. Christian HUCHON, attaché principal au ministère de l’économie, membre du contrôle général (11 mars 2010).

– Mme Dominique VERSINI, Défenseure des enfants, accompagnée de M. Hugues FELTESSE, délégué général, et de Mme Christine PIERRE-NEUNREÜTNER, directrice de l’administration générale et des ressources humaines (11 mars 2010).

– M. Jean-Paul DELEVOYE, médiateur de la République, accompagné de M. Bernard DREYFUS, directeur général des services, et de M. Christian LE ROUX, directeur de cabinet (25 mars 2010).

– M. Roch Olivier MAISTRE, médiateur du cinéma, accompagné de Mme Isabelle GÉRARD, chargée de mission (25 mars 2010).

– M. Denis MERVILLE, médiateur national de l’énergie, accompagné de M. Bruno LECHEVIN, délégué général, et de M. Stéphane MIALOT, directeur des services (25 mars 2010).

– M. Philippe de LADOUCETTE, président de la Commission de régulation de l’énergie, accompagné de Mme LE BIHAN-GRAF, directeur général, de Mme Anne MONTEIL, directrice des relations institutionnelles et de la communication, et de Mme Nadine REDON, chef du service financier (1^{er} avril 2010).

– M. André-Claude LACOSTE, président de l’Autorité de sûreté nucléaire, accompagné de M. Marc SANSON, commissaire, de M. Jean-Christophe NIEL, directeur général, et de M. Luc CHANIAL, secrétaire général. (1er avril 2010).

– M. Jean-Ludovic SILICANI, président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, M. Philippe DISTLER, directeur général, et Mme Claire BERNARD, directrice des ressources humaines de l’administration et des finances (22 avril 2010).

– M. François LAGRANGE, président de la Commission nationale d’aménagement commercial, M. Georges VIANÈS, vice-Président de la CNAC, M. Bernard ROZENFARB, administrateur civil, M. Jérôme PICHONNIER, attaché principal et M. Joris DUMAZER, ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi (22 avril 2010).

– M. Jean-Pierre LECLERC, président de la Commission d’accès aux documents administratifs, accompagné de M. Alexandre LALLET, rapporteur général. (22 avril 2010).

– M. le professeur Laurent DEGOS, président de la Haute autorité de santé, accompagné de M. François ROMANEIX, directeur, et de M. Éric DELAS, directeur de l’administration générale et des ressources internes (29 avril 2010).

– M. Michel BOYON, président du Conseil supérieur de l’audiovisuel, accompagné de M. Olivier JAPIOT, directeur général, et de Mme Danièle BRAULT, directrice de la direction administrative et financière (29 avril 2010).

– M. Alex TÜRK, président de la Commission nationale de l’informatique et des libertés, accompagné de M. Yann PADOVA, secrétaire général (19 mai 2010).

– M. Étienne DROUARD, avocat à la Cour, cabinet Morgan, Lewis & Bockius MNP (27 mai 2010).

– M. Pierre de LAUZUN, délégué général de l’Association française des marchés financiers (AMAFI), directeur général délégué de la Fédération bancaire française (FBF), M. Bertrand de SAINT MARS, secrétaire général de l’AMAFI, Mme Annie BAC, directrice du service juridique de la FBF et Mme Séverine de COMPREIGNAC, responsable des relations institutionnelles de la FBF (27 mai 2010).

– Mme Marianne LAIGNEAU, membre de la commission droit de l’entreprise, Mme Joëlle SIMON, directrice des affaires juridiques et Mme Miriana CLERC, chargée de mission à la direction des affaires publiques du MEDEF (27 mai 2010).

– M. Philippe NUGUE, membre du Conseil national des barreaux, Mme Loraine DONNEDIEU de VABRES, avocate, M Jean François PRAT, membre du Barreau de Paris (3 juin 2010).

– Mme Nathalie HOMOBOONO, directrice générale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, au ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi (3 juin 2010).

– Mme Colette NEUVILLE, présidente de l’Association de défense des actionnaires minoritaires (10 juin 2010).

– M. Daniel LABETOULLE, président de la commission des sanctions de l’Autorité des marchés financiers (10 juin 2010).

– Mme Laurence FRANCESCHINI, directrice générale des médias et des industries culturelles, ministère de la Culture et de la communication (10 juin 2010).

– M. Roger BEAUVOIS, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, accompagné de M. Benoît NARBÉY, secrétaire général (16 juin 2010).

– M. Jean MARIMBERT, directeur général de l’Agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé (AFSSAPS) accompagné de Mme Elisabeth HERAIL, chef du service des affaires juridiques et européennes (17 juin 2010).

– M. Jean-Marc FENET, directeur-adjoint chargé de la fiscalité, ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l’État, direction générale des Finances publiques (DGFIP), (17 juin 2010).

– M. Laurent TOUVET, directeur des Libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités locales (17 juin 2010).

– Mme Valérie GERVAIS, présidente de Conso-France secrétaire générale de l’Association Force Ouvrière des consommateurs (AFOC), accompagnée de M. Hervé MONDANGE, juriste (AFOC) (17 juin 2010).

– M. Pierre-Franck CHEVET, directeur général, direction générale de l'Énergie et du climat (DGEC), ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, M. Pierre-Marie ABADIE, directeur de l'énergie et M. Philippe GUILLARD, directeur adjoint (24 juin 2010).

– M. Jean-Louis MATHIAS, directeur exécutif groupe, EDF, Mme Michèle BELLON, présidente du directoire, ERDF, M. Patrice BRUEL, délégué aux régulations, EDF, M. Jean-Marc MIRAUCOURT, directeur en charge de préparer l'évolution de l'ingénierie au service de l'exploitation, EDF et M. Bertrand LE THIEC, directeur adjoint des affaires publiques, EDF (24 juin 2010).

– Audition commune du Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC) : représenté par M. Frédéric GOLDSMITH, délégué général de l'Association des producteurs de cinéma (APC), Mme Anne POULIQUEN, déléguée générale des Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE), M. Christian ODDOS, délégué général du Syndicat des distributeurs indépendants (SDI), M. Cyril SMET, délégué Cinéma du Syndicat des producteurs indépendants (SPI), et du Bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC) représenté par Mme Julie LORIMY, déléguée générale, et Mme Maïlis BONNEAU, juriste (24 juin 2010).

2) Missions

a) France

– Visite au siège de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (18 février 2010).

b) Province du Québec et Canada (10 au 13 mai 2010)

● **Province du Québec (ville de Québec)**

10 mai 2010

– Petit déjeuner avec Mme Hélène LEGAL, consule générale de France, M. Paul-André COMEAU, professeur de droit à l'École nationale d'administration publique de Montréal, M. Jean-Charles BOU, consul général adjoint et Mme Odile RADISSE, attachée du consulat de France

– Mme Béatrice FARRAND, responsable des relations internationales, Conseil du statut de la femme du Québec

– Déjeuner avec M. Jacques SAINT-LAURENT, président, Commission de l'accès à l'information du Québec

– Mme Raymonde SAINT GERMAIN, Protecteur du citoyen du Québec

– Dîner avec Mme Hélène LEGAL, consule générale de France, M. Sylvain SIMARD, député de Richelieu, M. Yvon MARCOUX, député de VAUDREUIL, M. François BONNARDEL, député de Shefford, M. Mathieu TRAVERSY, député de Terrebonne, M. Patrick HUOT, député de Vanier et M. Henri-François GAUTRIN, député de Verdun, Assemblée nationale du Québec

11 mai 2010

– M. Marcel BLANCHET, directeur général des élections du Québec

– Déjeuner avec Mme Louise BEAUDOIN, députée de Rosemont et M. Vincent AUCLAIR, député de Vimont, vices présidents de la délégation de l'Assemblée nationale du Québec pour les relations avec l'Assemblée nationale française (DANRANF)

– M. Pierre ISSALYS, professeur de droit à l'université Laval

● **Canada (Ottawa)**

12 mai 2010

– Maître Karen MOSHER, secrétaire générale, et Me Philippe DUFRESNE, avocat conseil et directeur du contentieux, Commission canadienne des droits de la personne

– Déjeuner avec M. Robert MOULIÉ, premier conseiller, ambassade de France au Canada, M. Olivier DEPARIS, magistrat de liaison à l'ambassade et M. Jérémy GIGLIONE, stagiaire ENA

– M. Yves CÔTÉ, sous-ministre associé et Mme Ann CHAPLIN, avocate générale, section droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice du Canada

– Mme Ursula MENKE, commissaire, Agence de la consommation en matière financière du Canada

13 mai 2010

– MM. Michel ARPIN, vice-président, (radiodiffusion), Scott HUTTON, directeur exécutif, (radiodiffusion), Paul GODIN, directeur général (concurrence, coût des services et tarifs), Denis CARMEL, directeur (relations avec les médias et affaires parlementaires) et Mme Véronique LEHOUX, conseillère juridique, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

– Mme Martha HALL FINDLAY, députée de Willowdale, Ontario (membre associé des comités : accès à l'information, protection des renseignements personnels et éthique ; comptes publics ; et finances), Chambre des communes

– Déjeuner avec S. Exc. François DELATTRE, ambassadeur de France au Canada, avec MM. Denis NADEAU et André BRAËN, professeurs à la section droit civil de l'université d'Ottawa

– M. Ghislain BLANCHARD, directeur général de la réglementation et des déterminations de l'industrie et Me Claude JACQUES, avocat général, Office canadien des transports du Canada

– M. Joseph A. DAY, sénateur, président du comité des finances nationales, membre du comité de la sécurité nationale et de la défense, Sénat

c) Suède (23 juin 2010)

Matin :

- M. Mats MELIN, chef des Ombudsmans parlementaires
- Mme Cecilia WIGSTRÖM, députée libérale, membre de la commission des Lois du *Riksdag*

Déjeuner avec :

- S. Exc. M. Joël de ZORZI, ambassadeur de France en Suède
- M. Olivier LACROIX, premier conseiller, M. Philippe COSTE, ministre conseiller pour les affaires économiques, M. Olivier ROUSSEAU, conseiller économique, ambassade, M. Bernard BEDAS, conseiller social et Mme Camille-Marie BAS, attachée, ambassade de France
- Mme Gudrun PERSSON HÄRNESKOG, sous-directrice, ministère de l'Intégration et de l'égalité, ancienne secrétaire-générale du comité ayant préparé la fusion des législations contre la discrimination et les quatre Ombudsmans spécialisés dans le domaine de la discrimination
- M. Cafer UZUNEL, sous-directeur, direction de la Lutte contre les Discriminations, ministère de l'Intégration et de l'égalité
- Mme Anna-Sara LIND, docteur en droit constitutionnel, maître de conférences à la faculté de droit d'Uppsala
- M. Fredrik MALMBERG, Ombudsman des enfants
- M. Yaman AL-ZUBAIDI, responsable des relations internationales, M Domino KAI, conseiller pour le développement et Mme Naiti DEL SANTE, chargée de mission, Ombudsman pour l'égalité (*diskriminerings Ombudsmannen*)
- Mmes Charlotte CARLBERG, chef du service juridique, et Mme Christina OHLÉN, responsable des relations internationales, Autorité de supervision financière (*Finansinspektionen*)

3) Autres travaux

- Participation à une réunion de la Commission nationale du débat public (6 janvier 2010).
- Réunion de travail avec M. Alexandre TESSIER, directeur général de l'Association française des entreprises privées (AFEP), accompagné de M. François SOULMAGNON, directeur (19 mai 2010).
- Réunion de travail avec Mme Laurence CALANDRI, maître de conférences en droit public à l'université de Toulouse I (7 juillet 2010).
- Réunion de travail avec Mme Pascale IDOUX, professeur agrégé de droit public à l'université de Montpellier I (7 juillet 2010).
- Examen des conclusions du rapport sur les autorités administratives indépendantes (12 octobre 2010).

ANNEXE N°2 : QUESTIONNAIRES ENVOYÉS PAR LES RAPPORTEURS

Date d'envoi	Thème	Destinataires
26 novembre 2009	Questionnaire initial	42 AAI
25 janvier 2010	« Publics, partenaires et usagers » des AAI	42 AAI
12 février 2010	Immobilier	Principales AAI
25 mars 2010	Sanctions	AFLD, AMF, ARCEP, Autorité de la concurrence, CNIL, CRE et CSA
12 avril 2010	Médiation	Médiateur de la République, Médiateur du cinéma, Médiateur de l'énergie, Défenseur des droits et HALDE
29 avril 2010	Questionnaire adressé aux « publics, partenaires et usagers » des AAI et portant sur leurs relations avec les AAI	Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Association française des entreprises privées (AFEP), UFC-Que choisir ?, Conso France (regroupement de 7 associations de défense des consommateurs : ADEIC, AFOC, ASSECO-CFDT, INDECOSA-CGT, CGL, CNAFAL, CNL, ALLDC, FNAUT), GIE-Conseil national des barreaux, Barreau de Paris, Conférence des bâtonniers, Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), Électricité de France (EDF), Confédération générale du patronat des moyennes entreprises (CGPME), Institut national de la consommation (INC – 60millions de consommateurs), Union professionnelle artisanale (UPA), Union nationale des professions libérales (UNAPL), Confédération syndicale des familles (CSF), Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), Organisation générale des consommateurs (ORGEKO), Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC), Union féminine civique et sociale (UFCS), Union nationale des associations familiales (UNAF), Familles de France, Familles rurales, Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), AREVA, Association des opérateurs détaillant en électricité (ANODE), Union des fournisseurs d'électricité (UFE), Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN), Powéo, ENEL, Direct énergie, Réseau transport d'électricité, GDF-Suez, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, Association de défense des consommateurs ou d'actionnaires minoritaires (ADAM), Association française des marchés financiers (AMAFI), fédération bancaire française (FBF), Euronext (Bourse de Paris), Association française de gestion financière (AFG), Middlednext (association professionnelle française indépendante exclusivement représentative des valeurs moyennes cotées), Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA), Association française d'épargne retraite (AFER), Groupement associatif interprofessionnel pour l'amélioration de la retraite et de l'épargne (GAIPARE), Fédération des associations indépendantes des épargnants pour la retraite (FAIDER), LCH Clearnet (chambre de compensation), Euroclear (centralisation et gestion des règlements/livraisons), Deminor (service aux investisseurs dans des sociétés européennes), Proxinvest (conseil aux investisseurs),

		Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CABEP), Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la Culture et de la communication, Confédération des producteurs audiovisuels (CPA), Syndicat des producteurs indépendants (SPI), Confédération des producteurs, Bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC), Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC), Association des chaînes conventionnées éditrices de services (ACCES), Association des chaînes privées (ACP), TF1, France Télévision, Groupe Canal Plus, Groupe M6, Iliad (Free), Numéricâble, Radio France, Syndicat des réseaux radiophoniques nationaux, Confédération nationale de radios associatives (CNRA), UNISDA (Union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs), Agence nationale des fréquences (ANFR), Centre national du cinéma (CNC), Direction générale des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Fédération des ventes à distance (FEVAD), Morgan Lewis, cabinet d'avocats international, Direction générale de la police nationale (DGPN) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Direction générale de la santé (DGS) du ministère de la Santé et des sports, Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, TRACFIN (Service à compétence nationale du traitement du renseignement et action contre les circuits clandestins) du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), SOS Racisme, RATP, Unédic/Pôle emploi, INSEE, Direction générale de l'organisation des soins (DGOS) du ministère de la Santé et des sports, Agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé (AFSSAPS), Fédération hospitalière de France (FHF), Les entreprises du médicament (LEEM), Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (SNITEM), Institut de veille sanitaire (INVS), Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), Conseil national de l'ordre des médecins, Comité inter-associatif sur la santé (CISS), Confédération des syndicats médicaux français (CSMF), Union régionale des médecins libéraux d'Île-de-France, Union nationale des médecins libéraux
25 mai 2010	Droit comparé sur les AAI	Parlements et ambassades de France en Suède, Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni et États-Unis
7 juin 2010	Budget	42 AAI
8 juillet 2010	Régime de congés	AAI employant plus de 20 agents
8 juillet 2010	Réactions des AAI aux propositions des « publics, partenaires, usagers »	CSA, ARCEP, CNIL, HAS, CRE, HALDE, Autorité de la concurrence, AMF et ASN

**ANNEXE N° 3 :
LISTE DES AAI FAISANT L'OBJET DU PRÉSENT RAPPORT**

1	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	AERES
2	Agence française de lutte contre le dopage	AFLD
3	Autorité de la concurrence	
4	Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles	ACAM ⁽¹⁾
5	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	ACNUSA
6	Autorité des marchés financiers	AMF
7	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	ARCEP
8	Autorité de régulation des mesures techniques	ARMT ⁽²⁾
9	Autorité de sûreté nucléaire	ASN
10	Bureau central de tarification	BCT
11	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	CCNE
12	Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement	CECEI ⁽³⁾
13	Commission d'accès aux documents administratifs	CADA
14	Commission bancaire	CB ⁽⁴⁾
15	Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	
16	Commission consultative du secret de la défense nationale	CCSDN
17	Commission des infractions fiscales	CIF
18	Commission nationale d'aménagement commercial	CNAC
19	Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques	CNCCFP
20	Commission nationale consultative des droits de l'homme	CNCDH
21	Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	
22	Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité	CNCIS
23	Commission nationale du débat public	CNDP
24	Commission nationale de déontologie de la sécurité	CNDS
25	Commission nationale de l'informatique et des libertés	CNIL
26	Commission paritaire des publications et agences de presse	CPPAP
27	Commission des participations et des transferts	CPT
28	Commission de régulation de l'énergie	CRE
29	Commission de la sécurité des consommateurs	CSC
30	Commission des sondages	
31	Commission pour la transparence financière de la vie politique	
32	Conseil supérieur de l'Agence France-Presse	
33	Conseil supérieur de l'audiovisuel	CSA
34	Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	CVV
35	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	CGLPL
36	Défenseur des enfants	
37	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	HALDE
38	Haute autorité de santé	HAS
39	Haut conseil du commissariat aux comptes	H3C
40	Médiateur du cinéma	
41	Médiateur national de l'énergie	MNE
42	Médiateur de la République	

(1) Autorité fusionnée dans l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

(2) Autorité remplacée par la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).

(3) Autorité fusionnée dans l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

(4) Autorité fusionnée dans l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

**ANNEXE N° 4 :
LISTE DES AAI PUBLIÉE SUR LE SITE INTERNET LÉGIFRANCE**

Dernière mise à jour le 14 mai 2010

http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm

<p align="center">Agence française de lutte contre le dopage (ALFD) (remplace le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage - CPLD)</p>	<p>Qualifiée d'autorité publique indépendante par l'article 2 de la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs (codifié à l'article L. 3612-1 du code de la santé publique transféré à l'article L. 232-5 du code du sport par l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport, article 5)</p>
<p>Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 9 de la loi de programme pour la recherche n°2006-450 du 18 avril 2006 codifié à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche</p>
<p>Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article L. 227-1 du code de l'aviation civile modifié par la LOI n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 - art. 48</p>
<p>Autorité de contrôle prudentiel (ACP)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1 de 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</p>
<p>Autorité des marchés financiers (AMF) (fusion de la commission des opérations de bourse [COB], du conseil des marchés financiers [CMF] et du conseil de discipline de la gestion financière [CDGF])</p>	<p>Qualifiée d'autorité publique indépendante et dotée de la personnalité morale par l'article 2 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière modifiant l'article L. 621-1 du code monétaire et financier). Fusionne : - la Commission des opérations de Bourse (créée par l'ordonnance n° 67-836 du 28 septembre 1967 modifiée destinée à encourager l'épargne et le développement du marché financier) ; - le Conseil des marchés financiers (créé par la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 de modernisation des activités financières : art. 27 et suiv.) ; - le conseil de discipline de la gestion financière (loi n° 89-531 du 2 août 1989 relative à la sécurité et à la transparence des marchés financiers, article 37 créant le conseil de discipline des OPCVM, inséré aux articles 33-1 et suiv. de la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances, transformé en conseil de discipline de la gestion financière par l'article 40 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).</p>
<p>Autorité de la concurrence (anciennement Conseil de la Concurrence)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 95 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (Art.L. 461-1.-I. du code de commerce)</p>
<p>Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)</p>	<p>Qualifiée d'autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale par l'article 11 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports</p>
<p>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)</p>	<p>L'autorité de régulation des télécommunications (ART), devenue ARCEP par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, a été qualifiée d'autorité administrative indépendante par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.</p>
<p>Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 34-I de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne</p>

<p><u>Autorité de sûreté nucléaire (ASN)</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 4 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire</p>
<p><u>Bureau central de tarification.</u> <u>(BCT)</u></p>	<p>Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par la loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction (article 12, codifié au code des assurances : articles L. 243-4 à L. 243-6).</p>
<p>Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé. <u>(CCNE)</u></p>	<p>Qualifié d'autorité indépendante (article L. 1412-2 du code de la santé publique dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 1er de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique)</p>
<p><u>Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 10 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. Créée par les articles 5 et suiv. de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal</p>
<p>Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles</p>	<p>Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par la loi du 13 janvier 1941 portant simplification, coordination et renforcement des dispositions du code des impôts directs, annexe I, livre III, créant l'article 352 bis, devenu article 1652 du code général des impôts.</p>
<p>Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1er de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, codifié à l'article L. 2312-1 du code de la défense</p>
<p>Commission des infractions fiscales</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l' article 1er de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 modifiée accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, codifié à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales</p>
<p><u>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP)</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale modifiant l'article L. 52-14 du code électoral. Cette qualification résultait déjà d'une décision du Conseil constitutionnel n° 91-1141 du 31 juillet 1991, « AN Paris (13e circ.) ».</p>
<p>Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Article 13 du 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</p>
<p>Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)</p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications</p>
<p><u>Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)</u></p>	<p>La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. La commission exerce sa mission en toute indépendance. (Article 1 de la loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme)</p> <p>Elle se définit comme une institution nationale des droits de l'homme au sens de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993.</p>

<p><u>Commission nationale du débat public (CNDP)</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité codifié à l'article L. 121-1 du code de l'environnement. Créée par l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement</p>
<p><u>Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 1er de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité</p>
<p>Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)</p>	<p>Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 32 et 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, codifiés aux articles L. 720-10 et L. 720-11 du code de commerce, modifié par l'article 102 XXVIII de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 (entrée en vigueur à la date de publication du décret n°2008-1212 du 24 novembre 2008, art 7 et 8)</p>
<p><u>Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)</u>. <u>Accès aux délibérations sur Légifrance</u></p>	<p>Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l'article 11 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.</p>
<p>Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'article 8 bis de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse</p>
<p>Commission des participations et des transferts</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. La Commission de la privatisation a été créée par les articles 3 et 3-1 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations devenue commission des participations et des transferts en vertu du décret n° 98-315 du 27 avril 1998</p>
<p><u>Commission de régulation de l'énergie (CRE)</u> (anciennement : commission de régulation de l'électricité)</p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 28 et suiv. de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. La commission de régulation de l'électricité est devenue commission de régulation de l'énergie par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, qui a élargi ses pouvoirs à la production et à la distribution de gaz naturel.</p>
<p><u>Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)</u></p>	<p>Considérée comme autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 13 et suiv. de la loi n° 83-66 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs, codifiées aux articles L. 224-1 et suiv. du code de la consommation</p>
<p><u>Commission des sondages</u></p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par les articles 5 et suiv. de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion et modifiée par la loi n° 2002-214 du 19 février 2002</p>
<p><u>Commission pour la transparence financière de la vie politique</u></p>	<p>Considérée comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créée par l'article 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la commission pour la transparence financière de la vie politique.</p>
<p>Conseil supérieur de l'agence France-Presse</p>	<p>Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l' article 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 modifiée portant statut de l'agence France Presse</p>
<p><u>Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)</u></p>	<p>Qualifié d'autorité indépendante par l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication</p>

<u>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</u>	Qualifié d'autorité indépendante par l' article 1 loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté
<u>Défenseur des enfants</u>	Qualifié d'autorité indépendante par l' article 1er de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants
<u>Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)</u>	Qualifiée d'autorité administrative indépendante par l' article 1er de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
<u>Haute autorité de santé (HAS)</u>	Qualifié d'autorité publique indépendante à caractère scientifique et dotée de la personnalité morale par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie l'article codifié à l' article L. 161-37 du code de la sécurité sociale
<u>Haut conseil du commissariat au comptes (H3C)</u>	Qualifié d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale par l'article L. 821-1 du code de commerce
Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	Qualifiée d'autorité publique indépendante par l' article 5 de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, codifié à l'article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle
<u>Médiateur national de l'énergie</u>	Autorité créée par l' article 7 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie
<u>Médiateur de la République</u>	Qualifié d'autorité indépendante par l' article 1er de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur. Voir aussi : Arrêt du Conseil d'État, Assemblée, 10 juillet 1981, Retail (publié au recueil Lebon, p. 303).
<u>Médiateur du cinéma</u>	Considéré comme une autorité administrative indépendante par l'étude du Conseil d'État de 2001. Créé par l' article 92 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle modifié et codifié aux articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du cinéma et de l'image animée.

Note : le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques figurait en début d'étude dans la liste de Légifrance, mais en a disparu depuis.

**ANNEXE N° 5 :
DATES DE CRÉATION DES AAI**

Date	AAI existantes	Anciennes AAI
1941	Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles (loi du 13 janvier 1941)	
1947		Commission nationale consultative des droits de l'homme (arrêté du 27 mars 1947)
1950	Commission paritaire des publications et agences de presse (décret n° 50-360 du 25 mars 1950)	
1957	Conseil supérieur de l'agence France-Presse (loi n° 57-32 du 10 janvier 1957)	
1958	Bureau central de tarification - BCT (loi n° 58-208 du 27 février 1958)	
1964	Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République (décret n° 64-231 du 14 mars 1964)	
1967		Commission des opérations de bourse - COB (ordonnance n° 67-836 du 28 septembre 1967)
1973	Médiateur de la République (loi n° 73-6 du 3 janvier 1973)	
1977	– Commission des sondages (loi n° 77-808 du 19 juillet 1977) – Commission des infractions fiscales - CIF (loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977)	Commission de la concurrence (loi n° 77-806 du 19 juillet 1977)
1978	– Bureau central de tarification - BCT (loi n° 78-12 du 4 janvier 1978) – Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) – Commission d'accès aux documents administratifs - CADA (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)	
1982	Médiateur du cinéma (loi n° 82-652 du 29 juillet 1982)	Haute autorité de la communication audiovisuelle (loi n°82-652 du 29 juillet 1982)
1983	Commission de la sécurité des consommateurs - CSC (loi n° 83-660 du 21 juillet 1983)	
1984		– Commission bancaire (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984) – Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement - CECEI (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984) – Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (loi n° 84-52 du 26 janvier 1984) – Haute autorité de la communication audiovisuelle (loi n° 84-742 du 1 ^{er} août 1984)
1986	Commission des participations et des transferts - CPT (loi n° 86-912 du 6 août 1986)	– Commission nationale de la communication et des libertés (loi n°86-1067 du 30 septembre 1986) [succède à la HACA] – Conseil de la concurrence (ordonnance n° 86-1243 du 1 ^{er} décembre 1986) [succède à la Commission de la concurrence]
1988	Commission pour la transparence financière de la vie politique (loi n° 88-227 du 11 mars 1988)	
1989	Conseil supérieur de l'audiovisuel - CSA (loi n° 89-25 du 17 janvier 1989) [fait suite à la HACA et à la CNCL]	– Commission de contrôle des assurances (loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989) – Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989)

1990	Commission de contrôle des campagnes électorales et des financements politiques (loi n° 90-55 du 15 janvier 1990)	
1991	Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (loi n° 91-646 du 10 juillet 1991)	
1993		Commission nationale d'équipement commercial - CNEC (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993)
1995		Commission nationale du débat public - CNDP (loi n° 95-101 du 2 février 1995)
1996		– Autorité de régulation des télécommunications – ART (loi n° 96-659 du 26 juillet 1996) – Conseil de discipline de la gestion financière (loi n° 96-597 du 2 juillet 1996) [remplace le Conseil de discipline des OPCVM] – Conseil des marchés financiers (loi n° 96-597 du 2 juillet 1996) [personnalité morale]
1998	Commission consultative du secret de la défense nationale (loi n° 98-567 du 8 juillet 1998)	
1999	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaire - ACNUSA (loi n° 99-588 du 12 juillet 1999)	Conseil de prévention et de lutte contre le dopage - CPLD (loi n° 99-233 du 23 mars 1999)
2000	– Commission de régulation de l'électricité - CRE (loi n° 2000-101 du 10 février 2000) – Commission nationale de déontologie de la sécurité - CNDS (loi n°2000-494 du 6 juin 2000) – Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000) [personnalité morale] – Défenseur des enfants (loi n° 2000-196 du 6 mars 2000)	
2002	Commission nationale du débat public - CNDP (loi n° 2002-276 du 27 février 2002) [refonde la CNDP créée en 1995]	
2003	– Autorité des marchés financiers - AMF (loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003) [fusionne la COB, le CMF, et le CDGF] [API] – Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - ARCEP (loi n° 2005-516 du 20 mai 2005) [succède à l'ART] – Haut Conseil du commissariat aux comptes – H3C (loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003) [devenu API en vertu de l'article 86 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008]	Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles - ACAM (loi n° 2003-706 du 1 ^{er} août 2003) [fusionne la CCA et la CCMIP] [API]
2004	– Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité - HALDE (loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004) – Haute autorité de santé (loi n° 2004-810 du 13 août 2004) [API]	
2006	– Autorité de sûreté nucléaire - ASN (loi n°2006-686 du 13 juin 2006) – Agence française de lutte contre le dopage - AFLD (loi n° 2006-405 du 5 avril 2006) [fait suite au CPLD] [API] – Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – AERES (loi n°2006-450 du 18 avril 2006) [fait suite au Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel] – Médiateur national de l'énergie - MNE (loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006) [API]	Autorité de régulation des mesures techniques - ARMT (loi n° 2006-961 du 1 ^{er} août 2006)

2007	<ul style="list-style-type: none"> – Commission nationale consultative des droits de l’homme (loi n° 2007-292 du 5 mars 2007) [refonde la CNCDH créée en 1947] – Contrôleur général des lieux de privation de liberté – CGLPL (loi 2007-1545 du 30 octobre 2007) 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> – Autorité de la concurrence (loi n° 2008-776 du 4 août 2008) [succède au Conseil de la concurrence] – Commission nationale d’aménagement commercial – CNAC (loi du 4 août 2008, dite « loi de modernisation de l’économie (LME) ») [remplace la CNEC] ⁽⁵⁾ 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> – Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet - HADOPI (loi n° 2009-669 du 12 juin 2009) [succède à l’ARMT] [API] – Autorité de régulation des activités ferroviaires - ARAF (loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009) 	
2010	<ul style="list-style-type: none"> – Autorité de contrôle prudentiel [ACP] [fusionne l’ACAM, la Commission bancaire et la CECEI] (Ordonnance du 21 janvier 2010 et projet de loi de régulation bancaire et financière déposé le 16 décembre 2009) – Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) (loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne). 	

(5) La proposition de loi (n° 2490) déposée le 3 mai 2010 par M. Patrick Ollier et plusieurs de ses collègues supprime la CNAC. Après une première lecture à l’Assemblée nationale, le texte est en cours d’examen au Sénat.

**ANNEXE N° 6 :
CARACTÉRISTIQUES DES PRÉSIDENTS DES AAI**

AAI	AERES
Origine professionnelle	Jean-François DHAINAUT. Docteur en médecine et en biologie. Universitaire.
Mode de désignation	Décret pris sur le rapport du ministre chargé de la recherche et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.
Modalité d'exercice du mandat	Temps complet.
Durée de d'exercice du mandat	4 ans.
Début/fin du mandat	11 juillet 2007 – 20 mars 2011 (le président actuel achevant le mandat entamé par son prédécesseur nommé le 21 mars 2007).
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Le mandat de président comme celui de tout membre du conseil est incompatible avec la fonction d'expert auprès de l'agence, de président ou de directeur d'établissement ou d'organisme d'enseignement supérieur ou de recherche ainsi qu'avec la qualité de président de section du conseil national des universités ou du Comité national de la recherche scientifique ou de toute autre instance d'évaluation mentionnée à l'article L. 321-2 du code de la recherche, ainsi que de membre du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche et du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie.
Commentaires	

AAI	AFLD
Origine professionnelle	Pierre BORDRY. Conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	29 juillet 2005 – 28 juillet 2011.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois sans limite d'âge.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Comme chacun des membres du Collège, le Président doit, en vertu de l'article D. 232-20 du code du sport, prêter le serment suivant, lors de la première séance qui suit sa nomination : « Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions de membre du collège de l'Agence française de lutte contre le dopage et d'observer en tout les devoirs qu'elles m'imposent. Je jure également de ne jamais rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance en tant que membre de ce collège. »

AAI	Autorité de la concurrence
Origine professionnelle	Bruno LASSERRE. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Décret du Président de la République pris après avis des commissions parlementaires compétentes en matière de concurrence. Nommé en raison de ses compétences dans les domaines juridiques et économiques.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	Nommé le 14 janvier 2009 et a pris ses fonctions le 2 mars 2009. Fin de mandat en 2015 (président du Conseil de la concurrence depuis le 29 juillet 2004).
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Droit commun des incompatibilités prévues pour les emplois publics (article L. 461-2 du Code du commerce).
Commentaires	

AAI	ACAM
Origine professionnelle	Philippe JURGENSEN. Inspecteur général des finances.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	A débuté le 17 juillet 2004 et a été renouvelé le 16 juillet 2009. Fin de mandat le 15 juillet 2014.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Les membres de l'Autorité ne peuvent en aucun cas, pendant la durée de leur mandat, recevoir de rétribution d'aucune sorte d'une entreprise d'assurance, d'un établissement de crédit, d'une mutuelle, union ou fédération régie par le code de la mutualité ou d'une institution de prévoyance (article L 310-12-2 du code des assurances).
Commentaires	

AAI	ACNUSA
Origine professionnelle	Patricia LEMOYNE de FORGES. Fonctionnaire détachée. Président de tribunal administratif et de cour administrative d'appel.
Mode de désignation	Décret pris en Conseil des ministres.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	9 mars 2006 – 8 mars 2012.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Incompatibilité avec l'exercice de toute activité professionnelle publique ou privée et de toute responsabilité associative, donnant à son titulaire un intérêt direct ou indirect à l'activité des aéroports. Incompatibilité également avec l'exercice de tout mandat électif, ainsi qu'avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise des secteurs aéronautique ou aéroportuaire.
Commentaires	

AAI	AMF
Origine professionnelle	Jean-Pierre JOUYET. Inspecteur des finances. Ancien secrétaire d'État.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	12 décembre 2008 – 11 décembre 2013.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Incompatibilités prévues pour les emplois publics.
Commentaires	

AAI	ARCEP
Origine professionnelle	Jean-Ludovic SILICANI. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Décret du Président de la République après avis favorable de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale et de la commission des affaires économiques du Sénat. Selon la loi n°2007-309 du 5 mars 2007, ces commissions disposent d'un pouvoir de veto.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	8 mai 2009 – 7 mai 2014.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	<p>Respect de règles rappelées dans la décision n°2007-0461 de l'Autorité du 7 juin 2007 adoptant la charte de déontologie des membres de l'Autorité, correspondent aux principes déontologiques s'appliquant à tout agent public (secret professionnel, obligation de discrétion, devoir de réserve, interdiction de prise illégale d'intérêts, etc.) et aux dispositions déontologiques spécifiques applicables aux membres de l'Autorité pendant la durée de leurs fonctions.</p> <p>Ainsi, aux termes de l'article 131 du CPCE, la fonction de membre de l'Autorité est incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur postal ou des secteurs des communications électroniques, de l'audiovisuel ou de l'informatique. Les membres de l'Autorité ne peuvent être membres de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques. Les membres de l'autorité sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions. Ils sont tenus à l'obligation de discrétion pour ce qui concerne les procédures de règlement de différends et de sanctions conduites par ou devant l'autorité et les délibérations correspondantes.</p> <p>A l'issue de leur mandat, ils doivent respecter les dispositions de l'article 432-13 du code pénal et doivent recueillir l'avis de la commission de déontologie s'ils souhaitent exercer une activité dans le secteur privé, dans le délai de trois ans suivant la cessation de leurs fonctions à l'Autorité.</p>
Commentaires	

AAI	ARMT/ HADOPI
Origine professionnelle	Jean MUTISELLI. Conseiller d'État.
Mode de désignation	ARMT : article L331-18, modifié par HADOPI, article L331-16 du Code de la propriété intellectuelle : Élu par les membres parmi l'un des trois magistrats désignés par le Conseil d'État, la Cour de cassation et la Cour des comptes.
Modalité d'exercice du mandat	La loi ne prévoit aucune modalité d'exercice du mandat. Les modalités de rémunération sont cependant celles d'une activité accessoire.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	24 mai 2007 – 23 mai 2013.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	<p>ARMT article L331-19 modifié par HADOPI : Article L331-18 du Code de propriété intellectuelle :</p> <p>Les fonctions de membre et de secrétaire général de la Haute Autorité sont incompatibles avec le fait d'exercer ou d'avoir exercé, au cours des trois dernières années :</p> <p>1° Les fonctions de dirigeant, de salarié ou de conseiller d'une société régie par le titre II du présent livre ;</p> <p>2° Les fonctions de dirigeant, de salarié ou de conseiller d'une entreprise exerçant une activité de production de phonogrammes ou de vidéogrammes ou d'édition d'œuvres protégées par un droit d'auteur ou des droits voisins ;</p> <p>3° Les fonctions de dirigeant, de salarié ou de conseiller d'une entreprise de communication audiovisuelle ;</p> <p>4° Les fonctions de dirigeant, de salarié ou de conseiller d'une entreprise offrant des services de mise à disposition d'œuvres ou d'objets protégés par un droit d'auteur ou des droits voisins ;</p> <p>5° Les fonctions de dirigeant, de salarié ou de conseiller d'une entreprise dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne.</p> <p>II. - Après la cessation de leurs fonctions, les membres de la Haute Autorité et son secrétaire général sont soumis aux dispositions de l'article 432-13 du code pénal.</p> <p>Les membres de la Haute Autorité et son secrétaire général ne peuvent, directement ou indirectement, détenir d'intérêts dans une société ou entreprise mentionnée au I du présent article.</p> <p>Un décret fixe le modèle de déclaration d'intérêts que chaque membre doit déposer au moment de sa désignation.</p> <p>Aucun membre de la Haute Autorité ne peut participer à une délibération concernant une entreprise ou une société contrôlée, au sens de l'article L233-16 du code de commerce, par une entreprise dans laquelle il a, au cours des trois années précédant la délibération, exercé des fonctions ou détenu un mandat.</p>
Commentaires	Les règles applicables au Président sont identiques entre l'ARMT et HADOPI.

AAI	ASN
Origine professionnelle	André-Claude LACOSTE. Polytechnicien. Haut fonctionnaire.
Mode de désignation	Nommé par Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	8 novembre 2006 – 7 novembre 2012.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Article 13 de la loi TSN : La fonction de membre du collège est incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif et tout autre emploi public. Par ailleurs, et en application de ce même article, dès leur nomination, les membres du collège établissent une déclaration mentionnant les intérêts qu'ils détiennent ou ont détenus au cours des déclarations, déposée au siège de l'autorité est mise à jour. Aucun membre ne peut détenir, au cours de son mandat, d'intérêt de nature à affecter son indépendance ou son impartialité.
Commentaires	Le Président de la République peut mettre fin aux fonctions d'un membre du collège en cas de manquement grave à ses obligations.

AAI	Bureau central de tarification
Origine professionnelle	Laurent LEVENEUR. Professeur de droit à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas.
Mode de désignation	Arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances. Il est choisi parmi les conseillers d'État, les conseillers à la Cour de cassation, les conseillers maîtres à la Cour des comptes ou les professeurs des disciplines juridiques des universités en activité ou honoraires.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	A débuté en 2006 et a été renouvelé par arrêté du 27 décembre 2007.
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Article R250-1 du Code des assurances.

AAI	Comité consultatif national d'éthique
Origine professionnelle	Alain GRIMFELD. Professeur de médecine.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	2 ans.
Début/fin du mandat	19 février 2008 – 18 février 2010 (Renouvelé).
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	

AAI	CECEI
Origine professionnelle	Christian NOYER. Gouverneur de la Banque de France.
Mode de désignation	Membre de droit.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	Durée de son mandat de Gouverneur : 6 ans.
Début/fin du mandat	1 ^{er} novembre 2009 – 31 octobre 2015 (second mandat).
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Le Gouverneur de la Banque de France est nommé par Décret du Président de la République sur proposition du ministre chargé de l'économie pour une durée de 6 ans (article L142-8 du Code monétaire et financier). L'article L612-3 du Code monétaire et financier précisant la composition du CECEI a été supprimé par l'ordonnance du 21.01.10 qui remplace la CECEI par l'ACP.

AAI	Commission d'accès aux documents administratifs
Origine professionnelle	Jean-Pierre LECLERC. Président de section honoraire du Conseil d'État. Un président suppléant est nommé dans les mêmes conditions que le président titulaire : le président suppléant actuel est Serge Daël, conseiller d'État, nommé à compter du 2 juillet 2008. Son mandat est également d'une durée de trois ans. Même régime d'incompatibilité que le président. Le président suppléant assiste aux séances de la commission. Il perçoit une indemnité mensuelle, à l'exclusion de toute autre rémunération ou avantage de 400 € bruts.
Mode de désignation	Désigné par le vice-président du Conseil d'État et nommé par Décret du Premier ministre.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	19 septembre 2008 - 18 septembre 2011 (second mandat).
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Les textes en vigueur ne prévoient pas d'incompatibilité particulière. Toutefois, pour les membres de la formation restreinte de la commission qui statue en matière de sanction et dont le président est également président de droit, il est prévu qu'il ne peut siéger : – s'il détient un intérêt direct ou indirect à l'affaire qui fait l'objet de la délibération, exerce des fonctions ou une activité professionnelle ou détient un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la commission ou de la personne mise en cause ; – s'il a, au cours des trois années précédentes la saisine de la commission, détenu un intérêt direct ou indirect dans l'affaire qui fait l'objet de la délibération, exercé des fonctions ou une activité professionnelle ou détenu un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la commission ou de la personne mise en cause.
Commentaires	

AAI	Commission Bancaire
Origine professionnelle	Christian NOYER. Gouverneur de la Banque de France.
Mode de désignation	Membre de droit.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	Durée de mandat de Gouverneur de la Banque de France : 6 ans.
Début/fin du mandat	1 ^{er} novembre 2009 – 31 octobre 2015 (second mandat).
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Le Gouverneur de la Banque de France est nommé par Décret du Président de la République sur proposition du Ministre chargé de l'économie pour une durée de 6 ans (article L142-8 du Code monétaire et financier). L'article L613-3 du Code monétaire et financier précisant la composition de la Commission Bancaire a été supprimé par l'ordonnance du 21.01.10 qui instaure l'ACP.

AAI	Commission centrale des infractions en matière de bénéfices agricoles
Origine professionnelle	François LAVONDE. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Nommé par arrêté du ministre du budget sur proposition du vice-président du Conseil d'État.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	Pas de durée limite.
Début/fin du mandat	12 novembre 1991.
Caractère renouvelable	Sans objet.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Il existe un président suppléant, Jean QUERENET ONFROY de BREVILLE, Conseiller d'État, nommé par l'arrêté du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État le 13 février 1992 su proposition du vice-président du Conseil d'État.

AAI	CCSDN
Origine professionnelle	Jacques BELLE. Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.
Mode de désignation	Nommé par Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	28 janvier 2005 – 27 janvier 2011.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	

AAI	Commission des infractions fiscales
Origine professionnelle	J.F. de VULPILLIERES. Conseiller d'État honoraire.
Mode de désignation	Nommé par Décret du ministre du Budget.
Modalité d'exercice du mandat	Non précisé.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	9 octobre 2009 – 8 octobre 2012.
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Non précisé.
Commentaires	

AAI	CNAC
Origine professionnelle	François LAGRANGE. Conseiller d'État honoraire.
Mode de désignation	Désigné par le vice-président du Conseil d'État. Nommé par Décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce.
Modalité d'exercice du mandat	Non précisé.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	20 mai 2009 – 19 mai 2015.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Article L751-7 du Code du commerce : Tout membre de la commission nationale informe le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique. Aucun membre de la commission nationale ne peut délibérer dans une affaire où il a intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.
Commentaires	

AAI	CNCCFP
Origine professionnelle	François LOGEROT. Premier président honoraire de la Cour des comptes.
Mode de désignation	Élu par ses pairs et nommé par arrêté du Premier ministre.
Modalité d'exercice du mandat	Quasi temps plein ou à deux tiers du temps selon les périodes.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	9 mai 2005 – 8 mai 2010
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Le vice-président, haut magistrat honoraire peut être également amené à présider les séances en cas d'empêchement du président.

AAI	CNCDH
Origine professionnelle	Yves REPIQUET. Bâtonnier.
Mode de désignation	Nommé par Arrêté du Premier ministre parmi les membres de la commission mentionnés aux paragraphes a et b de l'article 4 du décret n° 2007-1137.
Modalité d'exercice du mandat	Non précisé.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	1 ^{er} avril 2009 – 31 mars 2012.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucune incompatibilité, sinon celle de l'appartenance à la fonction publique.
Commentaires	Deux vice-présidents sont élus par l'assemblée plénière, l'un parmi les membres titulaires de la commission mentionnés au paragraphe a de l'article 4 du décret n° 2007-1137 et l'autre parmi les membres titulaires mentionnés au paragraphe b du même article. Leur mandat est de trois ans renouvelable une fois.

AAI	CNCCPR
Origine professionnelle	Jean-Marc SAUVE. Vice-président du Conseil d'État.
Mode de désignation	Membre de droit (article 13 du décret du 8 mars 2001)
Modalité d'exercice du mandat	Intermittent.
Durée de d'exercice du mandat	Sans objet.
Début/fin du mandat	3 octobre 2006.
Caractère renouvelable	Sans objet.
Incompatibilités	Sans objet.
Commentaires	Le Vice-président du Conseil d'État est nommé par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Article L. 133-1 du Code de la justice administrative.

AAI	CNCIS
Origine professionnelle	Hervé PELLETIER. Président de chambre à la Cour de cassation.
Mode de désignation	Désigné sur une liste de 4 noms établie conjointement par le Vice-président du Conseil d'État et le Premier Président de la Cour de cassation par décret du Président de la République (article 13 de la loi du 10 juillet 1991).
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	3 octobre 2009 – 2 octobre 2015.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	La qualité de membre de la Commission est incompatible avec celle de membre du Gouvernement.
Commentaires	

AAI	CNDP
Nombre	Philippe DESLANDES. Préfet.
Mode de désignation	Nommé par Décret du Président de la République. Décret du 18 février 2008.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	19 février 2008 – 17 février 2013.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Sa seule incompatibilité spécifique prévue outre celles des membres de la fonction publique est celle de l'art R. 121.7.I qui interdit au Président de la CNDP d'être Président ou membre d'une commission particulière.
Commentaires	

AAI	CNDS
Nombre	Roger BEAUVOIS. Président honoraire de la Cour de cassation.
Mode de désignation	Nommé par Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	31 décembre 2007 – 5 décembre 2012.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	La qualité de membre de la commission est incompatible avec l'exercice, à titre principal, d'activités dans le domaine de la sécurité. Les parlementaires membres de la commission cessent d'y exercer leurs fonctions lorsqu'ils cessent d'appartenir à l'assemblée au titre de laquelle ils ont été désignés.
Commentaires	

AAI	CNIL
Origine professionnelle	Alex TÜRK. Sénateur.
Mode de désignation	La commission élit en son sein un président et deux vice-présidents, dont un vice-président délégué.
Modalité d'exercice du mandat	Non précisé.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	3 février 2004 – septembre 2011 (*) (*) Sénateur, il siège pour la « durée de son mandat à l'origine de sa désignation », article 13, II de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucun membre de la commission ne peut : – participer à une délibération ou procéder à des vérifications relatives à un organisme au sein duquel il détient un intérêt, direct ou indirect, exerce des fonctions ou détient un mandat, – participer à une délibération ou procéder à des vérifications relatives à un organisme au sein duquel il a, au cours des trente-six mois précédant la délibération ou les vérifications, détenu un intérêt direct ou indirect, exercé des fonctions ou détenu un mandat.
Commentaires	Article 13 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 : la commission élit en son sein un président et deux vice-présidents, dont un vice-président délégué. Ils composent le bureau. Le mandat de membre de la CNIL ne peut excéder dix ans pour les députés, sénateurs et membres du Conseil économique et social.

AAI	CPPAP
Origine professionnelle	Pierre BORDRY. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Nommé par arrêté du ministre chargé de la communication.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	25 juin 2007 – 24 juin 2010.
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Les textes relatifs à la CPPAP ne prévoient pas d'incompatibilité générale avec la qualité de Président ou de membre de la Commission. Par ailleurs le règlement intérieur dont la Commission s'est dotée, en application de l'article 10 de l'article de 1997 précité, prévoit qu'un membre de la Commission ne peut assister à une délibération, ni prendre part au vote lorsqu'il a un intérêt financier direct ou indirect au résultat de ceux-ci.
Commentaires	Initialement nommé par arrêté du 3 août 2004, son mandat a été reconduit à l'occasion du renouvellement général des membres de la Commission, intervenu par arrêté du 25 juin 2007.

AAI	Commission des participations et des transferts
Origine professionnelle	Bernard SCHNEITER. Inspecteur des finances.
Mode de désignation	Nommé par Décret du Premier ministre.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	18 septembre 2008 – 17 septembre 2013.
Caractère renouvelable	Non précisé.
Incompatibilités	Les fonctions de membre de la Commission sont incompatibles avec « tout mandat de membre du conseil d'administration, du directoire ou du conseil de surveillance d'une société commerciale par actions ou toute activité rétribuée au service d'une telle société, de nature à les rendre dépendants des acquéreurs éventuels ». Dans les cinq ans suivant leur cessation de fonction, les membres de la Commission « ne peuvent devenir membres d'un conseil d'administration, d'un directoire ou d'un conseil de surveillance d'une entreprise qui s'est porté acquéreur de participations antérieurement détenues par l'État, ou d'une de ses filiales, ou exercer une activité rétribuée par de telles entreprises ».
Commentaires	

AAI	CRE
Origine professionnelle	Philippe de LADOUCKETTE. Docteur ès sciences économiques et en sociologie.
Mode de désignation	Décret du Président de la République. Nommé en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique après avis des commissions du Parlement compétentes en matière d'énergie.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	18 avril 2006 - 17 avril 2012.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Incompatibilité avec toute activité professionnelle, tout mandat électif communal, départemental, régional, national ou européen, la qualité de membre du Conseil économique et social, tout emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur de l'énergie.
Commentaires	

AAI	Commission de la sécurité des consommateurs
Origine professionnelle	Luc MACHARD. Conseiller référendaire à la Cour des comptes.
Mode de désignation	Le président est nommé par décret en Conseil des ministres (article L. 224-1 du code de la consommation).
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	7 octobre 2009 – 6 octobre 2014 (second mandat).
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucune incompatibilité n'est fixée par les textes, en particulier par le code de la consommation.
Commentaires	

AAI	Commission des sondages
Origine professionnelle	Marie-Eve AUBIN. Président de section au Conseil d'État.
Mode de désignation	Le Président est nommé par décret, sur proposition du vice-président du Conseil d'État.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	21 février 2009 – 20 février 2012.
Caractère renouvelable	Non précisé.
Incompatibilités	<p>Cette fonction, comme celle des autres membres de la commission, est incompatible avec celles d'administrateur, de gérant, de membre du directoire ou de directeur général unique ou de membre du conseil de surveillance d'une société de presse, de sondage d'opinion ou de radiodiffusion ainsi qu'avec celles de membre du conseil d'administration des sociétés et établissements de radiodiffusion ou de télévision créés par la loi du 7 août 1974.</p> <p>Ces fonctions sont également incompatibles avec la qualité de détenteur de plus de 10 % du capital social de l'une des sociétés prévues à l'alinéa précédent (article 4 du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978).</p> <p>Ces fonctions sont également incompatibles avec le fait de percevoir ou d'avoir perçu dans les trois dernières années précédant leur désignation une rémunération, de quelque nature qu'elle soit, d'une société de sondage d'opinion (article 5 du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978).</p>
Commentaires	

AAI	CTFVP
Origine professionnelle	Jean-Marc SAUVE. Vice-président du Conseil d'État.
Mode de désignation	Membre de droit (article 3 de la loi du 11 mars 1988).
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	Sans objet.
Début/fin du mandat	3 octobre 2006.
Caractère renouvelable	Sans objet.
Incompatibilités	Non précisé.
Commentaires	Le Vice-président du Conseil d'État est nommé par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. Article L133-1 du Code de la justice administrative.

AAI	CSAFP
Origine professionnelle	Jean-Pierre LECLERC. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Élu par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les membres du Conseil d'État en activité ou honoraire (article 4 de la loi n° 57 - 32 du 10 janvier 1957).
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	3 ans.
Début/fin du mandat	2005 (sans précision : peut-être le 4 mars ?)
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	

AAI	CSA
Origine professionnelle	Michel BOYON. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Désigné par le Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	24 janvier 2007 – 23 janvier 2013.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	<p>Article 5 de la loi du 30.09.1986 ; incompatibilités qui s'appliquent au président et aux autres membres du Conseil :</p> <p>« Les fonctions de membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle. Sous réserve des dispositions de la loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, les membres du Conseil ne peuvent, directement ou indirectement, exercer des fonctions, recevoir d'honoraires, sauf pour des services rendus avant leur entrée en fonction, ni détenir d'intérêts dans une entreprise de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications. Toutefois, si un membre du conseil détient des intérêts dans une telle entreprise, il dispose d'un délai de trois mois pour se mettre en conformité avec la loi.</p> <p>Le non-respect des dispositions de l'alinéa précédent est passible des peines prévues à l'article 432-12 du code pénal.</p> <p>Le membre du conseil qui a exercé une activité, accepté un emploi ou un mandat électif incompatible avec sa qualité de membre ou manqué aux obligations définies au deuxième alinéa du présent article est déclaré démissionnaire d'office par le conseil statuant à la majorité des deux tiers de ses membres.</p> <p>Pendant la durée de leurs fonctions et durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions, les membres du Conseil sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique sur les questions dont le conseil a ou a eu à connaître ou qui sont susceptibles de lui être soumises dans l'exercice de sa mission.</p> <p>Après la cessation de leurs fonctions, les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel sont soumis aux dispositions de l'article 432-13 du code pénal (article joint en annexe) et, en outre, pendant le délai d'un an, sous les peines prévues au même article, aux obligations résultant du deuxième alinéa du présent article ».</p>
Commentaires	

AAI	Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques
Origine professionnelle	Christian GIACOMOTTO. Banquier.
Mode de désignation	Élu par les membres du Conseil, parmi les membres du Conseil (Art. L. 321-21 du code de commerce), eux-mêmes nommés par arrêté du Garde des Sceaux, ministre de la justice.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	4 ans.
Début/fin du mandat	Renouvelé le 3 septembre 2009, son second mandat prend effet à compter du 1 août 2009. Fin au 31 juillet 2013.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	

AAI	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
Origine professionnelle	Jean-Marie DELARUE. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Nommé par décret du Président de la République en raison de ses compétences et connaissances professionnelles après avis de la commission des lois de chacune des deux assemblées.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	13 juin 2008 – 12 juin 2014.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Incompatible avec tout autre emploi public, toute autre activité professionnelle et tout mandat électif.
Commentaires	Dispositions prévues par la Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007.

AAI	Défenseur des enfants
Origine professionnelle	Dominique VERSINI. Conseiller d'État.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	29 juin 2006 – 28 juin 2012.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Le Défenseur des enfants, pendant la durée de son mandat, ne peut être candidate à un mandat de conseiller général si elle n'exerçait pas ce même mandat avant sa nomination (article 7 de la loi du 6 mars 2000). Il en est de même du mandat de conseiller municipal (article 8) et du mandat de conseiller régional (article 9).
Commentaires	Mme VERSINI a démissionné de son mandat de conseillère régionale d'Île de France en septembre 2006 (alors même que la loi du 6 mars 2000 ne l'y obligeait pas).

AAI	HALDE
Origine professionnelle	Jeannette BOUGRAB. Membre du Conseil d'État. Professeur de droit.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	5 ans.
Début/fin du mandat	23 mars 2010 – 22 mars 2015.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	L'article 3 de la loi n° 2004-1486 indique : « aucun membre de la haute autorité ne peut : -participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il détient un intérêt, direct ou indirect, exerce des fonctions ou détient un mandat ; -participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il a, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications, détenu un intérêt direct ou indirect, exercé des fonctions ou détenu un mandat. »
Commentaires	Téléphone portable comme avantage en nature.

AAI	HAS
Origine professionnelle	Laurent DEGOS. Professeur d'hématologie.
Mode de désignation	Décret du Président de la République.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	Nommé par le décret du 20 décembre 2004, mandat effectif le 1 ^{er} janvier 2005. Prend fin 31 décembre 2010.
Caractère renouvelable	Renouvelable une fois.
Incompatibilités	Les incompatibilités qui s'appliquent aux membres du Collège de la HAS, dont son président, sont prévues à l'article R 161-86 du code de la sécurité sociale: Les membres du collège ne peuvent avoir par eux-mêmes, ou par personne interposée, dans les établissements ou entreprises intervenant dans les domaines de compétence de la Haute Autorité, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance. Ils ne peuvent exercer parallèlement des fonctions de direction dans des organismes ou services liés par convention avec des entreprises exploitant des médicaments ou fabricant des produits de santé. Les membres du collège qui détiennent de tels intérêts ou exercent de telles fonctions disposent, à compter de la date de leur nomination, d'un délai de trois mois pour s'en défaire ou les quitter. A défaut, ils sont déclarés démissionnaires d'office par le collège statuant à la majorité des membres le composant, après la présentation par l'intéressé, qui ne participe pas au vote, de ses observations.
Commentaires	

AAI	Haut conseil du commissariat aux comptes
Origine professionnelle	Christine THIN. Conseiller à la Cour de cassation.
Mode de désignation	Nommé par décret.
Modalité d'exercice du mandat	Temps plein.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	Renouvelé le 9 décembre 2009. Fin de mandat le 8 décembre 2015.
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Incompatible avec toute fonction en lien avec une compagnie nationale ou toute compagnie régionale de commissaires aux comptes.
Commentaires	Le Haut conseil du commissariat aux comptes est placé auprès du Ministre de la justice, garde des sceaux.

AAI	Médiateur du Cinéma
Origine professionnelle	Roch-Olivier MAÎSTRE. Conseiller maître à la Cour des comptes.
Mode de désignation	Désigné après avis de la commission de la concurrence, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du cinéma.
Modalité d'exercice du mandat	Temps partiel.
Durée de d'exercice du mandat	4 ans.
Début/fin du mandat	6 avril 2006 – 5 avril 2010.
Caractère renouvelable	Renouvelable.
Incompatibilités	Aucune.
Commentaires	Dispositions prévues initialement par la Loi n°82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, modifiée notamment par l'Ordonnance n°2009-1358 du 5 novembre 2009, et codifiée des articles L213-1 à L213-8 du Code du cinéma et de l'image animée.

AAI	Médiateur national de l'énergie
Origine professionnelle	Denis MERVILLE. Maire. Conseiller général.
Mode de désignation	Nommé par arrêté du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la consommation.
Modalité d'exercice du mandat	Aucune modalité d'exercice du mandat n'a été précisée par la loi.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	6 novembre 2007 – 4 novembre 2013.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Aucune incompatibilité n'a été précisée dans la loi.
Commentaires	Dispositions prévues par le décret n°2007-1504 du 19 octobre 2007 pris en application de l'article 7 de la Loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006. Le premier médiateur national de l'énergie, Jean-Claude LENOIR, a démissionné quelques mois après sa nomination estimant que le mandat de médiateur incompatible avec celui de parlementaire.

AAI	Médiateur de la République
Origine professionnelle	Jean-Paul DELEVOYE. Maire.
Mode de désignation	Nommé par Décret en Conseil des ministres.
Modalité d'exercice du mandat	Non précisé.
Durée de d'exercice du mandat	6 ans.
Début/fin du mandat	13 avril 2004 – 12 avril 2010. Mandat prolongé jusqu'au 31 mars 2011 par le Parlement le 6 avril 2010.
Caractère renouvelable	Non renouvelable.
Incompatibilités	Articles 4 et 5 de la loi du 3 janvier 1973 : -l'article L194-1 du Code électoral qui dispose que « Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut être candidat à un mandat de conseiller général s'il n'exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination ». -l'article L230-1 du Code électoral qui prévoit que « Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut être candidat à un mandat de conseiller municipal s'il n'exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination ».
Commentaires	Dispositions prévues par la Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 plusieurs fois modifiée.

**ANNEXE N° 7 :
CARACTÉRISTIQUES DES COLLÈGES DES AAI**

AAI	Durée du mandat		Caractère renouvelable		Temps plein ou partiel			Existence d'un régime d'incompatibilité ⁽⁶⁾	Nombre de membres du Collège	Présence d'un commissaire au Gouvernement
	Président	Collège	Président	Collège	Président	Collège				
						Nbre à tps plein	Nbre à tps partiel			
AERES	4	4	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps plein	-	24	Oui	25	Non
AFLD	6	6	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps partiel	-	8	Non	9	Non
Autorité concurrence	6	6	Oui (une fois)	Oui	Tps plein	4	12	Non (emplois publics)	16	Oui
ACAM	5	5	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps plein	-	8	Oui	9	Oui : 2
ACP	5	5	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Oui	16	Oui
ACNUSA	6	6	Non	Non	Tps plein	-	7	Oui	8	Non
AMF	5	5	Non	Oui (une fois)	Tps plein	-	15	Non (conflits d'intérêts)	16	Oui
ARCEP	6	6	Non	Non	Tps plein	6	-	Oui	7	Non
ARMT/HADOPI	6	6	Non	Non	Tps partiel	-	5	Oui	6/9	Non
ASN	6	6	Non	Non	Tps plein	4	-	Oui	5	Non

(6) Ne sont pas pris en compte les obligations de départ, prises en compte ponctuelles des conflits d'intérêts et notifications des emplois publics ; indiqué entre parenthèses.

AAI	Durée du mandat		Caractère renouvelable		Temps plein ou partiel			Existence d'un régime d'incompatibilité ⁽⁶⁾	Nombre de membres du Collège	Présence d'un commissaire au Gouvernement
	Président	Collège	Président	Collège	Président	Collège				
						Nbre à tps plein	Nbre à tps partiel			
BCT	3	3	Oui	Oui	Tps partiel	-	6/12	Non	6/12 ⁽⁷⁾	Oui
CCNE	2	4	Oui	Oui (une fois)	Tps partiel	-	39	Non	40	Non
CECEI	6	3 sauf DGTPE	Oui (une fois)	Non précisé	Tps partiel	-	7	Non	8	Non
CADA	3	3 sauf les élus	Oui	Oui	Tps partiel	-	10	Oui	12	Oui
CB	6	5 sauf DGTPE	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps partiel	-	6	Non	7	Non
CCP bénéf agricoles	Pas de durée	Pas de durée	Sans objet	Sans objet	Tps partiel	-	2	Non	3	Non
CCSDN	6	6 sauf les élus	Non	Non	Tps partiel	-	4	Non	5	Non
CIF	3	3	Oui	Oui	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	12	Non
CNAC	6	6	Non	Non	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non (conflits d'intérêts)	8	Oui
CNCCFP	5	5	Oui	Oui	Quasi Tps plein	Non précisé	Non précisé	Non	9	Non
CNCDH	3	3 (sauf les élus)	Oui (une fois)	Non précisé.	Non précisé	-	63	Non précisé	⁽⁸⁾ 64	Non
CNC élection	Pas de durée	Pas de durée	Sans objet	Sans objet	Tps partiel	-	4	Sans objet	5	Non

(7) Au gré des affaires qu'il doit traiter, le BCT pourra réunir une formation plus ou moins étoffée ; selon l'article R 250-1 du Code des assurances, la composition du BCT « construction » est de 12 personnes, tout comme le BCT « automobile » ou le BCT « responsabilité médicale », tandis que la composition du BCT « catastrophe naturelle », plus rare, n'en réunit que 6.

(8) Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007, article 4. Il s'agit ici de l'assemblée plénière, organe principal au sein duquel sont adoptés tous les documents émis par la Commission dans le cadre de sa mission

AAI	Durée du mandat		Caractère renouvelable		Temps plein ou partiel			Existence d'un régime d'incompatibilité ⁽⁶⁾	Nombre de membres du Collège	Présence d'un commissaire au Gouvernement
	Président	Collège	Président	Collège	Président	Collège				
						Nbre à tps plein	Nbre à tps partiel			
Pdt										
CNCIS	6	Mandat d'élus	Non	Non	Tps plein	-	2	Oui	3	Non
CNDP	5	5 sauf les élus	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps plein	2	18	Oui	21	Non
CNDS	6	6 sauf les élus	Non	Non	Tps plein	-	13	Oui	14	Oui
CNIL	5	5 sauf les élus	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Non précisé.	Non précisé	Non précisé	Oui	17	Oui
CPPAP	3	3	Oui	Oui	Tps partiel	-	22	Non (conflits d'intérêts)	23	Non
CPT	5	5	Non précisé	Non précisé	Tps partiel	-	6	Oui	7	Non
CRE	6	6	Non	Non	Tps plein	2	6	Oui	9	Oui
CSC	5	3	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps partiel	-	15	Non	16	Oui
C sondages	3	3	Non précisé	Non précisé	Tps partiel	-	10	Oui	11	Non
C transp fin vie po	Pas de durée	4	Sans objet	Oui (une fois)	Tps partiel	-	8	Non précisé.	9	Non
CSAFP	3	3	Oui	Oui	Tps partiel	-	7	Non	8	Non
CSA	6	6	Oui	Oui	Tps plein	8	-	Oui	9	Non
CVVM enchères pub	4	4	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps partiel	-	10	Non	11	Oui
CG privation liberté	6	Sans objet	Non	Sans objet	Tps plein	Sans objet	Sans objet	Oui	Sans objet	Non

AAI	Durée du mandat		Caractère renouvelable		Temps plein ou partiel			Existence d'un régime d'incompatibilité ⁽⁶⁾	Nombre de membres du Collège	Présence d'un commissaire au Gouvernement
	Président	Collège	Président	Collège	Président	Collège				
						Nbre à tps plein	Nbre à tps partiel			
D enfants	6	Sans objet	Non	Sans objet	Tps plein	Sans objet	Sans objet	Oui	Sans objet	Non
HALDE	5	5	Non	Non	Tps partiel	-	10	Non (conflits d'intérêts)	11	Non
HAS	6	6	Oui (une fois)	Oui (une fois)	Tps plein	Non précisé	Non précisé	Oui	8	Non
H3C	6	6	Oui	Oui	Tps plein	Non précisé	Non précisé	Oui	12	Oui
Médiateur cinéma	4	Sans objet	Oui	Sans objet	Tps partiel	Sans objet	Sans objet	Non	Sans objet	Non
Médiateur énergie	6	Sans objet	Non	Sans objet	Non précisé	Sans objet	Sans objet	Non	Sans objet	Non
Médiateur République	6	Sans objet	Non	Sans objet	Non précisé	Sans objet	Sans objet	Oui	Sans objet	Non

**ANNEXE N° 8 :
FICHES DESCRIPTIVES SUR LES AAI NON AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL**

AGENCE D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Nom et acronyme	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)
Date de création	Créée par la loi du 18 avril 2006, l'AERES a été installée en mars 2007
Mission	Article L. 114-3-1 du code de la recherche : "L'agence est chargée : 1° D'évaluer les établissements et organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les établissements et les fondations de coopération scientifique ainsi que l'Agence nationale de la recherche, en tenant compte de l'ensemble de leurs missions et de leurs activités ; 2° D'évaluer les activités de recherche conduites par les unités de recherche des établissements et organismes mentionnés au 1° ; elle conduit ces évaluations soit directement, soit en s'appuyant sur les établissements et organismes selon des procédures qu'elle a validées ; 3° D'évaluer les formations et les diplômes des établissements d'enseignement supérieur ; 4° De valider les procédures d'évaluation des personnels des établissements et organismes mentionnés au 1° et de donner son avis sur les conditions dans lesquelles elles sont mises en oeuvre. (...)"
Statut	AAI
Pouvoirs	Évaluation : l'agence est principalement investie d'une mission d'évaluation. Dans ce cadre, elle ne dispose d'aucun pouvoir de décision, mais elle rend public l'ensemble de ses rapports. Validation : l'agence est aussi chargée de valider les procédures d'évaluation des personnels des établissements et organismes et de donner son avis sur les conditions dans lesquelles elles sont mises en oeuvre.
Président	M. Jean-François Dhainaut
Collège	25 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	Mme Anne Picard
Fonds de roulement	Non
Adresse	20 rue Vivienne 75002 Paris
Site	http://www.aeres-evaluation.fr/

AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES

Nom et acronyme	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)
Date de création	Créée par la loi du 12 juillet 1999 (délai de six mois à compter de la promulgation de la loi)
Mission	L'ACNUSA est compétente sur toute question relative à la mesure du bruit généré par le transport aérien et notamment pour la définition d'indicateurs de mesure, l'évaluation de la gêne, la maîtrise des nuisances sonores et la limitation de leur impact sur l'environnement (article L. 227-3 du code de l'aviation civile). Elle définit les normes applicables aux mesures du bruit des plateformes aéroportuaires. Elle contrôle les dispositifs de lutte contre les nuisances sonores
Statut	AAI
Pouvoirs	Outre ses compétences sur l'ensemble des aéroports civils, l'ACNUSA dispose de pouvoirs spécifiques sur les dix principales plateformes, et d'un pouvoir de sanction à l'encontre des compagnies aériennes
Président	Mme Patricia Lemoyne de Forges
Collège	8 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	Mme Ghislaine Esquiague
Fonds de roulement	Non
Adresse	3, place de Fontenoy 75007 Paris
Site	http://www.acnusa.fr/

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES MESURES TECHNIQUES

Nom et acronyme	Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT)
Date de création	Créée par la loi n° 2006-961 du 1 ^{er} août 2006
Mission	L'ARMT assure une mission générale de veille dans le domaine des mesures techniques de protection et d'identification des objets protégés par un droit d'auteur ou un droit voisin. Dans le cadre de cette mission de régulation elle veille notamment à ce que les mesures techniques de protection n'aient pas pour conséquence, du fait de leur incompatibilité mutuelle ou de leur incapacité d'interopérer, d'entraîner dans l'utilisation d'une œuvre des limitations particulières. Elle s'assure également que la mise en œuvre des mesures techniques de protection n'a pas pour effet d'empêcher l'exercice des exceptions prévues par la loi (article L. 331-17 du code de la propriété intellectuelle)
Statut	AAI
Pouvoirs	L'ARMT a une fonction de médiation, exerce un pouvoir d'injonction et prononce des sanctions pécuniaires (article L. 331-17 du code de la propriété intellectuelle)
Président	M. Jean Musitelli
Collège	3 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	M. Jean Berbinau
Fonds de roulement	non
Adresse	3 rue de Valois 75001 Paris ; à compter du 1 ^{er} janvier 2010 : HADOPI, 4 rue du Texel, 75014 Paris
Site	http://www.armt.fr

BUREAU CENTRAL DE TARIFICATION

Nom et acronyme	Bureau central de tarification (BCT)
Date de création	Le Bureau central de tarification est issu du décret n° 92-1241 du 27 novembre 1992 qui a fusionné les trois sections préexistantes dudit bureau créées par les lois n° 58-208 du 27 février 1958 (automobile), n° 78-12 du 4 janvier 1978 (construction) et n° 82-600 du 13 juillet 1982 (catastrophes naturelles). La section médicale du bureau central de tarification a été créée par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002
Mission	Le BCT a pour rôle de décider à quelles conditions un assureur choisi par l'assuré, mais qui lui a opposé un refus, peut être contraint à le garantir
Statut	
Pouvoirs	Pouvoir de décision correspondant au montant des primes individuelles
Président	M. Laurent Leveneur
Collège	12 membres
Commissaire du Gouvernement	Oui
SG/DG	
Fonds de roulement	Non
Adresse	1 rue Jules Lefebvre 75009 Paris
Site	http://www.bureaucentraldetarification.com.fr

COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTÉ

Nom et acronyme	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé
Date de création	Créé par le décret n° 83-132 du 23 février 1983 portant création d'un Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé
Mission	Article L. 1412-1 du Code de la santé publique : "Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé a pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé"
Statut	AAI
Pouvoirs	Organisme consultatif
Président	M. Alain Grimfeld
Collège	40 membres
Commissaire du Gouvernement	non
SG/DG	Mme Marie-Hélène Mouneyrat
Fonds de roulement	Non
Adresse	7, rue Saint-Georges 75009 Paris
Site	http://www.ccne-ethique.fr

COMMISSION CENTRALE PERMANENTE COMPÉTENTE EN MATIÈRE DE BÉNÉFICES AGRICOLES

Nom et acronyme	Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles
Date de création	Créée par la loi du 13 janvier 1941 portant simplification, coordination et renforcement des dispositions du code des impôts directs, annexe I, livre III, créant l'article 352 bis, devenu article 1652 du code général des impôts
Mission	La Commission est compétente pour fixer les éléments à retenir pour le calcul du bénéfice agricole forfaitaire lorsque ces éléments n'ont pas été fixés par la commission prévue à l'article 1651 ou lorsque les présidents des fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles ou le directeur des services fiscaux ont fait appel de la décision de cette commission.
Statut	
Pouvoirs	La Commission statue en appel des décisions des commissions départementales (voie de recours devant le Conseil d'État)
Président	M. François Lavondès
Collège	3 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	Néant
Fonds de roulement	Non
Adresse	Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Service de la législation fiscale, Sous-direction des professionnels et de l'action en recouvrement - Direction générale des finances publiques (DGFIP) – Bureau GF2A – 86, allée de Bercy – 75572 Paris Cedex 12
Site	Non

COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Nom et acronyme	Commission consultative du secret de la Défense nationale
Date de création	Créée par la loi n°98-567 du 8 juillet 1998
Mission	La CCSDN est chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'information ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal (article 1er de la loi n°98-567 du 8 juillet 1998)
Statut	AAI
Pouvoirs	Organisme consultatif
Président	M. Jacques Belle
Collège	5 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	M. Joël Tixier
Fonds de roulement	Non
Adresse	35 rue Saint-Dominique 75700 Paris SP 07
Site	

COMMISSION DES INFRACTIONS FISCALES

Nom et acronyme	Commission des infractions fiscales
Date de création	Créée par l'article 1 ^{er} de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanières
Mission	La Commission est chargée de donner un avis sur l'opportunité d'engager des poursuites pénales sur les fraudes découvertes (saisine par le ministre)
Statut	
Pouvoirs	Organisme consultatif
Président	M. Jean-François de Vulpillières
Collège	12 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	Mme Martine Mergaux
Fonds de roulement	Non
Adresse	2, rue Neuve Saint-Pierre 75004 Paris
Site	

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Nom et acronyme	Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)
Date de création	Créée par le décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la Commission consultative des droits de l'homme
Mission	La CNCDH assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire
Statut	AAI
Pouvoirs	Organisme consultatif
Président	M. Yves Repiquet
Collège	
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	M. Michel Forst
Fonds de roulement	Non
Adresse	35 rue Saint-Dominique, 75700 Paris
Site	http://www.cncdh.fr

COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES INTERCEPTIONS DE SÉCURITÉ

Nom et acronyme	Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)
Date de création	Créée par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991
Mission	La CNCIS est chargée de veiller au secret des correspondances et de vérifier la légalité des autorisations d'interception ; son contrôle a été étendu à compter de 2003 aux interceptions demandées en urgence absolue
Statut	AAI
Pouvoirs	Organisme consultatif
Président	M. Hervé Pelletier
Collège	3 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	M. Rémi Récio (Délégué général)
Fonds de roulement	Non
Adresse	35, rue Saint-Dominique 75700 Paris SP 07
Site	

COMMISSION DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS

Nom et acronyme	Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)
Date de création	Créée par les articles 13 et suivants de la loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs (articles L. 224-1 et suivants du code de la consommation)
Mission	La CSC est chargée d'émettre des avis et de proposer toute mesure de nature à améliorer la prévention des risques en matière de sécurité des produits ou des services. Elle recherche et recense les informations de toutes origines sur les dangers présentés par les produits et services.
Statut	
Pouvoirs	Organisme consultatif (émet des avis et propose des mesures dans son domaine de compétence)
Président	M. Luc Machard
Collège	16 membres
Commissaire du Gouvernement	Oui
SG/DG	M. Jean Philippe Cicurel
Fonds de roulement	Non
Adresse	Immeuble Atrium 5 place des vins de France 75573 Paris Cedex 12
Site	http://www.securiteconso.org

COMMISSION DES SONDAGES

Nom et acronyme	Commission des sondages
Date de création	Créée par les articles 5 et suivants de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion
Mission	La Commission est chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer, dans le domaine de la prévision électorale, l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés
Statut	
Pouvoirs	Organisme consultatif. La Commission des sondages définit des règles tendant à améliorer la qualité des sondages politiques, ayant force obligatoire pour les contrats de vente de sondage
Président	Mme Marie-Ève Aubin
Collège	11 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	M. Mattias Guyomar
Fonds de roulement	Non
Adresse	Conseil d'État 1 place du Palais Royal 75100 Paris Cedex 01
Site	http://www.commission-des-sondages.fr/

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE

Nom et acronyme	Conseil supérieur de l'Agence France-Presse
Date de création	Créé par la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse
Mission	Le Conseil veille à l'accomplissement par l'AFP de la mission qui lui est impartie par ses statuts (article 2 de la loi du 10 janvier 1957). Il reçoit les plaintes des usagers ou des professionnels
Statut	
Pouvoirs	Peut sanctionner le PDG de l'AFP
Président	M. Jean-Pierre Leclerc
Collège	8 membres
Commissaire du Gouvernement	Non
SG/DG	Mlle Aurélie Bretonneau
Fonds de roulement	Non
Adresse	13-15 Place de la Bourse 75002 Paris
Site	

CONSEIL DES VENTES VOLONTAIRES DE MEUBLES AUX ENCHÈRES PUBLIQUES

Nom et acronyme	Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques
Date de création	Créé par la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000. Installé le 20 novembre 2001
Mission	Le Conseil des ventes agréé les sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ainsi que les experts visés à la section 3 ; il enregistre les déclarations des ressortissants des États parties ; il sanctionne les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles applicables
Statut	Doté de la personnalité morale
Pouvoirs	Pouvoir de décision individuelle et de sanction
Président	Mme Francine Mariani-Ducray
Collège	11 membres
Commissaire du Gouvernement	Oui
SG/DG	M. Thierry Savy
Fonds de roulement	3,3 M€
Adresse	19, avenue de l'Opéra 75001 Paris
Site	http://www.conseildesventes.fr

HAUT CONSEIL DU COMMISSARIAT AUX COMPTES

Nom et acronyme	Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (H3C)
Date de création	1 ^{er} août 2003
Mission	Le H3C a pour mission d'assurer la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, et de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance des commissaires aux comptes.
Statut	Depuis l'article 86 de la loi de finances n° 2007-1822 pour 2008, codifié à l'article L.821-1 du Code de commerce, le H3C est une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.
Pouvoirs	Le Haut conseil promeut des bonnes pratiques, rend des avis, définit et met en œuvre des contrôles, prend des décisions en tant qu'instance d'appel des commissions régionales de commissaires aux comptes.
Président	Mme Christine THIN
Collège	12 membres
Commissaire du Gouvernement	Oui
Secrétaire général	M. Philippe STEING
Fonds de roulement	5,4 M€
Adresse	19, avenue George V - 75008 Paris
Site web	www.h3c.org

**ANNEXE N° 9 :
EFFECTIFS DES AAI**

EFFECTIFS DÉTAILLÉS DES AAI EN 2009

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
AERES	70	65	69	37	0	32 CDD et 1 CDI de droit public	L'AERES dispose aussi de délégués pour le travail de terrain, soit 106 personnes physiques ou 40,85 équivalent décharge ou mise à disposition pour un total de 0,8 millions d'euros.	6,8
AFLD	61	60	60	7 détachés	-	50 CDI 4 CDD	L'AFLD dispose de vacataires qui pèsent sur les charges à hauteur de 0,8 millions d'euros.	4,0
Autorité Concurrence	176	175	159	63 titulaires 66 agents titulaires détachés sur contrat de droit public	2 DGTPE DPAEP du MEIE	39 agents contractuels CDI de droit public 6 CDD de droit public	?	12,6
ACAM	204 (2008)	217	-	38 détachés 61 commissaires contrôleurs (2008)	4 (2008)	98 (2008)	1 stagiaire 2 intérim (2008)	14,3
ACNUSA	10	12	10	3	-	4 CDD 3 CDI	-	0,8
AMF	391	384	-	25 détachés	-	312 CDI de droit public 40 CDI de droit privé 6 CDD de droit public	8 Banque de France	42,5

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
ARCEP	170	174	169	59 affectés 15 détachés	-	60 CDD et 36 CDI de droit public	?	14,6
ARMT/ HADOPI	5	ARMT / HADOPI : 18	-	-	Responsable études et prospective : 1 mise à disposition « non gracieuse » du MEIE pour passer de l'ARMT à HADOPI.	ARMT : 4 CDD de droit public dont le secrétaire général.	-	0,1
ASN	443	339	339	308 dont 5 mis à disposition d'homologues étrangers de l'ASN ou de l'AIEA.	1 de l'ANDRA 36 du CEA 52 de l'IRSN 4 de l'HP-HP	38 CDD de droit public 4 CDI de droit public	-	35,6
BCT	-	-	-	-	-	4 CDI de droit privé composent le secrétariat assuré par l'Association pour la gestion des informations sur l'assurance (AGIRA)	-	-
CCNE	7	3	4	2 ETPT gérés par le Premier ministre sur les crédits du CCNE.	1 secrétaire général géré par le Premier ministre sur les crédits du CCNE 1 par l'INSERM 1 par le CNRS (mises à disposition gracieuses)	-	2 mises à disposition gracieuses, dont une par l'INSERM à 80 % et une par le CNRS à temps plein, sont parties en septembre 2009 et n'ont pas été remplacées.	0,2
CECEI + CB	632	678	620	-	Banque de France	-	?	95 (en 2008)

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
CADA	12	13	13	12 agents du service du Premier ministre assurent le service administratif permanent, c'est-à-dire le secrétariat général de la commission.	13 collaborateurs hauts fonctionnaires qui interviennent, à titre accessoire, en plus de leur activité principale, rémunérés sous la forme d'indemnités mensuelles	-	-	0,8
CCPBA	-	-	-	-	Les agents du Bureau GF-2A de la direction générale des finances publiques (DGFIP) assurent le secrétariat de la commission.	-	-	?
CCSDN	5	1	1	-	2 par le ministère de l'intérieur 3 par le ministère de la défense	-	-	0,9
CIF	-	-	-	-	5 fonctionnaires de la DGFIP dont 1 ayant au moins le grade d'inspecteur général.	-	-	?
CNAC	?	?	?	?	?	?	?	?
CNCCFP	33	41	38	13 détachés.	-	13 CDD et 7 CDI de droit public	-	2,8
CNC DH	7	7	5	2	1	4	5 à 7 stagiaires en permanence.	Le plafond est à 380 000 euros. Les informations seront fournies sous peu.

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
CNCCEPR	-	-	-	La commission est assistée de 4 hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur	-	-	7 rapporteurs délégués pour l'outre-mer, et 9 rapporteurs parmi les membres de la Cour de cassation, du Conseil d'état et de la Cour des comptes	?
CNCIS	6	6	6	2 magistrats détachés 2 secrétaires 1 chauffeur	-	-	1 ETPT non utilisé	0,5
CNDP	10	7	7	-	2 par la direction de l'équipement et le MEEDDM.	3	?	0,8
CNDS	7	7	7	2 (C)	-	5 (4 A, 1 B)	-	0,4
CNIL	144	126	126	8 détachés de France Telecom, des ministères du travail, de l'éducation nationale, des douanes, de la Gendarmerie nationale, de la mairie de Pontault Combault et de Courbevoie	4 par les ministères du budget, de la Justice, et de la Gendarmerie nationale	102 CDI 30 CDD	?	7,8
CPPAP	-	-	-	Secrétariat assuré par une quinzaine d'agents dédié au sein de la direction du développement des médias du ministère de la culture.	1 agent contractuel par le MIEI.	-	-	?

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
CPT	4	-	-	-	1 secrétaire général par la Banque de France 3 secrétaires par le MIEI	-	-	?
CRE	?	131	127	16 fonctionnaires détachés	2 sans précision	101 CDD et 10 CDI de droit public	?	11,4
CSC	15	-	-	-	15 par le MIEI.	-	-	?
Commission sondages	1	1	1	1 attaché principal d'administration centrale de la justice.	-	-	3 experts vacataires	?
CTFVP	5	5	5	5 détachés à temps plein.	-	-	Effectif constant de 9 rapporteurs rémunérés à la vacation. Ils ne consomment aucun ETP	0,3
CSAFP	-	-	-	-	-	-	-	-
CSA	321	283	283	5 Conseillers contractuels 4 Conseillers titulaires 1 contrat titulaire hors RG	16 titulaires hors plafond Sont également mis à disposition un administrateur de l'Assemblée nationale et du Sénat.	99 CDD 196 CDI	Le CSA dispose de comités techniques de terrain, soit 112 personnes pour 545 000 euros.	19,2
Conseil des ventes	13	-	-	3 fonctionnaires détachés	2 par la justice et l'Intérieur	6 CDI 2 CDD de droit public	?	0,7 en 2008
CGLPL	18	18	18	1 titulaire 14 détachés.	-	3 CDD de droit public	?	1,8
Défenseur des enfants	30	21	21	1	3 Justice, 1 magistrat, 2 Intérieur, 1 Finances.	8 CDI et 13 CDD de droit public	1 contrat de droit privé mis à disposition	1,8

AAI	Effectifs physiques	ETPT autorisés	ETPT consommés	Fonctionnaires rémunérés par l'AAI	Fonctionnaires mis à disposition	Contractuels	Autres (vacations, stagiaires)	Dépenses de personnel (millions d'euros)
HALDE	87	82	82	11 détachés sur un CDD	7 par les ministères du travail, de l'écologie, de l'intérieur, du budget, la ville de Paris, l'Assemblée nationale et la CNASEA, dont 3 sont remboursées.	48 CDI 21 CDD	11 CDD inférieurs ou égal à 10 mois.	5,4
HAS	432	410	410	23 détachés.	7 par FPE, FPH et Assurance maladie.	41 CDD et 357 CDI de droit public. 4 CDI de droit privé.	?	35,2
H3C	13	-	-	2 magistrats.	Seule la présidente est mise à disposition.	6 CDI de droit public.	?	2,5
Médiateur Cinéma	3	3	3	2 agents soit 1 détachée. 1 affectée.	Le président (avec cumul de rémunérations).	-	-	0,1
Médiateur énergie	35	40	26	1 détaché	-	32 CDD de droit public.	1 médiateur 1 agent comptable	2,0
Médiateur République	100	92	92	9 détachés	4 par l'Intérieur 17 par les finances 5 par la justice 13 par SPM-SGG 3 par la défense 2 par l'éducation 1 par la santé 1 par l'assemblée nationale 5 par la HAS (remboursés) 4 par la CPAM	35	-	5,7

Données couvrant l'année 2009 (sauf indication contraire).

ETPT : équivalent temps plein travaillé.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES AAI ENTRE 2007 ET 2009

(les dépenses sont calculées en milliers d'euros - les emplois sont exprimés en ETP)

AAI	ETP	ETP	ETP	ETP	Dépenses de personnel	Dépenses de personnel	Dépenses de personnel	Dépenses de personnel
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010 (LFI)
AERES	36	58	65	73	2 762,2	5 709,6	6 757,8	7 700,0
AFLD	53	54	60	59	3 338,9	3 651,5	4 018,3 (LFI)	4 132,7
Autorité de la concurrence	117	119	175	187	8 166,0	9 567,0	1 2563,0 (LFI)	15 000,0
ACAM	193	204	217	231	13 724,0	14 267,0	16 900,0 (LFI)	18 400,0
ACNUSA	9	10	12	12	833,3	784,5	939,7 (LFI)	939,7
AMF	356	370	384	426	34 900,0	39 400,0	42 100,0 (LFI)	50 100,0
ARCEP	163	163	174	174	13 228,5	13 946,4	14 585,5	15 000,0
ARMT	-	3	-	-	-	100,0	-	-
HADOPI	-	-	18	50	-	-	600,0 (LFI)	2 900,0
ASN	304	327	339	361	20 632,3	23 298,9	25 190,1	39 100,0
Bureau central de tarification	-	-	-	-	-	-	-	-
CCNE	3	3	3	3	100,0	100,0	200,0	226,0
CADA	13	13	13	13	591,6	752,1	761,3	824,1
CECEI	69	71	67	-	6 075,0	6 621,0	nc	-
Commission bancaire	509	537	564	-	48 013,0	50 636,0	nc	-

ACP (CECEI + CB + ACAM)	-	-	-	880	-	-	-	nc
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	-	-	-	-	-	-	-	-
CCSDN	1	1	1	1	86,5	88,7	89,0	130,0
Commission des infractions fiscales	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission nationale d'aménagement commercial	-	-	-	-	32,5	27,9	nc	nc
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	41	41	41	41	1 929,7	2 226,2	2 222,2	2 800,0
CNCDH	5	5	5	5	300,0	400,0	400,0	380,9
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République	-	-	-	-	-	-	-	-
CNCIS	6	6	6	6	300,0	400,0	400,0	505,0
Commission nationale du débat public	7	7	7	7	591,6	675,9	800,0	517,2

CNDS	5	6	7	8	-	391,0 (LFI)	424,0	537,6
CNIL	98	110	126	140	5 980,5	6 792,5	7 846,0	9 300,0
Commission paritaire des publications et agences de presse	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission des participations et des transferts	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission de régulation de l'énergie	117	128	131	131	9 907 140	11 239,5	11 538 976	11 978 826
Commission de la sécurité des consommateurs	nc	16	15	15	nc	nc	nc	nc
Commission des sondages	-	-	-	-	-	-	-	-
Commission pour la transparence financière de la vie politique	5	5	5	5	345,6	352,8	306,0	nc
Conseil supérieur de l'agence France- Presse	-	-	-	-	-	-	-	-
CSA	269	278	283	293		18 394,2	19 254,6	20 773,5
Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques	3	3	3	3	627,9	691,3	nc	nc
CGLPL	-	6	18	20	-	582,2	1 776,9	2 716,9

Défenseur des enfants	18	19	21	27	1 575,5	1 717,6	1 791,0	nc
HALDE	71	76	82	84	4 490,0	5 065,0	5 520,5 (LFI)	5 880,1
Haute autorité de santé	401	410	410	410	34 919,0	35 985,0	36 186,0	nc
Haut conseil du commissariat aux comptes	-	11	13	35	-	1 062,9	2 474,1	5 500,0
Médiateur du cinéma	3	3	3	3	77,1	74,4	91,5	nc
Médiateur national de l'énergie	7	5	26	43	0	292,5	1 690,0	nc
Médiateur de la République	85	86	92	95	5 376,2	5 009,7	5 459,7	6 033,5

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs, direction du Budget du ministère éponyme, projets annuels de performances de 2007 à 2010.

**ANNEXE N° 10 :
BUDGETS DES AAI**

(en euros)

	Dépenses				Ressources					Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics								
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H	
ACAM										
2008					27 400 000					L'ACAM a fusionné avec la Commission bancaire et la CECEI au début de l'année 2010, pour former l'ACP.
2009	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	
2010					30 600 000					
ACNUSA										
2009	1 110 000		Non connu		1 110 000	1 320 000			1 320 000	Immeuble occupé mis à disposition à titre gracieux par le MEEDDM
2010	1 200 000		Non connu		1 200 000	1 336 000			1 336 000	
ACP										
2009					Sans objet				Sans objet	L'ACP est opérationnelle depuis le 9 mars 2010. Son budget constitue désormais un budget annexe de celui de la Banque de France.
2010					163 400 000				166 100 000	
AERES										
2009	14 300 000	400 000	0	0	14 700 000	14 300 000	0	0	14 300 000	L'AERES a bénéficié en 2009 de 79 000 euros de rétablissements de crédits par remboursement d'évaluations réalisées pour son propre compte par le ministère de la Culture. Elle attend 498 000 euros pour rétablissement de crédits pour des évaluations facturées à des organismes extérieurs.
2010	15 600 000	400 000	0	0	15 600 000	15 600 000	0	0	15 600 000	

	Dépenses					Ressources				Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics								
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H	
ASN										Une partie des crédits inscrits sur le programme 218 (fonctionnement des sites centraux) fait l'objet d'une estimation
2009	136 603 712	165 000	0	0	136 768 712	142 262 255	0	0	142 262 255	
2010	146 436 833	165 000	0	0	146 601 833	145 936 833	0	500 000	146 436 833	
Autorité de la concurrence										L'autorité n'a pas pu chiffrer avec précision le coût de certaines prestations administratives et sociales par le ministère de l'Économie.
2009	18 048 939	346 044	630 000	0	19 024 983	19 494 224			19 494 224	
2010	19 993 115	147 449	630 000	0	20 770 564	19 993 115			19 993 115	
CECEI 2009	La CECEI a fusionné avec la Commission bancaire et l'ACAM au début de l'année 2010, pour former l'ACP. La Banque de France indique que les coûts de la supervision bancaire (moyens mis à disposition de la Commission bancaire et de la CECEI) s'élevaient en 2009 à 111 649 euros.									
Bureau central de tarification										Le BCT est financé sur des fonds privés (organismes professionnels d'assurance). B = indemnité du président imputée sur le budget des services financiers
2009	0	9 602	0	0	9 602	0	0	0	0	
2010	0	9 602	0	0	9 602	0	0	0	0	

	Dépenses					Ressources				
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics								
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H	Commentaires
CADA										
2009	787 879	0	80 025	34 462	902 366	852 555	0	0	852 555	
2010	850 839	0	83 207	38 370	972 416	874 731	0	0	874 731	
Commission bancaire 2009	La Commission bancaire a fusionné avec la CECEI et l'ACAM au début de l'année 2010, pour former l'ACP. La Banque de France indique que les coûts de la supervision bancaire (moyens mis à disposition de la Commission bancaire et de la CECEI) s'élevaient en 2009 à 111 649 euros.									
CCNE										
2009	468 485	89 000	175 353		732 838	Non connu				
2010	622 704	89 000	Non connu		Non connu	Non connu				
CCPCM bénéfiques agricoles										La commission ne dispose pas de budget propre, la direction générale des Finances publiques du ministère du Budget assurant les coûts afférents à l'indemnisation des magistrats et à son fonctionnement.
2009	0	9 662	140	ε	9 802	0	0	0	0	
2010	0	4 496	55	ε	4 551	0	0	0	0	
CCSDN										La CCSDN emploie des agents des ministères de l'Intérieur et de la Défense mis à disposition à titre gracieux.
2009	102 862	Non connu	17 005	0	119 866	192 961	0	0	192 961	
2010	Non connu	Non connu	Non connu	0	Non connu	194 714	0	0	194 714	

	Dépenses					Ressources				Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics								
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H	
CGLPL										
2009	2 460 044	Non connu	Non connu		2 460 044	3 176 051	0	0	3 176 051	En vertu d'une délégation de gestion, un certain nombre d'opérations de gestion sont réalisées par les services du Premier ministre (SPM). Jusqu'au 12 mars 2009, le CGLPL était hébergé par les SPM.
2010	3 283 696	Non connu	0	0	3 283 696	3 304 578	0	0	3 304 578	
CIF										
2009	3 000	447 393	74 579	32 778	557 750					Les moyens de fonctionnement de son secrétariat (personnel, locaux, matériel, fournitures) sont mis à sa disposition par le ministre du Budget.
2010	3 000	456 688	74 791	33 461	567 940					
CNAC	Réponse de la CNAC : « le rattachement budgétaire de la CNAC au budget du ministère de l'Économie ne permet pas de répondre aux interrogations posées ».									
2009										
2010										
CNCCFP										
2009	4 456 488	0	0	0	4 456 488	4 784 642	0	0	4 784 642	Il n'y a pas de dépenses prises en charge par d'autres. Celles des préfectures concernant les comptes de campagne (distribution de documents, remboursements) sont dues à l'exercice de leur propre compétence et non à celles de la commission.
2010	4 485 030	0	0	0	4 485 030	4 638 297	0	0	4 638 297	

	Dépenses					Ressources					Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics									
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H		
CNCDH											
2009	518 581	90 000	-	-	608 581	534 833	-	-	534 833		
2010	635 917	90 000	-	-	725 917	635 917	-	-	635 917		
CNCIS										Certaines charges locatives ou de fonctionnement (entretien du véhicule) font l'objet de facturations par les services du Premier ministre.	
2009	495 498	0	0	0	495 498	568 257	0	0	568 257		
2010	586 222	0	0	0	586 222	586 222	0	0	586 222		
CNDP										Logistique informatique prise en charge par le MEEDDM	
2009	1 400 229	61 824	172 070	Non connu	1 479 253	2 030 738	-	-	2 030 738		
2010	2 345 000	61 824	Non connu	Non connu	2 345 000	2 350 476	-	-	2 350 467		
CNDS											
2009	728 635	0	0	0	728 635	764 472	0	0	764 472		
2010	824 720	0	0	0	824 720	886 416	0	0	886 416		
CNIL										Les dépenses tiennent compte du coût des agents mis à disposition par les ministères du Budget et de la Justice. Les recettes ne tiennent pas compte des 600 000 euros ouverts au titre du fonds de concours.	
2009	12 500 874	140 000	0	4 000	12 644 874	12 921 704	0	185 356	13 107 060		
2010	14 387 066	80 000	0	4 000	14 471 066	14 672 960	0	0	14 672 960		

	Dépenses					Ressources					Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics									
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H		
CPPAP											
2009	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu		
2010	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu	Non connu		
CSC										Les ressources de la CSC proviennent de crédits budgétaires, mais ne sont pas identifiés au sein du programme 134 géré par la DGCCRF.	
2009	261 725	1 141 514	443 652	61 652	1 908 543		0	0			
2010	280 000	1 056 514	428 797	55 000	1 820 311		0	0			
CPT										Y compris l'indemnité du président et des membres de la commission	
2009		410 000	165 000	35 000	610 000						
2010		410 000	165 000	35 000	610 000						
CTFVP										Ces données intègrent les coûts complets en prenant en compte la part des dépenses supportées par le Conseil d'État.	
2009	4 147	413 252	84 000	6 624	508 023						
2010	10 450	421 820	87 000	3 550	522 820						
CNCCE pour l'élection présidentielle										En 2009 et 2010 aucune dépense n'a été réalisée au titre de cette commission, qui se réunit exclusivement à l'occasion de l'élection présidentielle.	
2009											
2010	0	0	0	0	0						

	Dépenses					Ressources				Commentaires
		Dépenses supportées par d'autres organismes publics								
	A. Dépenses réalisées sur le budget de l'AAI	B. Estimation des dépenses de personnel	C. Estimation des dépenses immobilières	D. Estimation des autres dépenses	E. Total dépenses = A+B+C+D	F. Crédits budgétaires (budget de l'État)	G. Impôts et taxes	H. Autres ressources	I. Total ressources = F+G+H	
2010	11 219 278	640 622	0	0	11 859 848	11 099 010	0	390 776	11 489 785	
	11 799 346	645 747	0	0	12 445 093	11 739 346		60 000	11 799 346	

Précisions méthodologiques :

B.- Estimation des dépenses de personnel travaillant pour l'AAI mais dont le coût est supporté par un ou plusieurs autres organismes publics (quand il n'est pas possible de connaître avec précision le coût réel des personnes mises à disposition à titre gracieux, une approximation pourra être effectuée en prenant la rémunération moyenne d'une personne relevant d'un corps équivalent ou ayant un même niveau de compétence).

C.- Estimation des dépenses immobilières relatives aux implantations de l'AAI mais dont le coût est supporté par un autre organisme public.

D.- Estimation des autres dépenses de fonctionnement dont le coût est supporté par un autre organisme (informatique, comptabilité, GRH, achats, logistique, transports...)

Source : réponses aux questionnaires des rapporteurs.

ANNEXE N° 11 : RÉMUNÉRATIONS DES MEMBRES DES COLLÈGES ET DES DIRIGEANTS DES AAI

Les données présentées dans les deux tableaux ci-dessous proviennent des réponses des AAI au questionnaire envoyé par les rapporteurs, complétées ou précisées sur certains points par la direction du Budget (ministère du Budget).

RÉMUNÉRATION DES PRÉSIDENTS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)	Décrets 2007-925 et 2007-926 du 15/05/2007 Arrêté du 15/05/2007	Emploi classé au groupe hors échelle F : 75 688 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction annuelle et forfaitaire (fixée à 75 000 euros en 2007 et indexée sur le point fonction publique) : 76 207 euros (valeur juin 2010) Total : 151 895 euros bruts annuels (valeur juin 2010)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Décret 2000-833 du 29/08/2000 Arrêté du 29/08/2000 (président de l'ancien Conseil de prévention et de lutte contre le dopage article R232-21 du code du sport)	Indemnité forfaitaire de 12 000 francs mensuels (indemnité initialement fixée pour le président du CPLD), soit 21 953 euros bruts annuels, non réévaluée depuis 2000.
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) (Fusion de la commission de contrôle des assurances et de la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance.)	Arrêté du 17/09/2004 (président de l'ancienne commission de contrôle des assurances, des mutuelles et institutions de prévoyance)	Indemnité de fonction (fixée à 60 000 euros en 2004 et indexée sur le point fonction publique) : 62 879 euros (valeur juin 2010) Indemnité perçue en sus du traitement d'inspecteur général des finances (à titre honoraire depuis 2009) du président jusqu'en 2010. Fusionnée au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	art L227-1 du code de l'aviation civile Arrêté du 3/07/2000 modifié par l'arrêté du 12/11/2004	Traitement brut en hors échelle D3 : 70 215 euros (valeur juin 2010) Indemnité de résidence : 2 106 euros (valeur juin 2010) Indemnité spéciale égale à 60 % du traitement : 42 129 euros (valeur juin 2010) Total : 114 450 euros bruts annuels (valeur juin 2010)
Autorité de contrôle prudentiel (ACP)	code monétaire et financier : art L612-5 art D612-1 (cf décret 2010-218 du 3/03/2010) art R142-19	Le président perçoit, en qualité de gouverneur de la Banque de France, une rémunération d'activité équivalente à celle du vice-président du Conseil d'État. Le vice-président de l'ACP perçoit une rémunération équivalente à celle d'un sous-gouverneur de la BDF, elle-même fixée par référence à celle d'un président de section au Conseil d'État. Le président de la commission des sanctions reçoit une rémunération annuelle égale à la moitié du traitement moyen afférent au premier groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle.

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
<p>Autorité de la concurrence (anciennement Conseil de la Concurrence)</p>	<p>Décret 2003-518 du 16/06/2003 modifié Arrêté du 7/09/2004 modifié par l'arrêté du 26/08/2009</p>	<p>Traitement afférent au 1^{er} groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle : 82 986 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire : 100 500 euros bruts annuels Total : 183 486 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Avantage en nature : voiture avec chauffeur</p>
<p>Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)</p>	<p>Art 19 de la loi du 3/11/2009</p>	<p>La loi prévoit que les ministres chargés des transports et du budget arrêtent la rémunération du président (arrêté du 20 octobre 2010). La rémunération du président du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires est composée : – d'une rémunération dont le montant est celui du traitement annuel du groupe hors échelle G de rémunération des personnels civils et militaires de l'État : 82 986 euros (à la valeur d'indice de juin 2010) ; – d'une indemnité de sujétion spéciale dont le montant brut est fixé à 65 000 euros.</p>
<p>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)</p>	<p>Art L131 du code des postes et communications électroniques Décret 2002-1302 du 25/10/2002 Arrêté du 25/10/2002 modifié par arrêté du 12/06/2009</p>	<p>Traitement égal à celui afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire (100 500 euros en juin 2009, indexée sur le point fonction publique) : 101 306 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Total : 184 292 euros bruts annuels Le président dispose d'une voiture de fonction (C5)</p>
<p>Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)</p>	<p>Décret 2010-481 du 12/05/2010</p>	<p>Traitement afférent au deuxième groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle (HEF) : 75 688 euros (valeur juin 2010) Une indemnité de fonction est prévue (projet d'arrêté en cours)</p>
<p>Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT)</p>	<p>Arrêté du 3/05/2007</p>	<p>Indemnité forfaitaire mensuelle de 1 500 euros, soit 18 000 euros bruts annuels La présidente de l'HADOPI, qui a succédé à l'ARMT, a déclaré le 23 juin 2010 devant la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale que son salaire ferait dans un avenir proche l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de la Culture et du Budget.</p>
<p>Autorité de sûreté nucléaire (ASN)</p>	<p>Loi 2006-686 (art 13) Arrêté du 7/05/2007</p>	<p>Traitement égal à celui afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire : 75 000 euros bruts annuels Total : 157 986 euros bruts annuels</p>
<p>Autorité des marchés financiers (AMF)</p>	<p>Article R621-12 du code monétaire et financier Arrêtés du 19/01/2009 et du 15/07/2004</p>	<p>Traitement afférent au premier groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction : 220.000 euros Total : 302 986 euros bruts annuels</p>
<p>Bureau central de tarification (BCT)</p>	<p>Décret 2006-238 du 27/02/2006 Arrêté du 27/02/2006</p>	<p>Indemnité forfaitaire : 9 602 euros bruts annuels</p>

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)	Décret 2008-1408 du 19/12/2008 Arrêté du 19/12/2008	Indemnité forfaitaire mensuelle de 1 500 euros, soit 18 000 euros bruts annuels
Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)	n.d.	Son président est le Gouverneur de la Banque de France, qui perçoit une rémunération d'activité équivalente à celle du vice-président du Conseil d'État Fusionnée au sein de l'ACP
Commission bancaire	n.d.	Son président est le Gouverneur de la Banque de France, qui perçoit une rémunération d'activité équivalente à celle du vice-président du Conseil d'État Fusionnée au sein de l'ACP
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Art 1652 du CGI Décret 2003-647 du 8/07/2003 Arrêté du 8/07/2003	Vacation de 87,05 euros par séance de quatre heures
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	Décret 2008-648 du 19/07/2001 Arrêté du 21/06/2010	Indemnité forfaitaire mensuelle de 4 000 euros, soit 48 000 euros bruts annuels
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Décret 2005-1755 du 30/12/2005 Arrêté du 17/01/2008	Rémunération sous forme d'une indemnité forfaitaire mensuelle de 3 200 euros, soit 38 400 euros bruts annuels
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	Décret 85-1497 du 31/12/1985 Arrêté du 24/08/2005	Indemnité de 10 800 euros bruts annuels
Commission de régulation de l'énergie (CRE) (anciennement commission de régulation de l'électricité)	Loi 2000-108 du 10/02/2000 (art 28) Décret 2004-1011 du 21/09/2004 Arrêté du 21/09/2004	Traitement afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de sujétion spéciale (104 225,89 euros en septembre 2004, indexée sur le point fonction publique) : 109 227 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Total : 192 213 euros bruts annuels
Commission des infractions fiscales	Décret 98-819 du 8/09/1998 Arrêté du 19/11/2004	135,29 euros par séance , dans la limite de 70 séances par an
Commission des participations et des transferts (CPT)	n.d. La loi du 6/08/1986, qui fixe la composition de la commission, ne prévoit aucune disposition sur les conditions de rémunération.	La CPT n'a pas de budget propre et dispose seulement de moyens mis à sa disposition par l'Agence des participations de l'État (APE). Le président est inspecteur général des finances en activité. Indemnité mensuelle nette de 6 150 euros, soit 73 800 euros nets annuels . Voiture et chauffeur dépendent des services communs des ministères de l'Économie et du Budget.
Commission des sondages	n.d.	1 647 euros par trimestre (6 588 euros annuels) plus 30,49 euros par réunion (taux non réévalué de la vacation fixée en 1977 à 200 francs)

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	Décret 99-677 du 3/08/1999 Arrêté du 5/05/2004	Indemnité forfaitaire mensuelle de 2 286 euros, soit 27 432 euros bruts annuels Indemnité portée à 3 250 euros mensuels si le président est fonctionnaire ou magistrat à la retraite, soit 39 000 euros bruts annuels
Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	Décret 93-1244 du 18/11/1993 Arrêté du 18/11/1993 (ex Commission nationale d'équipement commercial)	Indemnité annuelle de 60 000 francs (9 147 euros bruts annuels) Un nouveau décret, qui abroge le décret de 1993, est en préparation pour la CNAC
Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l' élection du Président de la République		Le président de cette commission est le vice-président du Conseil d'État La réponse au questionnaire n'indique pas de rémunération spécifique.
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	Décret 92-703 du 24/07/1992 Arrêté du 15/09/2006	Indemnité forfaitaire mensuelle de 2 286 euros, soit 27 432 euros bruts annuels si le président est magistrat à la Cour des comptes ou conseiller d'État en activité Indemnité portée à 4 000 euros mensuels si le président est fonctionnaire ou magistrat à la retraite, soit 48 000 euros bruts annuels
Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)	Décret 2001-906 du 5/10/2001 Arrêté du 20/02/2009	Indemnité forfaitaire mensuelle de 3 200 euros, soit 38 400 euros bruts annuels
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Décret 99-487 du 11/06/1999 Arrêté du 10/04/2001	Indemnité forfaitaire mensuelle de 3 250 euros, soit 39 000 euros bruts annuels. L'actuel président est par ailleurs sénateur.
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP)	Décret 2000-820 du 28/08/2000 Arrêté du 30/01/2007	Indemnité forfaitaire mensuelle de 2 287 euros, soit 27 444 euros bruts annuels si le président est en activité dans son corps d'origine Indemnité portée à 3 430 euros, soit 41 160 euros bruts mensuels si le président est retraité
Commission nationale du débat public (CNDP)	Décret 2001-595 du 6/07/2001 Arrêté du 9/07/2001	Indemnité forfaitaire mensuelle de 1 524,49 euros, soit 18 294 euros bruts annuels
Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)	Décret 2005-135 du 15/02/2005 Arrêté du 15/02/2005	Indemnité forfaitaire mensuelle de 650 euros, soit 7 800 euros bruts annuels Le président de cette commission était également président de l'AFLD jusqu'en octobre 2010.
Commission pour la transparence financière de la vie politique	Loi 88-227 du 11/03/1988	Fonction non rémunérée Le président est le vice-président du Conseil d'État
Conseil des Ventes Volontaires de Meubles aux Enchères Publiques	n.d.	Non rémunéré
Conseil supérieur de l' agence France-Presse	Décret 57-281 du 9/03/1957 Arrêté du 6/11/2001	Indemnité de 760 euros bruts annuels (perçue en plus de sa pension de retraite de conseiller d'État)

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Loi 89-25 du 17/01/1989 Décret 2002-1377 du 26/11/2002 Arrêté du 26/11/2002	Traitement égal à celui afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire (55 307 euros en novembre 2002, indexée sur le point fonction publique) : 58 658 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Total : 141 644 euros bruts annuels (valeur juin 2010) La réponse du CSA au questionnaire des rapporteurs indique qu'en incluant les primes, indemnités et avantages en nature, la rémunération du président s'élève en 2009 à 184 964 euros bruts
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	Décret 2008-246 du 12/03/2008	Le décret prévoit une indemnité forfaitaire annuelle fixée par arrêté du Premier ministre et des ministres chargés de la fonction publique et du budget. Le président actuel bénéficie d'une rémunération brute annuelle dont le montant est dans l'attente de la parution des textes réglementaires.
Défenseur des enfants	Décret 2006-1009 du 10/08/2006 Décret 2006-1010 du 10/08/2006 Arrêté du 10/08/2006	Emploi classé au groupe hors échelle F : 75 688 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire de 43 950 euros bruts annuels Total : 119 638 euros bruts annuels (valeur juin 2010)
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)	Décret 2009-159 du 11/02/2009 (art R821-14 du code de commerce) Arrêté du 27/02/2009	Indemnité forfaitaire de fonction de 70 000 euros bruts annuels, cumulable avec sa rémunération de membre de la Cour de cassation ou, lorsqu'il s'agit d'un ancien membre de la Cour de cassation, avec les droits et pensions auxquels il peut prétendre.
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	Décret 2005-215 du 4/03/2005 Arrêté du 20/07/2005	Indemnité de fonction forfaitaire de 77 330 euros (valeur juillet 2005), indexée sur le point fonction publique, soit 81 096 euros bruts annuels (valeur juillet 2010) Avantage en nature : téléphone portable. Les informations selon lesquelles l'actuelle présidente de la HALDE, conseillère d'État en détachement, aurait obtenu un doublement de sa rémunération par rapport à son prédécesseur, ont été démenties par les services de la HALDE dans un échange avec les rapporteurs. L'indemnité versée en 2009 au précédent président était de 80 311 euros bruts annuels. Par ailleurs la présidente de la HALDE touche son traitement, sans les primes, de maître des requêtes (36.000 euros par an).
Haute autorité de santé (HAS)	Décret 2005-216 du 7/03/2005 (art R161-81 du code de la sécurité sociale) Arrêté du 22/04/2005	Traitement égal à celui afférent à la première catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire (fixée en avril 2005 à 118.100 euros, indexée sur le point fonction publique) de 123 151 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Total : 206 137 euros bruts annuels (valeur juin 2010) S'il est pensionné de l'État, il ne perçoit que l'indemnité de fonction ;

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Rémunération réglementaire afférente à la fonction
Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)	Décret 2009-1773 du 29/12/2009	Le décret prévoit une indemnité forfaitaire, dont le montant annuel est fixé par arrêté des ministres chargés de la culture, du budget et de la fonction publique (projet d'arrêté en cours). L'actuelle présidente est conseillère à la Cour de cassation.
Médiateur de la République	Décret 2004-1435 du 23/12/2004	Traitement afférent à la hors échelle G : 82 986 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Indemnité de fonction forfaitaire de 55 307 euros bruts annuels Total : 138 293 euros bruts annuels (valeur juin 2010)
Médiateur du cinéma	Décision de la directrice générale du Centre national de la cinématographie du 17/07/2006	Indemnité forfaitaire mensuelle de 1 500 euros (valeur avril 2006), indexée sur le point fonction publique, soit 18 528 euros bruts annuels (valeur juin 2010)
Médiateur national de l'énergie	Décret 2007-1504 du 19/10/2007 Arrêté du 18/03/2009	Indemnité de fonction de 50 000 euros bruts annuels

NB Les rémunérations s'entendent, sauf mention particulière : hors indemnité de résidence et supplément familial de traitement ; hors cumul de rémunération provenant d'autres emplois ou de pensions de retraite.

**RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES
(COLLÈGE ET PERSONNELS DE DIRECTION)**

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)	Décret 2007-922 du 15/05/2007 Arrêtés du 15/05/2007		350 euros par séance dans la limite de 10 séances Agents mis à disposition à temps complet : indemnité maximale de 16.000 euros annuels (proratisée si temps incomplet)	Les rémunérations vont de 35 000 à 45 000 euros annuels pour les deux postes les mieux rémunérés (en plus de la rémunération principale de leur université d'origine)
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	Décret 2000-833 du 29/08/2000 Arrêté du 26/10/2007		60 euros par séance avec un plafond annuel de 1 320 euros (720 euros pour le spécialiste de médecine vétérinaire) 76 euros par rapport établi avec un plafond annuel de 1 140 euros	L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 55 866 à 81 238 euros annuels (+ prime annuelle de 0 à 8 % en fonction de l'évaluation) pour les cinq postes les mieux rémunérés
Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)	Décision du 12/11/2007 (NOR: ACAX0700034S)		500 euros par séance 150 euros par séance d'une commission spécialisée La rémunération des membres de l'autorité varie de 1 000 à 13 000 euros annuels par membre selon qu'il est titulaire ou suppléant	Les rémunérations des cinq personnes les mieux rémunérées des personnels de direction vont de 131 000 à 164 000 euros par an (chiffres 2008)
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)	Arrêté du 3/07/2000		230 ^{ème} du traitement annuel de la HEC-3, avec un plafond de 20 réunions plénières par an (5 596 euros bruts annuels) + 50 % de l'indemnité précédente par vacation journalière effectuée	Pour les deux personnes les mieux rémunérées, les traitements nets annuels sont de 55 656 et 65 364 euros . Aucune prime, ni indemnité (sauf l'indemnité de résidence) n'est versé aux agents de l'autorité

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
<p>Autorité de la concurrence (anciennement Conseil de la Concurrence)</p>	<p>Décret 2003-518 du 16/06/2003 Arrêté du 7/09/2004 Décret 2009-837 du 7/07/2009 Arrêté du 7/07/2009</p>	<p>Les 4 vice-présidents sont membres permanents Traitement brut annuel en HEF : 75 688 euros (valeur juin 2010) Indemnité forfaitaire annuelle (47 977 euros en septembre 2004, indexée sur point FP) : 50 279 euros bruts annuels (valeur juin 2010)</p>	<p>Membres non-permanents pour 50 séances maxi par an Base de 250 euros par séance X coef. de 1 à 4 (selon dossier)</p>	<p>L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 100 756 à 131 555 euros annuels pour les cinq postes les mieux rémunérés</p>
<p>Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)</p>	<p>Art L131 du code des postes et communications électroniques Décret 2002-1302 du 25/10/2002 Arrêté du 25/10/2002 modifié par arrêté du 12/06/2009</p>		<p>Traitement en HEF : 75 688 euros (valeur juin 2010) Indemnité forfaitaire annuelle (47.406 euros en octobre 2002, indexée sur point FP) : 50 279 euros bruts annuels (valeur juin 2010) Total : 125 967 euros bruts annuels Les membres du collège disposent chacun d'une voiture de fonctions (C5)</p>	<p>L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 111 338 à 162 063 euros annuels pour les cinq postes les mieux rémunérés</p>
<p>Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT)</p>	<p>Arrêté du 3/05/2007</p>		<p>Indemnité forfaitaire/séance de 250 euros bruts (pas de plafond annuel) Par une délibération du 5 février 2010 de l'HADOPI, qui a pris la succession de l'ARMT, la rémunération de son secrétaire général « ne pourra excéder le montant annuel brut de 180 000 euros ».</p>	<p>La rémunération la plus importante s'élève à 36 000 euros annuel. Les rapporteurs touchent un montant unitaire par vacation de 120 euros</p>
<p>Autorité de sûreté nucléaire (ASN)</p>	<p>Loi 2006-686 (art 13) Arrêté du 7/05/2007</p>		<p>Indemnité de fonction de 48 244 euros bruts annuels</p>	<p>Les rémunérations annuelles des cinq personnes de la direction les mieux rémunérées vont de 91 692 à 131 088 euros annuels</p>

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	Arrêté du 20 octobre 2010		Le montant des vacances allouées aux autres membres du collège est fixé à 250 euros par demi-journée. Le nombre des vacances allouées annuellement ne peut excéder un nombre de 120.	
Autorité des marchés financiers (AMF)	Article R621-12 du code monétaire et financier		<p>Les membres du collège reçoivent une indemnité annuelle égale au tiers du traitement moyen afférent au 5^{ème} groupe supérieur des emplois de l'État classés hors échelle (HEC) : 20 991 euros</p> <p>Le président de la commission des sanctions reçoit 1/3 du traitement en HEF : 25 229 euros bruts annuels</p> <p>Les membres de la commission des sanctions reçoivent 1/6ème du traitement en HEC : 10 495 euros bruts annuels</p> <p>Indemnité complémentaire décidée par le collège pour les participations aux travaux des commissions spécialisées</p>	La rémunération brute annuelle moyenne des cinq personnes les mieux rémunérées de l'AMF s'élève à 1 037 350 euros, soit une rémunération moyenne de 207 470 euros (rémunération brute annuelle ETP pour l'année 2009)
Bureau central de tarification			Les membres du Bureau central de tarification sont des professionnels qui collaborent bénévolement aux travaux du BCT tout en ayant une activité professionnelle par ailleurs.	Les collaborateurs du BCT (CDI de droit privé) ne sont pas rémunérés par des fonds publics. Les rapporteurs ne sont pas rémunérés et le secrétariat est financé par les organismes professionnels de l'assurance.
Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles	Décret 2003-647 du 8/07/2003 Arrêté du 8/07/2003		Vacation de 57,78 euros par séance de 4 heures	
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	Décret 2008-648 du 19/07/2001 Arrêté du 21/06/2010	Indemnité mensuelle de 4 000 euros en cas de longue suppléance du président par le vice-président Indemnité annuelle du vice-président : 13 716 euros	Indemnité annuelle de 13 716 euros pour les membres Collaborateurs : montant moyen de l'indemnité annuelle égale à 35 % du traitement afférent à l'IB 685, dans la limite de 150 % de ce montant : 11 028 euros (plafond annuel : 16 548 euros)	

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	Décret 2005-1755 du 30/12/2005 Arrêté du 17/01/2008	Président suppléant : 4.800 euros annuels	40 euros par séance dans la limite de 803 euros par an	L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 4 800 à 16 800 euros annuels pour les cinq postes les mieux rémunérés.
Comité des établissements de crédits et des entreprises d'investissement (CECEI)			Les fonctions des membres du collège sont exercées à titre gratuit	Les agents de travaillant pour la CECEI sont employés et rémunérés par la Banque de France
Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)	Décret 85-1497 du 31/12/1985 Arrêté du 24/08/2005		Indemnité de 100 euros par séance pour les membres n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et 70 euros pour les membres ayant la qualité de fonctionnaire en activité. Vacations horaires au taux unitaire de 33 euros (maximum 80 vacations par an et par rapporteur). En fonction du nombre de séances, chaque membre du collège perçoit entre 1 000 et 1 500 euros par an . En tant que rapporteur s'y ajoutent des vacations dont le montant est plafonné à 2 640 euros par an par personne sans jamais l'atteindre.	
Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)		Les deux vice-présidents ne bénéficient d'aucune indemnité et exercent leur fonction de manière bénévole.	Tous les membres de la CNCDH sont remboursés de leurs frais de déplacements pour assister aux réunions, sur présentation de justificatifs.	
Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle			Pas de rémunération	

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité (CNCIS)			L'activité du sénateur et du député ne donne pas lieu à rémunération.	Les deux rémunérations les plus importantes s'élèvent à 71 957 et 100 292 euros annuel brute
Commission nationale du débat public (CNDP)		Rémunération annuelle brute des deux vice-présidents : 74.940 euros et 72.384 euros		L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 25 380 à 97 164 euros annuel brut pour les cinq postes les mieux rémunérés.
Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)			Rémunération de 300 euros par mois + prime de dossier de 100 euros par dossier , dès lors que plus de deux auditions ont été réalisées	
Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)			Les membres du collège retraités ou exerçant une activité professionnelle dans le secteur privé perçoivent une indemnité de 114,34 euros par séance , alors que ceux en activité dans la fonction publique perçoivent une indemnité de 60,98 euros par séance Le coût cumulé des rémunérations versées aux membres de la CNAC/CNEC s'élevait à 27 937 euros en 2008.	
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Décret 99-487 du 11/06/1999 Arrêté du 11/06/1999		Vice-présidents et commissaires : - Indemnité forfaitaire de 110 euros par séance plénière et 65 euros par réunion de travail (plafond de 20 réunions de travail soit 1 311 euros) - Indemnité de 1 101 euros mensuels si les vice-présidents n'ont pas la qualité de fonctionnaire en activité - Vacation au taux unitaire de 22 euros	La rémunération des cinq personnels de direction les mieux payés est de 466 137 euros, soit en moyenne 93 227 euros annuel pour chacun en 2009
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)		Le vice-président, haut magistrat honoraire, perçoit une rémunération brute annuelle de 20 592 euros Il a en outre perçu en sa	Les autres membres de la commission perçoivent une rémunération par séance à laquelle ils assistent à raison de 100 euros par présence effective (entre une demi-journée par semaine et trois demi-journées pour les périodes de pointe des décisions collégiales sur les	L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 64 992 à 114 924 euros annuel brut pour les cinq postes les mieux rémunérés.

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
		qualité de rapporteur général 9 405 euros en 2009	comptes de campagne) Les membres exerçant la fonction de rapporteur général perçoivent une indemnité de 11 euros par compte (pouvant être majorée jusqu'à 33 euros pour des comptes de scrutins de liste plus complexes). Pour l'élection présidentielle des dispositions particulières sont prévues (de 5 à 30 vacations de 11 euros selon la complexité des listes). Ainsi, en 2009, ils ont perçu en moyenne 13 027 euros pour l'ensemble des travaux de l'année (y compris les indemnités de séance)	
Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)			Aucune rémunération n'est attachée à la qualité de membre de la CPPAP	
Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP)			Les membres de droit ne sont pas rémunérés. Les rapporteurs sont rémunérés à la vacation (nombre de séances réellement effectuées) et ne consomment aucun ETP.	
Commission des participations et des transferts (CPT)			Les membres du collège perçoivent une indemnité annuelle nette de 55 200 euros	Le secrétaire général perçoit exclusivement sa rémunération de directeur adjoint de la Banque de France
Commission de régulation de l'énergie (CRE) (anciennement commission de régulation de l'électricité)	Loi 2000-108 du 10/02/2000 (art 28) Décret 2004-1011 du 21/09/2004 Arrêté du 21/09/2004	Pour les 2 vice-présidents : – Traitement afférent à la deuxième catégorie supérieure des emplois de l'Etat classés hors échelle (HEF) : 75 688 euros (valeur juin 2010) – Indemnité de sujétion spéciale (47 159 euros en septembre 2004, indexée sur le point fonction publique) : 49 422 euros	Les membres du collège sont rémunérés à la vacation (140 euros pour une séance plénière et 90 euros pour une séance de travail)	Les cinq plus hautes rémunérations de directeurs sont comprises entre 130 434 euros et 172 199 euros

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
		bruts annuels (valeur juin 2010) – Total : 122 847 euros bruts annuels		
Commission des sondages			Les membres reçoivent pour chaque réunion une indemnité de 22,87 euros et le président de 30,49 euros , ces montants correspondent aux taux non réévalués de la vacation fixés en 1977, respectivement à 150 francs et 200 francs. Ce régime indemnitaire est assuré sur les crédits indemnitaires du Conseil d'État.	La personne la mieux rémunérée reçoit une indemnité de 25 608 euros annuels
Commission des infractions fiscales (CIF)			Les membres du collège perçoivent une indemnité fixée à 98,67 euros par séance Les rapporteurs perçoivent une indemnité actuellement fixée à 57,30 euros par dossier	
Conseil supérieur de l'Agence France presse	Arrêté du 6 novembre 2001 fixant le montant des indemnités allouées au président, au secrétaire général et aux agents du secrétariat du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.		Les membres du conseil ne perçoivent, à l'exception du président, aucune rémunération.	Les seules dépenses identifiables du conseil sont les émoluments versés au président (190 euros par trimestre), au secrétaire général (150 euros par trimestre) et au secrétaire (150 euros par trimestre), soit un total de 1 960 euros par an
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	Loi 89-25 du 17/01/1989 Décret 2002-1377 du 26/11/2002 Arrêté du 26/11/2002		– Traitement égal à celui afférent à la 1 ^{ère} catégorie supérieure des emplois de l'État classés hors échelle (HEG) : 82 986 euros (valeur juin 2010) – Indemnité de fonction forfaitaire (47.406 euros en novembre 2002, indexée sur le point fonction publique) : 50 279 euros bruts annuels (valeur juin 2010) – Total : 133 265 euros annuels bruts	La rémunération globale des cinq personnels de direction les mieux rémunérés est de 600 428 euros brut annuel, soit une moyenne de 120 086 euros bruts annuels

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (CVV)			La fonction de membre du Conseil ne fait pas l'objet d'une rémunération.	Le cinq plus importantes rémunérations du Conseil en 2008 (montant annuel brut) s'échelonne entre 39 691,42 et 107 840,58 euros
Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)				Les trois personnels de direction perçoivent des rémunérations brutes annuelles s'échelonnant entre 41.808 et 76 104 euros . Ces rémunérations ont été déterminées au regard de leur situation dans leur administration d'origine
Défenseur des enfants				L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 59 088 à 130 998 euros (coût total annuel employeur 2009) pour les cinq postes les mieux rémunérés
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	Décret 2005-215 du 4/03/2005 Arrêté du 20/07/2005	Seuls les deux vice-présidents disposent d'un téléphone portable comme avantage en nature	Indemnités indexées sur le point fonction publique : – 132 euros bruts par séance plénière (en moyenne le collège s'est réuni 31 fois en 2008, soit 3 à 4 fois par mois, sauf durant la période estivale) (137 euros valeur juin 2010) – 66 euros bruts par séance de travail ou rapport produit (30 maxi par an par membre du collège) (68 euros valeur juin 2010) – 66 euros bruts par séance plénière pour les membres du comité consultatif (68 euros valeur juin 2010)	L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 88 443 à 132 769 euros pour les cinq postes les mieux rémunérés. Ces rémunérations incluent : rémunération de base + indemnité de résidence + supplément familial de traitement + compléments de rémunération Les personnels de direction disposent d'un téléphone portable
Haute autorité de santé (HAS)	Décret 2005-216 du 7/03/2005 (art R161-81 du code de la sécurité sociale) Arrêté du 22/04/2005		Traitement égal à celui afférent à la hors échelle F : 75 688 euros (valeur juin 2010) Indemnités de fonction et de résidence de 58 900 euros bruts annuels Total annuel brut entre 134 400 et 138 000 euros S'il est pensionné de l'État, il ne perçoit que l'indemnité de fonction	La rémunération brute annuelle moyenne des personnels de direction se situe autour de 106 000 euros

AAI	Textes relatifs à la rémunération	Vice-président ou président suppléant	Membres du collège	Personnels de direction
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)			Les membres du collège n'exercent pas leurs fonctions à plein temps. Ils perçoivent une indemnité de fonction dont le montant brut est fixé à 24 000 euros par an par arrêté pris en application d'un décret. Le Haut conseil peut également fixer pour les membres du collège autres que le président une indemnité complémentaire au titre de leur participation aux travaux des commissions spécialisées.	L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les six rémunérations vont de 104 640 à 175 000 euros (en montant brut annuel) pour les cinq postes les mieux rémunérés
Médiateur du cinéma				Les deux rémunérations les plus importantes s'élèvent à 21 620 et 46 458 euros bruts annuels
Médiateur de l'énergie				Les cinq rémunérations brutes annuelles 2009 avec prime s'échelonnent entre 59 811 et 99 947 euros
Médiateur de la République				L'autorité a répondu de manière détaillée à cette question. Il en ressort que les rémunérations vont de 86 058 à 125 561 euros annuel brut pour les quatre postes les mieux rémunérés

NB : Les rémunérations s'entendent, sauf mention particulière, hors cumul de rémunération provenant d'autres emplois ou de pensions de retraite.

ANNEXE N° 12 : INDICATEURS DE PERFORMANCE DES AAI

- **Notice introductive à la lecture du tableau :**

Le tableau suivant est un recensement des indicateurs de performance et des indicateurs d'activité de l'objet de notre étude. Il est issu d'un travail de recueil systématique des informations contenues à la réponse 3.2 des questionnaires, ainsi que d'une lecture des rapports d'activités lorsqu'il y en a.

La première colonne détaille les 42 AAI dans l'ordre alphabétique.

La deuxième colonne est une description sommaire des missions suivies par chaque AAI.

La troisième colonne est un panorama des indicateurs internes issus de l'analyse des questionnaires et des rapports d'activité.

La quatrième colonne détaille les indicateurs de performance (LOLF) pour chaque AAI avec d'un côté le nombre d'indicateurs, leur programme et leur objectif, et d'un autre, la description de ces indicateurs de performance selon la nomenclature classique (efficacité, efficience, qualité). En cas de non rattachement à un programme, une note précise l'origine des ressources.

Figurent entre guillemets les commentaires issus des questionnaires des rapporteurs.

RÉGULATION			
COMPÉTENCE HORIZONTALE			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
Autorité Concurrency	Contrôle des pratiques anticoncurrentielles	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de plaintes, -nombre d'avis, -nombre d'affaires traitées, -nombre demandes de mesures conservatoires, -nombre d'auto saisines, -nombre de sanctions, -nombre d'engagements, -taux de recouvrement des amendes, -contrôle des concentrations, -activité européenne et internationale. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'autorité se plaint d'une activité 5 à 10 fois plus importantes que tous ses homologues européens ; ne disposant pas de l'opportunité des poursuites, elle propose d'instaurer le droit de classement par décision motivée et le droit de recours pour les petites affaires afin de concentrer ses moyens sur les dossiers importants. 	<p>-2 (Mission « Économie » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » : Action 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence »).</p> <p>-Objectif : rendre des décisions de qualité dans les délais.</p> <p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Délai moyen de réponse aux avis -Délai moyen de traitement des différends et plaintes
ACAM	Contrôle des règles prudentielles dans le secteur des assurances et des mutuelles	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de dossiers traités, -statistiques sur les sanctions et autres décisions, -statistiques sur les réclamations traitées : nombre d'appels de la cellule téléphonique, provenance des réclamations, nombre de réclamations par catégorie d'assurance, dossiers par objet de la réclamation, répartition des dossiers par objet, suites données aux réclamations après intervention <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de faillites, -données sur les grands mouvements, -nombre d'organismes, -chiffre d'affaire du secteur, -résultat net du secteur, -plus-values latentes, -marge de solvabilité, -épargne. 	<p>-Non rattachée à un programme.</p> <p>-Taxe affectée.</p>
AMF	Régulation de la place financière française : protection de l'épargnant, information des investisseurs, bon fonctionnement des marchés d'instruments	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Objectifs : suivre les délais et résultats (qualité des services et effectivité des contrôles) de ses principales procédures dans son domaine (gestion collective, opérations financières des émetteurs, de la médiation, des contrôles et des sanctions.) -taux de dossiers en cours d'instruction en fin de trimestre, -taux d'examen approfondi des documents de référence pour les opérations et informations financières des sociétés cotées, 	<p>-Non rattachée à un programme.</p> <p>-Taxe affectée.</p>

RÉGULATION			
COMPÉTENCE HORIZONTALE			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
	financiers (visa, contrôle, médiation, enquêtes)	<ul style="list-style-type: none"> -pourcentage de sociétés de gestion agréées en moins de 75 jours, -délai moyen d'agrément des OPCVM pour la gestion de l'épargne, -proportion des entités régulées ayant fait l'objet d'un contrôle sur place au cours de l'année, -proportion des entités ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces au cours de l'année, -pourcentage de contrôles menés en moins de six mois, -pourcentage de cas dans lesquels le délai initial indiqué pour le contrôle a été respecté pour le contrôle des sociétés de gestion et des prestataires de services d'investissement, -consultations traitées en moins d'un mois, -médiations clôturées en moins de six mois, -taux de médiations donnant lieu à l'accord entre les parties pour les relations avec les épargnants, -nombre d'alertes de la surveillance des marchés ayant donné lieu à demande de dépouillement auprès d'un intermédiaire, -nombre d'enquêtes clôturées, -part des enquêtes domestiques clôturées en moins de 12 mois, -taux de suite donnée aux enquêtes clôturées pour les des enquêtes, -proportion de dossiers présentés à la Commission des sanctions donnant lieu à sanction, -proportion des procédures devant la Commission des sanctions clôturées en moins de 12 mois. -nombre de sociétés cotées par chargé de dossiers pour les opérations et informations financières des sociétés cotées, -nombre de sociétés de gestion par chargé de dossiers pour la gestion de l'épargne, -nombre d'entités régulées par chargé de contrôle sur pièces et sur place pour les intermédiaires et sociétés de gestion, -nombre de dossiers de demandes de consultation ou de médiation traités par juriste pour la médiation et la pédagogie envers les investisseurs. - Indicateurs d'activité : -taux de dépôt de documents de référence, -nombre de notifications de passeports « export » pour les opérations financières pour les opérations et informations financières de sociétés cotées, -taux d'OPCVM commercialisés en France agréés par l'AMF, -nombre de notifications « export » pour les sociétés de gestion, -nombre de notifications de passeports « export » pour les OPCVM pour la gestion de l'épargne). - Indicateurs contextuels : 	
Com° Particip° Transfer	Veiller à ce qu'une privatisation respecte les exigences constitutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : -nombre de séances, -nombre d'avis, -nombre de décisions rendues, -montant des opérations examinées. - Indicateurs contextuels : -L'importance et la complexité des dossiers est très variable par nature ». 	- Pas de budget propre ; moyens mis à disposition par l'APE (DGTPE) : le PAP du Programme 305 ne donne pas d'indication spécifique tout comme celui du Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »
CECEI	Assurer la stabilité du système bancaire et	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : 	- Non rattachée à un programme. -Supporté par la Banque de France.

RÉGULATION			
COMPÉTENCE HORIZONTALE			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
	financier français	-nombre de décisions prises par le Comité. -statistiques sur les dossiers examinés et les décisions prises (dossiers individuels, agréments, changements de contrôle), -nombre ou origine des établissements de crédits et entreprises d'investissement. - Indicateurs contextuels :	
Com° bancaire	Veiller à la sécurité des dépôts du public et du système bancaire (contrôle de l'activité bancaire)	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : -nombre d'enquêtes sur place, -nombre de lettres aux établissements demandant des actions correctrices, -nombre de réunions, -nombre de participations aux groupes de travail nationaux et internationaux, -nombre de décisions prises par le collège, -nombre de poursuites. - Indicateurs contextuels :	-Non rattachée à un programme. -Supporté par la Banque de France.

RÉGULATION			
SECTEURS PARTICULIERS			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
ARCEP	Régulation du secteur des communications électroniques et postales : favoriser l'exercice de la concurrence, veiller à la fourniture et au financement du service public de la communication électronique, concilier service universel postal et introduction de la concurrence	- Indicateurs de performance : -rendre des décisions fiables (mesure des contentieux). - Indicateurs d'activité : -volume de décisions prises. - Indicateurs contextuels : -indicateurs de couverture géographique (optique aménagement du territoire – mobile, haut débit (mais problème de mesure) et fibre (indicateur non envisageable à moyen terme). -indicateurs de couverture géographique (optique économie du secteur), -indicateur d'équipement du pays (données commerciales et techniques) -données commerciales (nombre d'abonnés haut et très haut débit, mobiles, internet), -données techniques (type équipements, nombre de prises, taux d'équipement très haut débit). -indicateurs de qualité de service (optique consommateur-citoyen pour les mobiles et le haut débit) : -délai de construction, -délai de réparation, -qualité de réception. -indicateurs de prix : (optique consommateur-citoyen pour tous les produits télécommunications) : -indicateurs sur l'évolution des prix d'une série de produits, -constitution d'un « indice global télécommunications » (sur le modèle de l'indice des prix à la consommation. -qualité de service du secteur postal (optique consommateur-citoyen). -nombre d'opérateurs dans le secteur postal (optique économie du secteur).	-2 (Mission « Économie » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » : Action 13). -Objectif : rendre des décisions de qualité dans les délais. -Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : -Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) : -Indicateur QUALITÉ (Usager) : -Délai moyen de réponse aux demandes d'avis. -Délai moyen de traitement des différends et plaintes.

RÉGULATION				
SECTEURS PARTICULIERS				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
CRE	Régulation des réseaux du gaz et de l'électricité, préparation, suivi et surveillance du marché ouvert à la concurrence, sécurité des approvisionnements	<p>- Indicateurs de performance : -ratio gérants/gérés (tel que défini par le Rapport Lacambre), -délai de règlement des factures. -indicateur sur les visites du site Internet.</p> <p>- Indicateurs d'activité : -suivi de la consommation des crédits * -types de délibérations, -nombre de décisions, -nombre de propositions au Gouvernement, -nombre d'avis au Gouvernement, -nombre de communications, -nombre d'auditions, -nombre de consultations publiques, -nombre d'observations au Conseil de la concurrence, -taux de règlement des différends.</p> <p>- Indicateurs contextuels : -indicateurs de suivi de la qualité de service sur le réseau de distribution de gaz (arrêté du 2 juin 2008 ; parmi les principaux : flux de relève et de facturation, délais de réalisation des prestations du catalogue, délais de dépannage, respect des procédures, disponibilité des portails des distributeurs, qualité et continuité de fourniture) ainsi que sur les réseaux de transport.</p> <p>*Indicateur de moyens.</p>	<p>-2 (Mission « Économie » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »). -Objectif : rendre des décisions de qualité dans les délais : « <i>effet réducteur qui ne saurait rendre compte de l'activité</i> ».</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) : -Délai moyen de réponse aux demandes d'avis. -Délai moyen de traitement des différends et plaintes.</p>
CSA	Veille à garantir la liberté de communication audiovisuelle ; contrôle sur les concentrations, sur le pluralisme politique, régulation de caractère culturel, sociétal, technologique et économique	<p>- Indicateurs de performance : -notoriété (téléphone, courrier, site Internet, flux RSS, part de plaintes).</p> <p>- Indicateurs d'activité : -nombre d'assemblées plénières, -nombre de fréquences attribuées, -nombre de mises en demeure, -nombre de sanctions, -nombre de nominations, -nombre d'avis, -nombre de délibérations, -nombre de recommandations, -nombre de services régulés.</p> <p>- Indicateurs contextuels : -taux d'équipement en télévision des foyers, -durée d'écoute par individu (télé, radio), -investissements publicitaires, -baromètre de la diversité, -motifs de mauvaise réception, -contribution à l'œuvre cinématographique des chaînes hertziennes, -part accessible aux personnes sourdes ou malentendantes.</p>	<p>-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »). -Objectif : accélérer le déploiement de la TNT.*</p> <p>*A noter que les statistiques de basent sur la référence INSEE de la population en 1999.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) : -Déploiement de la TNT sur le territoire métropolitain.*</p> <p>*Deux sous indicateurs : -pourcentage de la population ayant accès à la TNT. -nombre de sites allumés.</p>

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS				
PROTECTION DES PERSONNES				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
AFLD	Lutte contre le dopage, éthique dans le sport et protection de la santé des sportifs	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -cas positifs/ nombre de contrôles, soit la constatation d'infractions mesurée par rapport à l'effort de prélèvements, -taux de contrôles hors compétitions, -pourcentage d'affaires pendantes. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de contrôles réalisés pour le compte de fédérations internationales, -nombre de contrôles inopinés, -nombre de prélèvements urinaires, -nombre de prélèvements sanguins, -nombre de prélèvements de phanères, -nombre de substances détectées et répartition, -nombre de constats de carences, -typologie des sports les plus souvent contrôlés, -sexe des personnes contrôlées, -nombre de cas positifs, -nombre de sportifs non licenciés auprès d'une fédération française parmi les cas positifs, -nombre de saisines, -types de décisions concernant l'activité disciplinaire, -nombre d'échantillons, -nombre d'analyses faites sur des échantillons prélevés à l'étranger, -nombre de projets validés par la cellule recherche, -nombre d'actions de prévention, -nombre de demandes d'autorisations thérapeutiques (AUT) satisfaites, -ratio AUT abrégé/AUT standard. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> -évolution institutionnelle, -pathologies les plus représentées. 	<p>-2 (Mission « Sport, jeunesse et vie associative » ; Programme 219 « Sport » : Action 3 « Prévention par le sport et protection des sportifs »).</p> <p>-Objectif : renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nombre de contrôles hors compétition/ nombre total.* <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Coût moyen global des contrôles et analyses.** <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <p>*L'indicateur d'efficacité ne présente de réelle signification que pour les contrôles réalisés à l'initiative de l'Agence.</p> <p>**Le coût moyen global se décompose en deux indicateurs : en compétition et hors compétition.</p>
ASN	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (réglementation, contrôle, information...)	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -indicateurs sur les relations internationales ; nombre d'équivalents jours agents : l'objectif est d'évaluer les ressources que l'ASN consacre à des activités intéressant directement ses parties prenantes sur le plan international, -délai d'autorisations individuelles : l'objectif est de mesurer l'efficacité de l'ASN du point de vue de l'exploitant qui sollicite une autorisation, -délais d'instruction des avis, -taux de satisfaction : l'objectif est de mesurer l'efficacité de l'information émise par l'ASN du point de vue du public, -taux de notoriété. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -indicateur sur l'information du public ; nombre de points de presse, -nombre d'inspections : l'objectif est de mesurer l'activité de contrôle de l'ASN et sa perception du point 	<p>-2 (Mission « Écologie, développement et aménagement durable » : Programme 181 « Prévention des risques » : Action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection »).</p> <p>-Objectif : assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Niveau de connaissance auprès du grand public et niveau de satisfaction sur la mission d'information auprès du public. <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Maîtrise des délais de

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS				
PROTECTION DES PERSONNES				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
		de vue de l'exploitant contrôlé, -nombre d'instruction des avis, -nombre de décisions réglementaires à caractère technique. -nombre de autorisations individuelles, -nombre d'évènements déclarés : l'objectif est de compter les évènements survenus sur les installations contrôlées, -nombre d'exercices nationaux de crise (indicateur sur les situations d'urgence), -taux d'acquiescement du message d'alerte, -délai de grément du centre d'urgence : l'objectif est de mesurer l'efficacité de l'appui de l'ASN du point de vue des pouvoirs publics lors d'une situation d'urgence. - indicateur sur les ressources humaines ; taux de postes vacants et temps de présence moyen : l'objectif est de mesurer l'efficacité de l'ASN dans la gestion de ses agents.* - Indicateurs contextuels : * Indicateur de gestion : « A noter que l'ASN a mis en place en 2007 un dispositif d'intéressement basé sur l'atteinte des cibles associées à certains de ces indicateurs de performance internes. »	publication des décisions.	
CADA	Veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs	- Indicateurs de performance : - taux d'avis favorables qui aboutit à la communication des documents par les services sollicités, - rapport entre le sens des avis et les décisions des juridictions administratives. - Indicateurs d'activité : -statistiques sur les dossiers (Thèmes, qualité des demandeurs, administrations mises en causes), -diffusion du droit (nombre de réponses fournies aux demandes faites par téléphone, courrier ou à travers le site Internet), -nombre de recours devant le tribunal administratif, -taux de couverture des personnes responsables dans les administrations. - Indicateurs contextuels :	-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » ; Programme 308 « Protection des droits et libertés » : Action 6). - Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.	- Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : - Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) : - Indicateur QUALITÉ (Usager) : -Délai moyen de transmission des dossiers.* *« significatif dans la mesure où le respect d'un délai d'un mois est avant tout réglementaire pour la notification des avis de la CADA (Décret du 30 décembre 2005), mais également parce que l'intérêt d'obtenir la communication d'un document administratif est souvent lié à la rapidité avec laquelle on l'obtient. »
CNIL	Veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni	- Indicateurs de performance : -taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête, -nombre de dossiers traités par an et par agent, -délais de traitement des dossiers,	-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »). - Objectif : éclairer le citoyen sur la	- Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : -Pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS			
PROTECTION DES PERSONNES			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
	à la dignité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques	<p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de contrôles effectués dans l'année, -nombre de délibérations, -nombre de demandes de vérification de fichiers de police, -nombre d'organismes ayant désigné un CIL, -nombre de procédures de sanctions engagées, -nombre d'agents, -secteurs concernés, -activité contentieuse, -nombre d'appels téléphoniques, courriers, signalements reçus. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Problème ; le financement : demande d'un mode de subvention « à l'anglaise ». 	<p>défense des droits et libertés.</p> <p>informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant.*</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <p><i>*«Évaluation annuelle dans le cadre d'un sondage IFOP auprès de 1000 personnes représentatives de la population française : les résultats obtenus sont ainsi comparés aux prévisions biannuelles, actualisées au mois de juin de l'année en cours ».</i></p>
HALDE	Assurer l'effectivité des textes prohibant les discriminations , soutenir les victimes et promouvoir les bonnes pratiques en matière d'égalité des chances et de traitement	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de dossiers à l'instruction depuis plus de 12 mois, -suivi des mesures décidées par le Collège, -visites et téléchargements sur Internet. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre d'appels du 08 1000 5000. -nombre de dossiers de réclamation ouverts, -nombre de dossiers clos, -suivi des dossiers par les correspondants locaux, -nombre de délibérations adoptées par le Collège, -nombre de présentations du Collège, -nombre de délibérations du Collège, -nombre de consultations d'outils sur le site Internet, -nombre de téléchargements d'outils sur le site Internet, -nombre de correspondants locaux installés, -nombre de connexions sur le site Internet, -nombre d'abonnés à la lettre d'information de la HALDE, -pourcentage de consommation du budget * -répartition des réclamations par origine géographique, -répartition des réclamations selon le sexe, -répartition des réclamations par critère, -répartition des réclamations par domaine de discrimination, 	<p>-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.</p> <p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Nombre de réclamations traitées par an et par ETP d'agent traitant de la HALDE.* <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p>

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS				
PROTECTION DES PERSONNES				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
		-comparatif des mesures décidées par le collège, -répartition des délibérations par critère, -répartition des délibérations par domaine de discrimination, -suites des mesures décidées par le collège, -profils des correspondants locaux, -lieux de permanence des correspondants locaux, -répartition des saisines reçues par les agents locaux par critère de discrimination, -répartition des saisines reçues par les agents locaux par domaine, -répartition du traitement des dossiers (renseignement, réorientation, dossier en cours, affaires résolues), -répartition des lieux de permanence (justice, préfectures, bâtiments municipaux, CAF), - nombre d'appels par domaine, -nombre d'appels par critère de discrimination, - Indicateurs contextuels : *Indicateur de moyen	*Nombre de réclamations traitées par an, ETPT d'agents traitants – Direction des Affaires Juridiques. A noter que les 10 000 dossiers ont été dépassés selon le Rapport d'activité 2009.	
HAS	Évaluation de l'utilité médicale des actes, des prestations et des produits de santé qui font l'objet d'une prise en charge par l'assurance maladie ; certification des établissements de santé , promotion des bonnes pratiques et du bon usage des soins auprès des professionnels de santé et du grand public.	- Indicateurs de performance : -délai moyen d'instruction des dossiers de demande d'inscription, -renforcement de l'image et de la notoriété. - Indicateurs d'activités : -nombre de recommandations, -nombre de publications de codes de bonnes pratiques à destination des médecins et patients, -nombre de médecins habilités, -nombre d'établissements certifiés, -nombre d'établissements inscrits à la démarche qualité MCO (Médecine, Chirurgie, Obstétrique), -nombre de personnes formées, -nombre de bases de données agréées, nombre de site Internet certifiés, -nombre de demandes enregistrées et avis rendus concernant l'évaluation des médicaments : répartition selon le type de demandes, -nombre de demandes enregistrées et avis rendus concernant l'évaluation des dispositifs : répartition selon le type et la nature des demandes, -nombre d'avis rendus concernant l'évaluation des actes professionnels et des technologies de santé, -nombre de recommandations concernant l'évaluation économique et de santé publique, -typologie des organismes agréés concernant l'évaluation des pratiques professionnelles, -répartition par niveau de certification concernant la certification des établissements de santé,	-I (Mission « Santé » ; Programme 171 : « Offre de soins et qualité du système de soins). - Objectif : améliorer l'impact de l'évaluation du système de santé	- Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : -Taux de levée des conditions mises à la certification par la HAS.* - Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) : - Indicateur QUALITÉ (Usager) :

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS			
PROTECTION DES PERSONNES			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
		<p>-références d'activités les plus concernées par les décisions de certification.</p> <p>- Indicateurs contextuels :</p> <p><u>-Projet 2011 :</u></p> <p>-Démarche qualité ; suivi de l'activité selon trois axes : performance, transparence, expertise.</p> <p>-Objectifs : réduire les délais de production des travaux au service de la décision publique, améliorer l'accessibilité des travaux au service des professionnels de santé et des patients, développer le contrôle de gestion et optimiser la procédure budgétaire : « vers des indicateurs de performance capables d'évaluer le travail de l'institution au regard des moyens qui lui sont alloués. »</p>	<p>*Taux de certifications menées par rapport aux mesures de suivi examinées.</p>

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS			
LIBERTÉS PUBLIQUES			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
CNCIS	Contrôle de la motivation des interceptions de sécurité	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre d'interceptions, -nombre d'urgences absolues, -motifs invoqués, -motifs retenus, -ventilation des demandes, <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-I (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.</p> <p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Délai moyen d'instruction des demandes d'interception adressées en urgence absolue.
CCNE	Donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé.	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de retombées dans la presse, -fréquentation du site Internet. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de réunions, -nombre de rapports, -nombre d'avis rendus, -nombre d'entretiens, -organisation ou participation à des colloques nationaux ou internationaux, -rencontres avec les étudiants. <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-I (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue.</p> <p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contributions aux rapports et aux projets de loi.* *2 sous indicateurs : -contribution du CCNE au débat sur la bioéthique (retombées presse et entretiens). -fréquentation du site du CCNE (visiteurs uniques par mois).
CNCDH	Veille au respect des droits de l'homme en France et agit en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre d'avis et études sur les projets de lois (saisine du Gouvernement, auto saisine, rapports). <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -activités internationales : défense et promotion des droits de l'homme à l'international (responsabilités, conférences, interventions, stages, représentation, contributions, assistance). <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-I (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue.*</p> <p>* « Rempli à 100% depuis 2005. »</p> <p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contribution aux rapports et projets de loi.* s*2 sous indicateurs : -contribution de la CNCDH sur le plan national.

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS				
LIBERTÉS PUBLIQUES				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
			-contribution sur le plan international.	
CGLPL	Porter un regard indépendant et permanent sur des lieux fermés , régis ou non par des dispositions législatives ou réglementaires particulières	<p>- Indicateurs de performance : -délai de réponse aux courriers.</p> <p>- Indicateurs d'activité : -durée des visites effectuées (tend à s'allonger), -évolution du nombre de saisines, -répartition des saisines selon l'auteur, l'établissement ou l'objet, -suites données aux saisines.</p> <p>- Indicateurs contextuels : -nombre de gardes à vue, -durée moyenne des gardes à vue, -taux d'exercice des droits à l'information d'un proche, médecin ou avocat, -taux de registres fiables et complets, -taux de femmes gardées à vue, -taux d'occupation des maisons d'arrêt, -durée moyenne de détention, -nombre de personnes incarcérées par an, -provenance des personnes incarcérées, -part des procédures correctionnelles et criminelles, -infractions les plus représentées, -âge et nationalité de la population pénale, -nombre d'agents pénitentiaires, -budget de l'établissement, -nombre de détenus employés au service général, -nombre de détenus en ateliers, en formation professionnelle, en enseignement, -nombre de visites à la bibliothèque, -nombre d'hospitalisations.</p>	<p>-I (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »). -Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : -Nombre annuel de lieux contrôlés par an.</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p>
Com° Nat. Débat Public	Assurer la participation du public à l'élaboration des projets d'intérêt national	<p>- Indicateurs de performance : -durée de préparation du débat -nombre de visites du site Internet -coût des débats.</p> <p>- Indicateurs d'activité : -suivi des saisines ; quantité, types de projets, origine de la saisine, part donnant lieu à l'organisation d'un débat public ou à une concertation recommandée, types de décision, , suivi des décisions.</p> <p>- Indicateurs contextuels : -Problème ; en amont de l'intervention, les délais pour préparer un débat public sont parfois trop longs.</p>	<p>-0 (Mission « Écologie, développement et aménagement durable » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » : Action 25). -Crédits budgétaires. Aucun objectif : activité dépend des saisines et la CNDP ne dispose pas de la capacité d'auto-saisine.</p>	-

IMPARTIALITÉ				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
CNAC	Promouvoir la concurrence par la protection du petit commerce, l'aménagement du territoire et le développement durable	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -respect des délais : statuer dans un délai de 4 mois (article L 752-17) à compter de sa saisine et de notifier ses décisions dans un délai de 2 mois (article R 752-52). <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de décisions, -nombre et volume en m² d'autorisations d'exploitation commerciale, -nombre de refus, -nombre de recours à traiter, <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-0 (Mission « Économie » ; Programme 134 « Développement des entreprises » : Action 2 « Développement des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »).</p> <p>-Crédits budgétaires. Aucun budget propre ; moyens mis à disposition par le MINEFI.</p>	-
CNDS	Veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de saisines reçues et traitées, -origine des saisines, -nombre d'auditions, -nombre de déplacements réalisés pour le traitement des saisines. <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Délai moyen d'instruction des dossiers.
CCSDN	Répondre aux demandes des juridictions relatives au secret défense	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre d'avis rendus, -saisine selon les ministères, -saisine selon leur origine juridictionnelle, -sens des avis de la commission, -suivi des avis par le ministre. <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-1 (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »).</p> <p>-Objectif : éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue.</p>	<p>-Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) :</p> <p>-Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) :</p> <p>-Indicateur QUALITÉ (Usager) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Délai de transmission d'un avis à l'autorité administrative après saisine de la CCSDN.
Com. Infrac.° fiscales	Encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale et douanière de déposer plainte et éviter tout risque d'arbitraire	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de dossiers examinés, -nombre de séances tenues, -taux d'avis favorable à l'engagement de poursuites correctionnelles, -taux d'avis défavorables, -pour les avis favorables et défavorables : moyenne par dossier, ventilation par catégorie d'impôt, classement par catégorie socioprofessionnelle, -départements dans lesquels aucune plainte n'a été posée. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> -moyenne des droits visés pénalement. 	<p>-0 (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ; Programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »).</p> <p>-Crédits budgétaires. Aucun budget propre ; moyens mis à disposition par la DGFIP : le PAP du Programme 156 ne donne pas d'indication spécifique.</p>	
Com° Sondage	Garantir la qualité et l'objectivité des sondages durant les périodes	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de sondages. 	-0	-

IMPARTIALITÉ			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
	électorales et veillant à ce que leur publication n'altère pas la sincérité des scrutins	- Indicateurs contextuels : -« Ni le nombre de sondages, ni le nombre de réclamations, ni même le nombre de mises au point effectuées ne parviennent à justement rendre compte de l'activité de la Commission, mais permettent toutefois de s'en approcher. »	
CNCC Fin. Pol.	Contrôler les comptes des partis et groupements politiques, les dépenses électorales et l'utilisation en règle générale des fonds publics consacrés à la vie politique	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : -statistiques sur les comptes et sur les décisions (montant, ventilation) et leurs suites (saisines, recours). - Indicateurs contextuels : -nombre de partis politiques susceptibles d'entrer dans le champ de la loi de 1988 (Leur nombre s'est constamment accru depuis 1991 tandis que les contrôles, notamment sur les obligations des mandataires, se sont développées et affinées. Cependant, l'activité du service est aussi corrélée au nombre des différents actes de la vie de ces partis générant de nombreux échanges), -nombre de candidats tenus de déposer des comptes de campagne (problème de la proportion de scrutins faisant l'objet d'un contentieux initial, sachant qu'elle ne dispose dans ce cas que de 2 mois pour statuer, au lieu de 6 mois lorsque aucune protestation électorale n'est déposée), -volume des comptes de campagne (problème de locaux sécurisés), -nombre de scrutins nationaux par an (problème de la simultanéité ou le chevauchement d'élections d'ampleur nationales), -taux de dossiers traités dans les délais (afin d'éviter les acceptations tacites en raison des dépassements du délai légal).	- I (Mission « Administration générale et territoriale de l'État » ; Programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » : Action 3). - Objectif : renforcer la transparence sur le financement de la vie politique grâce à une communication plus rapide et plus qualitative* * « Devrait être à nouveau tenu cette année ».
CNCC EPR	Vérifier que tous les candidats bénéficient des mêmes facilités en vue de l' élection présidentielle	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : - Indicateurs contextuels : -se base sur l'activité du CSA, de la Commission des sondages et de la CNCCFP.	-
Com° Transpa Fin. Vie Pol.	Vérifier que certains élus et dirigeants d'organismes publics n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leurs fonctions	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : -nombre annuel de contrôles de variations des patrimoines des assujettis, -nombre de séances, -nombre de dossiers reçus, -Selon le type d'élus ; -nombre de demandes de complément, -nombre de relances téléphoniques, -nombre de lettres de rappel, -nombre de demandes d'éclaircissement ou de justifications. -Idem pour les dirigeants d'entreprises publiques. - Indicateurs contextuels : -respect des délais de transmission des informations, -pourcentage d'élus défaillants. -Problème ; pas de pouvoir d'injonction ni de sanction : multiplication de dossiers défaillants.	- 0 (Mission « Conseil et contrôle de l'État » ; Programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » : Action 5 « Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités »). - Crédits budgétaires pris en charge par le Conseil d'État mais non détaillés dans le PAP.
H3C	Veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance des commissaires aux	- Indicateurs de performance : -taux de recommandations suivies d'effet -nombre de visites du site Internet, -nombre de saisines en cours d'examen,	- 0 (Mission « Justice » ; Programme 166 « Justice judiciaire »). -Taxe affectée.

IMPARTIALITÉ				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
	<p>comptes et assurer la surveillance de la profession</p> <p>Contrôle des cabinets d'audit les plus importants</p>	<p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre d'avis rendus sur des projets de normes d'exercice professionnel, -nombre d'avis rendus sur des saisines individuelles, -nombre de décisions juridictionnelles, -nombre de contrôles périodiques mis en œuvre directement, -nombre de contrôles supervisés, nombre de recommandations émises, -reconnaissance du système français d'assurance qualité par des autorités d'autres États exerçant des compétences analogues et par la Commission européenne, -absence de scandale financier impliquant la responsabilité de commissaires aux comptes, -nombre de normes homologuées, -nombre de saisines examinées, -objet de la saisine, -qualité des auteurs, -nombre de cabinets contrôlés, -catégories de cabinets, -nombre de mandats contrôlés, -nombre d'associés contrôlés, -temps de contrôle. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> -clarté et efficacité des normes qu'il promeut 		

MÉDIATION				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
Médiateur Cinéma	<p>Veiller au respect des principes du droit de la concurrence et assurer la diversité de l'offre d'exploitation cinématographique</p>	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de médiations réussies, -pourcentage des demandes ayant été satisfaites parmi les saisines (accords avant réunion, conciliations, injonctions), -nombre d'accords trouvés par des interventions hors médiation. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de saisines, nombre d'injonctions prononcées, -auteurs de la saisine, -saisonnalité des saisines, -zones géographiques des saisines, -objet des demandes, - issue des saisines. <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-0 (Mission « Culture » ; Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »).</p> <p>-Moyens individualisés au sein du CNC.</p>	-
Médiateur Énergie	<p>Protéger les consommateurs de gaz et d'électricité dans le cadre de l'ouverture totale des marchés à la concurrence</p>	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> -nombre de visites Internet energie-mediateur.fr et energie-info.fr, -délais de traitement des réclamations recevables, -suites favorables aux recommandations, -part de recommandations suivies d'effets par les opérateurs, -délai moyen d'envoi d'un accusé de réception motivé, 	<p>-0</p> <p>-Non rattachée à un programme.</p> <p>-Financement sur la Contribution au service public de l'électricité (CSPE-ODAC).</p>	-

MÉDIATION				
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF	
		-délai moyen d'une recommandation écrite et motivée, -nombre de saisines reçues par mois. - Indicateur d'activité : -nombre d'appels au N° Azur 0810 112 212 pour des demandes d'information, -nombre de courriers, courriels et fax reçus de demandes d'information, -nombre de réclamations reçues (Téléphone, fax, courriels), -nombre de réclamations recevables reçues, -nombre de traitement des réclamations recevables, -nombre de recommandations émises, -montant moyen obtenu par le consommateur (remboursement + dédommagement), -origine des saisines (professionnel ou particulier), saisines par fournisseur concerné, -somme moyenne accordée par consommateur, -saisines non recevables selon le thème, -saisines relatives à des pratiques commerciales contestées. - Indicateurs contextuels :		
Médiateur République	Améliorer les relations entre le service public et ses usagers et favoriser l'accès au droit	- Indicateurs de performance : -délais de traitement des courriels par les délégués, -nombre d'affaires traitées par point d'accès, -nombre d'appels répondus et d'appels perdus par les délégués (à faire baisser par une amélioration des délais d'attente : pour tous ces cas % information/orientation), -délai moyen d'obtention d'un rendez-vous avec un délégué, -nombre de lettres d'AR adressées en moins de 15 jours, -nombre de lettres d'orientation adressées en moins de 2 mois. -nombre de demandes de réformes clôturées dans l'année, -nombre de propositions de réformes clôturées en satisfaction, -délai moyen de traitement des demandes de réformes, -pourcentage de médiations réussies (<i>c'est-à-dire lorsque l'administration a modifié sa position dans le sens de l'intervention du Médiateur</i>), -nombre de dossiers issus des zones urbaines sensibles (<i>en cours</i>), -volume des affaires en stock « éveillé », -volume des affaires en stock « dormant » (<i>C'est-à-dire transmis aux secteurs d'instruction et n'ayant fait l'objet d'aucun acte d'instruction</i>), -délai moyen de traitement d'un dossier par le réseau des délégués, -délai moyen de traitement général d'un dossier par les services centraux en jours et en mois (<i>Entre la date d'arrivée et la date de clôture= délai de présence</i>), -délai moyen de transmission en jours (<i>Entre la date d'arrivée à la recevabilité et la date d'ouverture dans les secteurs d'instruction</i>), -délai moyen d'instruction (<i>entre le premier évènement du secteur d'instruction et la clôture</i>). - Indicateurs d'activité : -nombre de points d'accès au Médiateur et permanences assurées par les délégués, -nombre d'affaires, de courriers, de courriels traitées par les délégués, -pourcentage de dossiers demandant une expertise (<i>C'est-à-dire sans tentative de médiation</i>), % de médiations tentées, % de médiations réussies, -nombre de dossiers clos,	-I (Mission « Direction de l'action du Gouvernement » : Programme 308 « Protection des droits et libertés »). - Objectif : défendre et protéger efficacement les droits et libertés.	- Indicateur EFFICACITÉ (Citoyen) : - Indicateur EFFICIENCE (Contribuable) : - Indicateur QUALITÉ (Usager) : -Délai moyen d'instruction des dossiers.* *« Il avait été demandé au médiateur de ne garder qu'un seul indicateur (...) il a choisi un indicateur de périodicité mensuelle » qui a déjà atteint la cible 2010 ; « les orientations principales du programme 308 se déclinent désormais autour d'objectifs affirmant sa transversalité et d'indicateurs reflétant le plus fidèlement possible l'étendue de son champ d'action. Cet indicateur se double depuis 2009 du « projet

MÉDIATION			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
		-nombre de dossiers ouverts par secteur, -nombre de dossiers traités par région, -nombre de dossiers traités par région et par secteur, -nombre dossiers traités par région selon la thématique. - Indicateurs contextuels :	<i>sentinelle</i> » : suivi spécifique des dossiers complexes. »
Défenseur des enfants	Défendre et promouvoir les droits de l'enfant	- Indicateurs de performance : -taux des effectifs affectés à des tâches de traitement des réclamations, -coût de gestion moyen d'un dossier, -notoriété de l'institution (retombées médias comptabilisées par l'Argus de la Presse). - Indicateurs d'activité : -nombre de réclamations reçues, nombre de dossiers traités. -nombre de correspondants territoriaux et répartition selon leur secteur professionnel, -nombre de Jeunes Ambassadeurs de la Défenseuse des Enfants (JADE), -nombre d'enfants rencontrés, -taux d'appréciation des interventions par les enfants, -répartition selon département, -répartition selon les thèmes abordés, -nombre de procédures de paroles inquiétantes, -répartition des thèmes des paroles inquiétantes, -taux de saisine suite aux paroles inquiétantes, -diffusion des affiches, -répartition des dossiers traités selon âge, sexe, département, nationalité, -type de personne ayant fait la réclamation, -motifs des réclamations, -part des auto saisines, -nombre de réorientations, -nombre de demandes d'informations complémentaires, -nombre de saisies du parquet. - Indicateurs contextuels :	-0 (Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ; Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » : Action 3 « Gestion des politiques sociales »). -Crédits budgétaires.
Bureau Central Tarif ⁹	Concilier liberté contractuelle avec l'obligation d'assurance	-Indicateurs de performance : -Indicateurs d'activité : -Indicateurs contextuels :	-0 (Pas de fonds publics).
Acnusa	Contrôle des nuisances sonores autour des 10 grands aéroports français	- Indicateurs de performance : -délais d'instruction des dossiers, -coût de publication du rapport d'activité, -nombre de visites du site Internet. - Indicateurs d'activité : -nombre de décisions, -part de décisions ayant donné lieu ou non à une amende, -nombre de manquements, -répartition des dossiers par type de manquements, -nombre d'assignations, -montant des amendes, -nombre de vols par aéroport,	-0 (Mission « Écologie, développement et aménagement durable » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » : Action 26 créée en 2009). -Crédits budgétaires.

MÉDIATION			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
		-nombre de personnes et de logements surveillées, -nombre d'évènements au dessus d'un certain niveau de bruit, -nombre d'écoles de formation auditées (pilotes, contrôleurs), -part des écoles de formation ayant communiqué leur programme, -montant de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, -montant des besoins estimés en matière de logements à insonoriser, -nombre de demandes reçues (selon le nombre de dossiers et le nombre de logements), -nombre de dossiers ayant fait l'objet d'un avis favorable (diagnostic, montant, travaux), -montant des aides versées et des frais de gestion, -nombre de requêtes en cours au Conseil d'État, -part des requêtes rejetées par le Conseil d'État et analyse des moyens sur lesquels ceux-ci sont fondés, -étude sur les vols de nuits, -études comparatives - Indicateurs contextuels : -taux de recouvrement des amendes, contentieux en cours,	

ÉVALUATION			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
AERES	Évaluation du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre d'évaluations réalisées. <p>- Indicateurs contextuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> - répartition des notes d'évaluation, - durée moyenne des thèses, - rapport moyen doctorant par école doctorale. 	<p>-0 (Mission « Recherche et enseignement supérieur » ; Programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » : Action 15 « Pilotage et support du programme »).</p> <p>- Crédits budgétaires ; financée via un BOP administration centrale spécifique.</p>
Com ^o Sécu. Conso.	Assurer une meilleure sécurité des biens et services proposés sur le marché aux consommateurs (normalisation, référentiels)	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - durée d'instruction des avis adoptés, - retombées médias des avis adoptés, - nombre de textes adoptés (lois, décrets, arrêtés, normes techniques) à la suite d'une recommandation. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de saisines reçues (en distinguant celles qui donnent lieu à un enregistrement et celles qui sont des simples demandes de renseignement), - origine des saisines, - objet des saisines, - nombre d'avis adoptés, - nombre de décisions de classement sans suite, - nombre de réponses à des demandes d'information, <p>- Indicateurs contextuels :</p> <p>- « Il faut néanmoins relativiser concernant une activité d'expertise (...) pour laquelle une mesure purement quantitative est nécessairement réductrice et pas toujours pertinente. »</p>	<p>-0 (Mission « Économie » ; Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » : Action 18 « Sécurité du consommateur »).</p>

AUTRES			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
Conseil Sup. AFP	Veiller au respect de l'indépendance, de l'impartialité et au rayonnement de l'information délivrée par l'AFP	<p>- Indicateurs de performance :</p> <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de plaintes instruites, - nombre de réunions du Conseil. <p>- Indicateurs contextuels :</p>	<p>-0</p>
Autorité Régu. Mesures Techniques	Régulation dans le domaine des droits d'auteur et notamment dans la dynamique de développement d'Internet	<p>- Indicateurs de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de visites du site Internet. <p>- Indicateurs d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de réunions, - nombre de saisines, - nombre d'auditions, - nombre de communications. 	<p>-0 (Mission « Culture » ; Programme 124 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »).</p> <p>- Remplacée par HADOPI, Programme 131 « Création » : Action 4 « Économie des professions et industries culturelles ».</p>

AUTRES			
	MISSIONS	INDICATEURS INTERNES	INDICATEURS DE PERFORMANCE LOLF
		- Indicateurs contextuels :	-Crédits budgétaires : subvention catégorie 64.
Com° Paritaire Publicat. Agences Presse	Veiller à l'accès aux allègements fiscaux et postaux prévus pour les journaux, écrits périodiques et services de presse en ligne	- Indicateurs de performance : -proportion de suites favorables données au recours. - Indicateurs d'activité : -nombre de décisions, -nombre de recours gracieux (formés en contestation des avis négatifs), -nombre de réunions en assemblée plénière, -nombre de réunions en sous commissions, -nombre de dossiers traités, -nombre d'admissions, -nombre de renouvellement d'inscription, -nombre d'avis négatifs, -motifs de refus, -motifs de recours gracieux, -nombre de recours contentieux. - Indicateurs contextuels :	- 0 (Mission « Culture » ; Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». -Crédits budgétaires ; pas de budget individualisé : secrétariat assuré par la Direction du développement des médias au Programme 131 « Création », Action 3 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture ».
Conseil des ventes	Agréer les sociétés de vente et experts , veiller au bon fonctionnement du marché, à sa transparence et à la déontologie des professionnels, formation professionnelle	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : -nombre de sociétés de ventes volontairement agréées dans l'année et nombre cumulé depuis 2000, -nombre de réclamations reçues, -répartition entre les réclamations concernant les relations sociétés/ vendeurs et celles concernant les relations sociétés/ acheteurs, -nombre de décisions prises par le conseil à la suite de l'instruction des réclamations, -part des sanctions disciplinaires, -nombre d'assignations en justice d'opérateurs par le conseil, -nombre de candidats reçus à l'examen de commissaire-priseur. - Indicateurs contextuels :	- 0 (Article L321-21 du Code de commerce : cotisations professionnelles acquittées par les sociétés concernées et les experts agréés).
CCPC MBA	Fixation des bénéfices agricoles forfaitaires	- Indicateurs de performance : - Indicateurs d'activité : - Indicateurs contextuels :	- 0 (Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ; Programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »). -Aucun budget propre ; ses moyens sont soumis à disposition par la DGiF : le PAP du Programme 156 ne donne pas d'indication spécifiques.

ANNEXE N° 13 : DÉLAIS DES AAI

Autorité de la concurrence	
L'Autorité de la concurrence constitue l'action 15 <i>Mise en œuvre du droit de la concurrence</i> du programme 134 <i>Développement des entreprises et de l'emploi</i> de la mission <i>Économie du budget de l'État</i> . L'objectif qui lui est assigné est de « rendre des décisions de qualité dans les délais ». Cet objectif est décliné au moyen de deux indicateurs de performance.	
Délai moyen de réponse aux demandes d'avis	Cet indicateur est stable : le délai moyen de traitement des avis était de 3 mois en 2007, 2008 et 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est également de 3 mois. Ce délai ne concerne ni les avis de clémence ni les avis juridictionnels, dont l'instruction se rapproche de l'instruction d'un dossier au fond.
Délai moyen de traitement des différends et des plaintes	Il s'agit d'un indicateur prospectif, donnant un délai théorique d'attente pour les nouveaux dossiers. Ce délai était de 16 mois en 2007, de 18 mois en 2008 et de 16,8 mois en 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est de 15 mois.

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	
L'ARCEP constitue l'action 13 du programme 134 <i>Développement des entreprises et de l'emploi</i> de la mission <i>Économie du budget de l'État</i> . L'objectif qui lui est assigné est de « rendre des décisions de qualité dans les délais ». Cet objectif est décliné au moyen de deux indicateurs de performance. L'ARCEP conteste cependant ce choix et note que ces indicateurs limitent l'expression de performance à la seule efficacité administrative et ne permettent pas d'évaluer la qualité des décisions rendues.	
Délai moyen de réponse aux demandes d'avis	En ce qui concerne les avis tarifaires, l'ARCEP est soumise à un délai légal de trois semaines. Le délai de traitement des avis était de 15 jours en 2007, 2008 et 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est également de 15 jours. En ce qui concerne les avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires, il n'existe aucun délai légal. Le délai de traitement des avis était de 15 jours en 2007, 2008 et 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est également de 15 jours.
Délai moyen de traitement des différends et des plaintes	L'ARCEP est soumise à un délai légal de 4 mois pour le règlement des différends. Elle n'est en revanche soumise à aucun délai légal pour les plaintes. Le délai moyen de traitement des différends et des plaintes est stable (4 mois en 2007, 2008 et 2009 ; la cible fixée pour l'année 2011 est également de 4 mois).

Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	
Dans le cadre de la mission <i>Écologie, développement et aménagement durable</i> , le programme 181 <i>Prévention des risques</i> fixe plusieurs objectifs, dont celui d'« assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public ». À cet objectif sont associés deux indicateurs de performance, dont un concerne les délais.	
Maîtrise des délais de publication des décisions de l'ASN.	Le pourcentage des décisions de l'ASN prises dans les délais prévus s'établit en 2008 à 93 %, soit une progression de 3 points par rapport à l'année 2007. De même, le pourcentage des décisions de l'ASN prises avec un retard inférieur à 30 % en 2008 s'est également amélioré de 3 points, atteignant désormais 96 %.

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	
Dans le cadre de la mission <i>Direction de l'action du gouvernement</i> , le programme 308 <i>Protection des droits et libertés</i> fixe plusieurs objectifs, dont celui de « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés ». À cet objectif sont associés deux indicateurs de performance, dont un concerne les délais.	
Délai moyen d'instruction des dossiers	Selon le décret du 30 novembre 2005, la CADA doit notifier son avis dans un délai d'un mois. Compte tenu du délai de réponse par l'administration et du temps d'étude par le rapporteur, le délai moyen d'instruction des dossiers est en réalité plus long : 45,4 jours en 2007 ; 35 jours en 2008 ; les prévisions pour l'année 2009 sont de 34,5 jours et la cible pour l'année 2011 est de 33,5 jours.

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	
<p>Dans le cadre de la mission <i>Direction de l'action du gouvernement</i>, le programme 308 <i>Protection des droits et libertés</i> fixe plusieurs objectifs, dont celui de « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés ». À cet objectif sont associés deux indicateurs de performance, dont un est relatif au délai d'instruction des dossiers.</p>	
<p>Délai moyen d'instruction des demandes adressées en urgence absolue à la CNCIS</p>	<p>Ce délai était de 30 minutes en 2007 et de 25 minutes en 2008. Les prévisions pour les années 2009 et 2010, ainsi que la cible pour 2011 sont inférieures à une heure.</p>

Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)	
<p>La Commission fait partie du programme budgétaire 308 <i>Protection des droits et libertés</i> de la mission <i>Direction de l'action du gouvernement</i>. L'indicateur retenu est le délai moyen de traitement des saisines, indicateur que la CNDS juge peu représentatif de son efficacité au regard de l'augmentation continue du nombre de saisines (de 19 en 2001 à 228 en 2009) et de la stagnation de ses effectifs. La CNDS est de plus tributaire des délais de réponse parfois très longs des autorités sollicitées pour transmettre des pièces ainsi que des disponibilités des personnes convoquées pour des auditions.</p>	
<p>Délai moyen d'instruction des dossiers</p>	<p>Ce délai était de 11,5 mois en 2007. Les prévisions actualisées pour 2008 et 2009 sont respectivement de 13 et 11 mois. La cible pour 2011 est de 9 mois.</p>

Commission de régulation de l'énergie (CRE)	
<p>La Commission de régulation de l'énergie constitue l'action 14 du programme 134 <i>Développement des entreprises et de l'emploi</i> de la mission <i>Économie du budget de l'État</i>. L'objectif qui lui est assigné est de « rendre des décisions de qualité dans les délais ». Cet objectif est décliné au moyen de deux indicateurs de performance.</p>	
<p>Délai moyen de réponse aux demandes d'avis</p>	<p>Ce délai était de 13 jours en 2007, 2008 et 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est de 15 jours.</p>
<p>Délai moyen de traitement des différends et des plaintes</p>	<p>Ce délai est stable : 56 jours en 2007, 55 jours en 2008 et 54 jours en 2009. La cible fixée pour l'année 2011 est de 55 jours.</p>

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGPL)	
<p>Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait partie du programme budgétaire 308 <i>Protection des droits et libertés</i> de la mission <i>Direction de l'action du gouvernement</i>. Si l'indicateur LOLF retenu est le nombre annuel de visites effectuées, trois autres indicateurs, non mentionnés dans le budget de l'État, sont utilisés pour évaluer l'action du CGPL : la durée des visites effectuées, l'évolution du nombre de saisines et le délai de réponse aux courriers.</p>	
<p>Délai de réponse aux courriers</p>	<p>Le délai de réponse moyen du contrôle général aux lettres de saisine qu'il reçoit était de 11 jours en 2008.</p>
<p>Délai moyen de traitement dossiers</p>	<p>Après la visite, le contrôleur général envoie à l'établissement visité un « rapport de constat » dans un délai d'environ 25 jours. Après la réponse de l'établissement, qui intervient en moyenne dans un délai de 26 jours, un « rapport de visite », enrichi d'appréciations, est envoyé dans un délai moyen de 19 jours aux ministres compétents pour observation. Le délai moyen de réponse des ministres est de 45 jours.</p>

Médiateur national de l'énergie (MNE)	
Délai moyen d'envoi d'un accusé de réception motivé	Le décret n° 2007-1504 du 19 octobre 2007 relatif au médiateur national de l'énergie dispose, en son article 2, qu'il doit être accusé réception « sans délai » des courriers de saisine. S'il juge la saisine non-recevable, le médiateur dispose d'un mois pour notifier cette décision aux parties. En 2008, le délai moyen d'envoi d'un accusé de réception motivé était de 29 jours. Afin de réduire les délais de réponses et de mieux orienter les consommateurs dont la réclamation n'est pas recevable, un service de la recevabilité des saisines a été mis en place en 2009.
Délai moyen d'envoi d'une recommandation écrite et motivée	L'article 3 du décret du 19 octobre 2007 prévoit que « le médiateur formule sur le litige dont il a été saisi une recommandation écrite et motivée dans un délai de deux mois à compter de la date d'accusé de réception de la saisine ». Dans la pratique néanmoins, ces délais ne sont pas respectés. En 2008, le délai moyen de traitement des réclamations recevables était ainsi de 4,8 mois, en raison notamment du stock de saisines accumulées le temps que les services deviennent opérationnels et du nombre croissant de demandes. En 2009, malgré plusieurs recrutements et la volonté affichée de réduction des délais, il était de 7 mois (au 30 novembre 2009).

Médiateur de la République	
Le Médiateur de la République constitue l'action n° 1 du programme budgétaire 308 <i>Protection des droits et libertés</i> de la mission <i>Direction de l'action du gouvernement</i> . La mesure de la performance du médiateur s'inscrit dans l'objectif n° 1 « Défendre et protéger efficacement les droits et libertés ». L'indicateur qui lui est associé est le « délai moyen d'instruction des dossiers ».	
Délai moyen d'instruction des dossiers	Ce délai était de 159 jours en 2006, de 158 jours en 2007 et de 150 jours en 2008. La prévision actualisée pour l'année 2009 est de 140 jours et la prévision pour l'année 2010 ainsi que la cible de l'année 2011 est de 130 jours.

Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT) (*)	
La mission de régulation confiée à l'ARMT comprend deux volets : l'Autorité doit en premier lieu veiller à ce que le bénéfice effectif de certaines exceptions au droit d'auteur ne soit pas remis en cause par les titulaires de droits (garantie des exceptions). Elle veille également au bon fonctionnement du système d'interopérabilité des mesures techniques.	
Délai de décision en matière de garantie des exceptions	L'Autorité favorise la conciliation entre les parties. À défaut de conciliation dans un délai de deux mois, l'Autorité rend une décision.
Délai de décision en matière de garantie de l'interopérabilité	En application de l'article L 331-7 du code de la propriété intellectuelle, l'Autorité dispose, à compter de sa saisine, d'un délai de deux mois pour rendre sa décision.

(*) Autorité remplacée par la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI).

Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	
Délai légal de traitement des dossiers	La CNAC statue dans un délai de quatre mois sur les recours exercés contre les projets ayant pour objet la création ou l'extension de commerces de détail ou d'ensembles commerciaux d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carré. La CNAC ne mesure pas les délais de ses actions.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	
La CNCCFP constitue l'action n° 3 du programme budgétaire 232 <i>Vie politique, culturelle et associative</i> de la mission <i>Administration générale et territoriale de l'État</i> . La mesure de sa performance s'inscrit dans l'objectif n° 2 « réduire les délais de publication au Journal Officiel des comptes des partis et groupements politiques ». L'indicateur qui lui est associé est le « délai séparant la date limite de remise des comptes et la date de transmission des documents à la direction des journaux officiels pour publication ».	

<p>Délai séparant la date limite de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission des documents à la direction des journaux officiels pour publication.</p>	<p>La CNCCFP doit se prononcer en deux mois s'agissant des comptes des candidats présents à un scrutin ayant fait l'objet d'un contentieux devant le juge de l'élection et en six mois pour les comptes n'ayant pas fait l'objet d'un contentieux. Passé ce délai de six mois, les comptes sont réputés approuvés.</p> <p>En pratique, le délai moyen entre la remise des comptes et la transmission des documents à la direction des journaux officiels était de 5,5 mois en 2006 et de 5 mois en 2007. La prévision actualisée pour l'année 2008 et la prévision pour 2009 sont de 6 mois.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p align="center">Haute Autorité de santé (HAS)</p>	
<p>La HAS est incluse dans le programme 171 <i>Offre de soins et qualité du système de santé</i> du budget de l'État. La mesure de sa performance s'inscrit dans l'objectif n° 2 « améliorer l'impact de l'évaluation du système de santé ». L'indicateur qui lui est associé est « le taux de levée des conditions mises à la certification par la HAS ». Ce taux était de 88 % en 2006 et de 89 % en 2007. La prévision actualisée pour l'année 2008 est de 90 %, la prévision pour l'année 2009 de 92 % et la cible 2010 de 93 %.</p> <p>La HAS utilise cependant deux indicateurs complémentaires : la notoriété de l'institution et le délai moyen d'instruction des dossiers de demande d'inscription sur la liste des spécialités remboursables.</p>	
<p>Délai moyen d'instruction des dossiers de demande d'inscription sur la liste des spécialités remboursables</p>	<p>Ce délai était de 100 jours en 2006, et de 73 jours en 2007 et en 2008.</p>

<p align="center">Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)</p>	
<p>Délai de transmission d'un avis à l'autorité administrative après saisine de la CCSDN</p>	<p>La loi du 8 juillet 1998 dispose, en son article 7, que la CCSDN doit rendre ses avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.</p> <p>En pratique, ce délai était de 32 jours en 2007 et de 29 jours en 2008. La prévision actualisée pour l'année 2009 est de 30 jours.</p>

<p align="center">Autorité des marchés financiers (AMF)</p>	
<p>Délais relatifs à la gestion de l'épargne</p>	<p>En ce qui concerne l'agrément des sociétés de gestion, l'AMF doit rendre une décision dans un délai de 3 mois. En pratique, ce délai était inférieur à 75 jours dans 67 % des cas en 2008 et dans 76 % des cas en 2009. Le délai moyen d'agrément des OPCVM était lui de 22 jours en 2007, 23 jours en 2008 et 22 jours en 2009 (le délai légal étant d'un mois).</p>
<p>Délais relatifs au contrôle des sociétés de gestion et des prestataires de services d'investissement</p>	<p>Le pourcentage de contrôles menés en moins de 6 mois était de 58 % en 2007, de 72 % en 2008 et de 77 % en 2009.</p> <p>Par ailleurs, le pourcentage de cas dans lesquels le délai initial indiqué pour le contrôle a été respecté était de 89 % en 2008 et de 78 % en 2009.</p>
<p>Délais relatifs aux relations avec les épargnants</p>	<p>Le délai des consultations était inférieur à un mois dans 88 % des cas en 2007, dans 78 % des cas en 2008 et dans 75 % des cas en 2009.</p> <p>Par ailleurs, le pourcentage de médiations clôturées en moins de 6 mois était de 84 % en 2007, de 70 % en 2008 et de 81 % en 2009.</p>
<p>Délais relatifs aux enquêtes</p>	<p>77 % des enquêtes domestiques ont été clôturées en moins d'un an en 2009. Elles étaient 87 % en 2007 et 75 % en 2008.</p> <p>Le pourcentage des procédures clôturées en moins de 12 mois par la Commission des sanctions était de 51 % en 2007, 44 % en 2008 et 52 % en 2009.</p>

ACNUSA	
Délai d’instruction des dossiers	<p>Le délai moyen d’instruction des dossiers, de la date du manquement au prononcé de la décision par l’ACNUSA oscille entre 11 et 18 mois selon les années. Il était ainsi de 15 mois pour les manquements commis en 2000, de 12 mois pour les dossiers de l’année 2002 et de 11 mois pour les manquements commis en 2003. Les délais correspondants aux manquements commis de 2004 à 2008 sont respectivement 13 mois, 18 mois, 12 mois, 13 mois et 14 mois.</p> <p>L’ACNUSA avance plusieurs arguments pour expliquer ces délais : entre la tenue de la séance de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) et l’envoi de ses propositions à l’ACNUSA, près de deux mois peuvent s’écouler. De plus, l’arrêt Corsair rendu le 31 janvier 2007 par le Conseil d’État oblige désormais la CNPN à communiquer ses propositions aux compagnies, qui disposent elles-mêmes d’un délai d’un mois pour produire des observations écrites. Il existe donc un délai incompressible de 3 mois entre la séance de la CNPN et la séance plénière de l’ACNUSA. Enfin, en septembre 2009, l’Autorité n’a pas pu se réunir, faute de quorum.</p>

ANNEXE N° 14 DISPOSER DE LA PERSONNALITÉ MORALE : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS POUR LES AAI

Au succès de la création d'autorités administratives indépendantes (AAI), instituées dans leur principe dans les années 70, a succédé depuis 2003 celui d'une catégorie nouvelle d'organisme public indépendant, qualifiée d'autorités publiques indépendantes (API), dont la particularité au sein des AAI consiste à les doter de la **personnalité morale de droit public**.

Il s'agit là d'une évolution institutionnelle et juridique majeure, si l'on considère que, d'une part, jusqu'alors, la doctrine considérait que l'absence de personnalité morale constituait un élément constitutif de la notion même d'autorité administrative indépendante, et, d'autre part, que cette notion n'existait pas lors de la parution du rapport du Conseil d'État de 2001 qui fait autorité juridique sur le thème des AAI. Cette notion était encore récente, et peu développée, au moment de la publication du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation en 2006.

A.- UN NOMBRE CROISSANT D'AUTORITÉS INDÉPENDANTES DISPOSENT AUJOURD'HUI DE LA PERSONNALITÉ MORALE

Une dizaine d'organismes sont expressément qualifiés par la loi d'autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale⁽⁹⁾, ou en tout cas se voit accorder cette personnalité morale par la loi, même si elles ne sont pas qualifiées d'API⁽¹⁰⁾.

Ce choix institutionnel s'est parfois fait directement sous cette forme (HAS, Médiateur national de l'énergie), ou, plus souvent, par transformation d'une AAI à l'occasion d'un élargissement de ses missions ou d'un rapprochement avec d'autres AAI préexistantes (AMF, ACAM, AFLD, H3C, HADOPI).

Dans l'ordre chronologique :

– l'Autorité des marchés financiers (AMF), instituée par l'article L.621-1 du code monétaire et financier ; l'AMF est résultée en 2003 de la fusion de la Commission des opérations de bourse (COB), AAI sans personnalité morale, et du Conseil des marchés financiers (CMF), autorité professionnelle dotée de la personnalité morale dès l'origine, mais de droit privé. Le CMF a néanmoins été qualifiée d'AAI par l'étude du rapport annuel du Conseil d'État de 2001 portant sur les AAI ;

– l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), instituée par l'article L.310-12 du code des assurances. Initialement dénommée CAMIP (Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance) et instituée par l'article 30 de la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, l'ACAM, ainsi renommée par la loi du 15 décembre 2005, est issue de la fusion de la Commission de contrôle des assurances (CCA) et de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance

(9) *On observera à cet égard que le texte de l'article L.331-12 du code de la propriété intellectuelle qui a institué la HADOPI est rédigé de telle sorte que la notion d'API, qui n'est pas précisée dans un texte d'ordre plus général, entraîne la personnalité morale. Il dispose en effet que : « La Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet est une autorité publique indépendante. À ce titre, elle est dotée de la personnalité morale. »*

(10) *Cas par exemple du Médiateur national de l'énergie.*

(CCMIP), AAI sans personnalité morale. Depuis, l'ACAM a fait l'objet d'un regroupement avec deux autres AAI et un organe indépendant non qualifié expressément d'AAI (Comité des entreprises d'assurance - CEA), au sein d'une nouvelle API (Autorité de contrôle prudentiel - ACP), créée 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. L'ACP n'a pas été dotée de la personnalité morale, mais est adossée à la Banque de France, qui, elle, en bénéficie, en tant que personne morale publique *sui generis*, qualifiée d'« *institution dont le capital appartient à l'État* » (article L.141-2 du code monétaire et financier), et dotée d'un statut marqué par l'indépendance depuis la réforme de 1993, dans le cadre du système européen de banques centrales. L'ACP constitue en l'espèce une AAI d'un type *sui generis*, puisque, si l'article L.612-1 du code monétaire et financier prévoit qu'elle est une autorité administrative indépendante, sans mentionner la personnalité morale, le même code précise qu'elle « *dispose de l'autonomie financière, dans la limite du produit de la contribution mentionnée à l'article L. 612-20, dont le solde est reporté chaque année, et des dotations additionnelles que la Banque de France peut lui attribuer* » (article L.612-18 du même code). En application de ce même article, le budget de l'ACP est un budget annexe de celui de la Banque de France ;

– la Haute autorité de santé (HAS), créée par la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui l'a qualifiée d'API à caractère scientifique dotée de la personnalité morale ;

– l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ; instituée par la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la santé des sportifs, codifiée notamment à l'article L.232-5 du code du sport. L'AFLD a succédé à une « simple » AAI, sans personnalité morale, le CPLD (Conseil de prévention et de lutte contre le dopage),

– le Médiateur national de l'énergie, qui présente la particularité d'être à la fois une personne physique, nommée « *pour six ans par le ministre chargé de l'énergie et le ministre chargé de la consommation* », dont le mandat n'est ni renouvelable, ni révocable, et disposant « *de la personne morale et de l'autonomie financière* ». En revanche, son budget est arrêté par le ministre chargé du budget, sur sa proposition (article 7 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie) ;

– le Haut Conseil du commissariat aux comptes – H3C (L.821-1 du code de commerce). Ce dernier, également créé dans un premier temps sous la forme d'une AAI simple, a été doté de la personnalité morale par la loi de finances pour 2008 du 24 décembre 2007.

Par amendement parlementaire, il a été un temps envisagé de doter la CRE (Commission de régulation de l'énergie) de la personnalité morale, sur l'initiative de M. Philippe Marini, Rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2005 – sans qu'il soit d'ailleurs précisé dans l'amendement adopté en première lecture par le Sénat si cette personne morale était de droit public ou non ⁽¹¹⁾ – avant que la commission mixte paritaire n'en décide autrement. La discussion du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« NOME ») à l'Assemblée nationale en première lecture au printemps 2010 n'a pas modifié cette situation juridique.

(11) *Il peut exister des AAI dotées de la personnalité morale, mais de droit privé. Tel était le cas du Conseil des marchés financiers, avant sa fusion au sein de l'AMF, doté, aux termes de la loi, de la personnalité morale, et, dans le silence de la loi, par ailleurs qualifié par le Conseil d'État d'AAI notamment dans son rapport de 2001 sur ces organismes.*

Enfin, la loi n°2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet a institué une nouvelle API, plus connue sous son acronyme d'HADOPI (Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet). Celle-ci a vu effectivement le jour à la date de la première réunion de la Haute Autorité. L'article L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle précise que « *la Haute Autorité (...) est une autorité publique indépendante* », et que, « *à ce titre, elle est dotée de la personnalité morale* ».

On rappellera également qu'il existe également des personnes morales indépendantes de droit privé tels que les ordres disciplinaires de certaines professions réglementées, ou *sui generis* comme l'Institut de France. Ce dernier, issu de l'article 298 de la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), a été conforté dans sa forme actuelle par la loi de programme n° 2006-450 pour la recherche du 18 avril 2006, dont l'article 35 dispose que « *L'Institut de France ainsi que l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques qui le composent sont des personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République* », et son article 36 qu'ils « *s'administrent librement. Leurs décisions entrent en vigueur sans autorisation préalable. Ils bénéficient de l'autonomie financière sous le seul contrôle de la Cour des comptes.* »

De même, peut être mentionné le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, créé par la loi du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques pour assurer la régulation du secteur des ventes volontaires, qui relevait auparavant de la Chambre nationale des commissaires-priseurs. L'article 18 de cette loi – devenu L.321-18 du code de commerce par l'ordonnance de codification du 18 septembre 2000 – a expressément doté le Conseil de la personnalité morale. Si le Conseil des ventes volontaires est inclus dans le champ d'étude du présent rapport, sa nature est cependant demeurée ambiguë : le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes, présenté en 2006 par le sénateur Patrice Gélard, ne le range pas dans cette catégorie, considérant qu'il est dépourvu de pouvoir réglementaire ou d'injonction. Le Conseil des ventes volontaires tient, selon le rapport ⁽¹²⁾ de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, une place originale, « *plus proche de l'autorité de régulation à compétence disciplinaire. Cependant, d'un point de vue organique, la personnalité morale et les ressources propres dont il dispose l'assimileraient aux autorités publiques indépendantes.* » Le Sénat, en première lecture, a cependant renoncé à qualifier expressément le Conseil d'API, lui conférant seulement la dénomination d' « *autorité de régulation* », conservant la personnalité morale dont elle avait été dotée. Il est par ailleurs prévu de soumettre le Conseil au contrôle de la Cour des comptes – ce qui n'en fait cependant pas en soi un organisme public, la Cour pouvant également contrôler l'utilisation de fonds publics par des organismes privés, notamment lorsqu'ils font appel à la générosité publique.

Enfin, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la Banque de France est considérée comme une personne morale de droit public, mais n'est pas qualifiée d'AAI, ni d'API, alors qu'elle en héberge maintenant une en son sein (ACP).

(12) Selon le rapport n° 533 (2008-2009) de Mme Marie-Hélène des Egaulx, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, déposé le 8 juillet 2009.

B.- QUELS AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS RÉSULTENT DU BÉNÉFICE DE LA PERSONNALITÉ MORALE ?

Si l'on s'en tient aux travaux préparatoires et en particulier à la discussion en séance publique au Sénat relative à la CRE, ou à l'HADOPI, le fait de conférer la personnalité morale à une autorité administrative déjà qualifiée d'indépendante semble tenu pour **l'étape ultime dans l'indépendance** susceptible d'être octroyée à une organisation demeurant dans le domaine du droit public.

Débat en séance publique au Sénat le 30 octobre 2008 sur le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet

(...)

M. Michel Thiollière, rapporteur. L'ensemble du processus engagé au travers de ce projet de loi vise à donner à la future Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, la HADOPI, les moyens de mettre en œuvre des recommandations, puis, éventuellement, des sanctions. C'est la raison pour laquelle il nous paraît essentiel qu'elle puisse jouir de la personnalité morale, de façon à lui donner la garantie de pouvoir travailler avec efficacité, et ce en toute indépendance et impartialité.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Albanel, ministre. Il ne nous paraît pas absolument nécessaire, bien que je comprenne la demande de M. le rapporteur, de conférer la personnalité morale à la HADOPI.

Les garanties qu'apporterait la personnalité morale nous semblent d'ores et déjà assurées par les conditions de désignation des membres de la Haute Autorité, la procédure suivie devant elle et l'inscription d'un budget significatif dans le projet de loi de finances pour 2009. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des affaires culturelles.

M. Jacques Legendre, président de la commission des affaires culturelles. J'avoue ne pas comprendre la position du Gouvernement sur ce point. Nous estimons que la personnalité morale donnerait plus de souplesse et d'efficacité au fonctionnement de la Haute Autorité. En conséquence, nous maintenons notre amendement.

Vous savez que le système a donné de bons résultats, par exemple dans le cas de l'Agence française de lutte contre le dopage. Il paraît donc important que la personnalité morale soit conférée à la présente Haute Autorité.

(...)

Pour autant, les conséquences et la réalité administrative recouvrant cette assertion appellent un examen approfondi pour dresser un bilan net des avantages et des inconvénients de ce statut, pour l'autorité elle-même, comme pour les pouvoirs publics et l'organisation institutionnelle en général.

À cet égard, on rappellera en premier lieu que si l'un des principaux avantages de la personnalité morale consiste à disposer d'un budget autonome, la diversité des modes de financement de celui-ci, de la nature et de l'acuité du droit de regard dont disposent ou non les autorités ministérielles compétentes quant à l'adoption de ce budget, de la représentation desdits ministères au sein de l'autorité elle-même notamment par un commissaire du

gouvernement dans un certain nombre de cas, les modalités de désignation de son président et de son autorité délibérante, comme d'un certain nombre d'autres règles régissant son fonctionnement, sont autant sinon plus importants pour garantir l'indépendance.

Le bilan coût-avantages du recours à la formule de l'API appelle l'utilisation d'un trébuchet sensible, prenant en considération des arguments de natures très diverses. En effet, si le fait de disposer de la personnalité morale, *a fortiori* de droit public, confère certes des droits et présente un intérêt manifeste (1), il impose des charges, des contraintes et des incertitudes, qu'il convient de cerner pour bien mesurer la réalité de l'intérêt relatif, au cas par cas, de ce statut (2).

1.- Les avantages de la personnalité morale

Parmi les avantages, est classiquement mentionnée en premier lieu **l'indépendance financière** que conférerait l'adoption d'un budget propre.

Cette assertion peut sembler marquée du sceau de l'évidence ; elle mérite pourtant d'être nuancée. En effet, la procédure d'adoption du budget d'une autorité publique indépendante peut laisser une place plus ou moins grande à l'administration de l'État, allant d'une discussion avec les ministères concernés (Budget et ministère technique) en amont de son adoption, à un droit de veto lors de l'adoption, voire à un partage des pouvoirs confinant à une forme de tutelle.

a) Les avantages directs de l'autonomie budgétaire

● *La possibilité pour l'autorité de bénéficier de ressources propres*

Outre la procédure d'adoption du budget, entre surtout en ligne de compte dans la réalité de l'indépendance financière d'une API la nature et le montant des ressources qui la financent. En effet, l'existence d'un budget propre ne prend toute sa portée que si l'organisme a vocation à recevoir ou collecter des **ressources propres**. C'est même l'existence de ressources propres affectées qui constitue en réalité la principale justification de la personnalisation morale.

Ces ressources propres peuvent prendre plusieurs formes :

– généralement, des ressources fiscales au titre **d'impositions de toute nature** en rapport avec l'activité de l'autorité, et fréquemment supportées par les publics que l'autorité est chargée de réguler, soit de manière forfaitaire au titre de frais de contrôles annuels, soit au titre d'opérations spécifiques donnant lieu au versement d'une sorte de rémunération pour service rendu.

Ces ressources peuvent être collectées directement par l'autorité (cas de l'AMF), mais elles pourraient également être perçues via un autre organisme collecteur, chargé d'en redistribuer une fraction (tel était le cas du financement initialement prévu pour l'AFLD dans la version originelle du PLF 2010, la taxe en question étant perçue par le CNDS, et une petite partie reversée à l'AFLD).

Le fait de faire de l'autorité le collecteur de telles ressources fiscales présente des conséquences importantes à la fois en termes d'organisation interne et de positionnement vis-à-vis des organismes que l'autorité est chargée de réguler, car la fonction de percepteur est d'une nature plus coercitive et perçue plus négativement que celle de régulateur.

En sens contraire, le choix de faire financer une autorité sectorielle par ce secteur peut aussi être considéré comme une manière de responsabiliser ce secteur sur le coût de sa régulation, dont tous les acteurs bénéficient. Ce choix pourrait être envisagé pour la plupart des autorités sectorielles, sous réserve qu'elles soient organisées de façon à conserver leur indépendance totale vis-à-vis du secteur, et ne voient pas leurs **ressources annuelles fluctuer de manière trop aléatoire** et sans rapport avec leurs propres contraintes, notamment si ces ressources devaient être assises sur une assiette liée à une activité elle-même très fluctuante. On a ainsi pu constater que les ressources propres de l'AMF ont substantiellement diminué, en conséquence de la crise financière, au moment précis où le besoin de régulation des marchés financiers prenait une acuité singulière. La disposition d'un fonds de roulement adapté à une telle situation a été particulièrement opportune, dans ce cas d'espèce.

– de manière plus accessoire, par des **ressources contractuelles**, voire par les **produits issus des placements financiers ou des produits exceptionnels** en cas de vente de matériels par exemple.

– il est également possible, dans des cas certes particuliers et selon des conditions spécifiques, de faire bénéficier des API de la possibilité de percevoir des **dons**, de particuliers ou d'entreprises, y compris, sous les réserves prévues quant à l'objet que pourraient financer ces dons, dans le cadre des régimes fiscaux du mécénat des entreprises⁽¹³⁾ voire des dons des particuliers⁽¹⁴⁾.

*

* *

Le fait de pouvoir bénéficier de ressources propres au sein du budget autonome d'une personne morale distincte présente différentes caractéristiques qui peuvent s'avérer intéressantes pour l'autorité qui les perçoit, en particulier en ce qui concerne la garantie de son indépendance, et surtout de son financement :

- une fois en vigueur, le principe de ces ressources n'est pas soumis à une **révision annuelle**, contrairement aux subventions budgétaires, même si le montant de ces ressources fait bien entendu l'objet d'un calcul prévisionnel annuel en fonction de l'évolution de l'assiette, et le cas échéant de révisions en cours d'exécution ;

Si l'article 34 de la Constitution prévoit que les règles régissant les taxes et impositions de toute nature sont du domaine législatif, pour autant ces règles ne sont réellement examinées par le Parlement qu'à l'occasion de leur création ou de leurs modifications, même si l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

(13) *L'article 238 bis du code général des impôts de drainer des fonds d'entreprises privées assujetties à l'impôt pour concourir à l'action des API autorisés par leurs textes à percevoir des dons, à l'instar d'une fondation de droit privé. Ainsi, pour ses actions de recherche et de pédagogie en faveur de la lutte contre le dopage, l'AFLD a utilisé le dispositif du rescrit fiscal prévu dans ce cas pour demander à bénéficier du régime fiscal favorable du mécénat d'entreprise.*

(14) *L'article 200 du code général des impôts, qui prévoit une réduction d'impôt égale à 50 % du montant des sommes versées, retenues dans la limite d'un plafond égal à 10 % du revenu imposable. Cependant, l'absence de personnalité morale n'est pas rédhibitoire, puisque l'instruction fiscale en vigueur (4 C-5-04, n° 112 du 13 juillet 2004) prévoit que « les dons effectués par une entreprise à une collectivité publique, telle que l'État (...) peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis à condition que les dons soient affectés à une activité d'intérêt général présentant un des caractères mentionnés à ce même article. »*

du 1^{er} août 2001 a bien maintenu dans les projets de loi de finances le fait de soumettre au Parlement **l'autorisation formelle pour l'année de percevoir les impositions de toute nature y compris affectées à des personnes morales autres que l'État**. Le montant de ces impositions est prévu par une annexe obligatoire au projet de loi de finances de l'année (annexe intitulée « Voies et moyens »).

Mais ces exigences présentent des limites, voire des lacunes, en termes de contrôle parlementaire.

Ainsi, en pratique, l'article du PLF qui prévoit l'autorisation annuelle de percevoir toutes les ressources de l'État et toutes les impositions perçues par d'autres personnes morales, ne donne habituellement pas lieu à un **débat** particulier au titre de telle ressource fiscale, surtout si elle est d'importance mineure par rapport à l'ensemble du budget de l'État. Par ailleurs, la jurisprudence constitutionnelle a admis que les taux des impositions considérées soient fixés par le pouvoir réglementaire, dès lors qu'ils s'inscrivent dans un plafond fixé par la loi. Si le plafond a été fixé à l'origine de manière large et permettant en particulier son adaptation à la hausse, le Gouvernement peut modifier le barème sans aucune discussion parlementaire préalable, mais en revanche après avis de l'autorité délibérante concernée. Enfin, ces impositions de toute nature résultent parfois de textes législatifs pris par ordonnance, à l'instar des ressources propres destinées au financement de la nouvelle ACP⁽¹⁵⁾, qui constitue pourtant la plus importante des AAI. À l'initiative de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, cette ordonnance devrait faire l'objet d'une ratification expresse dans le cadre de la discussion du projet de loi de régulation bancaire et financière, mais cette ratification n'a pas donné lieu à discussion des règles régissant ces impositions de toute nature, dont le Parlement n'a évoqué lors du débat sur l'habilitation⁽¹⁶⁾ que le principe qu'elles seraient supportées par le secteur bancaire et assurantiel que l'autorité en question est chargée de contrôler et réguler ;

– les ressources fiscales affectées ne sont pas non plus soumises aux règles et aux contraintes de la **régulation budgétaire** infra-annuelle, qu'il s'agisse de la réserve de précaution prévue depuis quelques années pour tous les programmes budgétaires dès le début de l'année, ou des mesures d'annulation de crédits susceptibles d'être prises en cours d'année en fonction des modifications des priorités budgétaires (par décret d'annulation, ou par collectif budgétaire) ou de l'évolution des ressources du budget de l'État ;

– de manière plus générale, l'évolution des ressources propres **ne dépend pas de la conjoncture budgétaire** générale, mais, pour un barème donné, de l'assiette et du nombre des assujettis. Cette situation peut présenter des avantages, lorsque l'assiette a une dynamique propre, mais aussi des inconvénients, si cette assiette est stable et n'évolue plus, ou si elle dépend de facteurs exogènes, voire contra-cycliques pour l'activité de l'autorité elle-même (cf. cas de l'AMF, *supra*) ;

(15) Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance

(16) Article 152 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 disposant que le gouvernement est habilité à prendre par ordonnance « les mesures relatives aux autorités d'agrément et de contrôle du secteur financier en vue de garantir la stabilité financière et de renforcer la compétitivité et l'attractivité de la place financière française. Ces mesures ont notamment pour objet :a) De redéfinir les missions, l'organisation, les moyens, les ressources, la composition ainsi que les règles de fonctionnement et de coopération des autorités d'agrément et de contrôle du secteur bancaire et de l'assurance, notamment en prévoyant le rapprochement, d'une part, entre autorités d'un même secteur et, d'autre part, entre la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles ; »(...)

– une fois perçues, les ressources perçues par les API s’incorporent à leur patrimoine, et les éventuels excédents constatés en fin d’exercice viennent alimenter leur fonds de roulement. Contrairement aux subventions budgétaires inscrites au budget de l’État, les ressources non consommées par les API demeurent au sein de leurs comptes, l’autorité pouvant bénéficier d’une **forme de droit à report automatique**, alors que les reports de crédit au sein du budget de l’État sont encadrés de manière rigoureuse ;

– si elle n’est financée par aucune subvention budgétaire, **l’API n’apparaît dans aucun des documents budgétaires** accompagnant les projets de loi de finances (projet annuel de performances) et les projets de loi de règlement (rapport annuel de performances), et **n’est contrainte de présenter aucun indicateur et objectif budgétaires** fixés d’un commun accord avec la direction du Budget. Certes, ces indicateurs sont perfectibles et ne sont pas toujours représentatifs de l’ensemble de l’activité de l’organisme, en particulier lorsque sa taille réduite ne permet de prévoir qu’un seul indicateur. Cependant, ils présentent le mérite d’imposer une discussion annuelle avec le ministère du Budget, en prévision comme en réalisation, et une analyse des écarts, avant d’être soumis au Parlement. Les API financées exclusivement par ressources propres sont astreintes, en principe, à présenter un **rapport d’activité annuel**, mais elles conservent la liberté de choisir seules les indicateurs qui leur paraissent pertinents.

On observera au demeurant que, s’agissant par exemple de l’ACP, c’est grâce à un amendement présenté par vos rapporteurs, adopté par la commission des Finances puis confirmé par l’Assemblée nationale en séance publique en première lecture du projet de loi de régulation bancaire et financière, que la transmission au Parlement et au Gouvernement d’un rapport annuel a été expressément prévu. On rappellera également à cet égard le fait que l’ACAM n’a jamais présenté de rapport annuel public, M. Philippe Jurgensen, son président, lors de son audition le 21 janvier 2010 par vos rapporteurs, ayant indiqué que la loi ne le prévoyait pas et qu’il pensait que le Gouvernement ne l’aurait pas accepté, en l’absence de texte législatif...

– dans le même ordre d’idée, même si les AAI n’ont pas toutes signé de convention d’objectifs et de moyens, ou de convention de gestion, avec le Gouvernement, bien qu’un tel engagement contractuel semble légitime sous réserve d’une approbation par le Parlement puisqu’il s’agit d’une autorité indépendante, il est en revanche certain que les API financées exclusivement sur ressources propres n’ont, en tout état de cause, aucune raison de se plier à un tel exercice, l’État ne lui apportant aucun financement. On notera à cet égard que la Cour des comptes, dans son rapport annuel pour 2008, avait demandé à l’administration chargée des sports de mettre en place une telle convention avec l’AFLD.

Pour combler les lacunes du contrôle sur les API financées sur ressources propres, qui au demeurant sont de nature financière et également comptent parmi les plus importantes, les rapporteurs proposent que **la commission des Finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale désigne un rapporteur spécial pour les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale**, au titre du contrôle de l’emploi des ressources prévues par l’annexe des voies et moyens. Ce rapporteur spécial pourrait également porter ses investigations sur le rendu de comptes de ces autorités généralement prévu par la loi, dont une **audition annuelle** devrait être systématisée pour examiner ce rendu de compte sur la gestion et l’activité.

Sans être aussi précis, l’amendement que vos rapporteurs ont déposé en commission des Finances concernant l’ACP, dans le cadre du projet de loi de régulation bancaire et financière, et que la commission a bien voulu adopter, avant que l’Assemblée ne confirme cette adoption en séance publique en première lecture, va dans le même sens, en prévoyant

que le président de l'ACP rend compte aux instances compétentes du Parlement de l'activité et de la gestion de cette autorité.

*

* *

Cependant, toutes les autorités dotées de la personnalité morale ne bénéficient d'un financement intégral sur ressources propres.

L'AMF est intégralement financée par des ressources fiscales qui lui sont directement affectées et dont elle est elle-même chargée du recouvrement. Les droits fixes et contributions sur des opérations financières spécifiques perçus par l'AMF sont prévues par l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, précisé par les articles D 621-27 et suivants du même code. La **forte volatilité** de ces ressources, retracée dans le tableau ci-après, montre clairement l'incidence des fluctuations conjoncturelles sur ses ressources assises directement sur les opérations financières ; la crise financière en a sensiblement réduit le nombre en 2009 et, partant, les recettes correspondantes. Les prévisions de recettes fiscales pour 2010, en hausse, s'élèvent à 55,2 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU BUDGET DE L'AMF

(en milliers d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes	52 768	72 760	60 079	68 340	51 000
– opérations financières	21 241	24 604	17 352	23 379	11 870
– gestion et infrastructures de marchés	29 129	32 074	36 505	38 673	36 359
– autres	2 398	(1) 16 082	6 222	6 288	2 771
Résultat de l'exercice	- 1 583	+ 6 533	+ 925	+ 2 142	- 18 912

(1) Y compris le produit de la vente de l'immeuble cédé (13 millions d'euros).

Source : AMF

Les recettes encaissées par l'ACAM étaient constituées pour l'essentiel d'une taxe versée à l'autorité par les organismes soumis au contrôle (article L. 310-12-4 du code des assurances).

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU BUDGET DE L'ACAM

(en milliers d'euros)

	2004 (sur 5,5 mois)	2005	2006	2007	2008
Recettes encaissées	19 944	23 052	28 345	28 868	28 540
Crédits consommés (Fonctionnement + Investissement)	7 522	13 422	26 915	27 041	27 859

Source : ACAM

• L'ACP, qui est résultée de la fusion de l'ACAM, de la Commission bancaire, du CECEI et du Comité des entreprises d'assurance, est un cas de figure proche, bien que plus indirect : en effet, c'est la Banque de France qui perçoit des ressources fiscales propres

affectées, et en dote l'ACP, qui n'a pas elle-même la personnalité morale, donc pas de budget à proprement parler, mais un budget annexe à celui de la Banque de France.

L'ACP est financée par des contributions pour frais de contrôle, prévues par l'article L.612-20 du code monétaire et financier, complétées si nécessaire par des dotations de la Banque de France.

**Les ressources propres de l'ACP :
un exemple de contributions pour frais de contrôle**

Pour l'exercice 2010, les appels à contribution ont été adressés à près de 20 000 assujettis. Les modalités de calcul de la contribution diffèrent selon la catégorie d'assujettis, la contribution pouvant être représentative d'un pourcentage de l'assiette définie par les textes, ou forfaitaire. Des arrêtés ministériels en date du 9 avril et du 26 avril 2010 ont précisé les taux et montants applicables.

Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement (307 en 2010) sont ainsi redevables d'un montant représentatif de 0,60 pour mille de leurs exigences en fonds propres ou des normes de représentation du capital minimum.

Le taux de contribution des entreprises d'assurance (309 en 2010) est de 0,12 pour mille du montant des primes ou cotisations émises. L'assiette de la contribution des mutuelles et institutions de prévoyance (940 en 2010) est identique mais le taux de contribution est de 0,05 pour mille.

Les autres catégories sont assujetties à une contribution forfaitaire :

- de 1 000 euros pour les changeurs manuels (146 en 2010), les quelques établissements de crédit et entreprises d'investissements ne devant respecter aucun ratio de couverture ou normes de représentation du capital minimum ;
- de 150 euros pour les courtiers en assurances (18 297 en 2010) et de 100 euros pour les associations sans but lucratif accordant des microcrédits (3 en 2010).

Les intermédiaires en opérations de banque et services de paiement devront également acquitter une contribution forfaitaire de 150 euros, mais à ce stade leur recensement, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 21 janvier 2010, est en cours.

Au total, les recettes prévisionnelles de l'ACP en 2010 ont été estimées à 166,1 millions d'euros pour un taux de recouvrement de 100 %. Toutefois, les populations assujetties étant très hétérogènes, certaines catégories n'ayant jamais été assujetties à une telle contribution et les appels à contribution n'ayant pas encore pu être adressés pour certaines d'entre elles, le taux de recouvrement prévisionnel a été revu à la baisse. Le montant des recettes pourrait ainsi plutôt tendre vers 163,9 millions d'euros.

Source : Banque de France

● La HAS reçoit des ressources fiscales propres pour environ la moitié de son budget, l'autre moitié provenant soit de subventions budgétaires, soit d'une dotation de l'assurance maladie, soit enfin de prélèvements sur son fonds de roulement, issu lui-même d'une dotation initiale en capital très largement calculée. Les derniers exercices s'étant caractérisés par le versement d'une subvention réduite, **l'équilibre du budget prévisionnel, mais aussi en exécution, a été atteint par prélèvement sur le fonds de roulement** C'est ainsi que, après avoir perçu des subventions budgétaires de 6 à 9 millions d'euros, la HAS n'a reçu quasiment aucune subvention budgétaire en 2007 (moins d'un million d'euros), et

encore réduite en 2008 (2,5 millions d'euros), en prélevant les montants nécessaires à l'équilibre de ses dépenses sur son fonds de roulement, ainsi ramené à un son étiage.

Les dépenses de la HAS se sont, pour leur part, élevées sur la période 2005-2009 de 47,3 à 67,2 millions d'euros.

Le fonds de roulement de la HAS est passé d'un maximum pour le moins étonnant de 48 millions d'euros en 2006 à 8,8 millions d'euros en 2008, atteignant son étiage en 2009 à 4,2 millions d'euros, soit un mois de fonctionnement, ce qui, *a contrario*, est sans doute trop faible.

RÉPARTITION DES RESSOURCES DE LA HAS

(en euros)

Nature des recettes	Exécution au 31-12-2005	Exécution au 31-12-06	Exécution au 31-12-2007	Exécution au 31-12-2008	Budget prévisionnel 2009
Subvention État	8 849 790	6 111 534	958 402	2 533 386	8 850 160
Dotations Assurance maladie	19 620 913	19 299 580	2 000 000	5 063 818	18 826 320
Contribution financière des établissements de santé	9 222 600	9 477 591	9 537 600	8 900 000	9 982 600
ACOSS : quote-part de la taxe sur les dépenses de promotion des laboratoires pharmaceutiques	21 000 000	20 700 000	28 801 103	17 600 000	15 000 000
Taxe « transparence » (demande d'inscription, de renouvellement de certains médicaments) et taxe « Commission d'évaluation des produits et prestations » (demandes d'inscription de certains dispositifs médicaux à usage individuel)	4 243 500	4 466 025	3 598 350	3 005 745	3 000 000
Produits divers	352 238	1 163 930	2 042 034	2 201 434	1 693 082
Total des produits	63 289 041	61 218 660	46 937 489	39 304 383	57 352 162

Source : HAS

● Pour sa part, l'AFLD est demeurée financée, de 2007 à 2009, à hauteur de 85 % par une subvention budgétaire, de l'ordre de 7,2 à 7,8 millions d'euros.

Une tentative de financer partiellement l'Agence par des ressources fiscales propres a été envisagée par le Gouvernement sous deux formes : la première consistait à ce que l'Agence opère un **prélèvement minime sur les licences sportives** distribuées par les fédérations sportives ; dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2010 (article 60), une seconde hypothèse a été envisagée, sous la forme du versement, plafonné à 4 millions d'euros, du relèvement de 5 % à 5,5 % de la **contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives**. Mais cette hypothèse a également été rejetée, en contrepartie de la suppression de la réduction des avantages fiscaux et sociaux dont bénéficiaient certains clubs pour leurs sportifs professionnels, plus connus sous le nom de DIC (droit à l'image collective). S'est alors clairement posée à l'AFLD la question du financement de son budget 2010, compte tenu de la disparition, dans le cours de la discussion budgétaire, de cette ressource propre nouvelle ; en définitive, le ministère chargé des sports a dû prélever sur ses autres ressources le montant nécessaire à l'adoption par l'Agence d'un budget équilibré. **Une telle situation d'incertitude de financement n'apparaît pas durablement acceptable**, si la mission de lutte contre le dopage doit demeurer une priorité.

En revanche, l'AFLD perçoit des **recettes de nature quasi-commerciale**, au titre de prestations de service de réalisation de contrôles antidopage ou d'analyses qu'elle rend à des fédérations internationales, pour des montants qui ont pu varier de 700 000 à 1 060 000 euros par an.

Jusqu'en 2007 inclus, le **Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)** ne disposait pas de l'autonomie financière, en l'absence de personnalité morale. Ses ressources budgétaires relevaient des crédits du ministère de la justice, et s'élevaient à environ 1,4 millions d'euros.

Depuis 2008, il est prévu que le Haut Conseil perçoit et recouvre une contribution annuelle fixe au titre de l'inscription des commissaires aux comptes sur la liste professionnelle ainsi qu'un droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes. En pratique, il reçoit un reversement de la Commission nationale des commissaires aux comptes, d'environ 6 millions d'euros annuels (6,2 millions d'euros en 2009, 6,1 millions d'euros prévus en 2010). Le Haut Conseil ne reçoit plus de financement de l'État en principe. Cependant, la mise en place du nouveau dispositif en 2008 s'est avérée tardive (décret d'application de la loi de finances pour 2007 paru le 29 août 2008 ; budget 2008 du Haut Conseil arrêté le 23 octobre 2008 ; premier reversement de droits et contributions par la CNCC, dû au 31 octobre 2008, est intervenu dans les derniers jours de l'année). L'année 2008 a donc constitué une année de transition, pendant laquelle le ministère de la Justice a avancé au Haut Conseil les crédits nécessaires à son fonctionnement, dans la limite des consommations antérieures. Ces avances lui ont été remboursées en 2009.

- En ce qui concerne **la HADOPI**, aucune ressource propre n'est prévue à ce stade pour financer son budget, dont les ressources proviennent exclusivement d'une subvention versée par le budget de l'État.

- Pour sa part, le **Conseil des ventes volontaires de meubles** est financé par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et par les experts agréés, dont le montant est fixé par le conseil en fonction de l'activité des assujettis.

ÉVOLUTION DES COTISATIONS

(en milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
Cotisations	1 921	1 665	2 235	2 096	1 727
Part des cotisations dans les ressources globales	99,7 %	95,2 %	98,7 %	99,9 %	95,3 %

Source : Comptes financiers du CVV

*

* *

On observera par ailleurs que l'affectation directe ou indirecte de ressources fiscales à une personne morale distincte de l'État n'est pas la seule manière de faire bénéficier une autorité indépendante de ressources propres.

En effet, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a maintenu la faculté d'utiliser les procédures de **fonds de concours** ou **d'attribution de**

produits (article 17), ou les comptes de commerce (article 20) ou d'affectation spéciale (article 21) au sein du budget général de l'État, même si celles-ci sont subordonnées à des conditions restrictives.

Les fonds de concours permettent ainsi le versement de fonds à caractère non fiscal par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public. En contrepartie de ces fonds, « *un crédit supplémentaire de même montant peut être ouvert sur le programme considéré* », sous réserve de la prise d'un arrêté du ministre chargé des finances. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante, conformément à des dispositions réglementaires fixées par décret en Conseil d'État. Les recettes de rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État, tel qu'une AAI sans la personnalité morale, peuvent également faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Les comptes d'affectation spéciale ne peuvent pour leur part concerner que des « *recettes particulières qui sont par nature en relation directe avec les dépenses concernées* », complétées le cas échéant par des versements du budget général, mais dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. De surcroît, l'article 20 de la LOLF précise qu'« *il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations diverses* ». S'agissant de recettes de prestations à caractère industriel et commercial et rendues à titre accessoire par une AAI sans personnalité morale, la procédure du compte de commerce prévue par l'article 22 de la LOLF permettrait de les affecter à cette autorité, si l'importance des sommes le justifie.

L'ensemble de ces conditions, qui résulte précisément du souhait du législateur organique d'en restreindre l'usage, ne facilite manifestement pas leur utilisation pour des AAI de taille limitée et conduit à privilégier la formule de l'API, dotée de la personnalité morale.

● *La disposition d'un fonds de roulement*

Comme pour un établissement public administratif, la personnalité morale permet également à l'API de conserver, parmi ses éléments de patrimoine, la disposition d'un fonds de roulement, et de bénéficier des produits de placement financiers qui peuvent en être retirés, ainsi que de ses disponibilités.

Ces produits financiers ne doivent pas être surestimés : même si le fonds de roulement représente un tiers du budget annuel, son placement à un taux d'intérêt annuel d'environ 2,5 % ⁽¹⁷⁾ n'atteint pas 1 % de ce budget, montant encore réduit si l'on tient compte du fait que les fonds ne sont pas nécessairement disponibles toute l'année, le fonds de roulement pouvant être partiellement mobilisé en cours d'année pour combler des creux du profil de la trésorerie disponible au regard des échéances de dépenses. Pour autant, dans un cadre budgétaire dans lequel les taux de croissance des dépenses de fonctionnement de l'État et de ses établissements publics sont très faibles voire négatifs, un tel apport supplémentaire n'est pas neutre et confère un supplément de ressources non négligeable pour amortir d'éventuels « chocs » de ressources propres.

Il convient cependant de faire en sorte que ces fonds de roulement demeurent d'un niveau raisonnable, au moment où l'on peut craindre que l'État ne finisse par éprouver des difficultés à se financer sur les marchés. Il est ainsi difficile de comprendre comment la HAS a pu disposer, à son niveau maximal, d'un fonds de roulement de 48 millions d'euros, soit

(17) Niveau actuel des OAT à 10 ans.

plus d'un an de fonctionnement, heureusement ramené à un niveau inférieur du fait de la diminution des subventions versées par le budget de l'État et par l'assurance-maladie

L'évolution annuelle du fonds de roulement de l'AMF est présentée ci-après : le montant du fonds de roulement a dépassé 75 millions sur les trois exercices 2006 à 2008, année où il a atteint un maximum de près de 80 millions d'euros. Ce montant très élevé a permis de passer le cap des années 2009 et 2010, marquées par les conséquences de la crise financière sur le nombre d'opérations de marché. Le fonds de roulement prévisionnel pour 2010 est revenu à un niveau plus raisonnable de 30 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT DE L'AMF

(en milliers d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009 (1)	2010 (1)
57,96	75,13	78,07	79,39	58,46	30,36

(1) Prévisions : cette forte diminution s'explique par la baisse des recettes de l'AMF liées à la crise financière et plus particulièrement à l'absence d'opérations financières soumises à un contrôle, dès lors qu'il y a une offre au public d'instrument financier.

Source : AMF.

Pour sa part, le fonds de roulement de l'ACM, s'est élevé à 31,3 millions d'euros au 31 décembre 2008, alimenté notamment par l'excédent des ressources perçues sur les dépenses effectives, durant les premières années de l'organisme, entre 2004 et 2006.

Le fonds de roulement du Haut Conseil a été nul jusqu'à décembre 2008. À la fin de l'année 2008, un premier reversement de la CNCC a porté le fonds de roulement à 2 millions d'euros, et, au 1^{er} décembre 2009, ce dernier s'élevait à 5,4 millions d'euros.

Pour ce qui concerne l'AFLD, créée en 2006, son fonds de roulement, partiellement issu de celui du Laboratoire national de dépistage du dopage, établissement public administratif préexistant intégré dans l'Agence, a vu son montant croître de 2,12 millions d'euros à la fin 2006 à 3,7 millions d'euros en à la fin 2008 (dernier montant disponible), en raison de résultats d'exécution bénéficiaires.

Il est clair que, sauf à ce que les premières recettes affectées à une API soient supérieures aux besoins, **la création d'une autorité publique indépendante exige la constitution immédiate d'un fonds de roulement initial**, pour permettre à l'autorité de faire face à ses premières échéances, et en particulier de rémunérer ses agents. **Le fait de choisir la formule de l'API, ou plus généralement de la personnalité morale, exige ainsi un effort financier dès l'origine, immobilisant des sommes qui peuvent ne pas être négligeables.**

Les rapporteurs considèrent que, pour les API partiellement ou totalement financées par l'État, mais également pour celles bénéficiant d'une affectation directe de ressources fiscales, **le fonds de roulement ne devrait pas dépasser une norme fixée en fonction des besoins réels de trésorerie de l'organisme.**

● *La capacité de conclure des contrats*

Outre l'autonomie financière, la personnalité morale permet également de conclure des contrats au nom de cette personne morale et non en celui de l'État, qu'il s'agisse de contrats de fourniture ou d'acquisition de prestations de service, de collaboration avec des

organismes publics ou privés tiers, de bail pour des locaux, voire, sinon surtout, de travail pour l'engagement de personnels propres.

Ainsi, s'agissant de la signature de **baux immobiliers**, les textes applicables (article R3 du code du domaine de l'État) n'imposent l'avis préalable du service France domaine que pour les projets de location immobilière émanant de l'État - donc des AAI et des établissements publics nationaux - , mais pas des API.

La situation est la même pour les **projets d'acquisition ou de construction immobilière**, qui représentent généralement des engagements importants tant en montant qu'en durée, et s'accompagnent le plus souvent d'opérations d'emprunt. L'avis préalable obligatoire du service France domaine ne s'impose juridiquement que pour l'État, les établissements publics nationaux et leurs concessionnaires (articles R.4 et s du code du domaine de l'État), donc aux AAI mais pas aux API.

Il en va autrement en cas de **cessions d'actifs**, qu'ils soient totalement amortis ou non. En effet, l'article L.70 du code du domaine de l'État, applicable jusqu'à la parution de la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques⁽¹⁸⁾, prévoit que celui-ci doit remettre au service France domaine tous les biens mobiliers sans emploi devant être vendus. Ce régime s'applique d'ailleurs de la même manière aux EPIC, seules les chambres de commerce et d'industrie bénéficiant d'un régime dérogatoire, pour des biens d'une valeur faible.

Il conviendrait en la matière que France domaine soit systématiquement associé aux choix des API en matière de locaux par une procédure d'avis, de façon à optimiser l'utilisation des surfaces disponibles pour l'ensemble des services de l'État, et aussi à éviter toute dérive en matière de locaux de la part des autorités les moins contraintes dans leurs décisions.

Devrait également être systématisée la disposition, prévue par exemple pour l'AFLD à l'article R.232-10 du code du sport, **prévoyant une « approbation expresse des ministres » compétents pour les décisions de l'autorité délibérante relatives à des acquisitions, échanges, aliénations de biens immobiliers, de même que pour les décisions d'emprunt.**

- *Le recrutement des agents contractuels des API*

En ce qui concerne les recrutements de personnels, les API ont en règle générale le choix entre des détachements d'agents statutaires de l'État ou, le cas échéant, de la fonction publique territoriale, et le recrutement de contractuels, de droit public ou éventuellement de droit privé lorsque leurs textes statutaires le prévoient.

- * *Le recrutement possible de contractuels permanents*

Contrairement aux AAI sans personnalité morale, les API bénéficient d'une grande liberté en matière de recrutement, dans les limites de leurs propres règles statutaires. En particulier, **elles peuvent**, en règle générale, **procéder à des recrutements de contractuels pour des durées indéterminées**, ce qui présente un avantage substantiel pour ces personnels comme pour l'autorité en termes de réduction de son taux de « *turn-over* ».

(18) Cf. ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006.

Nombre d'AAI doivent en effet affronter la contrainte de devoir recruter des personnels compétents, sans pouvoir leur garantir une certaine pérennité de leur emploi et de leur statut dans l'organisme, sans pouvoir les rémunérer autant que les opérateurs qu'ils sont chargés de réguler, mais avec la perspective habituelle de voir partir les meilleurs une fois ceux-ci convenablement formés. En effet, les AAI ne bénéficient pas de la dérogation ouverte par le 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984⁽¹⁹⁾ à certains organismes pour lesquels il est dérogé à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, et qui n'a donné lieu à aucun texte d'application⁽²⁰⁾. Cette dérogation devrait être offerte par la loi à l'ensemble des AAI, de la même manière que pour les API.

S'agissant de petites structures dont on attend une réelle réactivité et une forte adaptabilité à des fonctions opérationnelles souvent en révolution rapide, **la possibilité de recruter des personnels contractuels en CDI constitue un réel avantage, de nature à permettre d'améliorer l'efficacité de la structure. L'ensemble des AAI devrait pouvoir en bénéficier.**

** La liberté de fixer des grilles de rémunération ouvrant des possibilités de déroulement de carrière*

Les API peuvent également, si leurs textes statutaires ne prévoient pas de règles contraires, **fixer librement leurs niveaux de recrutement et leurs grilles de rémunération**, incluant les règles de progression indiciaires, contrairement aux simples AAI qui ne peuvent recruter de contractuels que pour des durées déterminées, et ne peuvent les titulariser qu'au terme de six ans de contrats consécutifs (ou choisir de se séparer d'eux). Cette liberté est nécessaire pour leur permettre de recruter sur le marché des professionnels de bon niveau, en particulier pour les fonctions de contrôle.

Cette faculté est également importante pour ouvrir aux personnels des AAI que celles-ci ont fait l'effort de former à des métiers complexes et souvent spécifiques des perspectives de développement de carrière et de progression indiciaires suffisamment incitatives.

Les dispositifs de contrôle des autorités concernées doivent cependant permettre d'éviter des GVT⁽²¹⁾ trop rapides, qui seraient dus à des grilles de rémunération trop évolutives ou à des niveaux de recrutement trop élevés en moyenne.

(19) *Celui-ci prévoit que* : «Les emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général (...) 3°) Les emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ; la liste de ces institutions et des catégories d'emplois concernées est fixée par décret en Conseil d'État ; (...) ». *Les AAI pourraient entrer dans cette catégorie.*

(20) *Alors que de nombreux EPA en bénéficient, pour la totalité ou une partie de leurs emplois ; ces différents EPA sont énumérés par l'annexe au décret du 18 janvier 1984 pris pour l'application du 2° de la l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984.*

(21) *Glissement vieillesse-technicité ; on relèvera ainsi que, pour la HAS, le GVT (Glissement Vieillesse Technicité) et la revalorisation du point de la fonction publique conduisent à expliquer près de 5 millions d'euros sur les 8,5 millions d'euros de croissance des dépenses de personnel entre 2005 et 2009, soit + 30 %, le reste constituant l'effet volume, c'est-à-dire les recrutements pour un montant de près de 3 millions d'euros.*

- *L'absence de contraintes de plafond d'emplois pour les API*

Plus significatif encore peut sembler le fait que les API **ne sont pas soumis aux plafonds d'autorisation des emplois** dont le principe est prévu par l'article 7 de la LOLF⁽²²⁾ pour les services de l'État, et qui sont autorisés par chaque loi de finances initiale, que l'autorité soit financée exclusivement par des ressources propres ou, en tout ou partie, par une subvention budgétaire.

Les AAI sont, quant à elles, soumises aux plafonds d'autorisation des emplois ministériels car, ne disposant pas d'une personnalité morale distincte de celle de l'État, elles relèvent de l'article 7 de la LOLF. De la même façon, mais sans que cela relève d'une obligation de la LOLF, les « opérateurs de l'État » (principalement les établissements publics) sont dotés de plafonds d'emplois⁽²³⁾.

Contrairement aux AAI qui sont tenues par les plafonds des autorisations d'emplois ministériels, et dans la limite permise par leur budget, les API peuvent donc procéder à des recrutements sans limite de nombre et sans en rendre compte autrement que par le contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes ou des commissions parlementaires, mais sans lien direct avec le débat budgétaire.

Certes, en l'absence de contrôle financier *a priori* pour les AAI, habituellement exclu par la loi, il n'existe pas d'instrument efficace de contrôle d'éventuels recrutements par les AAI de personnels hors plafond d'emplois. Mais la situation des API, qui échappe à toutes les règles applicables aux services de l'État, à ses établissements publics, comme aux « simples AAI », – ce qui démontre que ce n'est pas une condition de l'indépendance des API – n'en demeure pas moins anormale.

Il conviendrait à tout le moins de prévoir une forme de plafonds d'emplois opposable aux API, soumis au Parlement, sous une forme individuelle ou éventuellement sous une forme collective pour l'ensemble des API qui négocieraient alors leurs recrutements entre elles, quitte à modifier, si besoin est, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui n'a prévu les plafonds ministériels que pour les emplois des services de l'État.

- *La capacité d'ester en justice*

Un temps considérée comme le principal avantage de la personnalité morale, la **capacité d'ester en justice** n'est en réalité pas subordonnée à cette caractéristique.

En effet, la loi a pu prévoir une telle capacité sans pour autant octroyer à l'autorité la personnalité morale. Tel est ainsi le cas du CSA⁽²⁴⁾, de l'Autorité de la concurrence⁽²⁵⁾, antérieurement de la COB avant la création de l'AMF, et de diverses autres autorités ...

(22) III de l'article 7 de la LOLF : « A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rétribués par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

(23) L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 prévoit qu'« à compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances ».

(24) Article 20 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : « Pour l'accomplissement des missions qui sont confiées au Conseil supérieur de l'audiovisuel par la présente loi, le président de celui-ci a qualité pour agir en justice au nom de l'État. »

(25) Article 461-4 du code de commerce : « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles le président de l'autorité la représente dans tous les actes de la vie civile et a qualité pour agir en justice en son nom. »

b) Quelles modalités d'intervention du Gouvernement dans le cadre de l'autonomie budgétaire des API ?

L'autonomie financière et budgétaire des API n'est cependant pas totale, et peut être partiellement limitée par l'édition de règles qui l'encadrent, de nature législative (existence d'un commissaire de Gouvernement) ou réglementaire (modalités de certaines délibérations de nature financière).

● *La présence d'un commissaire du Gouvernement*

La première modalité d'intervention du Gouvernement qui lui est juridiquement ouverte est le recours au **commissaire du Gouvernement**, que le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation proposait d'ailleurs de généraliser, en 2006. Le (ou les) commissaire(s) du Gouvernement a habituellement la possibilité juridique de demander une seconde délibération à l'organe délibérant de l'autorité concernée, ou à tout le moins d'évoquer la question devant cet organe.

La plupart des API ont été dotées par la loi d'un commissaire du Gouvernement, qui permet de faire valoir l'avis de celui-ci directement auprès de l'organe délibération, mais certaines, telles la HAS, l'AFLD, ou le Médiateur national de l'énergie n'en disposent pas.

Si l'on prend le cas de l'AFLD, le commissaire du Gouvernement n'existait d'ailleurs pas non plus au sein du CPLD, étape institutionnelle antérieure à l'AFLD. Ce choix avait été effectué compte tenu notamment du fait que l'organe délibérant du CPLD puis de l'AFLD était également l'organe disciplinaire appelé à juger du cas de sportifs soupçonnés de dopage, mais dont la réussite sportive pouvait concerner le ministère chargé des sports, notamment au plan de la compétition internationale. La question de l'existence d'un commissaire du Gouvernement s'est de nouveau posée à l'occasion de la discussion parlementaire de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (« HPST »), dans le cadre de laquelle une demande d'habilitation était faite par le Gouvernement⁽²⁶⁾ pour lui permettre de modifier par ordonnance le code du sport, et notamment certaines règles de gouvernance régissant l'AFLD. Adopté en première lecture au Sénat, la proposition consistant à modifier cette gouvernance, et en particulier à doter l'AFLD d'un commissaire du Gouvernement n'a cependant pas été retenue par la commission mixte paritaire.

● *Les autres voies ouvertes au Gouvernement pour intervenir dans l'adoption du budget des API*

La capacité juridique des ministères concernés à s'opposer à certaines décisions prises par l'organe délibérant des API se caractérise par une gradation suivant la nature de la décision, précisée par les textes réglementaires, donc décidée par le Gouvernement en général à l'occasion de l'élaboration du décret statutaire de l'autorité.

La liberté du Gouvernement n'est cependant pas totale en la matière. Ainsi, lors de l'élaboration du décret statutaire régissant une API particulière (l'AFLD), avait été envisagée par le Gouvernement une **procédure de demande de seconde délibération** permettant à l'un ou l'autre des ministères concernés (budget et sport) d'empêcher l'adoption d'un budget prévisionnel de l'organisme tant que demeurerait un désaccord. Le rapport annuel du Conseil d'État pour 2006 a mentionné ce débat, au titre de l'activité de sa section de l'intérieur,

(26) Article 22 bis du projet, devenu article 85 de la loi.

indiquant que « *l'organisation d'une telle sorte de tutelle voisine de celle exercée sur les établissements publics (...) est apparue incompatible avec le statut d'autorité publique indépendante* ». Le décret publié a d'ailleurs retenu le principe proposé par le Conseil d'État (depuis codifié à l'article R.232-10 du code du sport) consistant à permettre aux ministères concernés de demander une seconde délibération dans un délai de quinze jours, tout en laissant au collège de l'Agence la possibilité d'arrêter librement sa décision finale, sous le contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes et, naturellement, du Parlement à l'approbation duquel le projet de subvention budgétaire est soumis.

La gradation finalement retenue des moyens d'intervention des ministères concernés dans les décisions de nature financière de cette autorité (article R.232-10 du code du sport) est subtile et dépend de l'importance des décisions : elle va en effet de **l'obligation d'une simple transmission pour information de certaines délibérations** (conditions générales de placement des fonds disponibles, acceptation des dons et legs), à **l'exigence d'un accord exprès** (opérations immobilières et emprunt), en passant par la **faculté de demander une seconde délibération** (adoption des budgets initial et modificatifs, du compte financier et de l'affectation du résultat, modalités de rémunération de certains collaborateurs occasionnels antérieurement fixées par décret et arrêté ou circulaire, fixation de la contribution financière des usagers pour une procédure spécifique), et la **transmission avec acceptation implicite en l'absence d'opposition** dans un délai de quinze jours (règlement comptable et financier).

L'indépendance budgétaire des API est donc soigneusement vérifiée par le Conseil d'État au moment de la détermination des règles de fonctionnement des autorités publiques indépendantes, mais certaines décisions majeures de nature financière (emprunt, acquisition immobilière) peuvent ne pas nécessairement être laissées à la seule décision de l'autorité.

- *Une régulation budgétaire qui peut parfois être plus sévère pour les API*

Ne constituant pas des « opérateurs de l'État » en raison de leur personnalité morale distincte et de l'absence de relation de tutelle avec les ministères, les API ne bénéficient pas systématiquement de certaines règles de calcul, parfois avantageuses, des réserves de précaution prévues par les lois de finances en application du 4^o *bis* de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En particulier, certaines API financées par des subventions budgétaires, notamment l'AFLD ne se sont pas vu appliquée la règle prévue par les lois de finances pour 2008 selon laquelle « *la mise en réserve appliquée aux crédits portant sur les subventions pour charges de service public sera réduite en début de gestion, au prorata de la part des dépenses de personnel que ces subventions contribuent à financer chez les opérateurs* ». La réfaction de 5 % a ainsi été appliquée à l'ensemble de la subvention de cette autorité, alors que la moitié de ses dépenses est constituée de dépenses de personnels.

2.- Les avantages qu'une autorité indépendante peut retirer du fait de disposer de la personnalité morale n'excluent pas des inconvénients significatifs

Les principaux inconvénients pour les autorités qui peuvent résulter du fait qu'elles disposent de la personnalité morale ont trait à **certaines lacunes et imprécisions des textes** qui leur sont applicables, et à l'obligation qui leur est faite d'assumer les conséquences de leur **responsabilité civile** lorsqu'elles prennent des décisions qui font grief.

a) *L'exclusion du bénéfice de certains dispositifs favorables et les incertitudes juridiques*

De manière générale, le statut d'API, du fait de son hétérogénéité, de son caractère récent et du petit nombre d'organismes qu'il concerne, s'accompagne d'une certaine **incertitude juridique**.

En effet, seuls un petit nombre de dispositifs applicables à l'État ont été conçus dès l'origine, ou modifiés ensuite, pour prévoir expressément que le régime applicable aux services de l'État (donc aux AAI) et à ses établissements publics administratifs est étendu aux API. Le terme même d'autorité publique indépendante est d'ailleurs peu présent dans l'ensemble des textes applicables en France aux services administratifs.

Quelques contre-exemples peuvent être cités. Il en va ainsi de l'article L. 131-3-2 du code de la propriété intellectuelle, issu de la loi du 1er août 2006, qui prévoit que les dispositions applicables à l'État à propos des œuvres créées par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ou d'après les instructions reçues, prévues à l'article L.131-3-1 ⁽²⁷⁾ du même code, sont étendues aux collectivités territoriales, aux établissements publics à caractère administratif, ainsi qu'« *aux autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale et à la Banque de France* ». Cette disposition, qui ne retient pas la dénomination d'API mais intègre cette dernière dans celle plus large des AAI, résulte d'un amendement parlementaire qui a, dès l'origine de la disposition en gestation, prévu son extension.

De même, les articles 1^{er} et 3 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 (JORF) précisent respectivement que les API, comme les AAI, bénéficient du régime de publication par voie électronique au JORF de leurs actes réglementaires autres que ceux qui intéressent la généralité des citoyens, et que la publication électronique au JO suffit à faire courir le délai du recours ouvert aux tiers contre les décisions individuelles des mêmes AAI et API.

En revanche, les API sont exclues, en creux puisqu'elles ne sont mentionnées en tant que telles, de certaines dérogations accordées expressément et limitativement à l'État – ce qui inclut les AAI sans personnalité morale –, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics administratifs.

Tel était notamment le cas du **calcul favorable des charges sociales** dues au titre des rémunérations des collaborateurs occasionnels du service public, dont bénéficiait par exemple le ministère chargé des sports avant la création de l'AFLD au titre de ses médecins-préleveurs, mais dont l'AFLD, pour les mêmes personnes et les mêmes activités, ne bénéficiait plus. Cette situation dommageable a été corrigée par l'article 25 de la loi du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants, qui a permis d'élargir ce dispositif à toutes les API.

(27) Art. L.131-3-1.-« *Dans la mesure strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public, le droit d'exploitation d'une œuvre créée par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues est, dès la création, cédé de plein droit à l'État. Pour l'exploitation commerciale de l'œuvre mentionnée au premier alinéa, l'État ne dispose envers l'agent auteur que d'un droit de préférence. Cette disposition n'est pas applicable dans le cas d'activités de recherche scientifique d'un établissement public à caractère scientifique et technologique ou d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, lorsque ces activités font l'objet d'un contrat avec une personne morale de droit privé.* »

En revanche, la question continue à se poser de l'application aux API de l'article D 171-11 du code de la sécurité sociale, qui permet de ne pas assujettir à certaines cotisations de sécurité sociale les rémunérations accessoires de certains agents titulaires de l'État lorsqu'ils agissent pour le compte d'une autre personne morale de droit public, dont la liste ne prévoit pas les API⁽²⁸⁾. Entrent pourtant dans ce cas de figure les fonctionnaires titulaires par ailleurs membres des collèges des API, s'ils occupent cette fonction à titre accessoire et non à temps plein.

De même, les API doivent supporter certaines charges fiscales auxquelles l'État et ses services, au nombre desquels les AAI sans personnalité morale, ne sont pas assujetties.

Il en va ainsi en particulier de la **taxe sur les salaires**⁽²⁹⁾, que doivent les API au même titre que les établissements publics administratifs, mais naturellement pas l'État. La taxe sur les salaires représente un supplément de charges de personnels dont l'incidence n'est pas négligeable : le taux, de 4,25 % à 13,60 % selon le montant du salaire brut, s'applique à l'ensemble des rémunérations brutes, ce qui est substantiel pour des organismes dont les frais de personnels constituent la majeure partie des dépenses. Le changement est particulièrement sensible dans le cas où l'API résulte partiellement de la transformation d'une AAI antérieure, ce qui est fréquemment le cas, car c'est alors l'ensemble de la masse salariale de l'AAI qui devient *ipso facto* assujettie à la taxe sur les salaires.

De même, l'API est *a priori* assujettie à la **taxe d'habitation**, contrairement aux AAI qui en sont exonérées en application d'une jurisprudence du Conseil d'État prise concernant la COB (qui était une AAI, transformée en API seulement ultérieurement au sein de l'AMF), à propos de l'exonération « *des locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que par les établissements publics autres que ceux (...)* »⁽³⁰⁾.

Enfin, dans d'autres cas, les règles applicables aux API ne sont pas totalement claires, et les autorités doivent soit procéder par analogie, soit édicter leurs propres règles, ce qui constitue un effort et une sophistication administrative sans doute disproportionnée. On peut ainsi se demander s'il est raisonnable qu'une API employant moins de 60 personnes doive fixer ses propres règles de représentation de ses personnels car elle ne rentre pas dans le régime applicable à l'ensemble de la fonction publique de l'État, ainsi que l'équivalent d'un statut complet de ses personnels⁽³¹⁾.

b) Le coût de la responsabilité civile professionnelle liée à la personnalité morale

La personnalité morale s'accompagne enfin de la **responsabilité juridique** des conséquences des décisions prises par l'autorité. C'est ainsi qu'un avis du Conseil d'État délibéré le 8 septembre 2005, mentionné dans son rapport annuel 2006, précise que,

(28) Les dispositions des articles D. 171-3 à D. 171-10 – relatifs à la retraite et au régime d'accidents du travail – ne sont pas applicables aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État et aux agents permanents des collectivités locales ne relevant pas, au titre de leur activité principale, des dispositions du livre IV du présent code, lorsqu'ils exercent une activité accessoire au service de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public.

Dans ce cas, aucune cotisation n'est due, au titre de l'activité accessoire par l'administration, la collectivité ou l'établissement employeur, ni par l'intéressé.

(29) Article 231 du code général des impôts.

(30) 3° du I de l'article 1407 du code général des impôts.

(31) L'article R.232-10 du code du sport prévoit ainsi que le collège de l'AFLD doit délibérer sur « Les conditions générales d'emploi et de recrutement des agents ».

s'agissant de la CAMIP, auquel le législateur a, par l'article 30 de la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, conféré la personnalité morale, « *dès lors que la capacité juridique lui a ainsi été attribuée, il appartient à cette commission, en vertu du principe général selon lequel nul n'est responsable que de son fait, auquel ni la nature des missions confiées à la commission, ni les modalités selon lesquelles elle les exerce n'impliquent de déroger, d'assumer les conséquences des actions en responsabilité qui pourraient être engagées contre elle à l'occasion des fautes commises dans l'exercice de ces missions* », alors que, en revanche, c'est bien « *à l'État qu'il appartient de réparer les conséquences des fautes commises par la Commission de contrôle des assurances et la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance avant la création, par la loi du 1^{er} août 2003, de la nouvelle autorité* ». La responsabilité de l'État pourrait être mise en jeu, le cas échéant, à titre subsidiaire, par les victimes des fautes commises dans l'exécution de la mission de service public confiée à la CCAMIP en cas d'insolvabilité de celle-ci. Cette mise en jeu pouvant conduire soit à la condamnation de l'État dans le cadre d'un contentieux engagé contre lui, soit à l'attribution par l'État à la CCAMIP de ressources exceptionnelles destinées à remédier à son insolvabilité.

Le même avis a considéré que, en revanche, en l'absence de disposition réglementaire prise à cet effet, il ne pourrait être fait obligation à l'API considérée de communiquer à l'État, au-delà des informations qui doivent être légalement communiquées aux commissaires du Gouvernement à raison de leur participation à ses travaux et de celles auxquelles l'État est susceptible d'avoir accès devant la juridiction, les informations et pièces relatives aux contentieux indemnitaires engagés contre cette commission et susceptibles d'engager la responsabilité subsidiaire de l'État.

Pour les API, la nécessité de faire face à d'éventuelles **demandes de dommages** en cas de contentieux portant sur des décisions faisant grief, au titre notamment de sa responsabilité civile professionnelle, peut se traduire par un surcoût substantiel. Tel est en particulier le cas lorsque les dommages peuvent eux-mêmes atteindre des niveaux élevés eu égard à leur nature, qu'il s'agisse de sanctions financières prononcées par des organes de régulation financière ou assurantielle tels que l'AMF ou la CAMIP, ou de décisions de suspension concernant des sportifs de haut niveau à forte image médiatique, et de l'absence d'antériorité (et donc de statistiques actuarielles sur lesquelles fonder des calculs permettant d'élaborer un tarif) sur certains de ces risques et une certaine frilosité subséquente des assureurs.

Cette contrainte serait sans doute particulièrement lourde pour une API opérant dans le secteur de la santé, ou de la sûreté nucléaire, ou prenant des décisions de sanction portant sur des centaines de millions d'euros, susceptibles de causer un dommage grave à l'image des entreprises dont la sanction viendrait à être annulée à un stade ultérieure de la procédure.

*

* *

En **conclusion**, la formule de l'autorité publique indépendante (API), dotée de la personnalité morale, constitue certainement la **forme la plus aboutie** pour le concept même d'autorité administrative indépendante, car non seulement il garantit une **réelle indépendance administrative**, mais aussi **améliore les capacités de réactivité** de ces autorités dont, précisément, on attend une adaptabilité forte à un secteur d'activité généralement en mouvement rapide.

Cependant, cette formule juridique devrait s'accompagner d'une **double condition forte** :

– le budget autonome de l'autorité publique indépendante devrait être majoritairement ou exclusivement financé par des **ressources propres**, et non principalement par une subvention budgétaire. Ces ressources propres devraient être constituées d'un **financement par le secteur régulé**, à qui il est légitime de faire supporter le coût de sa régulation. L'organisation de ce financement sectoriel ne devrait en revanche pas placer l'autorité dans une position de dépendance vis-à-vis de ses financeurs ;

– le **dispositif de contrôle** des autorités publiques indépendantes **par le Gouvernement et surtout par le Parlement devrait être substantiellement renforcé**, que ce soit en termes de rendu de compte sur la gestion et l'activité de l'autorité, d'obligation de discussion annuelle du budget, ou encore de plafonnement des emplois.

ANNEXE N° 15 : LE COÛT D'UNE MÉDIATION

Les rapporteurs ont souhaité étudier le coût moyen de gestion d'un dossier traité par les cinq AAI qui ont essentiellement une mission de médiation : Médiateur de la République, Médiateur du cinéma, Médiateur national de l'énergie, Défenseur des enfants et HALDE.

Ils ont procédé par un questionnaire écrit envoyé à ces cinq AAI. Ce questionnaire sollicitait pour les années 2007 à 2009 les informations suivantes sur une base harmonisée : crédits consommés, effectifs, nombre de dossiers traités, nombre de médiations réussies.

Il résulte des réponses reçues que chaque AAI a retenu une définition spécifique des grandeurs demandées (crédits consommés, dossiers traités, médiations réussies). Les résultats ne sont donc pas comparables.

Les rapporteurs souhaitent que les cinq AAI effectuant à titre principal des activités de médiation définissent une méthodologie commune de calcul du coût de gestion d'un dossier, et le coût d'une médiation réussie, leur permettant ainsi de se comparer entre elles.

1.- LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Concernant le nombre de dossiers ouverts et de médiations réussies, le Médiateur de la République rappelle plusieurs notions :

– dossier ouvert : tout dossier reçu qui fait l'objet d'un accusé de réception est un dossier ouvert, même si ses services ne font qu'une réorientation (pour les délégués, un dossier ouvert génère un accusé de réception et un rendez-vous) ;

– dossier recevable : tout dossier ouvert répondant aux critères de recevabilité de la loi de 1973, et ne faisant pas l'objet d'une réorientation vers un autre médiateur de service public ou vers une autre institution publique, est recevable ;

– dossier traité : tout dossier ouvert et recevable qui fait l'objet d'un signalement auprès d'un service public, et qui est résolu dès ce premier contact, est considéré comme traité. Toutefois, ce dossier traité n'est pas considéré comme ayant donné lieu à une médiation, proprement dite ;

– médiation « tentée ou réussie » : les dossiers pour lesquels une médiation est « tentée ou réussie » sont ceux qui ont nécessité plusieurs échanges avec l'organisme mis en cause pour aboutir à une solution.

ACTIVITÉ DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

	2009	2008	2007
Clôtures (*)	4 291	4 039	4 661
Dossiers traités	79 %	84 %	88 %
Médiations tentées	21 %	16 %	12 %
Médiations réussies (sur le nombre de médiations tentées)	93 %	84 %	90 %

(*) Le Médiateur de la République raisonne à partir du nombre de dossiers clôturés par « année glissante » et non pas à partir du nombre de dossiers arrivés par année civile (par exemple, un dossier reçu en 2007 peut être clôturé en 2008). Les notions de « médiations tentées ou réussies » ne peuvent être appréciées qu'à l'issue de l'instruction du dossier, au stade de sa clôture. Pour mémoire, le terme « clôture » ne s'applique qu'aux dossiers ayant fait l'objet d'un traitement au sein d'un secteur d'instruction spécialisé et ne prend pas en compte les dossiers traités par Internet qui n'ont pas nécessité d'intervention formelle du Médiateur de la République, ni l'ensemble des dossiers considérés comme irrecevables.

Le Médiateur a effectué, selon sa propre méthodologie, une mesure du coût d'un dossier traité, et nous la reproduisons ci-après.

- **Une approche globale**

Budget 2009 (non compris les 6 agents qui restent à ce jour mis à disposition gratuitement) : 11 099 009,00 euros

Nombre de dossiers traités en 2009 : 76 286

Coût d'un dossier (= budget / nombre de dossiers traités, y compris réorientation et information) : **145,49 euros** ⁽³²⁾

- **Une approche affinée**

Nombre de dossiers traités en 2009 au siège : 13 222

Nombre de dossiers traités en 2009 par les délégués (dossier un appel reçu à leur « Call center ») : 63 064

Coût des délégués du Médiateur de la République :

Coût total des 300 délégués : 2 418 306 euros

Coût d'un dossier traité par un délégué (coût des délégués / nombre de dossiers traités par les délégués) : **38,35 euros** ⁽³³⁾

Coût d'un délégué (coût des délégués/300 délégués dont 15 délégués thématiques) : 8 061,02 euros

Coût des secteurs du siège :

Budget total – Coût des délégués = 11 099 009 - 2 418 306

Coût des secteurs du siège = 8 680 703 euros

Coût d'un dossier traité au siège (coût des secteurs / nombre de dossiers traités au Siège) : **656,54 euros** ⁽³⁴⁾

(32) 188 euros en 2004.

(33) 47,8 euros en 2004.

(34) 1 428,9 euros en 2004.

2.- LE MÉDIATEUR DU CINÉMA

- **Les médiations**

Le Médiateur du cinéma a ouvert 90 dossiers de médiation en 2007, 65 en 2008 et 144 en 2009. Ces chiffres correspondent aux dossiers de médiation ouverts, étant précisé que tous aboutissent à un résultat.

Parmi les 144 demandes de médiation enregistrées en 2009, 86 ont donné lieu à des réunions, soit 60 % des dossiers (contre 68 % en 2008). 58 ont été closes sans qu'il ait été nécessaire de tenir une réunion : soit parce que les parties sont parvenues à un accord avant la réunion (31 cas), soit parce que le demandeur a retiré sa demande ou que la réunion n'a matériellement pas pu se tenir en raison du caractère tardif de la saisine (27 cas). L'issue des médiations peut être la conciliation (accord juridique), le constat d'un désaccord, une recommandation, ou une décision rendue sur une demande d'injonction (rejet de l'injonction ou injonction) après constat d'un désaccord.

La proportion des réunions ayant abouti à une conciliation (accord entre les parties) a été de 59 % (51 affaires sur 86), contre 66 % en 2008. Les modalités de la conciliation sont diverses : accord sur le film demandé, sur la salle demandée, sur un ou des films futurs ; accord pour nouer des relations jusque là inexistantes ou pour reprendre des relations commerciales interrompues.

Au total, en ajoutant au nombre des conciliations celui des accords trouvés avant réunion (31) et celui des injonctions prononcées (9) les demandes de médiation ont été satisfaites dans 63 % des cas contre 69 % l'année précédente.

31 constats de désaccord ont été dressés en 2009. 15 ont été suivis de demandes d'injonction. Les désaccords ont représenté cette année 36 % des affaires ayant donné lieu à une réunion contre 25 % l'année précédente. Cette évolution est naturellement à rapprocher de l'augmentation générale du nombre des saisines enregistrées en 2009 et en particulier du nombre atypique de demandes venant d'un seul et même exploitant.

Sur les 15 demandes d'injonction enregistrées au cours de l'année 2009, 9 ont été satisfaites et 6 rejetées.

Le Médiateur du cinéma a rendu 4 recommandations en 2009.

- **Les demandes d'interventions sans demande de médiation**

L'activité du Médiateur du cinéma concerne aussi les demandes d'interventions sans demande de médiation. Chaque appel d'un exploitant ou d'un distributeur est suivi d'une ou plusieurs interventions du médiateur ou de la chargée de mission auprès du médiateur du cinéma. Ces interventions constituent une part significative de l'activité de la médiature.

En 2009, 110 demandes ne sont pas allées au-delà d'une intervention informelle des services du médiateur, faute d'une demande de médiation proprement dite, contre 84 en 2008. Parmi elles, 94 étaient relatives à un ou plusieurs films précis (60 films dont 24 films « Art et Essai ») et 16 portaient sur des situations plus générales.

Sur les 110 demandes d'interventions, huit n'entraient pas dans les compétences du Médiateur telles que définies à l'article 92 de la loi du 29 juillet 1982, par exemple des

litiges entre réalisateurs, producteurs et distributeurs, entre exploitants et programmeurs ou non relatifs à la diffusion de films en salle. Ces demandes sont réorientées en général vers les services compétents du CNC ou d'autres instances d'arbitrage. Quatre demandes émanaient d'exploitants programmés par une entente de programmation qui n'a pas jugé nécessaire de faire appel au Médiateur.

Dans 51 cas, soit 52% des demandes réellement soumises à l'appréciation du Médiateur, le différend entre le distributeur et l'exploitant a pu être résolu (56% en 2008). Dans 47 autres cas, le demandeur n'a soit pas souhaité, soit pas eu le temps nécessaire pour poursuivre la procédure en demandant l'organisation d'une réunion, et a donc abandonné l'affaire. Dans certains cas, la réponse apportée par la médiation suffit à clore le dossier.

Le Médiateur du cinéma, interrogé par les rapporteurs, **n'a pas fourni les éléments permettant de calculer le coût d'une médiation.**

En effet, d'une part, une partie substantielle de ses coûts de fonctionnement ne sont pas supportés sur son budget propre, et, d'autre part, le Médiateur du cinéma considère qu'au regard des dispositions du code du cinéma et de l'image animée, son activité doit s'apprécier dans sa globalité.

Le Médiateur du cinéma estime que si le taux des médiations « réussies » constitue un indicateur d'activité et de performance utile, il ne saurait en aucune façon permettre, à lui seul, d'apprécier l'efficacité et l'efficacités de l'institution. De ce point de vue, rapprocher le coût complet de l'institution et le nombre de médiations réussies pour chercher à apprécier le coût d'une médiation pour la collectivité et donc l'efficacité de l'institution constituerait un véritable contresens. Ce montant serait dépourvu de toute signification.

Le Médiateur du cinéma indique que, conformément à la volonté du législateur, il assure une pluralité de missions qui prennent des formes multiples :

– il conduit naturellement une mission de conciliation, qui l'amène à tenir des réunions de médiations et à en dresser procès-verbal ;

– il prévient aussi, de manière quotidienne, les conflits en servant d'intermédiaire entre les parties ou en donnant en amont et donc « hors médiation », des avis ou des conseils à la profession ;

– il répond à des demandes d'avis qui lui sont adressées par l'administration. Il a ainsi élaboré un rapport sur les « engagements de programmation » en 2009 qui l'a conduit à auditionner une grande partie de la profession. De la même façon, il avait rendu un avis circonstancié sur les cartes illimitées au moment de leur création ;

– il participe aux commissions de classement des salles Art et Essai et est membre à part entière du conseil d'administration de l'Agence pour le développement régional du cinéma ;

– il formule des recommandations après avoir entendu la profession comme il a pu le faire ces dernières années sur des thèmes aussi divers que : la concurrence public/privé ; les lunettes « 3D » ; les projections gratuites ; les dispositifs scolaires etc. ;

– il peut saisir l'Autorité de la concurrence comme il vient de le faire sur l'exploitation et de la distribution cinématographique à La Réunion ;

– il peut former des recours sur les décisions rendues par les commissions départementales d'aménagement commercial sur les demandes d'ouverture de salles de cinémas de plus de 300 places. En 2009, il a instruit 32 dossiers à ce titre ;

– il participe à la formation des exploitants et des élèves de la FEMIS etc.

La récente modification du code du cinéma et de l'image animée, opérée par une ordonnance du 5 novembre 2009 en cours de ratification, est venue conforter et élargir les attributions de l'institution. Au-delà de sa fonction traditionnelle de médiation, le Médiateur participera davantage à la régulation du secteur.

3.- LE MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le Médiateur national de l'énergie (MNE) indique qu'il a effectué ses premiers recrutements en juin 2008 et que **l'année 2009 est la première année pleine**. Marquée par un quadruplement de l'activité (en termes de saisines reçues) et une concentration des recrutements au cours du second semestre en raison d'un retard important dans l'attribution du budget 2009, cette année 2009 n'est pas encore considérée par le MNE comme représentative de la productivité cible qu'il se donne, en raison du fait que les personnels ont dû être formés au cours de cette année.

Le Médiateur estime que, pour que son activité soit évaluée et comparée à celle d'autres institutions similaires, il importe que soient bien prises en compte les **différences législatives et réglementaires** qui ont des conséquences sur la productivité, ainsi que les modalités d'actions qui peuvent également l'impacter :

– le MNE est tenu d'émettre une recommandation de solution écrite et motivée, ce qui implique des moyens supplémentaires par rapport à une recommandation de solution qui ne serait ni écrite, ni motivée ;

– le MNE a fait le choix de publier ses recommandations de portée générique. Ce choix a un impact important sur le coût des recommandations ; le soin porté à leur rédaction, à la clarté des propos nécessite l'implication d'un grand nombre de relecteurs, une qualité technique et juridique irréprochable et une cohérence des positions tenues par le Médiateur. Ce choix est dicté par un souci de contribuer, au-delà du litige individuel, à l'intérêt général en lui donnant une dimension préventive. Ce choix augmente le coût d'une médiation réussie telle que définie par le CEC ;

– le MNE a choisi d'instruire de façon groupée plusieurs centaines de litiges dans le cadre d'une médiation de groupe. Une unique recommandation a donc été émise fin 2009, qui a demandé un investissement exceptionnel en ressources. Elle a toutefois permis d'obtenir un dédommagement global de 550 000 euros, versé à 4 000 consommateurs et 50 communes de l'Oise. Doit-elle compter comme une seule médiation réussie ?

Le MNE distingue, dans les coûts pris en compte, les charges qui relèvent spécifiquement de **l'activité de médiation** des **autres charges** du budget global. Il publie dans son rapport d'activité 2009 des données financières et de ressources humaines qui permettent d'identifier les coûts correspondant à chacune de ses deux missions : médiation entre fournisseurs et consommateurs et information des consommateurs. L'arrêté ministériel fixant le budget du MNE dissocie également une partie des crédits correspondant à la mission d'information des autres crédits. Les dépenses de fonctionnement hors dépenses de communication et d'information réalisées en 2009 ont été de 2,7 millions d'euros.

Les effectifs des services du MNE sont passés de 10 à fin 2008 à 33 fin 2009, soit une moyenne de 21 ETPT. La part des effectifs fin 2009 consacrés à la mission de recommandations de solutions aux litiges étant de 55 %, le MNE considère que 55 % du budget de fonctionnement hors dépenses de communication et d'information ont été affectés à la **mission de médiation** (soit **1,5 millions d'euros**).

Dans son rapport d'activité pour 2009, le MNE indique que sur les 14 000 réclamations (téléphone, courrier, courriel) reçues, 5 111 ont fait l'objet d'une communication écrite et sont donc considérées comme une saisine. Sur les **4 496 saisines considérées comme entrant dans son champ de compétences légal**, 1 296 sont recevables, après réorientation des 3 202 saisines prématurées ou incomplètes réorientées vers les opérateurs. Toujours sur ces 4 496 saisines, **3 267 dossiers sont considérés comme « résolus »** (2 988 solutions apportées directement par le fournisseur suite au réexamen du dossier et 279 recommandations écrites et motivées), ce qui fait apparaître **un ratio de 73 % de dossiers résolus**.

Le MNE considère qu'une recommandation non suivie d'effet par les opérateurs ne peut pas pour autant être considérée comme non réussie. La loi qui a créé le MNE dispose que les opérateurs doivent informer le MNE dans un délai de deux mois sur les suites données à ses recommandations : cet article laisse donc clairement entendre que les recommandations du MNE n'ont pas vocation à être appliquées dans tous les cas. Le MNE ne considère donc pas comme un échec la non application (en partie ou en totalité) d'une de ses recommandations. D'ailleurs deux de ses recommandations, qui n'ont pas été appliquées par les opérateurs, ont été portées par le consommateur devant le juge, qui a tranché en sa faveur en suivant la recommandation du MNE. Le MNE ne pense pas que ces deux recommandations doivent être considérées comme des médiations non réussies. Pour cette raison, il a considéré que l'ensemble des recommandations émises sont des médiations réussies (279 dossiers en 2009).

Les 2 988 solutions apportées directement par le fournisseur suite au réexamen du dossier proviennent de 2 669 saisines prématurées ou incomplètes qui ont été réorientées vers l'opérateur et de 319 saisines déclarées recevables par le MNE.

Le MNE a choisi d'adresser aux opérateurs l'ensemble des dossiers « potentiellement recevables », c'est-à-dire qui sont dans son champ de compétence mais qui ne répondent pas encore à toutes les conditions réglementaires de saisine. Il numérise les dossiers concernés et les adresse, après qualification, aux opérateurs. Ce faisant, il contribue par son intervention à la résolution de ces litiges. Il n'exige pas de retour des opérateurs sur la solution apportée pour une raison simple : pour lui la meilleure preuve que le litige est résolu, c'est que le consommateur ne confirme pas sa saisine, sachant qu'il est parfaitement informé qu'il peut le faire, gratuitement (le MNE a mis en place une boîte aux lettres *Libre Réponse* pour que le consommateur n'ait pas à supporter les coûts d'affranchissement). Il lui semble pertinent de considérer que son action constitue une forme de « médiation réussie », qui est d'autant plus efficace que son action de recommandation, par son haut niveau de qualité technico-juridique, reconnu par les acteurs eux-mêmes, et sa publication, est dissuasive pour les opérateurs (2 669 dossiers en 2009).

De la même façon, le MNE favorise les désistements des consommateurs lorsque le fournisseur apporte une solution intéressante à un litige recevable avant l'émission de la recommandation. Il considère là aussi qu'il s'agit d'une médiation réussie (319 dossiers en 2009).

Le MNE reconnaît que son implication dans les différentes formes de solutions apportées aux consommateurs ne devrait pas être évaluée de la même façon. Elles sont toutefois complémentaires et caractérisent, dans leur globalité, l'efficacité de sa mission de

médiation. Le MNE estime donc que doivent être considérés comme des médiations réussies toutes ses recommandations émises, les désistements obtenus sur les saisines recevables et les saisines potentiellement recevables qui n'ont pas été confirmées par les consommateurs (279 + 2 669 + 319), le litige ayant été résolu suite à l'intervention du MNE.

Le **coût d'une médiation réussie** est alors égal à :

55 % de 2 705 970 euros / (279 + 319 + 2 669) = **455 euros**

Le MNE souligne que d'autres indicateurs lui permettent de suivre l'efficacité de son action :

– le montant moyen obtenu par le consommateur après recommandation (remboursement + dédommagement). Il s'agit du montant obtenu, tenant compte du suivi ou non par les opérateurs, et non du montant recommandé. Ce montant a été de 558 euros par consommateur en 2009, hors litige spécifique, soit quasiment le montant moyen d'une facture annuelle d'électricité (600 euros /an) ;

– plus globalement, le suivi des délais de traitement et du nombre des réclamations dans le secteur de l'énergie.

Les rapporteurs estiment que ces calculs de coût effectués par le Médiateur de l'énergie **ne sont pas comparables** à ceux des autres AAI exerçant principalement des tâches de médiation. Tout d'abord le MNE calcule un coût moyen de gestion d'un dossier non pas à partir de son budget global, mais à partir d'environ **un tiers de ce budget**. En outre, il considère que **tout dossier ayant fait l'objet d'une recommandation par ses soins ou transmis à l'opérateur** est considéré comme un « dossier résolu », **indépendamment de connaître l'issue effectivement intervenue dans le litige** opposant le consommateur et le fournisseur.

4.- LE DÉFENSEUR DES ENFANTS

En réponse aux questions des rapporteurs, le Défenseur des enfants indique avoir reçu 1 350 nouvelles réclamations en 2007, 1 400 en 2008 et 1 532 en 2009.

En 2009, si l'on ajoute le stock antérieur, le Défenseur des enfants comptabilisait un total de 2 157 réclamations (concernant environ 3 000 enfants). Sur ce total, 466 (21,6 %) réclamations ont donné lieu à une réorientation et 1 691 (78,4 %) à une instruction approfondie. Sur ces 1 691 restantes, 63 (3,7 %) ont fait l'objet d'un désistement du demandeur, 71 (4,2 %) ont fait l'objet d'un blocage légal ou institutionnel⁽¹⁾ et 1 557 (**72,2 %**) ont été considérées comme des **médiations réussies**⁽²⁾.

(1) *Blocage légal ou institutionnel: situation où les moyens d'action sont épuisés du fait des raisons suivantes :*

- *décision de justice exécutoire,*
- *manque de place en institution spécialisée pour enfants lourdement handicapés,*
- *absence de logements sociaux,*
- *blocage consulaire à la délivrance d'un visa,*
- *décision préfectorale mise en oeuvre (placement en centre de rétention administrative, refus de visa, refus de regroupement familial, reconduite à la frontière, refus de délivrer une autorisation de circulation pour un enfant mineur...).*

(2) *Médiation réussie : obtention d'un résultat positif pour l'enfant :*

- *diminution de la violence du conflit familial et resserrement des liens,*
- *dynamisation du travail en réseau des intervenants autour de l'enfant,*
- *amélioration de la situation de l'enfant (administrative, médicale, éducative),*
- *maîtrise accrue sur les processus judiciaires ou administratifs avec remise de recommandations individuelles,*

Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le Défenseur des enfants calcule un « **coût moyen de gestion d'un dossier (personnel et fonctionnement)** » de **375 euros** en 2009.

**COÛT MOYEN DE GESTION D'UN DOSSIER TRAITÉ
PAR LE DÉFENSEUR DES ENFANTS**

(en euros)

	2007	2008	2009
Dépenses du pôle « réclamations » (personnel et fonctionnement)	892 690	929 746	809 831
Nombre total de réclamation et stock précédent	2 110	1 755	2 157
Coût moyen de gestion d'un dossier	423	529	375

Source : Défenseur des enfants

Cet indicateur n'est pas comparable à ceux des autres AAI pour les raisons suivantes :

– l'indicateur ne représente pas le coût total de l'autorité rapporté au nombre de dossiers traités. Il est le quotient du coût de ses seuls services affectés au traitement des réclamations (809 831 euros sur une dépense globale de 2,7 millions d'euros) rapporté au nombre total de réclamations reçues en 2009 et du stock précédent (2 157) ;

– le montant de 809 831 euros ne comprend pas la quote-part des fonctions support utilisée par service des réclamations (486 641 euros en 2009).

En effet, le Défenseur des enfants est structuré en six pôles : réclamations, promotion des droits de l'enfant, avis/rapports/recommandations, activités internationales, correspondants et fonctions support. En coûts de personnel et de fonctionnement, le secteur réclamations représente une dépense de 809 831 euros, le secteur promotion des droits une dépense de 423 267 euros, le secteur avis/rapports/réclamations une dépense de 517 801 euros, le secteur international une dépense de 152 793 euros, les correspondants une dépense de 332 038 euros et les fonctions support une dépense de 486 641 euros, pour un total de 2,7 millions d'euros.

Les fonctions support représentent 17,2 % des crédits exécutés en 2007, 16 % en 2008 et 17,8 % en 2009 (effet du détachement de deux fonctionnaires de l'Éducation nationale).

Les rapporteurs notent une **grande variabilité** du ratio « coût moyen de gestion d'un dossier (personnel et fonctionnement) » tel que calculé par le Défenseur des enfants. Ces variations sont expliquées par les variations du coût du pôle « réclamations » (ce pôle n'employant qu'une dizaine de personnes, le non remplacement immédiat d'un départ, même sur quelques mois, entraîne une forte variation de coût) et par les variations du nombre de réclamations traitées (par exemple l'année 2008 a été centrée sur la clôture des dossiers en stock, et moins de nouvelles réclamations ont donc été traitées). Les services du Défenseur des enfants estiment qu'un coût moyen de gestion d'un dossier de 450 à 500 euros serait représentatif d'un fonctionnement normal de l'institution.

Les rapporteurs s'étonnent de la **faiblesse relative des dépenses relatives aux réclamations** dans la structure des dépenses. Les services du Défenseur des enfants expliquent cet état de fait par les raisons suivantes :

– la volonté de redéploiement des crédits en faveur des missions autres que les réclamations (dans un contexte favorable d’augmentation des ressources) ;

– le développement de la promotion (Jeunes ambassadeurs du Défenseur des enfants – JADE, conférences d’actualité, forums locaux, participation à des salons...) ;

– le renforcement de l’expertise dans le domaine des avis donnés sur l’étude de projets de lois, bilan de la mise en œuvre de lois ;

– la structure des salaires des personnes œuvrant aux différentes missions : pour le pôle avis/rapports/recommandations, une part importante est constituée par la Défenseure elle-même, le délégué général, un agent docteur en droit de la famille, un magistrat du premier grade à mi-temps..., soit les salaires les plus élevés de l’institution en comparaison des charges salariales du service réclamations.

5.- HALDE

Le rapport d’activité de la HALDE pour **2009** indique que **10 545 réclamations** ont été enregistrées, soit une augmentation de 21 % par rapport à 2008 : 5 308 ont été reçues par courrier, 3 034 ont été adressées par le biais du formulaire internet et 2 203 ont été enregistrées par les correspondants locaux. De surcroît, plus de 1 500 personnes se sont rendues aux permanences des correspondants locaux pour exposer des problèmes qui ont été traités sur place sans être transmis à la direction juridique de la HALDE à Paris. Leur typologie est sensiblement identique à la typologie de l’ensemble. Ces données ne sont pas intégrées dans les statistiques des réclamations.

La HALDE a traité **10 734 dossiers en 2009** (7 228 en 2008). Au 31 décembre 2009, 3 946 dossiers étaient en cours d’instruction dont 731 dossiers ouverts depuis plus de 12 mois. La durée de l’instruction varie selon la complexité du cas. Parmi les 10 734 dossiers traités au cours de l’année 2009 :

- 7 231 dossiers (64 %) ont été rejetés pour irrecevabilité. Ce pourcentage est comparable à celui constaté pour les dépôts de plainte auprès de la police ;

- 1 043 dossiers (10 %) qui ne relevaient pas de la HALDE ont été réorientés vers les institutions compétentes telles que le Médiateur de la République, la CADA, les centres départementaux d’accès au droit ou les médiateurs de l’Éducation nationale ;

- 708 dossiers (7 %) ont été abandonnés sur désistement du réclamant ou en l’absence de réponse aux sollicitations de la HALDE ;

- 1 752 dossiers (16 %) ont fait l’objet d’une instruction approfondie :
 - 795 ont été clos, en raison de l’impossibilité d’établir la discrimination ;
 - 177 dossiers ont connu une issue positive en cours d’instruction, par un accord amiable entre les parties ;

- 13 dossiers ont été transmis à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) dans le cadre des modalités de saisines ouvertes par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 ;

- 24 dossiers ont fait l’objet d’un rappel à la loi par le président de la HALDE ;

– 347 dossiers (3 %) ont été traités par les correspondants locaux au moyen d’actions d’information ou de bons offices ;

– 394 dossiers ont donné lieu à une ou plusieurs des 412 délibérations du collège, conduisant de plus en plus souvent à des décisions de justice qui font jurisprudence ou à des recommandations à portée générale ;

– 2 dossiers ont été transmis au parquet en application de l’article 40 du code de procédure pénale.

En 2009, la HALDE a procédé à une vérification sur place et a dû saisir à trois reprises le juge des référés pour obtenir les pièces demandées ; elle a obtenu satisfaction dans les trois affaires en question.

La HALDE considère que les médiations ne sont que l’une des mesures prises pour parvenir au règlement des dossiers de réclamations qui sont instruits. Les autres modes de traitement sont notamment la transaction pénale, les observations devant les tribunaux, les recommandations aux parties, les transmissions au parquet ou la réorientation. C’est seulement l’ensemble de ces mesures, qui constituent un ensemble cohérent, qui peut être mis en relation avec le niveau des effectifs et celui du budget. Par ailleurs, l’action pour la promotion de l’égalité absorbe une part non négligeable des crédits et effectifs de la HALDE.

Un bilan des médiations et missions de bons offices conduits par la HALDE peut être dressé. Le collège de la HALDE peut mettre en oeuvre un pouvoir de médiation, qui mobilise une procédure spécifique et qu’il faut distinguer des procédures de règlement amiable dites de « bons offices » rendues possibles grâce à son intervention.

- **Les médiations**

Lorsque le collège décide d’une médiation, il est procédé à la nomination d’un médiateur expert extérieur à la HALDE et rémunéré par celle-ci, dont la mission est, dans un délai de 3 mois, éventuellement renouvelable, de rapprocher les parties pour qu’elles trouvent une solution à leur conflit.

LES MÉDIATIONS DE LA HALDE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Succès	1	12	34	20	8		75
Échec	0	21	15	13	3		52
En cours	0	0	0	11	8	6	25
Total	1	33	49	42	19	6	150

Source : HALDE

Le temps minimum, à compter de la nomination du médiateur varie entre 3 et 12 mois. Le temps moyen d’une médiation est d’environ 10 mois. Les services de la HALDE indiquent, **sans préciser leur mode de calcul, que le coût moyen d’une médiation est de 1 900 euros (et 2 200 pour les seules médiations réussies)**. En l’absence d’indication de la méthodologie suivie, ces indicateurs ne sont pas comparables avec ceux des autres AAI effectuant une activité de médiation.

La HALDE constate que, lorsque le mis en cause donne rapidement son accord de principe, la médiation a de grandes chances d’aboutir.

La HALDE établit une typologie des dossiers ayant trouvé une issue favorable, distinguant ainsi :

- les affaires mettant en cause des collectivités territoriales ;
- les réclamants, qui lauréats d'un concours, demandent leur nomination au grade souhaité avant la perte de leur droit ;
- les dossiers multicritères (exemple : l'agent de police municipale femme, enceinte et d'origine maghrébine ou encore, la lauréate du concours de rédacteur syndicaliste et d'origine maghrébine,...) ;
- les difficultés d'aménagement de poste de travail en matière de santé et de handicap ;
- le harcèlement des travailleurs âgés et/ou malades, l'objectif de la médiation étant le maintien en emploi, ce résultat ne pouvant être obtenu par un jugement.

Parmi les échecs, peu de dossiers ont été repris en instruction. Certains dossiers, comme celui de la demande d'indemnité de logement des mineurs retraités étrangers, ont échoué en médiation et abouti devant les juridictions.

• Les bons offices

Les bons offices correspondent à la recherche d'une solution non contentieuse dans le cours du traitement du dossier. Ils correspondent aux dossiers qui trouvent des solutions en cours d'instruction grâce à l'intervention des correspondants locaux ou des agents du service juridique. La HALDE a choisi de développer cette alternative aux procédures contentieuses. Cette procédure de bons offices conduit le représentant de la HALDE à rapprocher les parties afin de faciliter l'instauration ou la restauration d'un dialogue en vue d'une résolution du différend. Il n'est pas l'avocat ou le conseil juridique du réclamant, ni un arbitre : il est un *facilitateur*. La HALDE estime que ce mode d'intervention est particulièrement efficace au niveau de ses représentants locaux, qu'il s'agisse des délégués régionaux en outre-mer ou des 111 correspondants locaux.

En 2009, le service juridique de la HALDE a procédé à la clôture de **177 dossiers** pour règlement amiable en cours d'instruction, et depuis **le début de l'année 2010**, **154 dossiers ont été clos**, suite à une mission de bons offices du service juridique ou à un règlement amiable en cours d'instruction.

Au premier trimestre 2010, les correspondants locaux ont reçu 1 230 réclamants et ont réussi **80 règlements amiables** (missions de bons offices réussies). Pour 702 réclamations en cours de traitement localement, une tentative de règlement amiable a été engagée, ou encore le correspondant a aidé le réclamant à collecter les éléments de fait à l'appui de sa réclamation.

Ce mode d'intervention offre, aux yeux de la HALDE, une occasion unique de régler les problèmes liés à une méconnaissance des faits par le mis en cause ou encore à une méconnaissance de ses obligations, notamment en matière de harcèlement et de santé/handicap.

ANNEXE N° 16 : LES SANCTIONS PRONONCÉES PAR LES AAI

Certaines autorités administratives indépendantes ont été dotées, soit dès leur création, soit dans un second temps à l'occasion d'une réforme ultérieure - à l'instar de la CNIL - d'un pouvoir de sanction administrative qui, pour certaines d'entre elles, constitue même une de leurs missions essentielles.

Le choix consistant à retirer un pouvoir de sanction à l'administration ou aux tribunaux de droit commun pour le confier à une autorité indépendante est généralement présenté comme la garantie d'une efficacité supérieure pour plusieurs raisons : les autorités spécialisées sont considérées en la matière comme plus réactive ; elles sont supposées mieux à même de traiter ce flux de dossiers qui leur est ainsi soumis, en le sortant du flux global des contentieux de droit commun, sans l'équivalent du pouvoir du parquet de décider de l'opportunité des poursuites ⁽¹⁾ qui peut conduire à ne pas poursuivre certaines infractions qui seraient considérées comme moins prioritaires dans le cadre de la politique pénale générale ; elles seraient mieux formées pour instruire des dossiers dans des domaines techniquement complexes ; elles seraient capables, en raison de leur permanence et de leur spécialité, de garantir la cohérence des décisions prises au fil du temps et indépendamment du lieu géographique, ce que les tribunaux de droit commun ne peuvent faire qu'après l'élaboration d'une jurisprudence nationale par les juridictions suprêmes, laquelle demande plusieurs années pendant lesquelles les règles applicables peuvent demeurer ambiguës, voire contradictoire suivant les ressorts géographiques pour les tribunaux de droit commun.

Pour apprécier l'efficacité, sinon l'efficience, de ce choix, les rapporteurs ont souhaité procéder à une enquête par questionnaire auprès des principales autorités prononçant des sanctions : AMF, Autorité de la concurrence, CNIL, CSA, et, depuis qu'elles existent : AFLD et ARCEP. La CRE ne dispose pour sa part d'un pouvoir de sanction que depuis peu de temps.

N'ont en revanche pas été intégrées dans cette enquête les autorités prononçant uniquement des retraits d'agrément, par parallélisme des formes avec l'octroi des mêmes agréments, qui ne correspondent pas à proprement parler à des sanctions et constituent une activité marginale de ces autorités.

En premier lieu (1), ont ainsi été analysées, sur la base des données publiées ou transmises par les autorités elles-mêmes en réponse au questionnaire, identique à toutes les AAI pour assurer la cohérence de la démarche, les principales caractéristiques des procédures de sanction prononcées par ces organismes.

Les moyens humains et l'organisation mise en place par les différentes autorités concernées pour instruire, puis prononcer les sanctions ont également été examinés (2).

En outre les autorités ont été appelées à exprimer leur propre point de vue sur l'efficacité de leurs procédures de sanction (3).

(1) *Le taux de réponse pénale évolue entre 83,7 et 87,5 entre 2007 et 2009, mais il inclut un taux d'alternatives aux poursuites de 42,8 % en 2009, avec les mesures de rappel à la loi (indicateur 3.1 et 3.2 de l'objectif 3 Amplifier et diversifier la réponse pénale de la mission Justice, tels que présentés dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009).*

Les autres caractéristiques du régime des sanctions qui peuvent être prononcées par les AAI sont rappelées *in fine*, en ce qui concerne les décisions alternatives aux sanctions, les appels et autres voies de recours, et les garanties de procédure (4).

1.- Principales caractéristiques des procédures de sanction prononcées par les autorités

L'analyse et l'évaluation des procédures de sanction mises en œuvre par les AAI qui détiennent cette faculté peut s'apprécier au regard de plusieurs indicateurs :

– plutôt quantitatifs et mesurant l'activité même de sanction des autorités, avec le nombre et la nature des sanctions prononcées, les délais de la procédure ;

– plus qualitatifs, avec l'examen des résultats des recours formés contre les décisions prises ou les décisions prises par les autorités judiciaires sur les mêmes dossiers lorsque la compétence est partagée entre sanction administrative et sanction pénale ; ou encore l'analyse de l'utilisation de la gamme des sanctions prévues.

a) Les sanctions effectivement prononcées

Par ordre alphabétique des autorités concernées :

– L'AFLD

Les règles régissant les sanctions prononcées par l'AFLD sont prévues à l'article L. 232-23 du code du sport.

L'Agence peut prononcer des avertissements, des **sanctions disciplinaires de nature sportive** prenant la forme d'interdictions temporaires ou définitives de participer aux manifestations organisées ou autorisées par les fédérations et aux entraînements y préparant, ainsi que d'exercer certaines fonctions dans les fédérations ou l'organisation de compétitions. L'Agence peut également étendre les sanctions prononcées par un organe disciplinaire d'une fédération sportive à l'ensemble des activités du sportif pouvant relever des autres fédérations sportives françaises (procédure dite d'« extension »).

La récente ordonnance du 14 avril 2010 ouvre la possibilité de compléter ces sanctions non pécuniaires par des **sanctions pécuniaires**, d'un montant maximum de 45 000 euros pour les sportifs et de 150 000 euros pour les personnes participant à l'organisation des manifestations sportives.

Il n'existe donc pas expressément de sanction dite « plancher », et un plafond n'est expressément prévu que pour les sanctions pécuniaires complémentaires des sanctions de nature sportives. Pour la détermination des sanctions au cas par cas, l'AFLD se fonde sur plusieurs critères : la situation personnelle du sportif (sa personnalité, son âge, l'existence ou non d'une récidive...) ; sa situation médicale (la nécessité du traitement, son respect scrupuleux, l'absence d'alternative thérapeutique peuvent être démontrés) ; l'implication de son entourage (éventuel partage des responsabilités).

L'Agence s'inspire également des barèmes établis par le règlement disciplinaire dopage type prévu par le code du sport pour les fédérations sportives (RDD) et par le code mondial antidopage, inscrit en appendice à la convention de l'Unesco, en vigueur en France. Ainsi, pour une soustraction ou une opposition au contrôle antidopage, elle prononce habituellement des suspensions de 2 à 6 ans ; pour une infraction aux obligations de localisation, des suspensions de 3 mois à 2 ans ; pour un contrôle positif à une substance dite « spécifiée » (c'est-à-dire définies par une liste particulière de substances jugées au niveau international moins susceptibles d'avoir été utilisées à des fins d'amélioration de la

performance sportive), des avertissements ou des suspensions allant jusqu'à 2 ans ; enfin, pour un contrôle positif à une substance non spécifiée, des suspensions de 2 à 6 ans.

Ce barème, applicable aux premières infractions, peut bien sûr être adapté : des sanctions plus importantes sont infligées en cas de récidive, sans que cela soit prévu expressément par les textes en vigueur, qui mentionnent simplement que l'interdiction peut être « temporaire ou définitive ».

– *L'AMF*

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par l'AMF sont prévus à l'article L 621-15 du code monétaire et financier.

Les textes définissent deux types de sanctions : sanctions à caractère **disciplinaire** (blâme, avertissement, retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle, interdiction professionnelle à titre temporaire ou définitif) ; sanctions **pécuniaires** d'un montant maximum de 10 millions d'euros ou du décuple du profit réalisé.

S'il n'existe aucun « plancher » de sanction pécuniaire (des sanctions pécuniaires symboliques de 100 euros et des « dispenses de peine » ont ainsi pu être prononcées), l'Autorité ne peut en revanche pas prononcer de sanctions excédant 10 millions d'euros (1,5 million d'euros avant la loi de modernisation de l'économie dite loi « LME » du 4 août 2008) ou le décuple du profit réalisé. A l'issue de son examen en première lecture par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le projet de loi de régulation bancaire et financière propose de porter le plafond à 100 millions d'euros, afin d'aligner les règles disciplinaires de l'AMF et de l'ACP.

Lorsque la sanction est prononcée dans le cadre du plafond forfaitaire encouru, la Commission des sanctions se fonde sur la gravité du manquement commis et la situation financière de la personne sanctionnée pour en déterminer le montant. Lorsqu'elle met en œuvre la règle lui permettant de prononcer une sanction d'un montant dans la limite du décuple du profit réalisé, elle doit caractériser très précisément le profit personnellement tiré du manquement par la personne sanctionnée.

L'Autorité n'inscrit pas ses sanctions dans un barème progressif en cas de récidive, faute de texte *ad hoc* ; elle apprécie au cas par cas la gravité des manquements sur lesquels elle statue dans la procédure qui lui est déférée.

– *L'ARCEP*

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par l'ARCEP sont prévus aux articles L 36-11 (communications électroniques) et L 5 - 3 (communications postales) du code des postes et des communications électroniques.

Dans le secteur des communications électroniques, l'ARCEP peut prononcer des **sanctions non pécuniaires** (suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, du droit d'établir un réseau ou de fournir un service de communications électroniques ; le retrait de ce droit, dans la limite de 3 ans ; la suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, de la décision d'attribution ou d'assignation de fréquences ; la réduction de la durée, dans la limite d'une année, de cette décision ; son retrait) et des **sanctions pécuniaires**, proportionnelles à la gravité du manquement constaté et à l'avantage que l'opérateur a retiré du manquement constaté, et ne pouvant excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (5 % si récidive) (uniquement si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale).

Dans le secteur des communications postales, l'ARCEP peut prononcer l'une des sanctions suivantes : pour un titulaire de l'autorisation prévue à l'article L 5-3, un

avertissement, la réduction d'une année de la durée de l'autorisation, la suspension de l'autorisation pour un mois au plus, et le retrait de l'autorisation ; pour le prestataire du service universel ou un titulaire de l'autorisation prévue à l'article L 5-3, si le manquement n'est pas constitutif d'une sanction pénale, une sanction pécuniaire proportionnelle à la gravité du manquement et au bénéfice réalisé par l'opérateur, ne pouvant excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (10 % si récidive).

S'il n'existe aucun plancher de sanction pécuniaire dans la loi, la sanction est plafonnée à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos en ce qui concerne les communications électroniques, et 5 % du même chiffre pour ce qui est des communications postales. Si ce chiffre est indéterminable, le plafond est fixé pour les deux activités à 150 000 euros.

La loi prévoit explicitement un alourdissement des sanctions pécuniaires en cas de récidive : celles-ci sont alors portées à 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos en ce qui concerne les communications électroniques, et à 10 % du même chiffre pour ce qui est des communications postales (375 000 euros pour les deux activités si ce chiffre est indéterminable).

En ce qui concerne les sanctions non pécuniaires, la loi prévoit qu'elles doivent être proportionnées à la gravité du manquement. L'ARCEP peut donc, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, tenir compte, le cas échéant, d'une récidive pour prononcer une sanction plus lourde que précédemment, dans la limite du plafond fixé par la loi.

Ces règles restent cependant théoriques : de 2005 à 2009, l'ARCEP n'a prononcé que 3 sanctions, toutes non pécuniaires (la mise en demeure prononcée préalablement à toute sanction étant, dans la majorité des cas, respectée).

– L'Autorité de la concurrence

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence sont prévus à l'article L 464-2 du code de commerce, modifié par la loi sur les nouvelles régulations économiques dite « loi NRE » du 15 mai 2001.

Dans le cadre du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, l'Autorité peut imposer des **sanctions pécuniaires** aux entreprises ayant commis une pratique anticoncurrentielle (entente, abus de position dominante). Quatre critères sont utilisés pour définir ces sanctions : l'importance du dommage causé à l'économie, la gravité de la pratique, la situation individuelle de l'entreprise en cause, et, depuis 2001, l'existence ou non d'une récidive ou d'autres circonstances aggravantes ou atténuantes. Le plafond des sanctions pécuniaires, alourdi en 2001, est fixé à 10 % du chiffre d'affaires mondial du groupe concerné ; l'assiette de la sanction pécuniaire a, elle aussi, été élargie par la même loi. L'Autorité de la concurrence peut également prononcer des sanctions pécuniaires pour non-respect de ses décisions et pour obstruction à l'enquête ou à l'instruction (ce dernier pouvoir n'a pas encore été mis en œuvre depuis sa création fin 2008).

Dans le cadre du contrôle des concentrations, le code de commerce impose aux entreprises de notifier tout projet de concentration à l'Autorité, d'en suspendre la réalisation tant que celle-ci n'a pas statué ou que le délai d'examen n'a pas expiré, et de respecter les engagements pris envers l'Autorité pour lui permettre d'autoriser la réalisation d'une opération. Le non-respect de ces obligations expose les entreprises concernées à des sanctions (ce pouvoir n'a jamais été mis en œuvre depuis qu'il a été transféré à l'Autorité en 2008).

La loi « NRE » a fait de la réitération un critère exprès de fixation des sanctions en cas d'ententes ou d'abus de position dominante (les trois autres critères de fixation du montant de la sanction pécuniaire étant l'importance du dommage causé à l'économie, la gravité de la pratique et la situation individuelle de l'entreprise en cause). Cette notion de réitération, qui se distingue de la récidive pénale, a été précisée par la pratique décisionnelle de l'Autorité : ainsi, peu importe que la première pratique concurrentielle ait été ou non sanctionnée, elle doit seulement avoir été constatée (par l'Autorité elle-même, la Commission européenne, une autre autorité de concurrence ou le juge) avant que la seconde n'ait été commise, le constat d'infraction devant être devenu définitif à la date à laquelle l'Autorité statue sur la seconde affaire ; les deux pratiques doivent avoir un objet ou des effets identiques ou similaires ; par ailleurs, le délai survenu entre les deux pratiques est pris en compte au cas par cas pour assurer la proportionnalité et la progressivité de l'amende. En pratique, la majoration pour cause de réitération a pu monter jusqu'à 50 % dans des cas où l'intervalle entre les deux manquements était réduit, où le nombre d'infractions commises pendant cette période était élevé et où les infractions étaient graves.

L'Autorité a annoncé récemment son intention de rédiger des lignes directrices relatives à la fixation des sanctions. A la suite de la réduction par la Cour d'appel de Paris de l'amende infligée par l'Autorité de la concurrence aux entreprises sidérurgiques dans le cadre du « cartel de l'acier », le Gouvernement a constitué une commission de trois membres chargée de réfléchir au niveau des sanctions prononcées par l'Autorité.

– *La CNIL*

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par la CNIL sont prévus aux articles 45 à 49 de la loi du 6 janvier 1978 (modifiée par la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel) ; aux articles 80 à 82 du décret du 20 octobre 2005 ; et aux articles 16 à 18, 22, 65 à 67 et 72 à 73 du règlement intérieur de la CNIL.

Une Commission restreinte de 6 membres peut prononcer des mises en demeure, ainsi que des **sanctions non pécuniaires** (avertissement, injonction de cesser le traitement) et des **sanctions pécuniaires**, pouvant atteindre 300 000 euros en cas de récidive.

Le montant des sanctions doit être proportionné à la gravité des manquements constatés et aux avantages retirés des manquements. Pour apprécier ces deux éléments, la CNIL se fonde sur le nombre de manquements, leur ampleur et leur nature, le nombre de personnes concernées par ces manquements, le nombre de plaintes formulées, le préjudice causé, mais aussi sur la taille et la situation financière de l'entreprise, ses résultats et l'évolution de son chiffre d'affaires.

S'il n'existe aucun plancher pour les sanctions pécuniaires, celles-ci ne doivent pas dépasser 150 000 euros pour une première infraction. L'article 7 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée prévoit expressément un doublement de la sanction pécuniaire encourue en cas de réitération, dans un délai de 5 ans, de manquements déjà sanctionnés. La sanction encourue passe alors de 150 000 à 300 000 euros, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires de la société sanctionnée.

– *La CRE*

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par la CRE sont prévus au 1° de l'article 40 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Les sanctions sont prononcées par un

organe spécifique : le Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDiS), créé par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Il existe trois motifs de sanctions : en cas de manquement d'un gestionnaire, d'un opérateur, d'un exploitant ou d'un utilisateur d'un réseau (...) à une disposition législative ou réglementaire relative à l'accès audit réseau ; en cas de non-respect des décisions prises par la CRE ; en cas de manquement d'un gestionnaire (...) d'un réseau aux obligations de communication de documents et d'information prévues par la loi.

En fonction de la gravité du manquement, le CoRDiS peut prononcer des **sanctions non pécuniaires** (interdiction temporaire d'accès aux réseaux, ouvrages et installations concernés pour une durée n'excédant pas un an) et, si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale, **une sanction pécuniaire**.

La sanction prononcée, qu'elle soit pécuniaire ou non pécuniaire, est proportionnée à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage, et aux avantages qui en ont été tirés.

S'il n'existe aucun plancher de sanction pécuniaire, celle-ci ne doit en revanche pas dépasser 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (150 000 euros si ce chiffre est indéterminable).

La loi prévoit expressément un alourdissement des sanctions pécuniaires en cas de récidive. L'amende encourue est alors fixée à 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (375 000 euros si ce chiffre est indéterminable).

Ces règles restent cependant théoriques, aucune sanction n'ayant, au jour de la réponse, été prononcée par la CRE.

– *Le CSA*

Les critères de détermination du montant des sanctions prononcées par le CSA sont prévus à l'article 42-2 de la loi du 30 septembre 1986.

Après une mise en demeure préalable, le CSA peut prononcer des **sanctions non pécuniaires** (l'obligation d'insertion d'un communiqué ; la suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution de ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou de séquences publicitaires pour un mois au plus ; la réduction de la durée d'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année ; et enfin le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention, uniquement dans le secteur privé) et des **sanctions pécuniaires**.

En application de l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, le CSA peut également, en cas de manquement aux obligations résultant de la loi, saisir le président de la section du contentieux du Conseil d'État, qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut en outre saisir le procureur de la République, en application des articles 42-11 de la loi du 30 septembre 1986 et 40 du code de procédure pénale.

La sanction prononcée, qu'elle soit pécuniaire ou non pécuniaire, est proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en ont été tirés et se veut réellement dissuasive.

S'il n'existe aucun plancher de sanction pécuniaire, celle-ci ne doit en revanche pas dépasser 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de 12 mois.

La loi prévoit expressément un alourdissement des sanctions pécuniaires en cas de récidive. L'amende encourue est alors fixée à 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos.

b) La proportion de procédures ouvertes ayant conduit à des sanctions

L'évaluation de l'activité d'une autorité chargée d'une mission répressive, mais aussi d'une mission de prévention, est par nature ambiguë : en effet, si cette autorité remplit sa mission, elle ne devrait plus à terme n'avoir d'activité de sanction que résiduelle, les sanctions prononcées ajoutant leur pouvoir dissuasif à celui des actions de prévention des comportements interdits. La qualité de l'action de l'autorité devrait ainsi être attestée par une diminution tendancielle du nombre de procédures ouvertes et, corrélativement, de sanctions prononcées.

Mais, à court terme, la capacité de dissuasion, la « peur du gendarme », n'existe que si le gendarme est visible et a démontré qu'il était en mesure de sanctionner tous les manquements. Dans cette perspective, à court terme, c'est plutôt la hausse du nombre de sanctions prononcées qui témoigne de l'efficacité de l'action.

Enfin, la proportion de procédures ouvertes conduisant effectivement à des sanctions constitue elle aussi un indicateur potentiellement ambigu : une faible proportion de procédures aboutissant à une sanction peut dénoter une prudence excessive de l'organe répressif, ou le caractère insuffisamment établi des faits, ou encore une politique de contrôles large visant non pas à « cibler » des cas devant donner lieu à sanctions, mais à dissuader tous les acteurs de se livrer à un manquement par une politique de contrôles soit totalement imprévisible donc susceptible de concerner tous les acteurs, soit au contraire très ciblée sur des acteurs présentant des risques identifiés. Par ailleurs, l'autorité n'est pas elle-même toujours en charge de réaliser des contrôles de sa propre initiative, mais répond parfois à une saisine d'un plaignant.

Le taux de procédures ouvertes donnant lieu à des sanctions dépend aussi de la durée moyenne des procédures : si la durée des procédures est longue, ce taux n'est significatif que pour des procédures ouvertes depuis une durée suffisante pour avoir eu le temps d'aboutir.

Enfin, dans certains cas, la procédure de sanction ne peut aboutir qu'après une mise en demeure préalable, à l'instar du cas de la CNIL pour laquelle 80 % des mises en demeure conduisent à une mise en conformité sans ouverture de procédure, suffit à régler la difficulté. Tel est également le cas de l'ARCEP.

*

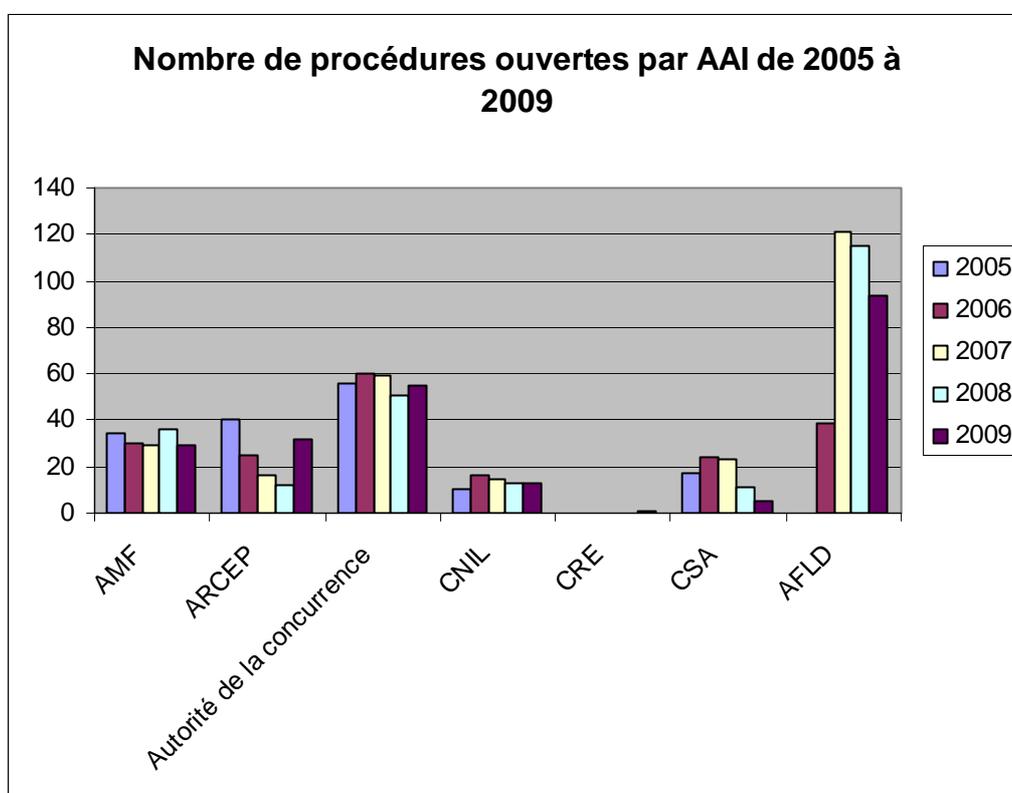
* *

S'agissant du nombre de procédures ouvertes, l'AFLD est l'autorité prononçant le plus de sanctions en nombre, à raison d'environ une centaine par an. L'Autorité de la concurrence vient ensuite, à hauteur d'une cinquantaine de procédures ouvertes annuellement, puis l'AMF rejointe en 2009 par l'ARCEP à raison d'une trentaine de

procédures annuelles, et, à un niveau sensiblement plus faible, la CNIL, le CSA (très variable), et la CRE.

NOMBRE DE PROCÉDURES OUVERTES PAR AN

	2005	2006	2007	2008	2009
AMF	34	30	29	36	29
ARCEP	40	25	16	12	32
Autorité de la concurrence	56	60	59	51	55
CNIL	10	16	15	13	13
CRE	0	0	0	0	1
CSA	17	24	23	11	5
AFLD		39	121	115	94



*
* *

Pour ce qui concerne l’AFLD, le taux de procédures ouvertes conduisant effectivement à une sanction est variable, puisqu’il a crû de 28,2 % pour les procédures ouvertes en 2006, à 43,8 % en 2007, puis 58,3 % en 2008, avant de s’établir à un niveau inférieur (46,8 %) en 2009. Ce taux doit cependant être analysé avec prudence, car les saisines de l’AFLD sont de deux natures : saisine automatique pour les dossiers de contrôles positifs de sa seule compétence ou pour des demandes d’extension de décisions de sanctions prises par une fédération pour un de ses ressortissants ; mais autosaisine pour la réformation des sanctions prises par les fédérations sportives que l’Agence est chargée de réguler.

S'agissant de l'**AMF**, les données transmises permettent difficilement d'évaluer la part des procédures ouvertes conduisant effectivement à des sanctions, en raison du fait que les procédures peuvent concerner plusieurs et parfois de nombreuses personnes, physiques ou morales, pour lesquelles les sanctions sont comptabilisées individuellement.

Une part conséquente des procédures ouvertes entre 2005 et 2009 par l'**Autorité de la concurrence** n'a pas encore donné lieu à une décision au fond⁽¹⁾. Les délais des procédures contribuent à expliquer la diminution apparente de la proportion de dossiers ouverts donnant lieu à sanction. En effet, si 34 % des procédures ouvertes en 2005 et actuellement closes ont donné lieu à une sanction, elles n'en constituent plus que 25 % en 2006, 20 % en 2007, et 13 % en 2008. L'évolution de ce taux ne peut être appréciée que sur une période dépassant sensiblement la durée moyenne des procédures, assez élevée.

La **CNIL** se caractérise en revanche par le taux élevé de sanctions qu'elle prononce par rapport aux procédures qu'elle ouvre. Respectivement 100 %, 94 %, 93 %, 77 % et 90 % des procédures ouvertes en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009 ont donné lieu à une sanction.

Le taux des sanctions prononcées par le **CSA** pour les procédures qu'il ouvre est très variable selon les années. Respectivement 56 %, 39 %, 14 %, 36 % et 60 % des procédures ouvertes de 2005 à 2009 ont donné lieu à une sanction.

c) Le montant annuel cumulé des sanctions pécuniaires prononcées

Le montant total annuel cumulé des sanctions pécuniaires prononcé retrace le produit de l'activité de l'autorité, en nombre de sanctions prononcées, par leur montant moyen. Il constitue ainsi un indicateur de volume de l'activité de sanctions pécuniaires des AAI qui peuvent prendre ce type de décisions.

– Le montant total cumulé de l'ensemble des sanctions pécuniaires prononcées par l'**AMF** est variable selon les années. En 2005, il atteint à peine 4 millions d'euros. Il augmente ensuite fortement en 2006 et de manière moins rapide les deux années suivantes (18 millions d'euros en 2006, 20 millions en 2007, 25 millions en 2008), avant de retrouver un niveau sensiblement inférieur en 2009 (6 millions d'euros).

Ces différences s'expliquent en partie par la fluctuation du nombre des sanctions pécuniaires prononcées chaque année (35 en 2005, 43 en 2006, 60 en 2007, 80 en 2008 et 36 en 2009), mais surtout par la variation très importante du montant de la sanction moyenne et maximale prononcée chaque année (sanction maximale : 600 000 euros en 2005, contre plus de 7 millions d'euros en 2006).

– En application des articles L. 36-11 et L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques, l'**ARCEP** peut prononcer des sanctions pécuniaires. Elle ne l'a cependant pas fait entre 2005 et 2009. En effet, une mise en demeure fixant un délai dans lequel il doit être mis fin au manquement précède toute procédure de sanction. En règle générale, cette mise en demeure suffit à faire cesser le manquement.

– Les sanctions pécuniaires prononcées par l'**Autorité de la concurrence** sont également de montant variable selon les années. Le montant total des sanctions pécuniaires

(1) En effet, avant la réforme de 2009, le Conseil de la concurrence ne disposait ni du pouvoir ni des moyens nécessaires pour mener des enquêtes de terrain. Il devait systématiquement demander au ministère chargé de l'économie d'effectuer les enquêtes dont il avait besoin pour obtenir les preuves nécessaires à l'instruction des affaires dont il était saisi, ce qui était très consommateur de temps.

prononcées par l'Autorité fluctue entre 130 et 220 millions d'euros en 2006, 2007 et 2009, mais atteint 631 millions d'euros en 2008 et 754,4 millions d'euros en 2005.

Là encore, ces différences proviennent à la fois de la fluctuation du nombre des sanctions pécuniaires prononcées chaque année (31 en 2005, 13 en 2006, 24 en 2007, 16 en 2008 et 15 en 2009), mais aussi et surtout de la variation très importante du montant de la sanction moyenne (et en particulier maximale) prononcée chaque année (de 12,8 à 52,5 millions d'euros en 2006, 2007 et 2009, mais de respectivement 256 et 288 millions d'euros en 2005 et 2008).

– Si le montant total des sanctions pécuniaires prononcées par la **CNIL** varie sensiblement selon les années (de 0 à 175 000 euros), cela est essentiellement dû à la fluctuation du nombre des sanctions pécuniaires prononcées chaque année (0 en 2005, 11 en 2006, 9 en 2007 et 2008, et 5 en 2009). Le montant moyen des sanctions prononcées entre 2005 et 2009 est en effet stable, à l'exception de 2007 : 15 300 euros en 2006, 19 400 en 2007, 15 200 en 2008 et 15 000 en 2009.

– Le **CSA** utilise une large part de la palette des sanctions qu'il peut prononcer. De ce fait, le montant total des sanctions pécuniaires prononcées est très variable selon les années (118 500 euros en 2005, 158 000 euros en 2006, 87 200 euros en 2007, 200 000 euros en 2008 et 1368 euros en 2009). Le montant moyen des sanctions prononcées entre 2005 et 2009 est également très variable : 200 000 euros en 2008 et 1 368 euros en 2009, par exemple (une seule sanction par an ayant été prononcée durant ces deux années).

d) Nature des sanctions effectivement prononcées et palette des quantums

Les sanctions prononcées s'apprécient différemment selon qu'il s'agit de sanctions pécuniaires ou non pécuniaires. Il convient pour chaque type de sanctions de s'interroger sur les quantums retenus au regard des facultés ouvertes aux autorités, pour apprécier l'adéquation entre l'échelle des sanctions prévues par le législateur et l'utilisation effective qui en est faite par les autorités dans les cas qui leur sont soumis. Il y a également lieu de préciser que, dans certains cas, les sanctions pécuniaires et non pécuniaires se cumulent, notamment lorsque la sanction pécuniaire constitue une sanction complémentaire d'une sanction disciplinaire.

- *La nature pécuniaire ou non pécuniaire des sanctions prononcées*

L'Agence française de lutte contre le dopage (**AFLD**), créée en 2006, n'a jusqu'à présent prononcé que des sanctions non pécuniaires. Cette situation devrait cependant évoluer : en application de l'ordonnance du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage, l'Agence est désormais autorisée à assortir ses sanctions non pécuniaires de sanctions pécuniaires.

L'**AMF** privilégie très nettement les sanctions pécuniaires aux sanctions non pécuniaires. Elles ont ainsi représenté 60 % des sanctions en 2005, 86 % en 2006 et en 2007, environ 80 % en 2008 et 86 % en 2009.

L'**Autorité de la concurrence** ne prononce que des sanctions pécuniaires.

Les sanctions prononcées par la **CNIL** sont de nature plus variée, et leur ventilation fluctue sensiblement selon les années : en 2005, 100 % des sanctions étaient non

pécuniaires ; les années suivantes, en revanche, les sanctions pécuniaires ont été majoritaires (75 % en 2006, 64 % en 2007, 90 % en 2008 et 55 % en 2009).

Les sanctions prononcées par le CSA sont également de nature variée : en 2005 et 2006, les sanctions pécuniaires étaient plus nombreuses (75 % les deux années). En 2007 et 2008 en revanche, les sanctions non pécuniaires ont été majoritaires (55 % en 2007 et 66 % en 2008), et en 2009, autant de sanctions pécuniaires que de sanctions non pécuniaires ont été prononcées.

- *Quantum des sanctions pécuniaires*

– Le nombre des sanctions pécuniaires prononcées par l'AMF a augmenté de manière sensible au cours des années, chutant seulement en 2009 (35 sanctions pécuniaires en 2005, 42 en 2006, 60 en 2007, 80 en 2008, et 38 en 2009). Le montant maximum de ces sanctions est fixé à 10 millions d'euros ou au décuple du profit réalisé. L'AMF prononce surtout des sanctions dont le montant est inférieur à un million d'euros (100 % du total des sanctions pécuniaires prononcées en 2005, 93 % en 2006, 83 % en 2007, 90 % en 2008 et 95 % en 2009). Les sanctions d'un montant fixé entre 1 et 2 millions d'euros sont beaucoup plus rares (5 % du total des sanctions pécuniaires prononcées en 2006, 17 % en 2007, 7,5 % en 2008 et 5 % en 2009). Cette répartition s'explique par le fait qu'au jour de la réponse faite aux rapporteurs, la Commission des sanctions n'a pas encore eu à connaître de faits commis depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie « LME » du 4 août 2008 fixant le plafond forfaitaire encouru à 10 millions d'euros (auparavant 1,5 million d'euros).

Durant ces cinq années, et ce au titre de la règle permettant à l'AMF de prononcer des sanctions allant jusqu'au décuple du profit réalisé, celle-ci n'a prononcé qu'une seule sanction comprise entre 2 et 3 millions d'euros, en 2008 (1,25 % du nombre total des sanctions prononcées cette année-là), et aucune sanction comprise entre 3 et 4 millions d'euros. Elle a en revanche prononcé deux sanctions supérieures à 4 millions d'euros, l'une d'un montant supérieur à 7 millions d'euros en 2006, l'autre égale à 5 millions d'euros en 2008.

Jusqu'à présent, l'AMF a donc privilégié un niveau de sanctions relativement faible, tout en se réservant la possibilité d'élargir sa palette de sanctions lorsque les circonstances l'exigeaient. Il sera intéressant de voir dans quelle mesure elle utilisera à l'avenir les possibilités offertes par la loi « LME » du 4 août 2008.

– La CNIL peut prononcer des sanctions pécuniaires pouvant atteindre 300 000 euros en cas de récidive. Elle n'a cependant prononcé, de 2005 à 2009, aucune sanction pécuniaire d'un montant supérieur à 50 000 euros. Une part importante des sanctions pécuniaires prononcées par la CNIL ont un montant compris entre 0 et 30 000 euros (64 % du total des sanctions pécuniaires prononcées en 2006, 67 % en 2007 et en 2008, et 80 % en 2009), le montant des autres sanctions prononcées étant compris entre 30 000 et 50 000 euros. **La CNIL a donc privilégié pour l'instant les sanctions pécuniaires d'un montant limité par rapport à la gamme des sanctions prévues.**

– Pour fixer le montant des sanctions pécuniaires qu'il prononce, le CSA doit prendre en compte un double critère : la gravité du manquement et les avantages retirés du manquement. Le montant maximum de l'amende est fixé à 3 % (5 % en cas de récidive) du chiffre d'affaires hors taxe réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de 12 mois. Lorsque le manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant de l'amende pécuniaire ne peut excéder celui prévu pour l'amende pénale. **Dans la pratique, le CSA inflige des amendes de montant très variable : en 2008, il n'a prononcé qu'une seule**

sanction pécuniaire, d'un montant de **200 000 euros** ; en **2009**, il n'a cette fois encore prononcé qu'une seule sanction pécuniaire, cette fois-ci d'un montant de **1 368 euros**. En 2005, 50 % des amendes infligées par le CSA étaient comprises entre 1 000 et 6 000 euros, 17 % étaient comprises entre 12 000 et 20 000 euros, et 33 % étaient comprises entre 20 000 et 100 000 euros. En 2006, la répartition est encore plus équilibrée : 20 % sont comprises entre 1 000 et 6 000 euros, 20 % sont comprises entre 6 000 et 12 000 euros, 20 % sont comprises entre 12 000 et 20 000 euros, et 40 % sont comprises entre 20 000 et 100 000 euros. Enfin, en 2007, 75 % sont comprises entre 1 000 et 6 000 euros, et 25 % entre 20 000 et 100 000 euros.

- *Quantum des sanctions non pécuniaires*

– L'**AFLD** peut prononcer à l'égard des sportifs et de leur entourage professionnel des avertissements, des interdictions temporaires ou définitives de participer aux manifestations organisées ou autorisées par les fédérations sportives et aux entraînements y préparant, ainsi que l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer certaines fonctions. L'**AFLD** dispose également de la possibilité d'étendre les sanctions prononcées par un organe disciplinaire fédéral à l'ensemble des activités du sportif pouvant relever des autres fédérations sportives françaises (« extension »). **Dans la pratique, l'AFLD utilise la large gamme de sanctions dont elle dispose.** Ainsi, si aucune interdiction définitive de participer aux manifestations sportives n'a été prononcée – ce d'autant qu'une telle sanction pourrait poser une difficulté juridique – des interdictions longues (jusqu'à six ans) ont été prononcées à plusieurs reprises (2 en 2008 et 2 en 2009) ; en 2008, par exemple, on recense deux fois plus d'interdictions temporaires de deux ans que d'interdictions de trois mois. Le nombre d'« extensions » prononcées par l'**AFLD** reste par ailleurs très stable (2 en 2006, 4 en 2007, 4 en 2008 et 4 en 2009), tout comme le nombre, relativement faible par ailleurs, d'avertissements (1 en 2008, 0 en 2009).

– L'**AMF** dispose d'une large palette de sanctions non pécuniaires. Elle peut infliger des blâmes, des avertissements, des interdictions temporaires et définitives d'exercice, ainsi que des retraits temporaires et définitifs de la carte professionnelle. **Dans la pratique cependant, les sanctions les plus graves sont peu ou pas pratiquées** : de 2005 à 2009, aucun retrait de la carte professionnelle et aucune interdiction définitive d'exercice n'ont été prononcés, et seules 4 interdictions temporaires d'exercice (2 en 2005, soit 9 % du total des sanctions non pécuniaires prononcées cette année-là, et 2 en 2007, soit 20 % du total des sanctions non pécuniaires) ont été prononcées. Durant cette période, 21 blâmes (26 % des sanctions non pécuniaires en 2005, 71 % en 2006, 40 % en 2007, 36 % en 2008 et 33 % en 2009) et 36 avertissements (65 % des sanctions non pécuniaires en 2005, 28,5 % en 2006, 40 % en 2007, 73 % en 2008, 67 % en 2009) ont en revanche été infligés.

– L'**ARCEP** dispose également d'une large palette de sanctions non pécuniaires. Elle peut ainsi prononcer, pour un mois au plus, la suspension du droit d'établir un réseau de communications électroniques ou de fournir un service de communications électroniques, et le retrait de ces droits, dans la limite de 3 ans. Elle peut également prononcer la suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, la réduction de la durée, dans la limite d'une année, ou le retrait de la décision d'attribution ou d'assignation de fréquences. Enfin, dans le secteur des communications postales, l'**ARCEP** peut émettre des avertissements, réduire d'une année la durée de l'autorisation, suspendre l'autorisation pour un mois au plus, et retirer l'autorisation. **L'ARCEP n'a cependant prononcé que 3 sanctions non pécuniaires** (une suspension et deux retraits) **entre 2005 et 2009**. En effet, **l'ARCEP fait systématiquement précéder ses sanctions d'une mise en demeure** fixant un délai dans lequel il doit être mis

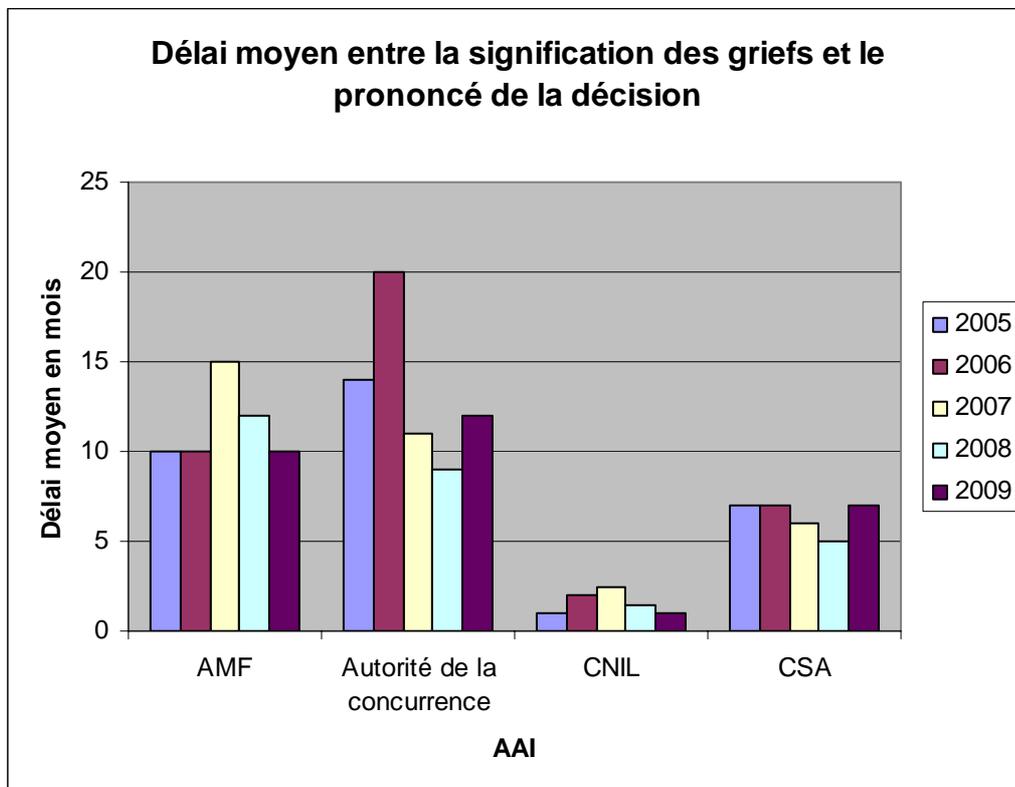
fin au manquement. Cette mise en demeure suffit, en règle générale, à faire cesser le manquement.

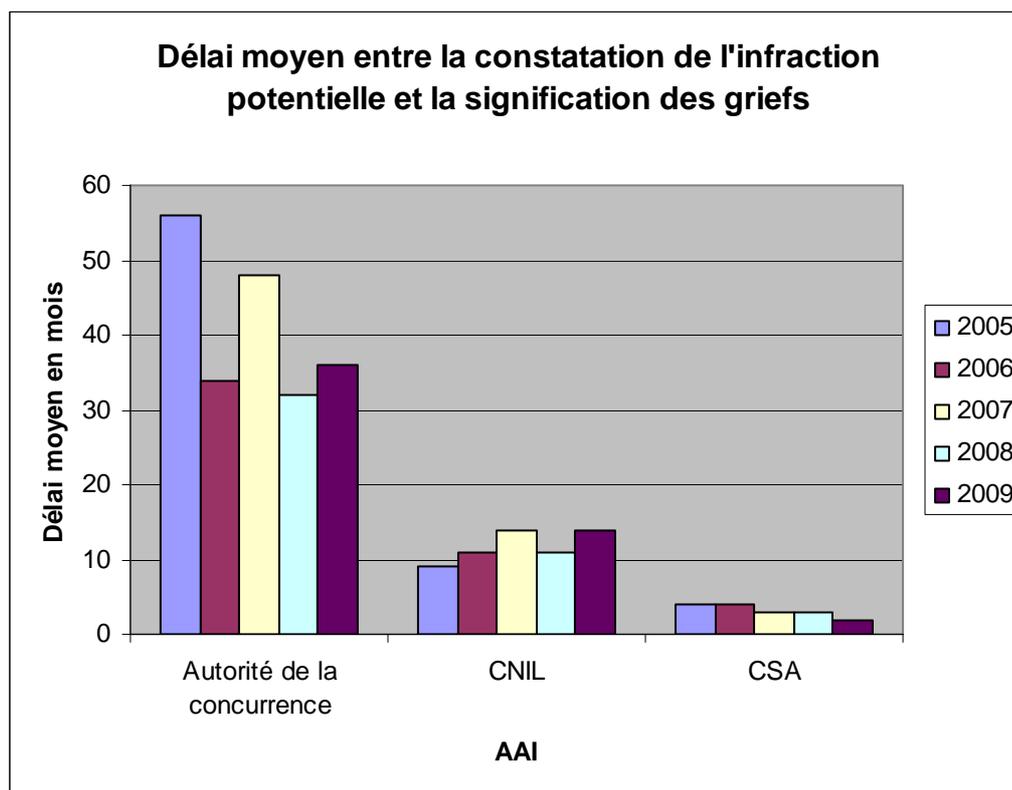
– La CNIL peut prononcer plusieurs types de sanctions non pécuniaires : des avertissements, des injonctions de modifier le traitement informatique, ainsi que diverses mesures d’urgence. Aucune mesure d’urgence n’a été prise entre 2005 et 2009. **Seules deux injonctions de cesser le traitement ont été prononcées en 2006** (33 % des sanctions non pécuniaires) **et une en 2007** (17 % des sanctions non pécuniaires). **25 avertissements ont en revanche été adressés entre 2005 et 2009**, à raison de : 10 en 2005, 4 en 2006, 5 en 2007, 1 en 2008 et 4 en 2009.

– Le CSA peut imposer aux chaînes sanctionnées l’insertion d’un communiqué dans leurs programmes, interdire la diffusion de certains programmes, réduire la durée d’autorisation d’émission ou retirer cette autorisation. **Dans la pratique, il utilise toute la palette des sanctions dont il dispose.** Ainsi, entre 2005 et 2009, 3 communiqués ont été insérés dans les programmes, 2 interdictions partielles de diffusion et 2 réductions de la durée d’autorisation ont été prononcées, ainsi que 4 retraits définitifs de l’autorisation.

e) La durée des procédures

L’un des avantages attendu du fait que des procédures de sanction administrative sont confiées à des autorités indépendantes tient notamment à une vitesse de traitement des dossiers supposée supérieure à celle de l’administration et des tribunaux de droit commun.





En pratique, la durée des procédures est très variable selon les AAI, du fait de la nature très diverse des procédures.

– Le délai entre la signification des griefs et le prononcé des sanctions par l'AMF est légèrement inférieur à un an : il est de 10 mois en 2005, 2006 et 2009, de 15 mois en 2007 et de 12 mois en 2008.

– Les procédures de l'**Autorité de la concurrence**, notamment en raison de la complexité des affaires dont elle a à connaître⁽¹⁾, se caractérisent par des délais longs, quoiqu'en diminution. Ainsi, le délai moyen entre la constatation des faits et la signification des griefs, qui atteint 56 mois en 2005, ne représente plus que 36 mois en 2009. Le délai moyen entre la signification des griefs et le prononcé de la sanction est lui d'environ un an (14 mois en 2005, 20 mois en 2006, 11 mois en 2007, 9 mois en 2008 et 12 mois en 2009). Il sera intéressant de suivre l'évolution des délais après la mise en œuvre de la réforme de 2009.

– Les délais des procédures de sanction ouvertes par la **CNIL** sont plus stables, et demeurent limités : le délai moyen entre la constatation des faits et la signification des griefs oscille entre 9 et 14 mois selon les années, et le délai moyen entre la signification des griefs et le prononcé de la sanction ne dépasse pas 10 semaines.

– Les délais des procédures de sanction ouvertes par le **CSA** sont également stables, et légèrement en diminution : le délai moyen entre la constatation des faits et la signification des griefs, de 4 mois en 2005 et 2006, atteint 3 mois en 2007 et 2008 et 2 mois en 2009, tandis que le délai moyen entre la signification des griefs et le prononcé de la sanction reste stable (7 mois en 2005, 2006 et 2009 ; 6 mois en 2007 ; 5 mois en 2008).

(1) On rappelle qu'avant la réforme de 2009, le Conseil de la concurrence dépendait des services du ministère chargé de l'économie pour effectuer les enquêtes dont il avait besoin, ce qui était très consommateur de temps.

*
* *

Ces durées de traitement peuvent notamment être comparées aux délais moyens constatés de traitement des procédures – hors procédures d’urgence et procédures enserrées dans des délais particuliers – par les juridictions de droit commun, qui constituent des indicateurs, au sens de la LOLF, des deux missions du budget général *Justice* (tribunaux judiciaire), et *Conseil et contrôle de l’État* (juridictions administratives) :

- pour les tribunaux de grande instance, en matière civile et pénale, en diminution tendancielle, de l’ordre de 7 mois ; et pour les tribunaux de commerce, de l’ordre de 6 mois ;
- pour les appels devant les cours d’appel, de l’ordre de 12 mois ;
- pour les tribunaux administratifs, de l’ordre de 2 ans ;
- pour les cours administratives d’appel, de l’ordre de 1 an et 6 mois

Ces délais moyens sont globalement stables, ou en diminution tendancielle.

DÉLAIS MOYENS CONSTATÉS POUR LES AFFAIRES ORDINAIRES RÉGLÉES DANS L’ANNÉE
(en mois)

	2007	2008	2009
En matière de délits (délai entre la date de commission de l’infraction et la décision définitive du tribunal correctionnel ou de la juridiction pour enfants)	nc	12,2	nd
Tribunaux de grande instance	6,8	7	7,7
Cours d’appel	12,7	11,9	11,9
Tribunaux administratifs	26,5	27,5	26,9
Cours administratives d’appel	21,4	16,8	15,7

Source : rapports annuels de performances pour l’exercice 2009 des missions *Justice* et *Conseil et contrôle de l’État*

f) Modalités d’appels et autres voies de recours

Le plus fréquemment, les décisions de sanctions des AAI peuvent faire l’objet d’un recours de plein contentieux, incluant la possibilité du référé et permettant à la juridiction saisie de rejurer intégralement l’affaire, y compris en modifiant directement le quantum, devant le Conseil d’État. Celui-ci juge alors en premier et dernier ressort. Tel est notamment le cas des sanctions prises par l’AFLD, l’ARCEP, la CNIL, potentiellement la CRE, ainsi que le CSA. Lorsque les textes régissant les procédures applicables par les AAI ne prévoient pas cette compétence, c’est en revanche le tribunal administratif du ressort géographique du siège de l’autorité⁽¹⁾, puis la Cour administrative d’appel et enfin le Conseil d’État qui sont compétents, en application du droit commun de la justice administrative pour les décisions individuelles prises par des autorités nationales⁽²⁾. La récente réforme du code de justice administrative résultant de l’ordonnance du 21 janvier 2010 (notamment son article 18) n’a pas sensiblement modifié cette situation, en conservant le principe d’une compétence du Conseil d’État en premier et dernier ressort pour les recours contre les décisions, de contrôle ou de régulation, prises par l’AFLD, l’ACP (qui remplace l’ACAM, la CECEI et la Commission bancaire), l’Autorité de la concurrence, l’AMF, l’ARCEP, la nouvelle Autorité

(1) Article R312-1 du code de justice administrative.

(2) Tel est le cas des décisions individuelles relatives aux personnels, ou, par exemple pour l’AFLD, des décisions de refus de délivrance des autorisations d’usage à des fins thérapeutiques de substances normalement interdites dans le sport.

de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la nouvelle Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF), l'ASN, la CRE, le CSA, la CNIL et la CNDS ⁽¹⁾.

Dans un nombre de cas heureusement limité, la situation est plus complexe, l'ordre juridique compétent dépendant soit de la nature du manquement, soit, ce qui est plus étonnant et particulièrement peu lisible pour les justiciables, en fonction de leur nature :

– Les décisions de l'AMF peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux, en premier et dernier ressort devant le Conseil d'État si le requérant est un prestataire de services d'investissement, l'un de ses dirigeants ou salariés, ou l'une des personnes visées par l'article L 621-9 II du code monétaire et financier, ou devant la Cour d'appel de Paris, puis la Cour de cassation s'il s'agit d'une autre personne. Dans ce second cas, il bénéficie d'un degré juridictionnel supplémentaire, qui peut donc allonger encore la procédure. Cette situation de dualité juridictionnelle résulte essentiellement de l'histoire de la construction de l'AMF.

– En vertu de l'article 464-8 du code de commerce, les décisions de sanction prises par l'Autorité de la concurrence au titre du contrôle des activités anticoncurrentielles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la Cour d'appel de Paris, puis éventuellement d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Les décisions de sanction prises par l'Autorité au titre du contrôle des concentrations peuvent pour leur part être soumises au contrôle du Conseil d'État.

– Les décisions de sanction de la CRE peuvent faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État. Ce dispositif n'a jamais été utilisé, aucune décision de sanction n'ayant à ce jour été prise. Les décisions de règlement des différends peuvent en revanche faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la Cour d'appel de Paris.

On observera par ailleurs que, si le recours ne peut être intenté que par la personne sanctionnée, se pose la question de savoir si la juridiction de recours, en particulier d'appel, a ou non le droit d'aggraver la sanction prononcée. Cette question s'est posée notamment dans le cas du recours administratif ou de l'appel contre les décisions de l'AMF, tant que l'autorité ne pouvait pas faire elle-même appel des décisions prises par sa propre commission des sanctions. L'amendement proposé par les rapporteurs au projet de loi de régulation bancaire et financière, tendant à permettre au collège de l'AMF de faire appel des décisions de sa commission des sanctions, vise notamment à éviter cette situation juridiquement déséquilibrée, qui incite les personnes sanctionnées à faire systématiquement appel, en l'absence de tout risque juridique pour elles. Il a été adopté par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, et l'Assemblée en séance publique a adopté ce dispositif en première lecture.

Au plan administratif, on peut également relever que les AAI sont dispensées du ministère d'avocat devant le Conseil d'État, mais que les API ne le sont que si les textes qui les régissent le prévoient. Cette situation devrait être uniformisée de façon à permettre à toutes les autorités indépendantes d'être dispensées du ministère d'avocat, et de pouvoir opérer ainsi de sensibles économies sans les empêcher, si nécessaire, de recourir à un conseil juridique.

Le fait de bénéficier de la personnalité morale conduit à une autre distinction entre les « simples » AAI et els API : lorsqu'une décision d'une AAI est réformée ou annulée, les éventuels dommages et intérêts qui peuvent être réclamés par le plaignant sont imputés à

(1) Article R311-1 du code de justice administrative.

l'État lui-même, alors que c'est l'API elle-même qui doit supporter, au titre de sa responsabilité civile professionnelle, les conséquences des annulations ou réformations de ses décisions.

Enfin, en ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), aucun recours contre les sanctions prononcées par l'AFLD n'a été porté à ce jour devant cette instance. Plusieurs recours contre des décisions prises par l'AMF sont en revanche pendants devant la CEDH, qui doit se prononcer sur l'adéquation entre la procédure suivie par l'Autorité et les dispositions contenues dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Aucune affaire menée par le Conseil de la concurrence n'a à ce jour été traitée au fond par la CEDH. Un cas, relatif au dispositif régissant le droit de recours contre les opérations de visite et de saisie dans son état antérieur à la réforme de 2008 est néanmoins actuellement pendant devant elle.

f) la qualité des décisions prononcées au regard des contentieux

La qualité des sanctions prises peut être partiellement approchée par la proportion de cas donnant lieu à des recours – ce qui témoigne de l'acceptation du dispositif de sanctions par ceux auxquels elles sont infligées, ou de peut également résulter de la nouveauté des textes applicables dont aucune jurisprudence n'est encore venue combler les lacunes inévitables – et surtout par la proportion des cas où la décision prise par l'autorité est soit réformée, soit *a fortiori* annulée.

Le taux de sanctions annulées ou réformées doit cependant être lui aussi considéré avec prudence. En effet, les décisions juridictionnelles défavorables aux autorités peuvent autant mettre en cause l'organisation même de la procédure que la loi ou le décret impose en principe à l'autorité d'appliquer, que l'ambiguïté ou une trop grande marge d'interprétation des textes applicables, ou encore la qualité juridique des éléments de la procédure de contrôle fondant la procédure, parfois rassemblés par d'autres que par l'autorité elle-même, que la manière dont cette procédure est bien ou mal appliquée par les services de l'autorité, ou le jugement rendu par son autorité collégiale.

– Les décisions de sanctions de l'AFLD se distinguent par leur **faible taux de contestation contentieuse** (aucun recours pour les 11 premières décisions de l'Agence, en 2006 ; 4 recours pour 67 décisions en 2008 ; 4 recours pour 44 décisions en 2009) et leur faible taux d'annulation et de réformation. Jusqu'ici, **seule une décision, en 2007, a fait l'objet d'une annulation, aucune n'ayant fait l'objet d'une réformation** (les résultats des recours formés en 2009 n'étant pas encore connus).

À ce jour, une seule décision de l'Agence a été annulée par le Conseil d'État, en raison du non-respect du formalisme lié à la notification de l'obligation de se soumettre à un contrôle antidopage : notification écrite exigée par la lettre de l'article R. 232-47 du code du sport, alors qu'en l'espèce, une notification orale avait, au mieux, été faite et, en tout cas, ne pouvait pas être prouvée.

– **En sens contraire, un nombre relativement important de décisions de l'AMF fait l'objet de recours contentieux**, (43 % en 2005, 74 % en 2006, 58 % en 2007, 40 % en 2008 et 41 % en 2009), ce qui s'explique notamment par l'importance des sommes en jeu. Cependant, mis à part en 2005 où un nombre conséquent de recours ont donné lieu à un jugement défavorable à l'autorité (sur 25 recours, 8 ont donné lieu à une réformation et 1 à une annulation), **le nombre et le taux d'annulations et de réformations de décisions reste faible**, et est même en diminution (4 annulations pour 37 recours en 2006, 2 réformations sur

41 recours en 2007 et 3 réformations sur 40 recours en 2008, les chiffres de 2009 n'étant pas encore définitifs).

À noter qu'une première série d'annulation de décisions de sanction rendues par la COB est intervenue dans la fin des années 90. Le motif en était l'inadéquation de la procédure administrative suivie par la COB avec les exigences procédurales posées par la Convention européenne des droits de l'Homme, en ce que le Rapporteur du dossier devant l'instance de jugement, qui était alors le Collège de la COB, participait au délibéré sur la décision à prendre. Cette situation a été réglée par la différenciation à la fois organique et fonctionnelle des fonctions de poursuite, confiées au collège, d'instruction confiée au Secrétaire général, et de jugement confiée à une commission des sanctions totalement distincte et indépendante du collège général.

Plus récemment, le Conseil d'État a annulé trois décisions de la Commission des sanctions de l'AMF, pour défaut d'apparence d'impartialité de membres de la Commission ayant participé au délibéré sur les dossiers ou étant intervenus en qualité de rapporteurs. Un décret n° 2008-893 du 2 septembre 2008 relatif à la commission des sanctions de l'AMF a introduit deux articles R. 621-39-1 et R. 621-39-2 dans le code monétaire et financier, qui organisent une procédure de récusation par les mis en cause des membres de la Commission des sanctions de l'AMF (appelés à délibérer et rapporteurs).

TAUX ET SORT DES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE L'AMF

AMF	2005	2006	2007	2008
Nombre de décisions	58	50	70	99
Nombre de recours	25	37	41	40
Taux de recours (en %)	43,1%	74,0%	58,6%	40,4%
Nombre d'annulations/réformations	9	4	2	3
Taux d'annulation/réformation	36,0%	10,8%	4,9%	7,5%

– Les sanctions prises par l'ARCEP n'avaient donné lieu à la date de la réponse à aucune décision juridictionnelle. En 2005, une société avait introduit un recours devant le Conseil d'État, mais s'est finalement désistée. Les non-lieux à poursuivre et refus de sanction ont déjà été contestés, mais ont jusqu'à présent été rejetés. Actuellement, deux recours pour refus de sanction sont pendants.

– Comme pour l'AMF, **une proportion significative de décisions de l'Autorité de la concurrence fait également l'objet de recours contentieux** (58 % en 2005, 69 % en 2006, 54 % en 2007, 43 % en 2008 et 66 % en 2009), pour les mêmes raisons que l'AMF. Chaque année, une fraction non négligeable de ces recours se traduit par un jugement défavorable à l'Autorité : ainsi, en 2005, 26 % du nombre total de décisions de sanction prises par l'Autorité ont fait l'objet d'une réformation (44 % des recours). En 2006, sur 9 recours, 4 ont fait l'objet d'une réformation et 1 d'une annulation ; en 2007, sur 13 recours, 5 ont abouti à une réformation ; et en 2008, on dénombre 3 réformations sur 7 recours. Les résultats des recours formés en 2009 ne sont pour leur part pas encore connus. **Si très peu de décisions de l'Autorité de la concurrence font l'objet d'annulations par un tribunal judiciaire, le nombre de réformations de ces décisions est donc en revanche très élevé.**

L'Autorité de la concurrence considère que le nombre de décisions de sanction réformées n'est pas significatif compte tenu de l'ampleur variable de ces réformations. Elle a proposé comme indicateur alternatif la proportion du total des sanctions confirmées après passage en cours d'appel. Celui-ci a varié entre 20 % en 2008 et 55 % en 2006, et un maximum de 98,1 % en 2005 et un niveau proche, à hauteur de 89,2 % en 2008.

Le faible niveau de 2005 résulte du fait que des pourvois en cassation ont été formés par l’Autorité et le ministre chargé de l’économie contre un arrêt de la cour d’appel de Paris annulant, pour un motif de procédure et donc sans examen du fond ni des sanctions, la décision « Parfums », qui avait imposé des sanctions représentant 35 % du total des sanctions infligées en 2006. Le très faible niveau de cet indicateur en 2008 tient au fait d’une affaire spécifique (dite du « Cartel de l’acier ») dans laquelle la ministre chargé de l’économie ne s’est pas pourvue en cassation contre l’arrêt de la cour d’appel de Paris réformant la décision prononcée, qui avait imposé des sanctions représentant 90 % du montant total des sanctions infligées en 2008

**TAUX ET SORT DES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS
DE L’AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

Autorité de la concurrence	2005	2006	2007	2008
Nombre de décisions	31	13	24	16
Nombre de recours	18	9	13	7
Taux de recours (en %)	58,1%	69,2%	54,2%	43,8%
Nombre d’annulations/réformations	8	5	5	3
Taux d’annulation/réformation	44,4%	55,6%	38,5%	42,9%

– **Le nombre de recours contentieux portant sur des décisions de la CNIL** est en revanche **relativement faible**, ce qui s’explique sans doute par la moindre importance des sommes en jeu et la plus grande fréquence de sanctions non pécuniaires. Ainsi, en 2005, aucune des 10 décisions de sanctions prises (toutes non pécuniaires) n’a donné lieu à un recours. En 2006, sur 15 décisions, seules 3 (20 %) ont donné lieu à un recours ; en 2007, on dénombre 1 recours pour 14 décisions, en 2008 3 recours pour 10 décisions, et en 2009, 1 recours pour 9 décisions.

Mis à part en 2006 où sur les 3 recours formés, 2 ont donné lieu à une annulation (soit 66 % des recours, et 13 % de l’ensemble des décisions prises cette année-là), **aucun des recours n’a à ce jour abouti à une annulation ou à une réformation** (les résultats de 2009 n’étant pas encore connus). Deux décisions du Conseil d’État du 6 novembre 2009 ont annulé deux sanctions sur le fondement des procédures de contrôle mises en oeuvre dont l’irrégularité avait vicié l’entière procédure.

TAUX ET SORT DES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE LA CNIL

CNIL	2005	2006	2007	2008
Nombre de décisions	10	15	14	10
Nombre de recours	0	3	1	3
Taux de recours (en %)	0,0 %	20,0 %	7,1 %	30,0 %
Nombre d’annulations/réformations	0	2	0	0
Taux d’annulation/réformation	ns	66,7 %	0,0 %	0,0 %

– Les décisions de sanctions du **CSA** se distinguent par leur **faible taux de contestation contentieuse** (aucun recours pour 8 décisions en 2005 ; 1 recours pour 7 décisions, soit un taux de 14 %, en 2006 ; 0 recours pour 9 décisions en 2007 ; 1 recours pour 3 décisions en 2008, soit un taux de 33 % ; 0 recours pour 2 décisions en 2009). Si le recours formé en 2008 n’a pas encore donné lieu à un jugement, **l’unique recours formé en 2006 a donné lieu ni à annulation, ni à réformation.**

Une décision de sanction prononcée par le CSA a fait l’objet d’une réformation par le Conseil d’État en 1994. En 2006, une décision de retrait d’autorisation prononcée à

l'encontre d'un service de radio pour absence d'émission a fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État au motif d'une erreur de procédure.

Sur la période sous revue, toutes les décisions de sanction du CSA ont été confirmées, au jour de la réponse, par le Conseil d'État

TAUX ET SORT DES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DU CSA

CSA	2005	2006	2007	2008
Nombre de décisions	8	7	9	3
Nombre de recours	0	1	9	1
Taux de recours (en %)	0,0%	14,3%	100,0%	33,3%
Nombre d'annulations/réformations	0	0	0	0
Taux d'annulation/réformation	ns	0,0%	0,0%	0,0%

*

* *

Sous les importantes réserves liées à la faiblesse des nombres de recours à l'encontre des décisions de sanction des AAI et à leurs spécificités techniques, ces taux d'infirmité des décisions peuvent notamment être comparés aux taux de cassation des décisions juridictionnelles judiciaires ou d'annulation des décisions juridictionnelles administratives. Ces derniers sont retracés par les indicateurs budgétaires 1.6 (matière civile) / 2.4 (matière pénale) et 2.1 des missions respectivement *Justice* (tribunaux judiciaires), et *Conseil et contrôle de l'État* (juridictions administratives).

Ces taux évoluent autour de 15 % pour les décisions des juridictions administratives, de 2 % pour la cassation des décisions rendues en appel en matière civile et de 0,5 % en matière pénale.

TAUX D'ANNULATION DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES

(En %)	2007	2008	2009
Taux de cassation des décisions rendues en appel (affaires civiles)	2,17	1,8	nd
Taux de cassation des décisions rendues en appel (affaires pénales)	nd	0,47	nd
Annulation des jugements des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel	15,8	16,9	15,6
Annulation des arrêts des cours administratives d'appel par le Conseil d'État	10	14,7	16,6
Annulation des jugements des tribunaux administratifs par le Conseil d'État	18	16,4	17,1

Source : rapports annuels de performances pour l'exercice 2009 des missions Justice et Conseil et contrôle de l'État

g) Les interactions avec les tribunaux de droit commun

Pour plusieurs AAI, sous des réserves fixées très tôt par le Conseil constitutionnel pour éviter le risque du prononcé d'une double peine pour un même manquement, les tribunaux judiciaires demeurent compétents pour sanctionner pénalement des comportements susceptibles d'encourir les sanctions administratives que les AAI sont chargées de prononcer (manquement ou délit d'initié pour l'AMF, consommation de certains stupéfiants également interdits en tant que produits dopants pour l'AMF, ...).

La concordance ou non des décisions rendues entre les AAI et les tribunaux judiciaires, en particulier pénaux, constitue un autre indicateur de la qualité et de la cohérence de la justice rendue par l'ensemble du dispositif.

- *Le traitement par les tribunaux judiciaires des décisions de sanction ayant également fait l'objet d'une procédure pénale*

L'**AFLD** procède à des signalements auprès de l'autorité judiciaire, mais n'est pas systématiquement informée par les parquets et les tribunaux des suites qui y sont données.

Une procédure pénale est relativement fréquemment ouverte en complément de la procédure de sanction administrative initiée par l'**AMF** (22 cas en 2005, 20 en 2006, 21 cas en 2007, 19 cas en 2008 et 17 cas en 2009). Ces procédures aboutissent cependant rarement à un jugement : en cinq ans, la qualification des faits résultant de la sanction administrative a été confirmée quatre fois, et infirmée uniquement une fois par les juridictions pénales. Les explications sont sans doute multiples : désistements, non-lieux à statuer...

Des procédures de sanction initiées par l'**Autorité de la concurrence** ont également fait l'objet d'une procédure pénale, mais aucun de ces cas n'a abouti à un jugement.

La **CNIL** connaît également un nombre important d'ouverture de procédures pénales : 20% des affaires dans lesquelles elle a prononcé une sanction en 2006 et 40% en 2008 ont également fait l'objet d'une procédure pénale (ces cas ne représentaient en revanche que 7% en 2007 et 11% en 2009). De même, ces procédures n'ont en majorité pas abouti à un jugement : la qualification des faits conduisant à la sanction administrative a été infirmée à une reprise et n'a pas à ce jour donné lieu à une confirmation par les juridictions pénales.

- *Les autres interactions avec les tribunaux*

L'alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Deux autorités administratives indépendantes en font régulièrement usage : l'**AMF**, qui a signalé en de 2005 à 2009 respectivement 46 %, 58 %, 40 %, 25 % et 47 % des cas pour lesquels elle a été amenée à prendre elle-même des sanctions ⁽¹⁾, et la **CNIL**, qui a signalé dans la même période respectivement 10 %, 27 %, 14 %, 50 % et 33 % des cas pour lesquels elle a elle-même pris des sanctions. L'**Autorité de la concurrence** et le **CSA**, en revanche, procèdent à peu de signalements (1 en 1006 et 1 en 2008 pour l'Autorité de la concurrence, au titre de l'article L 462-6 du code de commerce ; rien pour le CSA).

L'**ARCEP** (qui n'a prononcé que 3 sanctions en 2006) et la **CRE** (qui n'a encore pas prononcé de sanctions) n'ont jamais utilisé cette disposition, l'**AFLD** le faisant de manière épisodique (compte tenu du fait qu'une grande partie des comportements qu'elle sanctionne ne sont pas de nature délictuelle).

(1) Ces données incluent également, en matière d'abus de marché, les transmissions au Procureur de la République de Paris en application de l'article L. 621-15-1 du code monétaire et financier.

Les autorités administratives indépendantes sont rarement auditionnées ou appelées à témoigner dans le cadre de procédures judiciaires (1 cas pour l'AMF en 2006, 3 cas pour la CNIL en 2008 et en 2009, 1 cas pour le CSA en 2007).

Parmi ailleurs, les autorités interrogées, trois ont la possibilité de se porter partie civile dans le cadre de procédures pénales. L'ARCEP et le CSA n'ont jamais utilisé cette possibilité ; l'AMF n'en a fait usage que 3 fois (une par an de 2005 à 2007). L'AFLD a également été dotée de cette possibilité en 2008.

INTERACTIONS ENTRE LES AAI ET LES TRIBUNAUX

	Nombre de signalements au titre de l'article 40 du code de procédure pénale	Nombre de dossiers où l'autorité a été appelée à témoigner ou en audition dans le cadre de procédures judiciaires	Nombre de cas où l'autorité s'est portée partie civile dans le cadre de procédures pénales
AMF	En 2009 : 20 En 2008 : 25 En 2007 : 28 En 2006 : 29 En 2005 : 27	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 1 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 1 En 2006 : 1 En 2005 : 1
ARCEP	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0
Autorité de la concurrence	En 2009 : 0 En 2008 : 1 (*) En 2007 : 0 En 2006 : 1 (*) En 2005 : 0	Sans objet	Sans objet
CNIL	En 2009 : 3 En 2008 : 5 En 2007 : 2 En 2006 : 4 En 2005 : 1	En 2009 : 3 En 2008 : 3 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	Sans objet
CRE	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	Sans objet
CSA	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 1 En 2006 : 0 En 2005 : 0	En 2009 : 0 En 2008 : 0 En 2007 : 0 En 2006 : 0 En 2005 : 0

(*) Au titre de l'article L 462-6 du code de commerce.

2.- Organisation et moyens humains mobilisés

Il est difficile d'approcher l'efficacité des services juridiques des AAI chargés des procédures de sanction sur une base quantitative, compte tenu des disparités affectant les dossiers à traiter. En effet, l'importance des dossiers est variable, suivant le nombre des mis en cause, le nombre de griefs et la difficulté des questions d'ordre procédural et technique qui sont posées. Ainsi, plusieurs collaborateurs de l'AMF ont-ils, chacun ou ensemble, traité pendant plus d'un an un seul dossier. Par ailleurs, les juristes affectés à ces tâches ont très

souvent de nombreuses autres fonctions parallèles (rédaction de mémoires en défense dans le cadre des contentieux, conseils juridiques internes, ...).

a) L'AMF

Au sein de l'AMF, ce sont les rapporteurs, membres de la Commission des sanctions, qui sont chargés des procédures de sanction. Ils sont assistés par huit juristes, en principe membres du service de l'instruction et du contentieux des sanctions (SICS) de l'AMF. Celle-ci estime ces effectifs adaptés à ses besoins.

La procédure est organisée comme suit : la direction des enquêtes et de la surveillance des marchés et le service du contrôle des prestataires et des infrastructures de marché constatent les faits et mènent les enquêtes, sous l'autorité du Secrétaire général de l'AMF. Les griefs sont ensuite signifiés par le Collège de l'AMF. Un rapporteur, membre de la Commission des sanctions, instruit le dossier avec l'aide d'un adjoint membre du SICS, et le présente ensuite devant l'autorité délibérante. La décision est ensuite signifiée aux parties par le secrétariat de la Commission des sanctions.

En moyenne, et sous réserve des éléments qui viennent d'être soulignés, un adjoint au rapporteur traite 4 à 5 dossiers à l'instruction par an et 2 à 3 contentieux devant les juridictions de recours.

En vertu des articles L 621-9-2 et R 621-31 du code monétaire et financier, l'AMF peut, dans le cadre des contrôles et des enquêtes, faire appel à des experts externes. Cette possibilité n'existe en revanche pas devant le rapporteur ni devant la Commission des sanctions.

b) L'ARCEP

Les procédures de sanction sont instruites par un rapporteur, assisté par un ou plusieurs rapporteurs adjoints. Il s'agit de cadres expérimentés, choisis dans toutes les directions de l'ARCEP en fonction de la nature du sujet. L'équipe de rapporteurs comprend cependant systématiquement au moins un membre de la direction des affaires juridiques. L'ARCEP estime ces effectifs adaptés à ses besoins.

De 2005 à 2008, le nombre d'agents chargés des procédures de sanction est resté relativement stable (17 en 2005 ; 15 en 2006 et en 2007 ; 16 en 2008). Dans le même temps, le nombre de procédures traitées a diminué fortement : 40 en 2005, 26 en 2006, 16 en 2007 et 12 en 2008. En 2009, en revanche, 32 procédures ont été traitées par 9 agents. Ces statistiques sont cependant à nuancer, étant donné que les agents en cause traitent, parallèlement aux procédures de sanction, d'autres dossiers.

La répartition des tâches au sein de l'Autorité est fixée par les articles 19 à 26 du règlement intérieur de l'ARCEP. Le rapporteur, ou son adjoint, désigné par le directeur des affaires juridiques ou son adjoint, procède à l'instruction avec le concours des services de l'Autorité. Il établit un rapport provisoire au vu duquel le directeur général décide ou non de poursuivre la procédure et adresse, le cas échéant, une mise en demeure aux opérateurs. Si la mise en demeure n'est pas respectée dans les délais impartis, le rapporteur recense les faits et griefs retenus à l'encontre de la personne mise en cause. La notification des griefs est ensuite assurée par le directeur des affaires juridiques ou son adjoint, qui fixe les délais dans lesquels les parties sont invitées à produire leurs observations et adresse les convocations à l'audience devant le collège. Les décisions sont notifiées par le directeur général.

À ce jour, aucune expertise externe n'a été diligentée dans le cadre d'une procédure de sanction, l'ARCEP disposant en effet de services compétents dans des domaines très variés et capables de mener des analyses techniques poussées. Si le besoin s'en faisait sentir, cependant, l'ARCEP estime que cette possibilité pourrait être envisagée, malgré le silence des textes en la matière.

c) L'Autorité de la concurrence

Dans tous les cas où elle est susceptible de constater l'existence d'une infraction et de prononcer une sanction, l'Autorité de la concurrence, en vertu de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), instaure une séparation stricte entre les fonctions d'instruction et de décision. Les activités d'enquête sur le terrain et d'instruction du dossier sont ainsi assurées par ses services d'instruction. Le rapporteur général est responsable de la conduite des enquêtes, de la notification des griefs et de la présentation de la position finale de ses services devant le collège à l'issue de la procédure. La décision est ensuite prise en toute indépendance par le collège, qui délibère en dehors de la présence du rapporteur général et des services d'instruction. Elle est ensuite notifiée au ministre par le collège et aux parties par le bureau de la procédure.

Les services d'instruction, dont l'activité ne se limite pas aux dossiers de sanctions, comprenaient 83 personnes à la fin de l'année 2009. Cinq de ces services sont spécifiquement consacrés aux questions de concurrence : ils emploient chacun environ 11 personnes, de profil très varié (fonctionnaires, magistrats, avocats, économistes, ingénieurs, experts sectoriels) et possédant des compétences diversifiées. L'Autorité est confrontée à un « taux de roulement » élevé, qui lui impose de recruter en permanence, et regrette l'impossibilité pour elle de recruter des contractuels non-fonctionnaires (en dehors des postes de rapporteurs), à la différence d'autres AAI de création plus récente.

Si la réforme législative de 2008/2009 a permis un accroissement de ses moyens humains (130 personnes avant la réforme, 175 à la fin de l'année 2009, 187 à la fin de l'année 2010), ils restent néanmoins très inférieurs à ceux de ses principaux homologues européens et ne sont pas considérés comme adaptés à ses besoins. En effet, l'Autorité rappelle que de nouvelles compétences lui ont été confiées depuis 2009, sans que cet accroissement se soit accompagné d'une réflexion sur les moyens nécessités par cette évolution. Elle note également une augmentation très sensible des saisines au cours de la période récente. Enfin, elle précise que la refonte de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) due à la révision générale des politiques publiques (RGPP) lui rend plus difficile le recours ponctuel aux enquêteurs territoriaux de ces services en cas d'enquêtes sur le terrain, qu'elle juge absolument fondamentales à l'exercice de ses missions.

En ce qui concerne le recours éventuel à des expertises externes, l'article L 463-8 du code de commerce dispose que le rapporteur général peut y faire appel de sa propre initiative ou à la demande d'une partie.

d) La CNIL

Les services impliqués dans les procédures de sanction de la CNIL sont au nombre de trois : le service des sanctions, composé de deux juristes, d'une assistante et de plusieurs stagiaires ; le service des plaintes, qui comprend 13 personnes ; et le service des contrôles, composé de 12 personnes, contribuent indirectement à l'activité de la formation restreinte.

Les effectifs ont été renforcés progressivement au cours des dernières années (deux agents dont un à temps partiel en 2006, quatre agents en 2009), ce qui a permis une augmentation de 30 % de l'activité de la formation disciplinaire restreinte depuis 2007 et un quasi-doublement du nombre de procédures engagées. Cependant, la CNIL considère qu'elle a désormais atteint le maximum de ses capacités, et qu'un renforcement de ses effectifs serait indispensable pour réduire les délais d'instruction et augmenter le nombre de procédures engagées.

La procédure est organisée comme suit : le service des contrôles constate les faits et mène les enquêtes, avec l'appui du service des plaintes et sous le contrôle du service des sanctions, qui s'assure de la qualité et de la sécurité juridique des procédures. La signification des griefs et l'instruction des dossiers relèvent du service des sanctions, tandis que la présentation du dossier devant l'autorité délibérante est assurée par un commissaire de la CNIL non membre de la formation restreinte. La signification des décisions de la commission restreinte est effectuée par le service des sanctions.

Si des auditions d'organismes extérieurs ont pu être menées en application de l'article 74 du décret du 20 octobre 2005, il n'a jamais été recouru jusqu'à présent à de véritables expertises externes sur des dossiers relevant de la formation restreinte.

e) La CRE

La procédure de sanction de la CRE est organisée de la façon suivante : un agent habilité à cet effet par le président de la CRE constate les faits et mène les enquêtes. La signification des griefs est assurée par le directeur général, ou un rapporteur nommé par lui. Le rapporteur instruit le dossier, qu'il présente ensuite devant l'autorité délibérante (cette dernière fonction pouvant également être assurée par le directeur général). La décision est enfin signifiée aux parties par le président du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS).

La CRE dispose d'une importante capacité d'expertise en interne. Néanmoins, elle n'exclut pas de faire appel à une expertise externe si celle-ci s'avérait nécessaire.

f) Le CSA

Les procédures de sanction engagées par le CSA sont menées par la direction juridique du Conseil, composée de huit chargés de mission, au profil juridique, spécialistes en droit public et en droit audiovisuel. Le CSA estime ces effectifs adaptés à ses besoins.

La procédure est organisée comme suit : la constatation des faits et les enquêtes sont assurées par la direction des programmes (s'agissant des obligations de contenu) et par la direction technique (s'agissant des manquements aux prescriptions techniques de l'autorisation). La direction juridique est chargée de la signification des griefs et de l'instruction des dossiers, qui sont ensuite présentés devant l'autorité délibérante par le membre du collège chargé du suivi de la chaîne ou de la thématique concernée. La décision de sanction est signifiée aux parties par la direction juridique du Conseil.

L'article 21 du règlement intérieur du CSA prévoit que pour certaines procédures, le Conseil peut décider de faire appel à un rapporteur de son choix, éventuellement désigné en dehors du collège, pour instruire le dossier. Le rapporteur peut entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile.

g) L'AFLD

Les procédures de sanction engagées par l'AFLD sont menées par trois personnes (deux juristes spécialisés en droit du sport et une secrétaire), effectifs que l'Agence estime insuffisants au regard de la charge.

La procédure est organisée de la façon suivante : la secrétaire et le juriste junior constatent les faits et mènent les enquêtes, sous la supervision du juriste responsable et du secrétaire général. Les deux juristes signifient ensuite les griefs aux personnes mises en cause et instruisent le dossier, sa présentation devant l'autorité délibérante étant assurée par un rapporteur membre du collège sur la base des éléments collectés par les juristes.

Lorsque les dossiers sont techniquement complexes, des expertises externes peuvent être réalisées, en application de l'article L 232-23-1 du code du sport.

3.- Point de vue des AAI sur l'efficacité de leurs procédures de sanction

a) L'AMF

Le processus de sanction de l'AMF, de l'ouverture de l'enquête au prononcé de la sanction, est en moyenne conduit en 24 mois.

L'AMF juge par ailleurs indispensable qu'une procédure pénale complémentaire de l'action administrative puisse être menée le cas échéant.

Enfin, les présidents du collège et de la commission des sanctions ont indiqué qu'ils souhaiteraient que l'AMF puisse procéder à des transactions, pour réduire la durée des procédures concernant les affaires les moins graves.

b) L'ARCEP

S'il est difficile d'affirmer que le pouvoir de sanction de l'ARCEP est plus efficace que celui dont pourrait disposer une administration classique, l'Autorité rappelle que l'attribution du pouvoir de régulation à une autorité indépendante constitue une obligation communautaire. Par ailleurs, elle considère que son caractère permanent, son pouvoir d'auto-saisine et sa connaissance du secteur la rendent mieux à même d'assurer la surveillance et le contrôle du secteur des postes et des communications électroniques qu'un juge saisi au cas par cas. L'ARCEP a avant tout un rôle dissuasif : elle n'a ainsi prononcé que 3 décisions de sanction en 5 ans, pour 42 mises en demeure, et considère que le rôle « punitif » (la sanction des infractions les plus graves commises par les opérateurs) doit, comme c'est d'ailleurs le cas en vertu des dispositions du code des postes et des communications électroniques, revenir au juge pénal.

c) L'Autorité de la concurrence

L'Autorité de la concurrence rappelle que le modèle de régulation administrative indépendante mis en place en France existe également dans la plupart des autres États membres de l'Union européenne et répond aux mêmes préoccupations : concilier au sein d'une même institution l'indépendance, la cohérence sur le fond et l'équité des procédures d'un tribunal, et la conduite d'une véritable politique de concurrence que pourrait mener une administration classique.

Elle souligne également que, depuis la création du Conseil de la concurrence en 1986, cette institution et ses procédures n'ont pas été remises en cause, mais au contraire renforcées par les législations successives (loi « NRE » de 2001, remplacement du Conseil par une Autorité de la concurrence en 2008). Ainsi, ses pouvoirs de détection des pratiques frauduleuses et d'investigation ont été renforcés. De même, des procédures accessoires ou alternatives aux sanctions ont été instaurées.

L'Autorité de la concurrence considère qu'elle a progressé en matière de délais de traitement, de hiérarchisation des affaires et de transparence. Les principaux défis qu'il lui reste à relever sont la montée en puissance d'une politique volontariste d'initiative et d'auto-saisine (difficilement compatible avec une stagnation de ses effectifs), l'augmentation de la cohérence dans l'action répressive menée par les différentes autorités européennes et une meilleure coordination avec la justice pénale. A cet effet, elle propose de compléter le système d'opportunité des poursuites amorcé en 2008 (faculté donnée au ministre de l'Économie de traiter lui-même, sous le contrôle de l'Autorité, les pratiques anticoncurrentielles de portée strictement locale détectées par ses services) en lui permettant de transmettre au juge les saisines de moindre importance ou les plaintes dans lesquelles il apparaît que la solution la meilleure ne relève pas du droit de la concurrence (litiges purement commerciaux). Elle propose également de donner suite aux propositions figurant dans le rapport du groupe de travail de janvier 2008 sur la dépenalisation de la vie des affaires présidé par M. Jean-Marie Coulon, premier président honoraire de la Cour d'appel de Paris, notamment en protégeant les personnes physiques qui aident à détecter des cartels et en renforçant les sanctions.

Par ailleurs, l'Autorité considère que l'existence de juridictions européennes possédant une maîtrise ancienne du droit de la concurrence et un champ de compétences horizontal (tribunal de première instance, Cour de justice de l'Union européenne) est un atout fort pour la régulation administrative de la concurrence, leur jurisprudence contribuant à unifier le droit de la concurrence en Europe.

d) La CNIL

La CNIL souligne la rapidité de son processus de sanction : délai de passage devant la formation restreinte de moins de 2 mois pour les mises en demeure ; délai légèrement plus long pour les dossiers de sanctions, en raison de la nécessité de veiller au respect des droits de la défense, mais toujours largement inférieur aux délais de traitement des juridictions judiciaires ou administratives. Elle relève également le taux très élevé de clôture des mises en demeure (entre 80 % et 90 % selon les années), témoignant d'un taux élevé de mise en conformité des organismes en cause.

e) La CRE

La CRE considère son fonctionnement plus adapté aux types de manquements constatés et aux problématiques du secteur de l'énergie que celui d'un tribunal. Elle rappelle ses deux visées, à la fois indemnitaire et répressive. Aucune procédure de sanction n'ayant encore été mise en œuvre par elle, il est cependant difficile de juger de son efficacité.

f) Le CSA

Le CSA souligne que dans l'exercice de ses pouvoirs, il dispose d'une grande souplesse et d'une importante marge d'appréciation. Il recherche en général la concertation et ne considère la sanction qu'en cas d'échec de cette démarche. Il relève par ailleurs que la communication faite autour de ses décisions de sanction a un important effet dissuasif.

g) L'AFLD

L'AFLD considère que par son indépendance sur des dossiers toujours sensibles, elle est mieux à même de remplir ses missions que l'administration classique. Elle considère que sa connaissance du droit du sport et des particularités scientifiques et médicales du dopage est un atout appréciable par rapport à un tribunal. Elle souligne par ailleurs la rapidité de ses interventions.

Concernant l'efficacité de ses procédures de sanctions, elle recense plusieurs points positifs : la professionnalisation de ses membres, le rôle moteur joué par l'AFLD auprès des fédérations sportives, l'harmonisation des traitements entre les sportifs de différentes disciplines... Elle regrette cependant ses pouvoirs d'investigation limités, son manque de moyens et la complexité du système répressif français en matière sportive. Sur ce dernier point il existe en effet différents corps de textes, différents niveaux d'intervention, différents recours : recours de plein contentieux devant le Conseil d'État pour les décisions prises par l'AFLD, recours pour excès de pouvoir devant un tribunal administratif pour les décisions fédérales d'appel. Elle relève également la difficulté de suivre l'application des sanctions.

4.- Autres caractéristiques comparées des régimes de sanction des AAI

a) Alternatives aux sanctions

L'AFLD peut prononcer des avertissements, mais ne peut en revanche pas procéder à des transactions ni prononcer de condamnations avec sursis.

En complément des sanctions, l'AFLD prévoit également l'annulation des résultats sportifs des personnes condamnées, la nécessité, avant tout recours à la compétition, de produire une attestation délivrée par une antenne médicale de prévention du dopage, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer certaines fonctions, ou encore la publication des décisions (cf articles 231-8, 232-23, 232-86 du code du sport).

L'AMF peut émettre des avertissements, mais ne peut pas procéder à des transactions (ce qu'elle souhaiterait), ni prononcer de sanctions avec sursis.

Les textes en vigueur ne prévoient pas expressément la possibilité, pour **l'ARCEP**, de procéder à des transactions ou de prendre des décisions alternatives ou complémentaires des sanctions. Cependant, la mise en demeure prononcée préalablement à toute sanction étant, dans la grande majorité des cas, respectée, elle peut être considérée comme une alternative, et permet en tous les cas à la personne mise en cause de faire valoir ses arguments. Dans le secteur des communications postales, l'ARCEP peut également prononcer des avertissements.

Pour **l'Autorité de la concurrence**, il existe également, en vertu de l'article L 462-2 I du code de commerce, une procédure alternative à la sanction, et qui consiste, pour les entreprises, à prendre l'initiative de proposer volontairement, avant toute notification de griefs, des engagements visant à modifier leur comportement futur sur le marché. Si ces engagements sont jugés crédibles et satisfaisants par l'Autorité, celle-ci peut les rendre obligatoires par voie de décision. On peut également noter deux procédures accessoires à la sanction : la procédure de clémence (article L 462-2 IV du code de commerce), qui donne aux entreprises ayant participé à une entente la faculté d'en dénoncer l'existence et de coopérer à l'enquête et à l'instruction, en contrepartie d'une immunité ou d'une réduction d'amende ; et la procédure de non-contestation des griefs (article L 462-2 III du code de

commerce), qui permet à des entreprises mises en cause par une notification de griefs de renoncer à les contester en contrepartie d'une réduction de sanction.

La **CNIL** peut également prononcer des avertissements sans mise en demeure préalable (article 45 I de la loi). Elle peut en outre, en cas d'urgence, prendre à l'encontre d'un responsable de traitement informatisé deux mesures conservatoires pour une durée maximale de 3 mois (l'interruption temporaire du traitement et le verrouillage temporaire des données) ou informer le Premier ministre. La CNIL ne peut en revanche pas procéder à des transactions avec les organismes mis en cause ou prononcer des sanctions avec sursis.

Pour la **CRE**, il existe également une procédure alternative aux sanctions, la publication sur son site Internet d'une mise en demeure (assimilée au régime de sanctions par la CEDH et donc susceptible de recours). La CRE ne peut en revanche pas procéder à des transactions ni prononcer de sanctions avec sursis.

Pour le **CSA**, il existe également des procédures alternatives ou complémentaires des sanctions : le CSA n'est en effet pas tenu de sanctionner et peut prendre en considération les engagements supplémentaires formulés par les chaînes, ou accorder des délais. Le CSA peut également adresser des avertissements (88 mises en demeure en 2009), mais ne peut pas procéder à des transactions ni prononcer des sanctions avec sursis.

On observera à cet égard une difficulté réduisant l'efficacité de la sanction complémentaire consistant à **publier** les décisions de sanction pour lui conférer toute sa portée, ou lui ajouter le caractère symbolique de la publication. En effet, compte tenu des fortes réticences de la CNIL, la publication de sanctions sur internet sous forme nominative, seule véritablement à même de faire connaître l'existence de la sanction (et parfois de la faire appliquer, par exemple dans le cas d'une interdiction de participer à des compétitions pour les sportifs), est en principe exclue, en raison du caractère disproportionné des conséquences de cette publication résultant de l'indexation sans limite de durée dans le temps, y compris au-delà de la durée de la sanction, par les moteurs de recherche sur internet.

b) Garanties de procédure

– Les sanctions prononcées par l'**AFLD** doivent respecter les droits de la défense, les principes constitutionnels de proportionnalité et d'individualisation des sanctions, ainsi que les principes généraux du droit.

Les articles 232-90 et suivants du code du sport prévoient notamment l'information des personnes mises en cause, la possibilité pour elles de consulter leur dossier et de présenter des observations, et d'être assistées par la personne de leur choix. Le sportif peut demander une expertise, effectuée par un expert choisi par lui dans une liste établie par l'Autorité. La décision doit être motivée.

Le sportif n'est pas soumis à l'obligation de représentation par ministère d'avocat devant l'Autorité. En revanche, et tout comme l'Agence, il doit être assisté d'un avocat au Conseil d'État.

– Pour l'**AMF**, les personnes mises en cause disposent des garanties procédurales posées par les droits fondamentaux nationaux, par la Convention européenne des droits de l'Homme, et par la Charte européenne des droits fondamentaux (respect de la présomption d'innocence, du principe du contradictoire, du principe de rétroactivité *in mitius*, exigence

d'impartialité, droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination...). Le code monétaire et financier formalise certaines de ces garanties de procédure dans les articles 621-1 et suivants.

Le plaignant n'est pas nécessairement assisté d'un avocat devant l'AMF. En revanche, il y a obligation de représentation par ministère d'avocat devant la Cour de cassation, tant pour le plaignant que pour l'Autorité (devant le Conseil d'État, le requérant peut se faire assister par un avocat au Conseil ou à la Cour de cassation).

– Dans le cas de **l'ARCEP**, le respect des droits de la défense est assuré à tous les stades de la procédure (respect du principe du contradictoire, respect du principe de proportionnalité, exigence d'impartialité...) (articles L 36-11 et L 5-3 du CPCE).

Le plaignant n'est en général pas associé à la procédure, et en tout état de cause, n'est assisté par un avocat devant l'Autorité que s'il le souhaite. Le recours au ministère d'avocat est en revanche obligatoire devant le Conseil d'État (article R 432-1 du code de justice administrative), sauf lorsque le plaignant représente l'État. L'ARCEP n'étant pas doté de la personnalité morale, elle bénéficie de la dispense du ministère d'avocat.

– Pour **l'Autorité de la concurrence**, des garanties très importantes sont accordées aux entreprises mises en cause. Tout d'abord, la charge de la preuve incombe à l'Autorité, et le standard de preuve requis est élevé. Sur le plan procédural, l'Autorité doit respecter les principes du procès équitable, tant dans la phase préliminaire d'enquête (intervention du juge des libertés et de la détention pour toute opération de visite et de saisie dans un local commercial et privé, en application de l'article L 450-4 du code de commerce) que dans la phase d'instruction (respect du principe d'impartialité et respect des droits de la défense). Un conseiller auditeur a par ailleurs été institué en 2008 (article L 461-4 du code de commerce) pour permettre aux entreprises mises en cause d'avoir accès à un médiateur spécialisé sur les questions de procédure en cas de contestation.

Le plaignant, qui dispose de droits analogues à ceux des entreprises mises en cause, n'est pas soumis à l'obligation de représentation par ministère d'avocat devant l'Autorité ni devant la Cour d'appel de Paris. Cette représentation est en revanche obligatoire devant le Conseil d'État et la Cour de cassation.

– La charge de la preuve incombe à la **CNIL**. La procédure respecte les droits de la défense (faculté pour l'organisme mis en cause de se faire assister par la personne de son choix, mise en place de délais lui permettant d'assurer matériellement sa défense...), le principe du contradictoire, l'exigence d'impartialité et d'indépendance (respect de la théorie des apparences dérogée par la CEDH), et le principe de proportionnalité des sanctions.

Le plaignant, qui n'est pas associé à la procédure de sanction, n'a pas besoin d'être assisté par un avocat pour porter une plainte devant la CNIL. En cas de recours contentieux, les règles de représentation dépendent de la juridiction saisie par le plaignant. Devant le Conseil d'État, la CNIL est dispensée du ministère d'avocat.

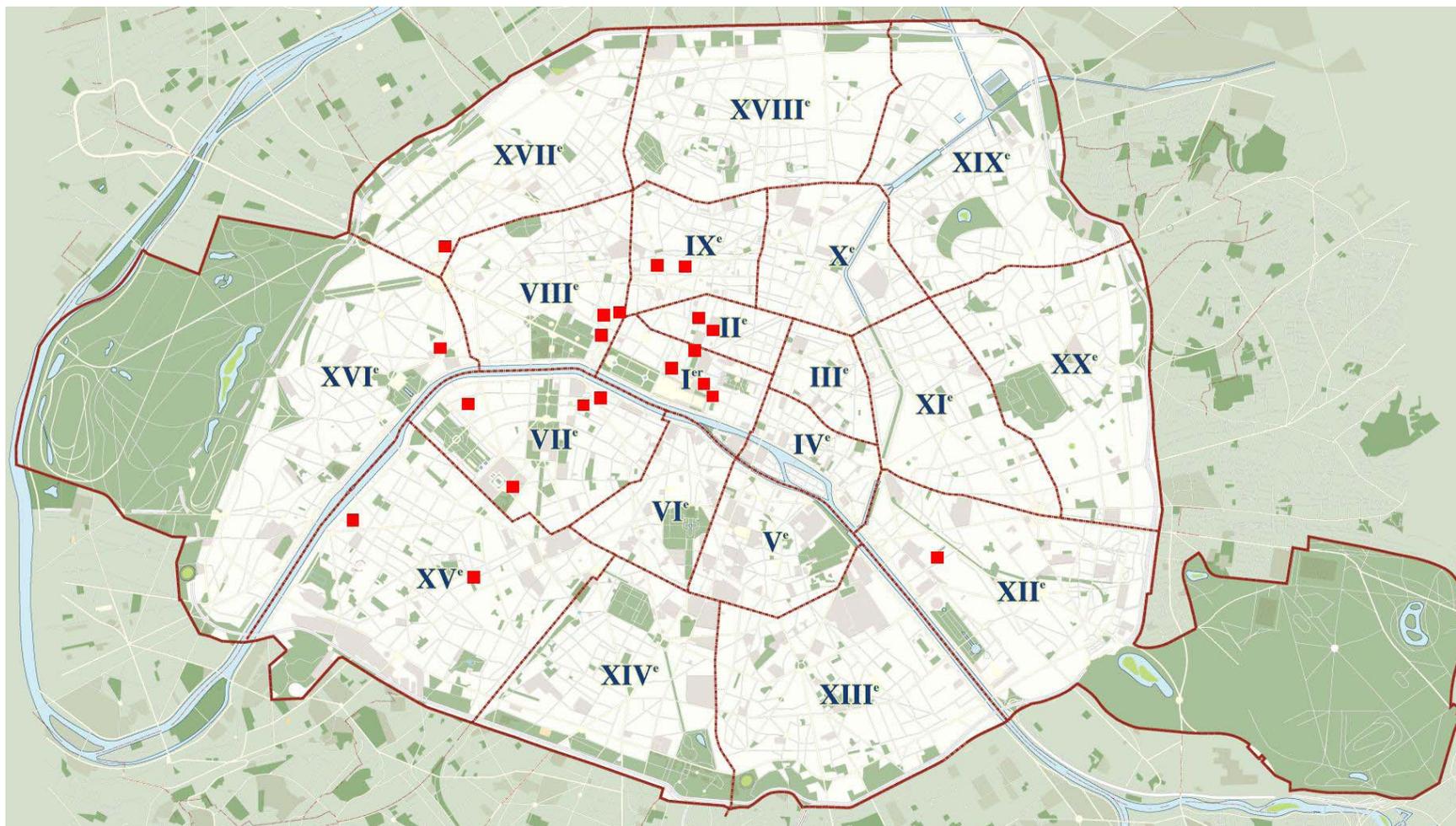
– Les garanties dont disposent les personnes mises en cause devant la **CRE** figurent à l'article 40 de la loi du 10 février 2010. La notification des griefs à la personne mise en cause lui permet de consulter le dossier et de présenter ses observations, assistée de la personne de son choix. L'instruction et la procédure sont contradictoires. Les sanctions doivent être proportionnées et motivées.

Le plaignant n'est pas soumis à l'obligation de représentation par ministère d'avocat devant le CoRDiS. Il y est en revanche soumis devant le Conseil d'État, contrairement à la CRE.

– Une mise en demeure est préalable à toute sanction du CSA : elle permet à la personne mise en cause de présenter sa défense et de modifier son comportement afin d'échapper aux sanctions. La procédure est contradictoire et la décision doit être motivée et publiée. Les manquements sont prescrits au bout de 3 ans.

Le plaignant n'est pas soumis à l'obligation de représentation par ministère d'avocat devant le CSA. Il y est en revanche soumis devant le Conseil d'État, contrairement au CSA.

ANNEXE N° 17 : L'IMMOBILIER DES AAI



Implantations immobilières des 19 AAI présentant les enjeux les plus importants

IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES DES PRINCIPALES AAI

(les surfaces sont calculées en m² ; les loyers sont exprimés en euros)

Année de référence : 2009	Adresse	Nbre de postes de travail	Surface globale brute	Surface globale / poste	Surface utile nette (SUN)	SUN / poste	Loyer HT hors charges	Loyer HT / m ²	Loyer TTC charges comprises	Loyer TTC / poste	Notes
ACNUSA 2009	3, place de Fontenoy 75007 Paris	9	182	20,2	182	20,2		0		0	Immeuble occupé à titre gracieux et mis à disposition par le MEEDDM.
ACNUSA 2010	idem	12	270	22,5	241	20,1		0		0	Immeuble occupé à titre gracieux et mis à disposition par le MEEDDM.
AERES	20, rue Vivienne 75002 Paris	140	3 003	21,5	2 225	15,9	1 809 740	603	2 693 882	19 242	
AFLD	229, Bd St Germain 75007 Paris	22	573	26,0	413	18,8	240 000	419	337 640	15 347	Laboratoire à Châtenay-Malabry.
Autorité de la Concurrence	Total des trois sites :	188	5 231	27,8	5 099	27,1	2 011 230	384	ND		Effectifs : 175 agents + 10 stagiaires + 3 prestataires de service extérieurs présents sur le site. En 2010 est intervenue une baisse des loyers sur les sites Échelle (928 121 euros) et Valois (425 286 euros), pour un total de 1 953 407 euros HT et hors charges. Le site Opéra correspond à un loyer budgétaire d'environ 600 000 euros.
	3, place de Valois 75001 Paris	50	1 220	24,4	1 088	21,8	443 456	363	ND		
	11, rue de l'Échelle 75001 Paris	83	2 541	30,6	2 541	30,6	967 774	381	ND		
	6, avenue de l'Opéra 75001 Paris	55	1 470	26,7	1 470	26,7	(*) 600 000	408	ND		

Année de référence : 2009	Adresse	Nbre de postes de travail	Surface globale brute	Surface globale / poste	Surface utile nette (SUN)	SUN / poste	Loyer HT hors charges	Loyer HT / m ²	Loyer TTC charges comprises	Loyer TTC / poste	Notes
AMF	17, place de la Bourse 75082 Paris Cedex 02	391	11 684	29,9	6 747	17,3	6 663 000	570	7 098 000	18 153	Données extraites de la réponse de l'AMF
ARCEP	7, square Max Hymans 75730 Paris Cedex 15	175	4 342	24,8	3 144	18,0	2 075 625	478	2 882 448	16 471	
ASN	6, place du Colonel Bourgoin 75012 Paris	244	8 849	36,3	5 371	22,0	2 299 277	260	3 035 159	12 439	
CADA	35, rue St Dominique 75700 Paris SP 07	15	280	18,7	223	14,9	(*) 73 145	261	(*) 80 025	5 335	Immeuble domanial occupé à titre gracieux. MAD par les services du Premier ministre. Le montant de 80 025 euros correspond à la quote-part du loyer budgétaire relatif aux locaux occupés.
CNCCFP	33, avenue de Wagram 75176 Paris Cedex 17	46	2 029	44,1	1 153	25,1	1 143 532	564	1 319 446	28 684	
CNDP	6, rue du Général Camou 75007 Paris	10	257	25,7	193	19,3	ND		(*) 172 070	17 207	Immeuble mis à disposition par le MEEDDM. Depuis 2005, la somme de 200 000 euros est allouée aux charges

Année de référence : 2009	Adresse	Nbre de postes de travail	Surface globale brute	Surface globale / poste	Surface utile nette (SUN)	SUN / poste	Loyer HT hors charges	Loyer HT / m ²	Loyer TTC charges comprises	Loyer TTC / poste	Notes
											locatives (loyers, charges y compris les frais de gardiennage). Une note précise que le prix au m ² est de 815 euros. Le nombre de postes de travail peut connaître des fluctuations importantes selon les années.
CNIL	8, rue Vivienne 75001 Paris	153	2 789	18,2	1 752	11,5	1 650 084	592	2 138 840	13 979	
CRE 2009	2, rue du Quatre Septembre 75084 Paris Cedex 02	138	3 649	26,4	2 329	16,9	3 368 027	923	4 137 966	29 985	
CRE 2010	11-15, rue Pasquier 75008 Paris	145	3 807	26,3	1 764	12,2	1 709 343	449	2 192 832	15 123	
CSA	Tour Mirabeau 39-43 quai André Citroën 75739 Paris Cedex 15	321	7 577	23,6	5 362	16,7	4 360 906	576	6 153 783	19 171	
HALDE	11, rue St Georges 75009 Paris	117	2 224	19,0	1 362	11,6	1 534 733	690	2 041 875	17 452	La surface utile nette n'est pas calculée selon la méthodologie commune.

Année de référence : 2009	Adresse	Nbre de postes de travail	Surface globale brute	Surface globale / poste	Surface utile nette (SUN)	SUN / poste	Loyer HT hors charges	Loyer HT / m ²	Loyer TTC charges comprises	Loyer TTC / poste	Notes
HAS	2, avenue du Stade de France 93218 Saint-Denis La Plaine Cedex	479	11 488	24,0	6 815	14,2	4 276 173	372	6 363 585	13 285	
Médiateur du cinéma (Coûts supportés par le CNC)	3, rue Boissière 75116 Paris	3	84	28,0	59	19,6	42 574	507	42 764	14 255	
Médiateur de la République	7, rue St Florentin 75008 Paris	117	3 768	32,2	3 526	30,1	1 620 000	430	1 800 700	15 391	
Médiateur de l'énergie 2009	27, avenue de l'Opéra 75001 Paris	35	663	18,9	378	10,8	334 200	504	494 400	14 126	
Médiateur de l'énergie 2010	11-15, rue Pasquier 75008 Paris	46	1 045	22,7	484	10,5	456 000	436	586 000	12 739	
CECEI + CB + ACAM 2009	75, rue de Richelieu 75002 61, rue Taitbout 75009 Paris	860	20 389	23,7	12 715	14,8	11 181 000	548	15 323 000	17 817	
ACP 2010	Regroupement au 61 rue Taitbout 75009 Paris et dans un autre immeuble situé à proximité	1 000	24 116	24,1	16 788	16,8	13 481 000	559	18 683 000	18 683	Données extraites de la réponse du CECEI

(*) Loyer budgétaire.

**ANNEXE N° 18 :
AUDITIONS DES AAI PAR LES COMMISSIONS PERMANENTES DES ASSEMBLÉES**

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES (JUSQU’EN SEPTEMBRE 2009)	– M. Michel Boyon, président de CSA et de M. Paul Champsaur, président de l’ARCEP, sur le dividende numérique (6 mai 2008)			
AFFAIRES CULTURELLES ET DE L’ÉDUCATION (DEPUIS SEPTEMBRE 2009).				– Audition, ouverte à la presse, commune avec la commission des affaires économiques, de M. Michel Boyon, président CSA (21 octobre 2009) – Audition de Mme Marie-Françoise Marais, présidente de la HADOPI, et de Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la commission de protection des droits de la HADOPI (23 juin 2010)
AFFAIRES SOCIALES (DEPUIS SEPTEMBRE 2009).				– Audition, ouverte à la presse, de M. Alain Grimfeld, pressenti pour être reconduit à la présidence du Comité consultatif national d’éthique pour les sciences de la vie et de la santé (10 février 2010)

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
AFFAIRES ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENT ET TERRITOIRE (JUSQU'EN SEPTEMBRE 2009)	– Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (11 juillet 2007)	– Audition de M. Paul Champsaur, président de l' ARCEP (10 octobre 2007) – Audition, ouverte à la presse, de M. Alex Türk, président de la CNIL (16 janvier 2008)	– Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (22 octobre 2008) – Audition de M. Jean-Claude Mallet, candidat à la présidence de l' ARCEP (17 décembre 2008) – Avis sur la nomination de M. Bruno Lasserre, candidat à la présidence de l' Autorité de la concurrence (7 janvier 2009) – Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Claude Mallet, président de l' ARCEP , sur la 4 ^{ème} licence de téléphonie mobile (4 février 2009) – Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, candidat à la présidence de l' ARCEP (7 mai 2009)	
AFFAIRES ÉCONOMIQUES (DEPUIS SEPTEMBRE 2009).				– Audition commune avec la commission des affaires culturelles et de l'éducation de M. Michel Boyon, président du CSA

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
				<p>(21 octobre 2009) – Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP</p> <p>(3 novembre 2009) – Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE</p> <p>(12 mai 2010) – Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence</p> <p>(23 juin 2010)</p>
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (DEPUIS SEPTEMBRE 2009).				<p>– Audition de Mme Marie-Pierre Comets et M. Marc Sanson, commissaires de l'ASN, ainsi que de Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), sur les événements nucléaires de Cadarache (21 octobre 2009)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de Mme Patricia Lemoyne de Forges, présidente de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) (7 juillet 2010)</p>
AFFAIRES ÉTRANGÈRES				

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES				
FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN		<p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, M. Michel Prada, président de l'AMF, M. Jean-Pierre Mustier, directeur général adjoint du groupe Société Générale, M. Richard Hunter, directeur général de l'agence de notation Fitch Ratings, M. Michel Aglietta, économiste, conseiller scientifique du CEPIL, M. Henri Bourguinat, économiste, fondateur du laboratoire d'analyse et de recherche économiques, sur la crise financière (2 octobre 2007)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, et de Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de la Commission bancaire, sur les dispositifs de contrôle bancaire et sur la régulation des systèmes financiers (5 février 2008)</p>	<p>– Audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, et de M. Michel Prada, président de l'AMF, sur la crise financière internationale (7 octobre 2008)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Pierre Jouyet, Président de l'AMF (4 février 2009)</p> <p>– Audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France et président de la Commission bancaire, et de Mme Danièle Nouy, secrétaire générale de la Commission bancaire, sur l'évaluation des actifs toxiques ou illiquides dans les bilans des établissements bancaires français (6 mai 2009)</p>	<p>– Audition de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, dans la perspective du renouvellement de son mandat (27 octobre 2009)</p> <p>– Audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, sur les nouvelles modalités de supervision du secteur financier (24 février 2010)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, M. Jean-Pierre Jouyet, Président de l'AMF, M. Michel Aglietta, professeur de sciences économiques à Paris Ouest Nanterre la Défense, M. Henri Bourguinat, économiste, fondateur du laboratoire d'analyse et de recherche économiques de l'Université de Bordeaux IV, M. David Thesmar, professeur de finance HEC, membre du conseil d'analyse</p>

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
		<p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Bruno Lasserre, président du Conseil de la concurrence, sur les activités du Conseil (13 février 2008)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Prada, président de l'AMF, et de M. Gérard Rameix, secrétaire général de l'AMF sur les dispositifs de contrôle bancaire et sur la régulation des systèmes financiers (20 février 2008)</p>		<p>économique : la crise est-elle finie ? Quelles nouvelles règles mettre en œuvre ? (24 mars 2010)</p>
<p>LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE</p>		<p>– Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion du dépôt de son rapport annuel (26 mars 2008)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Alex Türk, président de la CNIL (26 mars 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Marie Delarue, candidat proposé par le Gouvernement à la nomination aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté (4 juin 2008)</p> <p>– Audition de M. Alex</p>	<p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion du dépôt de son rapport annuel (18 mars 2009)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur son premier rapport annuel 2 (13 mai 2009)</p>	<p>– Audition, ouverte, à la presse, de M. Alex Türk, président de la CNIL (2 décembre 2009)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, à l'occasion de la remise de son rapport annuel (24 février 2010)</p> <p>– Audition, ouverte à la presse, de Mme Jeannette Bougrab, dont la nomination à la présidence de la HALDE est envisagée par M. le Président de la République (7 avril 2010)</p> <p>– Audition, ouverte à la</p>

ASSEMBLÉE NATIONALE				
COMMISSIONS	Juin à septembre 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
		Türk, président de la CNIL (17 septembre 2008) – Audition de M. Louis Schweitzer, président de la Halde (17 septembre 2008)		presse, de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté , sur son rapport annuel (26 mai 2010)

SENAT				
COMMISSIONS	Oct. 2006 - sept. 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 - sept. 2009	Oct. 2009 - juillet 2010
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES			– Audition de M. Jacques Belle, président de la Commission consultative du secret de la défense nationale (10 juin 2009)	
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES		– Audition du Professeur Jean-Michel Chabot, conseiller médical auprès du directeur de la HAS (3 octobre 2007) – Audition de MM. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (Hcaam), et Raoul Briet, président de la commission de périmètre des biens et services remboursables de la HAS (23 octobre 2007) – Audition de MM. Laurent Degos, président du Collège, et François Romaneix, directeur de la HAS (24 octobre 2007) – Audition de Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants , et de M. Hugues Feltesse, délégué général (9 janvier 2008)	– Audition de MM. Laurent Degos, président, et François Romaneix, directeur de la HAS (21 janvier 2009)	– Audition de M. Alain Grimfeld, président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (3 février 2010)

SENAT				
COMMISSIONS	Oct. 2006 - sept. 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 - sept. 2009	Oct. 2009 - juillet 2010
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	<p>– Audition de M. Michel Boyon, président du CSA (4 juillet 2007)</p>	<p>– Audition de M. Pierre Bordry, président de l'AFLD, accompagné de M. Jean-Pierre Verdy, directeur du département des contrôles, et de M. Michel Rieu, conseiller scientifique (17 octobre 2007)</p> <p>– Audition de M. Michel Boyon, président du CSA, accompagné de Mme Elisabeth Flury-Herard et de M. Alain Méar, conseillers (29 avril 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-François Dhainaut, président de l'AERES (16 juillet 2008)</p>	<p>– Audition de M. Pierre Bordry, président de l'AFLD (12 novembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Michel Boyon, président du CSA, et de M. Rachid Arhab, membre de ce Conseil (17 juin 2009)</p>	<p>– Audition de M. Michel Boyon, président du CSA (25 novembre 2009)</p> <p>– Audition de Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants (12 mai 2010)</p>
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	<p>– Audition de M. Paul Champsaur, président de l'ARCEP (25 octobre 2006)</p> <p>– Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (11 juillet 2007)</p>	<p>– Audition de M. André-Claude Lacoste, président du collège de l'ASN, de M. Michel Bourguignon, Mme Marie-Pierre Comets et M. Marc Sanson, commissaires (9 avril 2008)</p> <p>– Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (2 juillet 2008)</p>	<p>– Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL (5 novembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Claude Mallet, candidat à la présidence de l'ARCEP (17 décembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Bruno Lasserre, candidat à la présidence de l'Autorité de la concurrence</p>	<p>– Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, sur l'avis de l'Autorité relatif au fonctionnement du secteur laitier (28 octobre 2009)</p> <p>– Audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'ASN (19 novembre 2009)</p>

SENAT				
COMMISSIONS	Oct. 2006 - sept. 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 - sept. 2009	Oct. 2009 - juillet 2010
			<p>(7 janvier 2009)</p> <p>– Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, candidat proposé à la nomination à la fonction de président de l'ARCEP (6 mai 2009)</p>	<p>– Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (1^{er} juin 2010)</p> <p>– Audition de M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE (23 juin 2010)</p> <p>– Audition de M. Pierre Cardo, candidat aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) (7 juillet 2010)</p>
COMMISSION DES FINANCES	<p>– Audition de M. Michel Prada, président de l'AMF (14 février 2007)</p>	<p>– Audition de MM. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France et Michel Prada, président de l'AMF, et de Mme Ariane Obolensky, directrice générale de la Fédération bancaire française (30 janvier 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-François Dhainaut, président de l'AERES (16 juillet 2008)</p>	<p>– Audition de M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF, et de M. Thierry Francq, secrétaire général de l'AMF (17 juin 2009)</p>	<p>– Audition de M. Jean-François Vilotte, président de la mission de préfiguration de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) (13 janvier 2010)</p> <p>– Audition de M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF, et de MM. Thierry Franck, secrétaire général, et Daniel Labetoulle, président de la commission des sanctions de l'AMF</p>

SENAT				
COMMISSIONS	Oct. 2006 - sept. 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 - sept. 2009	Oct. 2009 - juillet 2010
				(15 juin 2010)
<p>LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LEGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU REGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GENERALE</p>		<p>– Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL, pour la remise de son rapport annuel (3 octobre 2007)</p> <p>– Audition de M. Roger Beauvois, président, et de Mme Nathalie Duhamel, secrétaire générale, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) (16 avril 2008)</p> <p>– Audition de M. Louis Schweitzer, président de la HALDE (30 avril 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Marie Delarue, candidat proposé à la nomination de Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) (29 mai 2008)</p>	<p>– Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL (5 novembre 2008)</p> <p>– Audition de Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants (5 novembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté (18 novembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République (19 novembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Marie Delarue, CGLPL (10 décembre 2008)</p> <p>– Audition de M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'AMF (11 mars 2009)</p> <p>Auditions de : – M. Jean-Louis Dewost, président de la Commission nationale de</p>	<p>– Audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République (23 février 2010)</p> <p>– Audition de Mme Jeannette Bougrab, candidate désignée à la présidence de la HALDE (8 avril 2010)</p> <p>– Audition de M. Jean-Marie Delarue, CGLPL (12 mai 2010)</p>

SENAT				
COMMISSIONS	Oct. 2006 - sept. 2007	Oct. 2007 - sept. 2008	Oct. 2008 - sept. 2009	Oct. 2009 - juillet 2010
			contrôle des interceptions de sécurité – M. Roger Beauvois, président de la Commission nationale de déontologie et de la sécurité (CNDS) – M. Jean-Marie Delarue, CGLPL (10 juin 2009)	

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)			
Juin à septembre 2007	Oct. 2007 – sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
	- Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL (28 janvier 2008)		
	- Présentation du rapport annuel de l' ASN par M. André-Claude Lacoste, président, accompagné de M. Jean-Christophe Niel, directeur général, Mme Marie-Pierre Comets, MM. Marc Sanson et Michel Bourguignon, commissaires (7 avril 2008)		
		- Audition de M. le Professeur Jean-François Alexandre Dhainaut, président de l' AERES , accompagné de Mme Anne Picard, secrétaire générale de l'Agence (12 janvier 2009)	
			- Audition ouverte à la presse sur « l'uranium de retraitement : défis et enjeux » : Marie-Claude Dupuis, directrice générale de l' ANDRA ; Thomas Branche, sous directeur de l'industrie nucléaire (DGEC) ; Christophe Béhar, directeur de l'énergie nucléaire (CEA) ; Sylvain Granger, directeur de la division combustible (EDF) ; Eric Maucort, conseiller au cabinet du Président (EDF) ; Christian Barandas, directeur de la Business Unit Chimie (Areva) ; Jacques Repussard, directeur général (IRSN) ; Jérôme Joly, directeur de l'expertise nucléaire de la défense ; André-Claude Lacoste, président de l' ASN , accompagné de Marie-Pierre Comets, commissaire, Jean-Christophe Niel, directeur général, Jean-Luc Lachaume, directeur général adjoint, Alain Delmestre, directeur général adjoint, Jérôme Rieu, directeur

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)			
Juin à septembre 2007	Oct. 2007 – sept. 2008	Oct. 2008 – juin 2009	Oct. 2009 – juillet 2010
			des installations de recherche et des déchets et David Landier, directeur des activités industrielles et du transport (DIT) (4 novembre 2009)
			- Audition de M. Alex Türk, président de la CNIL (15 décembre 2009)
			- Audition, ouverte à la presse, relative à l'état des conditions d'approvisionnement en électricité de la France pendant l'hiver 2009-2010 : Dominique Maillard, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE) ; Henri Proglio, président d'Électricité de France (EDF) ; Robert Durdilly, président de l'Union française de l'électricité (UFE) ; Philippe de Ladoucette, président de la CRE ; Philippe Guillard, directeur-adjoint de l'énergie à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ; Dominique Minière, directeur-adjoint de la production nucléaire à EDF, Philippe Torrion, directeur de la direction optimisation amont aval et trading à EDF (16 décembre 2009)
			- Audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'ASN (7 avril 2010)

**ANNEXE N° 19 :
GRILLE D'ANALYSE POUR LA CRÉATION ET L'ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES AAI**

Pour la décision de créer ou de maintenir l'AAI		
En quoi l'administration traditionnelle ne peut-elle remplir directement les fonctions de l'AAI ? Une mutation de l'administration compétente ne permettrait-elle pas de remplir les missions de l'AAI ?	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation communautaire - Indépendance, impartialité - Réactivité (délais), souplesse, adaptabilité - Proximité avec le secteur régulé - Professionnalisme, technicité, expertise 	<ul style="list-style-type: none"> - L'État ne risque-t-il pas de se dessaisir d'un levier d'action qui lui est essentiel pour la conduite et la détermination de la politique de la Nation ? - La création de l'AAI n'aboutit-elle pas à un démembrement de l'administration ?
Les compétences respectives de l'AAI et de l'administration du même secteur d'activité sont-elles bien définies ?	<ul style="list-style-type: none"> - Reste-t-il des doublons de compétences ? - Les effectifs de l'administration ont-ils été diminués à due proportion des effectifs employés dans l'AAI ? 	
En quoi le juge ne peut-il remplir lui-même les fonctions de l'AAI en matière de médiation, règlement des différends ou sanctions ?	<ul style="list-style-type: none"> - Les délais des procédures devant les juridictions sont-ils compatibles avec les contraintes de la vie économique et sociale ? 	
Les missions ne peuvent-elles pas être confiées à une AAI déjà existante ?		
Par quelle(s) institution(s) sont remplies les missions de l'AAI chez les principaux partenaires étrangers de la France ?		
Quel est l'impact de la création de l'AAI en termes de budget et d'effectif pour les cinq années à venir ? Quelle proportion des emplois créés dans l'AAI n'est pas compensée par une diminution des emplois dans l'administration traditionnelle ?		
Après la décision de création ou de maintien de l'AAI		
La création de l'AAI est-elle pour une durée limitée dans le temps (5 ans) ?		
Les conditions de désignation des dirigeants de l'AAI sont-elles adaptées ?	<ul style="list-style-type: none"> - Le président de l'AAI est-il bien assisté d'un collègue ? - La composition du collège permet-elle une représentation suffisamment diversifiée des parties prenantes ? - Les modalités de désignation du président et du collège assurent-elles leur indépendance ? - La loi définit-elle suffisamment précisément les critères que doivent remplir le président et les autres 	

	<p>membres du collège ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le mandat du président et des membres du collège est-il bien irrévocable ? - Le mandat du président et des membres du collège est-il suffisamment long (5-7 ans) ? - Le mandat du président et des membres du collège est-il non renouvelable ? - Les membres du collège sont-ils à temps plein ou partiel ? - La composition du collège prévoit-elle la désignation de membres désignés par les Assemblées ? prévoit-elle, si cela est possible, la présence de parlementaires ? 	
<p>Une charte de déontologie a-t-elle été définie pour, dans le cadre des dispositions relatives aux incompatibilités, assurer effectivement l'absence de conflit d'intérêt (déclarations annuelles d'intérêts, règles de déport...)?</p>	<p>Un régime d'incompatibilités pour le président et les autres membres du collège est-il prévu ?</p>	<p>Si oui permet-il effectivement d'éviter les conflits d'intérêt ?</p>
<p>Quelles sont les relations avec les autres AAI existantes ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le partage des compétences entre les différentes AAI est-il suffisamment clair ? - Doit-on prévoir une possibilité de présence croisée de plusieurs AAI dans leurs collèges respectifs ? - Doit-on prévoir des procédures d'avis croisés entre les différentes AAI opérant sur des domaines proches ? 	
<p>L'AAI dispose-t-elle de la personnalité morale ?</p>		
<p>Quel financement ?</p>	<p>- Crédits budgétaires, fonds de concours ou taxe affectée ?</p>	
<p>Les pouvoirs dont dispose l'AAI sont-ils adaptés ?</p>	<p>Pouvoir d'influence, magistrature morale : conseil (études, rapports publics), recommandations, avis consultatifs (propositions de réforme)</p>	<p>Faut-il permettre la publication des avis de l'AAI sur des avant-projets de loi ou de décrets ?</p>
	<p>Avis conforme</p>	
	<p>Médiation, règlement des différends</p>	
	<p>Pouvoir de décision individuelle</p>	
	<p>Pouvoir règlementaire</p>	<p>Le pouvoir règlementaire est-il suffisamment bien délimité par la loi ? Les actes règlementaires des AAI doivent-ils être homologués par le ministre ?</p>
	<p>Surveillance</p>	
	<p>Évaluation</p>	
	<p>Pouvoir d'investigation, d'enquête, de contrôle</p>	<p>Auditions, mission sur pièces et sur place</p>

	Pouvoir de sanction : mesures répressives, mesures alternatives aux sanctions (transactions, engagements, clémence...), mesures comminatoires (avertissements, blâmes, injonctions, mises en garde, observations publiques...)	Respect de l'article 6 de la CEDH - Les garanties de procédures sont-elles suffisamment assurées (principe du contradictoire, droits de la défense, motivation, principe de proportionnalité...)? - Les fonctions d'instruction et de jugement sont-elles suffisamment séparées ? - Des procédures alternatives aux sanctions existent-elle ?
	Collaboration avec les tribunaux	- Saisine du procureur de la République en vue de déclencher des poursuites en cas de suspicion d'un comportement pénalement répréhensible - Consultation d'une AAI par les juridictions
Les modes de saisine sont-ils adaptés ?	Saisine par tout citoyen, toute entreprise...	
	Possibilité d'autosaisine	
	Filtre parlementaire	
Autonomie de gestion	Le contrôle financier a priori est-il écarté ?	
	L'AAI peut-elle recruter des contractuels de façon permanente ?	
Le commissaire du Gouvernement	La présence d'un commissaire du Gouvernement est-elle souhaitable ?	Si oui quels sont les pouvoirs dont doit disposer le commissaire du Gouvernement (participation aux réunions du collège, seconde délibération...)
Le contrôle juridictionnel de l'AAI	La loi prévoit-elle que les actes individuels de l'AAI soient susceptibles de recours devant un seul ordre de juridiction ?	Ordre administratif (cas général) ou judiciaire (exceptions) ?
Le contrôle parlementaire	L'obligation de rapport annuel est-elle prévue ?	
	Les moyens financiers mis à disposition sont-ils adaptés ?	
	Les effectifs sont-ils proportionnés aux missions ?	
	L'AAI figure-t-elle dans une mission et un programme budgétaire (LOLF) ?	
	L'AAI est-elle soumise à un plafond d'autorisation d'emploi (LOLF) ?	
Stratégie de performance	Des délais sont-ils prévus pour encadrer les actions de l'AAI ?	
Modalités d'organisation relevant de dispositions internes à l'AAI		
L'association des parties prenantes est-elle suffisamment assurée ?	Groupes de travail, commissions spécialisées, procédures de concertation en amont de l'adoption de « droit mou »	

ANNEXE N° 20 :
EXTRAITS DE LA DISCUSSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU PROJET DE
LOI (N° 2165) DE RÉGULATION BANCAIRE ET FINANCIÈRE, RELATIVE À LA
PARTICIPATION DE PARLEMENTAIRES AU COLLÈGE DE L'ACP

Extraits de la discussion en séance publique de l'Assemblée nationale le jeudi 10 juin 2010 :

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des Finances. Cet amendement revient, sans toutefois la remettre en cause, sur une excellente initiative de M. Louis Giscard d'Estaing, qui a amené la commission des finances à élargir la composition du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel en y faisant siéger un député et un sénateur. Le Parlement bénéficierait ainsi d'une influence au sein de cette autorité administrative indépendante.

En vertu du principe du partage des responsabilités, le rapporteur, Jérôme Chartier, et moi-même estimons cependant qu'il n'est peut-être pas judicieux que des parlementaires siègent dans une autorité de ce type. Certes, il nous faut d'autant plus veiller à exercer un contrôle et une influence réelle sur le fonctionnement de ces autorités que leur multiplication risque de dépouiller le Parlement de ses prérogatives légitimes. Toutefois, nous devons respecter les rôles de chacun. En conséquence, comme cela se pratique déjà pour de nombreuses autorités indépendantes, mon amendement propose que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat nomment, après avis des commissions compétentes de leurs assemblées respectives, des personnalités qualifiées pour siéger à l'ACP.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie. Monsieur le rapporteur général, je suis extrêmement favorable à votre amendement. Non seulement, comme vous venez de l'exposer très éloquemment, il prévoit que le président de chacune des deux assemblées désignera une personnalité qualifiée pour siéger à l'Autorité de contrôle prudentiel, mais il soumet aussi la désignation de son vice-président à un avis conforme des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat.

Nous étions parvenus à cette solution à l'issue de nos débats en commission des finances, et j'y étais d'autant plus favorable qu'il s'agissait, en quelque sorte, d'une coproduction. Cependant, depuis lors, le secrétariat général du Gouvernement m'a alerté sur la non-conformité à la Constitution du mécanisme prévu au troisième alinéa de l'amendement, qui s'apparente à un droit de veto puisqu'il est prévu que « les ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et de la mutualité ne peuvent procéder à la nomination si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois-cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

Même si j'avais de bonne foi approuvé ce dispositif, je vous propose donc maintenant, par ce sous-amendement, de supprimer cette phrase, étant entendu que l'avis simple des commissions reste nécessaire. À l'occasion de la prochaine loi organique, nous ferons en sorte que le vice-président de l'ACP fasse partie de la liste des nominations permettant l'application de la procédure voulue par la commission des finances.

M. Jean-Pierre Brard. (...) Le Gouvernement n'aime pas que des députés ou des sénateurs représentent le Parlement au sein de structures extraparlimentaires. Pourtant ce système marche.

Je représente l'Assemblée nationale à l'Observatoire des cartes bancaires, et je ne crois pas manquer aux obligations de confidentialité inhérentes à cette charge si j'affirme que la présence des deux parlementaires qui y siègent pèse dans le bon sens. Cela permet à tous ceux qui sont présents autour de la table de faire preuve de retenue, en particulier dans l'expression d'intérêts qui pourraient être corporatistes ; nous sommes en effet les garants de l'intérêt général.

Par ailleurs, je rappelle qu'il existe un précédent sans aucune ambiguïté puisque la CNIL est présidée par un sénateur : M. Alex Türk. Aujourd'hui, qui oserait le mettre en cause ? En fait, le véritable enjeu, ce sont les droits du Parlement.

Que le Gouvernement ne souhaite pas que le Parlement mette son nez dans des organismes où il préfère voir siéger des personnalités qualifiées dont il a inspiré la nomination avant qu'elle ne soit ratifiée par les commissions *ad hoc* du Parlement, je le comprends, même si je ne l'approuve pas. En revanche, que des députés demandent, de leur propre initiative, que les parlementaires disparaissent de ces organismes, j'avoue qu'à mon sens c'est faire preuve d'une grande dose de masochisme. (...)

M. Christian Eckert. Je m'étonne que cet amendement modifie le texte qui avait été adopté par la commission. Après tout, les mêmes réflexions pourraient s'appliquer aux parlementaires qui siègent au conseil de surveillance de la Caisse des dépôts.

M. Jérôme Chartier, rapporteur. Ce n'est pas pareil : la Caisse des dépôts est placée sous la protection du Parlement, et son conseil de surveillance n'est pas une autorité administrative indépendante. (...)

M. Louis Giscard d'Estaing. J'étais cosignataire de l'amendement adopté par la commission des finances sur lequel M. Carrez souhaite revenir. Nous posions un certain nombre de questions auxquelles il me semble utile de répondre.

Tout d'abord, quel contrôle, *a priori* et *a posteriori*, le Parlement a-t-il exercé lors de la création de l'ACP par voie d'ordonnance ? En siégeant, en qualité de représentant de l'Assemblée nationale au comité consultatif de la législation et de la réglementation financière, j'ai pu, dans un premier temps, exprimer mes positions sur l'ordonnance en préparation. Dès ce stade, la capacité du Parlement à se saisir du sujet était en jeu. Grâce à l'introduction dans ce projet de loi d'un article 5 A, qui ratifie l'ordonnance créant l'Autorité de contrôle prudentiel, un premier pas important est franchi, et le débat qui se tient aujourd'hui constitue bien une étape majeure dans l'exercice du droit de regard du Parlement.

Ensuite, comment le Parlement peut-il être associé aux travaux de cette nouvelle autorité administrative indépendante ? Plusieurs critères peuvent être retenus.

D'abord, il peut exercer un contrôle sur les moyens qui lui sont attribués : tel est l'objet de la mission du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le fonctionnement des autorités administratives indépendantes, qui a été confiée à nos collègues Christian Vanneste et René Dosière.

Toutefois, puisqu'il s'agit, en l'espèce, d'une nouvelle autorité, qui se substitue à la Commission bancaire et à l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, nous nous sommes également demandé comment nous pourrions contrôler son fonctionnement. En commission, nous avons envisagé – et le rapporteur ainsi que le rapporteur général en sont d'accord – qu'un rapporteur spécial puisse contrôler précisément les moyens de fonctionnement de l'Autorité de contrôle prudentiel.

Par ailleurs, comment le Parlement peut-il être représenté au sein du collège de l'ACP ? À ce sujet, nous avons fait la proposition, assez audacieuse (...) qu'un représentant de l'Assemblée nationale et un représentant du Sénat siègent dans ce collège. Toutefois, nous avons conscience que cette solution pouvait causer un certain nombre de difficultés, au premier rang desquelles figure – et Mme la ministre l'a relevé à juste titre en commission – le risque, pour le Parlement, de se retrouver en porte-à-faux. En effet, l'Assemblée nationale pourrait être liée par un vote auquel son représentant aurait participé, quand bien même ce vote ne correspondrait pas au sentiment majoritaire de la commission des finances, voire de l'Assemblée nationale.

Il fallait donc trouver une autre réponse, et il me semble que la formule suggérée par le rapporteur général est la bonne. Celui-ci propose en effet, dans son amendement, que le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat désignent des personnalités qualifiées pour siéger au sein du collège de l'ACP. Nos débats auront donc permis de renforcer le droit de regard du Parlement sur le fonctionnement et les décisions de l'Autorité de contrôle prudentiel, ainsi que sur les conditions de sa création. C'est pourquoi je soutiens l'amendement n° 21 de Gilles Carrez, qui me semble répondre à cet objectif. (...)

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Il s'agit d'une question de fond, dont nous débattons très souvent, celle de la place éventuelle de représentants du Parlement au sein des autorités indépendantes. Sur ce point, notre doctrine juridique doit être parfaitement claire. Puisqu'une autorité indépendante exerce des prérogatives de puissance publique, elle appartient à la sphère de l'exécutif. Dès lors, si, en tant que parlementaires, nous sommes directement nommés pour siéger au sein de cette autorité, nous nous retrouverons, à un moment ou à un autre, en porte-à-faux.

Or, notre pouvoir tire en grande partie sa légitimité – et vous nous l'avez souvent rappelé, monsieur Brard – de la séparation des pouvoirs. Certes, il existe une exception – et on a rappelé que M. Türk accomplit un travail remarquable (...) mais cette exception est liée à un domaine très particulier, celui des libertés fondamentales. Au reste, le texte qui prévoyait la présence de parlementaires au sein de la CNIL n'a pas, me dit-on, été déféré au Conseil constitutionnel, ce qui explique cette exception. En tout état de cause, il est évident que si des parlementaires devaient siéger au sein du CSA ou de l'Autorité de contrôle prudentiel, il y aurait un risque de conflit d'intérêts. De ce point de vue, la solution proposée, à laquelle souscrit Louis Giscard d'Estaing, devrait donner satisfaction.

ANNEXE N° 21 :
ARRÊT DU 9 MARS 2010 DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION
EUROPÉENNE

Par son arrêt du 9 mars 2010 dans l'affaire C-518/07, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) condamne l'Allemagne en matière de protection des données à caractère personnel. La Cour donne raison à la Commission qui reprochait à l'Allemagne d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive n° 95/46.

Il était reproché à l'Allemagne d'avoir soumis à la tutelle de l'État les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel dans le secteur privé dans les différents *Länder* ; **l'Allemagne avait ainsi transposé de façon erronée l'exigence de « totale indépendance » des autorités chargées de garantir la protection de ces données.** La Cour a dit en substance que **les autorités de protection des données doivent être entièrement indépendantes et doivent pouvoir travailler librement sans recevoir d'instructions de la part des autorités politiques.**

Rappelons que la directive n° 95/46 du 24 octobre 1995 oblige les États membres à assurer la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Les autorités allemandes faisaient une lecture restrictive de cet article, retenant l'idée **d'indépendance fonctionnelle**, ce qui ouvrait la possibilité d'un contrôle de tutelle des autorités au sein des *Länder* allemands.

La Cour a dit pour droit que **la tutelle de l'État exercée sur les autorités allemandes de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel dans le secteur privé n'est pas compatible avec l'exigence d'indépendance.**

Cette exigence est formulée par la CJUE de la façon suivante : *« les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel dans le secteur non public doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans influence extérieure. Cette indépendance exclut non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés, mais aussi toute injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel ».*

Au-delà de la solution d'espèce, déterminante pour la conception qu'on peut se faire des libertés publiques et fondamentales dans le domaine des nouvelles technologies de l'information, l'arrêt est tout à fait remarquable en ce qu'il **trace de façon générale les contours de la conception d'autorité administrative indépendante en droit européen.**

Extraits de l'arrêt de la Cour relatifs aux relations entre les autorités administratives indépendantes et les parlements nationaux :

« 41 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le **principe de démocratie** relève de l'ordre juridique communautaire et a été consacré expressément à l'article 6, paragraphe 1, UE comme l'un des fondements de l'Union européenne. En tant que principe commun aux

États membres, il doit être pris en compte lors de l'interprétation d'un acte de droit dérivé, tel l'article 28 de la directive 95/46.

42 **Ce principe ne s'oppose pas à l'existence d'autorités publiques situées en dehors de l'administration hiérarchique classique et plus ou moins indépendantes du gouvernement.** L'existence et les conditions de fonctionnement de telles autorités relèvent, dans les États membres, de la loi ou même, dans certains États membres, de la Constitution et ces autorités sont soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. **De telles autorités administratives indépendantes, ainsi qu'il en existe d'ailleurs dans le système juridique allemand, ont souvent des fonctions régulatrices ou exercent des missions qui doivent être soustraites à l'influence politique, tout en restant soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes.** Tel est précisément le cas des missions des autorités de contrôle en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

43 **Certes, l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir. Cependant, il convient de relever que la directive 95/46 n'impose en rien aux États membres une telle absence de toute influence parlementaire.**

44 **Ainsi, d'une part, les personnes assumant la direction des autorités de contrôle peuvent être nommées par le parlement ou le gouvernement. D'autre part, le législateur peut définir les compétences desdites autorités.**

45 **En outre, le législateur peut imposer aux autorités de contrôle l'obligation de rendre compte au parlement de leurs activités.** Un rapprochement peut être opéré, à cet égard, avec l'article 28, paragraphe 5, de la directive 95/46, qui prévoit que chaque autorité de contrôle établit à intervalles réguliers un rapport sur son activité, qui sera publié.

46 **Compte tenu de ce qui précède, le fait de conférer un statut indépendant de l'administration générale aux autorités de contrôle en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur non public n'est pas en soi de nature à priver ces autorités de leur légitimité démocratique. »**

ANNEXE N° 22 : L'AUTORITÉ DES NORMES COMPTABLES EST-ELLE OU NON UNE AAI ?

L'Autorité des normes comptables, dont le statut et les missions sont de nature législative, est-elle ou non une AAI ?

L'Autorité des normes comptables (ANC) est la nouvelle dénomination du Conseil national de la comptabilité (CNC) ; considéré comme l'achèvement d'un processus de modernisation en deux étapes, ce changement prend d'autant plus de relief qu'il a vu le jour dans un contexte général de réforme de l'organisation des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance.

La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, qui a installé officiellement la nouvelle Autorité le 22 février 2010, a souligné cet événement comme étant « *l'aboutissement du processus de normalisation comptable français* », et salué l'action de Jean-François Lepetit qui a largement contribué à préparer la réforme ⁽¹⁾. Celui-ci insistait sur l'enjeu de gouvernance économique de ce projet destiné à améliorer le processus d'élaboration des normes comptables.

Ainsi, de manière générale la création de l'ANC permet de « *simplifier le dispositif dans lequel deux instances différentes (...) interviennent* ». De manière plus explicite, le second objectif est de « *doter la France d'une institution capable de mobiliser l'ensemble des compétences françaises pour peser dans les débats internationaux, particulièrement dans les débats relatifs aux normes comptables internationales (IFRS, International Financial Reporting Standards) élaborés par l'IASB (International Accounting Standards Board)* », nouveaux standards de la communication financière.

Le dispositif en vigueur désormais est issu du décret n°2007-629 du 27 avril 2007 ⁽²⁾ qui avait entrepris la réorganisation du CNC, préfigurant ainsi la nouvelle structure de l'ANC. L'Ordonnance n°2009-79 du 22 janvier 2009 qui a mis en place l'ANC en application de l'habilitation législative prévue par l'article 152 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, a parachevé la simplification de l'organisation de l'autorité et s'inscrit dans la perspective d'une harmonisation des normes comptables issues du cadre plus large des enceintes intergouvernementales européennes et internationales.

L'ANC ne figure pas dans la liste des AAI du site internet Legifrance ⁽³⁾ et n'a donc pas été prise en compte dans le cadre de la nouvelle mission d'évaluation des AAI du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Pour expliquer les raisons de ce choix, il convient d'analyser dans quelle mesure l'ANC se rapproche et se distingue d'une AAI ?

(1) Jean-François Lepetit, ancien président de la COB, a été nommé président du Conseil national de la comptabilité le 13 mars 2007 par Thierry Breton, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. Le rapport qu'il lui a remis moins d'un mois après évoquait déjà les principales caractéristiques de l'Autorité des normes comptables et prévoyait une réforme en deux étapes.

(2) Décret n°2007-629 du 27 avril 2007 relatif au Conseil national de la comptabilité.

(3) Disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm.

1. Organisation

Inspirée du rapport « Lepetit » de 2007, la composition du collège de l'ANC ainsi que son organisation centrée autour de commissions spécialisées et d'un comité consultatif est proche de celle de l'autorité à laquelle elle succède ⁽¹⁾ ; le décret n°2010-56 du 15 janvier 2010 en précise le fonctionnement.

a) Un collège assez large

Définie à l'article 2 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, la composition du Collège, doté de seize membres issus de divers horizons, est similaire à celle de nombre d'AAI.

Elle comprend un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes désignés par les premiers présidents de leurs institutions respectives, un représentant de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et deux représentants de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) désignés par les présidents de ces autorités respectives, un représentant des organisations syndicales représentatives des salariés nommé par le ministre chargé de l'économie après consultation des organisations syndicales et huit personnes nommées pour leur compétence économique et comptable par le ministre chargé de l'économie après consultation des organisations représentatives des entreprises et des professionnels de la comptabilité. Leur mandat est de trois ans renouvelable.

Le président de l'ANC est, quant à lui, désigné par décret du Président de la République et choisi en raison de ses compétences économiques et comptables. La durée de son mandat est de six ans, renouvelable une fois. Le président actuel, M. Jérôme Haas, antérieurement chef de service à la direction générale du trésor et de la politique économique, a été nommé le 15 janvier 2010. Par ailleurs, en application de l'article L612-5 du code monétaire et financier, le président de l'ANC est membre de droit du collège de l'ACP.

Est prévue également la présence d'un commissaire du Gouvernement – en l'espèce le Directeur général du trésor et de la politique économique ou son représentant –, qui « *siège sans voix délibérative auprès du collège, des commissions spécialisée et du comité consultatif ou de toute autre formation* » ⁽²⁾. Il « *dispose d'un délai de cinq jours ouvrés pour demander une seconde délibération au collège* » ⁽³⁾.

b) Les commissions spécialisées

Pour tout ce qui concerne les activités autres que réglementaires, le Collège peut donner délégation à des commissions spécialisées dont l'organisation a été définie par l'article 1^{er} du décret du 15 janvier 2010 :

– Une commission spécialisée intitulée « commission des normes comptables privées » est chargée d'examiner préalablement aux délibérations du collège les projets de règlement, d'avis, d'étude et de recommandation.

– Une commission spécialisée intitulée « commission des normes comptables internationales » possède la même compétence concernant cette matière spécifique.

– Le collège peut constituer, d'autres commissions spécialisées dont il fixe la durée ainsi que l'objet.

(1) Cf. Article 3 du décret n°2007-629 du 27 avril 2007 relatif au Conseil national de la comptabilité.

(2) Article 3 – III de l'ordonnance du 22 janvier 2009.

(3) Article 7 du décret n°2010-56 du 15 janvier 2010 relatif à l'Autorité des normes comptables.

Chaque commission spécialisée comprend un président et un vice-président désignés par le président du collège parmi les membres de celui-ci, ainsi que sept membres choisis selon leurs compétences.

c) Le comité consultatif

Le comité consultatif est composé quant à lui de vingt-cinq représentants du monde économique et social, dont deux représentants des syndicats des salariés, nommés pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du président du collège. Ce dernier préside les réunions de ce comité qui doit se réunir au moins une fois par an et qui sont par ailleurs ouvertes aux membres du collège. Elles sont l'occasion pour le président de présenter un rapport d'activité et un programme de travail annuel sur lequel le comité peut formuler des observations ⁽¹⁾.

d) Les services et autres intervenants

Les services sont dirigés par un directeur général, nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du président du collège. Il est chargé de la gestion administrative, de la préparation et du suivi des travaux techniques ainsi que de toute question qui pourrait lui être confiée par le collège. Ainsi, les projets de règlement, d'avis, de prise de position, d'étude et de recommandation de l'ANC sont préparés par les services sous la direction du directeur général. Il assiste aux réunions des différentes formations de l'Autorité. Il propose l'organisation des services qui doit être arrêtée par le collège ⁽²⁾. Selon le règlement intérieur, il présente annuellement au collège le projet de budget de l'exercice suivant et, en cours d'année, un point sur l'exécution du budget de l'exercice en cours (article 6 – Dispositions diverses).

Un représentant de la Direction générale des finances publiques peut prendre part, sans voix délibérative, aux débats des formations de l'ANC. De même, lorsqu'une question à l'ordre du jour d'une de ces formations est du ressort de l'administration de l'État, un représentant de cette administration peut prendre part aux débats, toujours sans voix délibérative. Le président du collège, les présidents des commissions spécialisées, ainsi que le directeur général peuvent appeler à prendre part aux travaux toute personne dont ils jugent le concours utile ⁽³⁾.

Dans l'exercice de ses missions, l'ANC est assistée de rapporteurs et peut, en tant que de besoin, faire appel à des collaborateurs occasionnels appartenant ou non à l'administration ⁽⁴⁾.

2. Missions et prérogatives de l'ANC

a) Le champ d'action de l'ANC

Selon l'article 1^{er} 1^o de l'Ordonnance du 22 janvier 2009, les missions de l'ANC concernent « *les personnes physiques ou morales soumises à l'obligation légale d'établir des documents comptables conformes aux normes de la comptabilité privée* ». L'ANC, en l'espèce, collabore étroitement au processus d'élaboration des règles relatives aux comptes

(1) Article 4 du décret du 15 janvier 2010.

(2) Articles 8 et 9 du décret du 15 janvier 2010.

(3) Article 6 du décret du 15 janvier 2010.

(4) Article 9 al. 2 du décret du 15 janvier 2010.

publics, suivant une logique de rapprochement entre les normes publiques et privées qui n'est pas propre qu'à la France.

Ainsi, le président de l'ANC et deux membres de son collège participent au collège du Conseil de normalisation des comptes publics (CNC), créé par l'article 115 de la loi de finance rectificative pour 2008, et chargé d'émettre des avis préalables sur tous les projets de normes comptables applicables aux personnes publiques et privées exerçant une activité non marchande et financée majoritairement par des ressources publiques, notamment des prélèvements obligatoires. Au sein de cette instance, un comité composé paritairement de membres du CNC et de l'ANC est chargé de « *développer la convergence des normes comptables publiques et privées* »⁽¹⁾.

L'ANC entretient donc une étroite synergie avec le CNC, tout en prenant acte de la distinction qui subsiste entre les pratiques de la régulation financière et les règles applicables à la comptabilité publique.

Enfin, l'ANC est désormais l'instance unique qui représente la France au plan international et européen, dans une période stratégique⁽²⁾. Cette représentation passe par la participation aux rencontres de l'organisme référent en la matière, l'IASB, et par des prises de positions en réponse aux différentes consultations qu'il peut lancer. L'ANC participe aussi aux réunions de ses homologues, les *National standards setters* (NSS), ainsi qu'aux réunions organisées dans le cadre de l'*European financial reporting advisory group* (EFRAG) et plus particulièrement de son *Technical expert group* (TEG). Par ailleurs, l'ANC contribue au financement des organisations internationales et européennes compétentes⁽³⁾, et contribue à la collecte de fonds auprès des parties prenantes, ainsi qu'au développement des activités de recherche.

b) Les instruments de la régulation comptable

L'ANC édicte l'intégralité des règles relatives à la présentation des comptes et à la définition de leur contenu. Elle agit ainsi par des propositions, des avis, des prises de position, des recommandations et des règlements.

Tournée vers les professionnels, l'ANC peut être saisie par toute personne intéressée par les questions de comptabilité ; il faut noter que l'ancien CNC était souvent interrogé directement par des commissaires aux comptes et experts comptables, ou par l'intermédiaire des autres commissions compétentes⁽⁴⁾ : cette pratique devrait subsister avec l'ANC.

Le rôle principal de l'ANC est d'élaborer les projets de règlements comptables ; ceux-ci « sont publiés au journal officiel après homologation par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'économie, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre du budget » (article 4 de l'Ordonnance n°2009-79). Cette homologation par arrêté se situe dans le prolongement des pratiques antérieures ; en effet, l'article 6 de la loi n°98-261 du 6 avril

(1) Art. 136 VII de la Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 modifié par la Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 – art. 108.

(2) Crise financière, processus de convergence IFRS (Europe, Japon, Chine, Canada)-US GAAP (Etats-Unis), évolution du processus d'adoption des normes au niveau du cadre européen...

(3) International accounting standards committee foundation (IASCF), International accounting standards board (IASB), European financial reporting advisory group (EFRAG).

(4) Commission des études comptables de la compagnie nationale des commissaires aux comptes, Commission du droit comptable du conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

1998 portant réforme de la réglementation comptable prévoyait la même procédure⁽¹⁾ pour rendre exécutoires les règles édictées par l'Autorité.

L'ANC, dans une fonction de veille, synthétise et coordonne « *les travaux théoriques et méthodologiques conduits en matière comptable* » afin de proposer des mesures « *sous forme d'études et de recommandations* » (Article 1, 4°). Aussi peut-elle donner un avis éclairé sur « *toute disposition législative ou réglementaire* » concernant sa mission (2°), même si cela concerne les normes comptables publiques. Enfin, il est précisé que l'ANC peut émettre « *des avis et prises de position dans le cadre de la procédure d'élaboration des normes comptables internationales* », que ce soit « *de sa propre initiative ou à la demande du ministre chargé de l'économie* » (3°); c'est la fonction consultative.

3. Le statut composite de l'ANC

Au regard des critères retenus par le rapport du Conseil d'État de 2001 sur les AAI⁽²⁾, il apparaît que l'ANC, expressément qualifiée d'« *autorité* » par l'habilitation législative et l'ordonnance qui l'a instituée, mais ni d'« *indépendante* » ni d'« *administrative* », se situe à mi-chemin d'une AAI et d'une simple commission consultative⁽³⁾.

a) L'ANC, une nouvelle autorité publique

Tout d'abord, la qualification d'Autorité ne peut être considérée comme étant primordiale, mais elle semble justifiée par le fait que cette institution dispose de l'exclusivité et de la spécificité dans son domaine.

Le dispositif précédent était fondé sur le Conseil national de la comptabilité (CNC) qui n'avait qu'un rôle consultatif, et le Comité de la réglementation comptable (CRC) dont la fonction était d'établir « *les prescriptions comptables générales et sectorielles* »⁽⁴⁾. Par la fusion des deux anciennes institutions, l'ANC s'impose comme une structure unifiée de gouvernance, une Autorité pleine et entière.

La mission dont elle est investie lui confère une des caractéristiques spécifiques des établissements publics, le principe de spécialité, sans pour autant qu'elle soit qualifiée comme telle. L'ANC fait donc partie de l'univers administratif et c'est incontestablement une institution de nature publique dans la mesure où elle agit au nom et pour le compte de l'État ; lorsque l'ANC est représentée dans les instances internationales, cette responsabilité est notamment assurée par le Directeur général du trésor public ou son représentant qui y siège en tant que commissaire du Gouvernement.

Enfin, l'année 2009 a été l'occasion pour le CNC de publier son premier rapport d'activité, préfigurant ainsi une nouvelle manière de fonctionner pour la future Autorité ; le règlement intérieur de celle-ci précise dans son article 3 que « *le rapport d'activité de l'ANC*

(1) Cet article prévoyait en outre une homologation des règlements adoptés par le Comité par arrêté « lorsqu'ils sont relatifs aux institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, ou aux organismes régis par le code de la mutualité, du ministre chargé de la sécurité sociale ».

(2) Conseil d'État, « *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes* », Rapport public, La documentation française, 2001, Paris.

(3) Pour une autre approche institutionnelle de la notion d'AAI : « *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet non identifié* », Rapport de M. Patrice GELARD, déposé le 15 juin 2006, fait au nom de l'office parlementaire de l'évaluation de la législation, n°3166, Assemblée nationale, n°404, Sénat.

(4) Article 1^{er} premier alinéa de la loi n°98-261 du 6 avril 1998 portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière (Abrogé).

pour l'année précédente est présenté en mars au comité consultatif » et qu'un procès-verbal établi à l'issue de chaque séance est diffusé sur le site Internet de l'ANC ⁽¹⁾. Cette volonté de transparence accompagne une certaine expression de l'indépendance.

b) La nécessaire adaptation au contexte international de régulation

Depuis la réforme de 1996-1998, l'État s'est engagé concrètement dans un processus d'harmonisation internationale, bouleversant la conception traditionnelle des règles comptables « à la française ». ⁽²⁾

En effet, le processus de normalisation des règles comptables s'est élevé au dessus des instances nationales, ce qui a parfois été considéré comme une menace pour la défense des intérêts nationaux dans de nombreux secteurs. La création d'une autorité susceptible de se faire entendre au niveau mondial permet d'adapter l'action publique à ce nouvel environnement international.

La création de l'ANC semble suivre une logique d'adaptation au nouveau contexte de coopération scientifique dans une période de crise économique et de suprématie américaine dans le développement des normes internationales. Ces règles s'appuient notamment sur les principes énoncés par les textes dédiés à la lutte contre la corruption, comme la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ⁽³⁾ ainsi que la Recommandation qui a suivi récemment ⁽⁴⁾, ou encore les sources abondantes de la lutte contre le blanchiment ⁽⁵⁾.

S'il est clair que l'ANC a vocation à relayer les normes internationales applicables sur le territoire national, il est également souhaitable que l'ANC puisse promouvoir les avancées doctrinales développées en son sein ; cette période sensible est une occasion pour l'ANC d'investir la scène internationale, et pour ses experts de faire partager les idées issues de la doctrine française.

Toutes ces caractéristiques confèrent donc à l'ANC une forme de « pouvoir de régulation » dans le domaine dont elle est coresponsable.

c) L'absence des critères statutaires de l'indépendance

Le domaine comptable étant en partie lié aux intérêts fiscaux de l'État, se pose avec une certaine acuité la question de l'indépendance de l'organe.

La réforme de 2007 avait laissé apparaître la possibilité d'une rupture statutaire radicale entre le CNC et l'ANC ⁽⁶⁾. Concernant le critère de l'indépendance, la mutation n'a cependant pas marqué de bouleversement dans la mesure où leur organisation est demeurée

(1) Adresse du site Internet de l'ANC : www.anc.gouv.fr

(2) B. COLASSE, P. STANDISH, « De la réforme 1996-1998 du dispositif de normalisation comptable », *Comptabilité-contrôle-audit*, T.4, vol.2, septembre 1998, p.5-27.

(3) La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales signée le 17 décembre 1997 et entrée en vigueur le 15 février 1999 rassemble actuellement 38 pays.

(4) Réglementation de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales publiée le 9 décembre 2009 à l'occasion du dixième anniversaire d'entrée en vigueur de la Convention du même nom.

(5) F. DEFFERRARD, « Les métamorphoses de la législation française anti-blanchiment », *Gazette du palais*, 24 octobre 2009, n°297, p.7.

(6) G. HEEM, « La réforme de la normalisation comptable française : simple modernisation ou rupture profonde ? », *Petites affiches*, 4 janvier 2008, n°4, p.11.

très proche, marquée par une expertise concertée couplée à une collégialité délibérative non directement décisionnelle.

S'agissant de la qualité des membres, la diversité et la compétence qui caractérisent le collège de l'ANC peuvent être perçues comme gages d'une certaine objectivité. Cependant, pour le Conseil d'État, ce sont les règles concernant le statut personnel des membres qui constituent « *la clé de voûte de l'indépendance d'une autorité* »⁽¹⁾.

En l'occurrence, les textes statutaires de l'ANC ne prévoient pas l'irrévocabilité des membres du collège, ni du président. La durée de mandat des membres du collège est de trois ans renouvelable et de six ans renouvelable une fois pour le président. Au regard des textes fondateurs, il n'y a pas de régime d'incompatibilité explicitement prévu mais une règle de simple déport au cas par cas, lorsqu'un membre du collège a informé le président d'un éventuel risque de conflit d'intérêt.

Outre la qualité des membres, ce sont les aspects financiers ainsi que les moyens humains mis à disposition qui aident habituellement à cerner les marges d'autonomie dont dispose l'autorité ; au cas d'espèce, force est de constater que la nature administrative de l'institution va de pair avec le caractère exclusivement budgétaire de ses ressources, malgré les propositions du rapport Lepetit : celui-ci proposait en effet un schéma calqué sur le modèle du Royaume-Uni, où le financement provient à la fois d'une subvention de l'État, d'un prélèvement sur les entreprises et d'un prélèvement sur la profession comptable.

Ce faisceau d'indices montre que l'État a plutôt choisi de ne pas faire de l'ANC une autorité complètement indépendante. On rappellera à cet égard que l'occasion a été récemment donnée à la Cour de justice des communautés européennes de se prononcer sur les critères de l'indépendance à propos d'une instance allemande équivalente à la CNIL ; la jurisprudence précise qu'« *en matière d'organe public le terme « indépendance » désigne normalement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté, à l'abri de toute restriction et de toute pression (...) la notion d'« indépendance » est renforcée par l'adjectif « toute », ce qui implique un pouvoir décisionnel soustrait à toute influence extérieure à l'autorité de contrôle, qu'elle soit directe ou indirecte* ».⁽²⁾

d) Pouvoir décisionnel et exercice d'une magistrature d'influence :

Le véritable pouvoir de décision de l'ANC tient dans sa capacité d'élaborer et d'adopter des règlements. Cependant, malgré l'occasion donnée par la réforme, l'État a choisi de conserver le pouvoir réglementaire : les règlements comptables ne sont considérés comme légaux qu'après une homologation ministérielle.

La pratique de l'homologation s'applique à des autorités indépendantes comme l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour son règlement général⁽³⁾, le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) pour les avis concernant les normes d'exercice professionnel⁽⁴⁾ ou encore l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour une grande partie de ses

(1) Conseil d'Etat, *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes, Rapport public, deuxième partie, 2001, Paris, p.291.*

(2) CJCE, C-518/07, « *Commission contre Allemagne* », 9 mars 2010.

(3) Article L621-6 du Code monétaire et financier.

(4) Article L821-1 du Code de commerce.

décisions ⁽¹⁾. Ce dispositif dévoile la relation partagée qui existe entre l'exécutif et certaines autorités considérées comme sensibles, mais souligne surtout le caractère ténu de l'indépendance.

Il est difficile d'affirmer qu'il existe réellement une tutelle administrative dans la mesure où on distingue mal l'autorité de tutelle. Par exemple, l'article 7 du décret n°2010-56 du 15 janvier 2010 relatif à l'ANC indique que le « *commissaire du Gouvernement dispose d'un délai de cinq jours ouvrés pour demander une seconde délibération au collègue* » mais sans que celle-ci permette au Gouvernement d'obtenir satisfaction en cas de désaccord persistant.

Toutefois, il est incontestable que la compétence règlementaire reste une prérogative des autorités ministérielles qui, par l'intermédiaire de l'homologation, exercent un contrôle des actes de l'ANC, à la fois de légalité et, le cas échéant, en opportunité. D'ailleurs, un éventuel recours pour excès de pouvoir pourra être porté devant le juge administratif contre l'arrêté d'homologation du règlement concerné, mettant en cause les ministres qui ont signé l'acte et non l'Autorité.

En définitive, du point de vue de la nature juridique des actes, l'ANC exerce surtout un « pouvoir d'influence » par le biais de ses prescriptions générales, et notamment à travers ses avis, recommandations, propositions ou prises de position.

L'ANC ne dispose donc pas de véritable pouvoir règlementaire, mais elle est également privée de pouvoir de sanction ; en effet, l'institution a pour rôle d'élaborer des règles générales et non de sanctionner le non respect de celles-ci ou de prononcer des mesures individuelles. Ce contrôle peut être tantôt juridictionnel, tantôt disciplinaire. S'il peut être assuré par les juridictions compétentes, ce sont aussi et surtout les AAI comme le H3C, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) ⁽²⁾ ou l'AMF ⁽³⁾ qui sont chargées de sanctionner le non respect des règles comptables dans leur domaine de compétences respectives.

*

* *

En conclusion, l'ANC présente une structure collégiale et étoffée similaire à celle des AAI, et ses règles de fonctionnement révèlent une ouverture aux spécialistes et aux professionnels caractéristique des nouveaux modes de pilotage de l'action publique. Cependant, l'État reste très présent dans cette nouvelle organisation. Dépourvue des principales qualités d'une AAI définies par le Conseil d'État, notamment l'indépendance de ses membres ou l'activité décisionnelle, elle apparaît finalement comme une instance consultative constituée de représentants de l'État et d'experts compétents ainsi que d'une capacité délibérative lui conférant une magistrature morale sur le territoire national et la désignant comme interlocuteur légitime des nouveaux foyers de la gouvernance comptable internationale.

(1) *En effet, sont soumises à homologation les décisions portant sur les conditions générales d'autorisation, d'exploitation et de sûreté des installations nucléaires, l'hygiène et la sécurité des travailleurs et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, la protection contre les rayonnements ionisants, la création ou l'arrêt d'installations nucléaires de base ou l'autorisation de rejets d'effluents radioactifs liquides ou gazeux.*

(2) *Articles L612-43 et suivants du Code monétaire et financier.*

(3) *Article L621-22 du Code monétaire et financier.*

ANNEXE N° 23
ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

Allemagne.....	415
Italie.....	424
Espagne.....	431
Suède.....	439

Questionnaire

Dans les six pays suivants : Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Suède et États-Unis :

- 1) Quels sont les organismes qui se rapprochent le plus des neuf autorités administratives indépendantes françaises suivantes : Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers (AMF), Autorité de sûreté nucléaire (ASN), Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Haute autorité de santé (HAS), Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ?
- 2) Remplir pour les organismes étrangers mentionnés à la question n° 1 le tableau figurant en fin de questionnaire.
- 3) Quelles sont les autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine de la protection des droits des citoyens (*Ombudsman*...)? Quel est le partage des compétences notamment dans les domaines suivants : relations entre les usagers et les administrations publiques, contrôle des lieux privés de liberté, contrôle de la déontologie des services de sécurité, accès aux documents administratifs, voire au-delà de la sphère administrative, protection des droits des enfants, protection des données à caractère personnel, lutte contre les discriminations, droits de l'Homme, problèmes éthiques notamment en matière des sciences de la vie et de santé... ?
- 4) La régulation des secteurs de l'audiovisuel (radio, télévision...) et des communications électroniques (téléphonie, Internet...) est-elle remplie par une ou plusieurs autorités administratives indépendantes ? Existe-t-il une législation ou une réglementation des « contenus » dans ces domaines ? Si oui, les deux fonctions de surveillance des « contenus » et des « réseaux » sont-elles remplies par une ou plusieurs autorités ? Un organisme est-il spécifiquement compétent en matière de protection des droits d'auteur sur Internet et si oui lequel ?

- 5) Pour le domaine de la régulation économique :
- Y a-t-il une seule autorité de régulation de la concurrence pour l'ensemble des activités économiques ou plusieurs autorités de régulation sectorielle (par exemple pour les secteurs issus d'un monopole d'État) ?
 - La fonction de régulation des opérateurs économiques est-elle remplie par la même autorité que celle traitant des réclamations des usagers ou clients (exemples : énergie, communications électroniques...) ?
- 6) Le fonctionnement de la vie démocratique (élections, financement des campagnes électorales, financement des partis politiques, sondages...) est-il surveillé par une ou plusieurs autorités indépendantes ? Laquelle ou lesquelles ? Le découpage de la carte électorale est-il en tout ou en partie de la compétence d'une autorité indépendante ? Si oui laquelle ?
- 7) Comment est organisé le débat public (participation, enquête publique, conférences de citoyens...), par exemple pour les grands projets d'infrastructure ayant un impact en terme de développement durable ? Y a-t-il une autorité indépendante et si oui laquelle ? Quelles sont ses relations avec le Parlement ?
- 8) Quelles sont les autorités indépendantes en matière de santé ? Les fonctions d'autorisation de mise sur le marché (AMM) et de préconisation du bon usage des médicaments et autres dispositifs médicaux sont-elles exercées par une ou plusieurs autorités ?
- 9) Quelle est la tendance récente en matière d'autorités administratives indépendantes : accroissement de leur nombre, regroupements et effort de rationalisation, suppressions... ?

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN ALLEMAGNE

SOURCE : *DEUTSCHER BUNDESTAG*

Résumé

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) du Parlement français a demandé au Bundestag, par l'intermédiaire du Centre européen de documentation et de recherche parlementaire (CERDP), de lui fournir des informations concernant les autorités administratives indépendantes en Allemagne.

À l'instar de la France, l'Allemagne a mis en place des institutions indépendantes pour la réglementation des grands domaines économiques et juridiques, qui sont organisées au niveau gouvernemental et relèvent, pour la plupart, d'un ministère, mais qui en l'espèce statuent en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Leur mission consiste à établir un équilibre entre d'une part, le libre jeu du marché dont jouissent les entreprises et d'autre part, les intérêts et la protection des consommateurs. Toutefois, il existe une différence qui tient à la structure fédérale de l'Allemagne. Dans les domaines dans lesquels les *Länder* sont dotés de la compétence législative, chaque *Land* dispose en principe de sa propre autorité administrative ; en d'autres termes, il n'existe donc pas d'autorité fédérale centrale.

Les réponses au questionnaire soumis par le CEC sont apportées ci-après :

Institutions allemandes correspondant aux neuf autorités réglementaires françaises suivantes :

Autorité de la concurrence – L'Office fédéral de lutte contre les ententes (*Bundeskartellamt*) est une autorité de régulation de la concurrence indépendante, qui a pour mission d'assurer la protection et la surveillance de la libre concurrence⁽¹⁾. L'Office fait partie des autorités fédérales centrales indépendantes. D'un point de vue opérationnel, il relève du domaine de compétence du ministère fédéral de l'Économie et de la technologie (article 51, premier paragraphe, *GWB*).

L'Office fédéral de lutte contre les ententes exerce une surveillance eu égard aux pratiques abusives des agents économiques, contrôle les opérations de fusion et statue sur les ententes. Par ailleurs, l'Office assure la protection juridique des soumissionnaires dans le cadre des procédures de marchés publics passés par la République fédérale d'Allemagne (articles 97 et suiv. *GWB*). L'Office fédéral de lutte contre les ententes statue en toute indépendance, c'est-à-dire en dehors de toute influence du ministère fédéral de l'Économie. En tant qu'autorité de tutelle, ce dernier ne dispose que d'un droit général d'injonction (article 52 *GWB*)⁽²⁾. L'Office fédéral de lutte contre les ententes peut infliger des pénalités financières à l'encontre d'une entreprise et bénéficie d'un pouvoir de disposition.

(1) Article 48, premier paragraphe, de la loi sur la concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*, *Journal officiel (BGBl)* 2005 I p. 2114 ; outre l'Office fédéral de lutte contre les ententes, les autres autorités de réglementation de la concurrence sont le ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie et les instances suprêmes régionales compétentes en la matière (ministères des *Länder*).

(2) En vertu de l'article 42 de la loi sur la concurrence (*GWB*), le ministère fédéral de l'Économie peut, dans certaines conditions, autoriser une fusion interdite par l'Office fédéral de lutte contre les ententes. Il a donc dans ce cas le pouvoir d'annuler une décision de l'Office fédéral.

Autorité des marchés financiers (AMF) - L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin*)⁽¹⁾ est chargée de veiller à la stabilité et à l'intégrité des marchés financiers allemands. S'il s'agit effectivement d'une autorité indépendante, elle est néanmoins soumise au contrôle juridique et technique du ministère fédéral des Finances (article 2 de la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers) ; en d'autres termes, ce dernier s'assure de la légalité et de l'opportunité de ses décisions. La BaFin jouit d'une indépendance financière puisqu'elle est financée exclusivement par les droits et prélèvements acquittés par les entreprises et institutions placées sous sa surveillance (articles 13 et suiv. FinDAG). Ses compétences de surveillance s'étendent aux banques, aux prestataires de services financiers, aux assureurs et aux opérations sur les valeurs mobilières. La BaFin intervient également comme instance de recours des consommateurs et examine les infractions à la législation commises par les prestataires de services financiers. Elle est habilitée à prendre des dispositions réglementaires de contrôle des marchés financiers et à infliger des pénalités financières.

Autorité de sûreté nucléaire (ASN) – En Allemagne, la compétence de réglementation des centrales nucléaires appartient aux *Länder*. Le ministère fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) veille à l'application homogène des principes et des critères de sécurité. La réglementation des centrales relève donc de la compétence des gouvernements des *Länder*.

En revanche, l'Office fédéral de la radioprotection (*Bundesamt für Strahlenschutz, BfS*) est une autorité fédérale indépendante, qui relève du domaine de compétence du ministère fédéral de l'Environnement⁽²⁾. Il a pour mission de protéger l'homme et l'environnement naturel contre les dangers des rayonnements ionisants et non ionisants, en particulier dans le monde du travail. L'Office fédéral de la radioprotection s'acquitte de missions administratives dans les domaines de la prévention, de la radioprotection et de la sûreté des technologies nucléaires, et mène à cet effet des travaux de recherche.

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – Le Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*) veille à ce que les administrations publiques de l'État fédéral respectent les dispositions relatives à la protection des données⁽³⁾ (article 24 de la loi fédérale relative à la protection des données⁽⁴⁾). Il est nommé par le Bundestag, sur proposition du Gouvernement fédéral (article 22 BDSG), il est indépendant mais est néanmoins soumis au contrôle juridique du Gouvernement fédéral. Tout citoyen est en droit de saisir le Commissaire fédéral lorsqu'il estime que des autorités publiques ont porté atteinte à ses droits en matière de protection des données. Le Commissaire fédéral peut infliger un blâme en cas d'infraction, mais ne dispose d'aucun pouvoir de sanction⁽⁵⁾. Seules les autorités administratives compétentes, désignées en vertu de la législation de chaque *Land*, sont en droit d'infliger des pénalités financières.

Commission de régulation de l'énergie (CRE) – L'Autorité fédérale de régulation des réseaux d'électricité, de gaz, des télécommunications, des services postaux et des chemins de fer (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*) est une autorité indépendante, qui relève du ministère fédéral de l'Économie. Son mandat consiste à libéraliser et à déréglementer les marchés susnommés. À cette fin, elle dispose de droits d'information et d'enquête, mais aussi d'un pouvoir de sanction (articles 65

(1) Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, *FinDAG* (BGBl. 2000 I p. 1310).

(2) En vertu de la loi portant établissement de l'Office fédéral de la radioprotection (BGBl. 1989 I p. 1830).

(3) Les Länder ont promulgué pour certains leur propre législation sur la protection des données.

(4) Bundesdatenschutzgesetz, *BDSG*, BGBl. 2003 I p. 66.

(5) Voir article 38, premier paragraphe, alinéa 5 BDSG, en vertu duquel l'autorité de contrôle est tenue de signaler les infractions constatées à l'autorité responsable des poursuites.

et suiv. de la loi relative à l’approvisionnement en électricité et en gaz⁽¹⁾). Ses décisions ne peuvent être contestées que par voie judiciaire, le ministère fédéral de l’Économie ne pouvant exercer aucune influence à cet égard. Il ne dispose que d’un droit général d’injonction (article 61 EnWG).

Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) – Les *Länder* sont compétents en matière de droit de l’audiovisuel, ce qui signifie que chaque *Land* décide lui-même du type de réglementation qu’il veut mettre en place. Le contrôle est exercé par des institutions indépendantes afin de garantir la liberté de l’audiovisuel. Il convient de faire une distinction entre audiovisuel public et audiovisuel privé. Les organismes de radiodiffusion publique sont, en particulier, tenus d’assurer une couverture équilibrée du territoire⁽²⁾. Les *Länder* ont chacun mis en place un Office régional de radiodiffusion (**Landesrundfunkanstalt**). Un Conseil de l’audiovisuel (**Rundfunkrat**)⁽³⁾ veille à ce que les organismes de radiodiffusion publique du *Land* respectent les dispositions générales de la législation ; ainsi, en Bavière, cet office est investi d’un éventail complet de compétences d’information, de consultation et de cogestion (articles 6 et suiv. de la loi bavaroise sur l’audiovisuel).

Les Commissions régionales de régulation des médias (**Landesmedienanstalten**), qui ne sont soumises qu’au contrôle juridique des gouvernements régionaux, statuent sur l’autorisation et la réglementation des organismes de radiodiffusion privée. Les licences de diffusion par câble sont attribuées en concertation avec l’Autorité fédérale de régulation des réseaux. Il est fréquent que des représentants des parlements régionaux siègent également au comité de surveillance des Commissions régionales de régulation des médias.

Haute autorité de santé (HAS) – Différentes instances assurent la réglementation du médicament en Allemagne, en l’occurrence : l’Institut fédéral de réglementation des médicaments et produits médicaux (**Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, BfArM**), l’Institut fédéral de réglementation des vaccins et sérums (**Paul-Ehrlich-Institut, PEI**) et l’Office fédéral de protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire (**Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, BVL**) (article 77 de la loi relative aux médicaments⁽⁴⁾). Le BfArM et le PEI relèvent du ministère fédéral de la Santé et ont compétence pour l’autorisation de mise sur le marché et la surveillance des médicaments et des vaccins. Le BVL est compétent pour autoriser la mise sur le marché des médicaments à usage vétérinaire.

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité – Afin de transposer dans son droit les directives de l’Union européenne en matière de lutte contre les discriminations, l’Allemagne a mis en place une Autorité de lutte contre les discriminations (**Antidiskriminierungsstelle**) au niveau de l’État fédéral. Cette autorité relève du domaine de compétence du ministère fédéral de la Famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, mais elle est indépendante dans son action (article 26, premier paragraphe, troisième phrase de la loi générale relative à l’égalité de traitement⁽⁵⁾). Elle vient en aide aux personnes qui veulent faire respecter leurs droits. Toutes les administrations publiques de l’État fédéral sont tenues d’être solidaires de l’action de l’Autorité de lutte contre les discriminations.

(1) Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (EnergieWirtschaftsgesetz), *EnWG*, *BGBI.* 2005 I p. 1970, 3621.

(2) Le texte fondamental que constitue le traité d’État sur la radiodiffusion a été signé par l’ensemble des 16 *Länder*.

(3) La composition des Conseils de l’audiovisuel varie en fonction des *Länder*. En Bavière, par exemple, toutes les organisations importantes du monde politique, philosophique et de la société doivent être représentées parmi les 47 membres que compte le Conseil de l’audiovisuel. Le parlement régional y délègue 12 représentants, le Gouvernement de l’État de Bavière un seul.

(4) Arzneimittelgesetz, *AMG*, *BGBI.* 2005 I p. 3394.

(5) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, *AGG*, *BGBI.* 2006 I p. 1897.

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) – Le mandat de l’Autorité fédérale de régulation des réseaux (*Bundesnetzagentur*) s’étend aux télécommunications et aux services postaux. Voir plus haut les remarques formulées à ce propos.

Tableau (voir annexe)

Instances arbitrales en matière de droits civils

Exécution judiciaire – L’exécution judiciaire est du ressort des *Länder*. Les instances législatives régionales sont compétentes pour déterminer les modalités de réglementation. Le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie a été le premier, en 2007, à nommer un médiateur pour l’exécution des peines (*Ombudsman für den Strafvollzug*), chargé d’enquêter sur les griefs formulés par les détenus et le personnel pénitentiaire.

Police – En leur qualité de fonctionnaires, les policiers relèvent du droit disciplinaire applicable aux fonctionnaires. Tout manquement à leurs devoirs et attributions donne lieu à des poursuites dans le cadre de procédures disciplinaires et pénales.

Droit à l’information – La loi sur le droit à l’information⁽¹⁾ garantit à chaque individu l’accès aux documents officiels de l’État fédéral. Aucun rapport entre les informations souhaitées et la qualité du demandeur n’est exigé. En cas d’atteinte au droit à l’information, le Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l’information (article 12, premier paragraphe, IFG) peut être saisi.

Droits des enfants – Les Offices pour la jeunesse (*Jugendamt*) des communes et des arrondissements (*Landkreis*) sont les interlocuteurs en matière de protection de l’enfance et de la jeunesse. La plupart des *Länder*, à l’instar de la Saxe-Anhalt, par exemple, ont désigné un Commissaire aux droits de l’enfant (*Kinderrechtsbeauftragter*), dont la mission est de renforcer les droits des enfants.

Protection des données – Voir plus haut les remarques formulées à propos du Commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l’information.

Lutte contre les discriminations - Voir plus haut les remarques formulées à propos de l’Autorité de lutte contre les discriminations.

Droits de l’homme – La protection des droits de l’homme et du citoyen relève au premier chef des tribunaux. Les commissions des pétitions des parlements régionaux reçoivent les plaintes déposées par les citoyens à l’encontre de l’administration publique. De nombreux *Länder* (dont le Mecklembourg-Poméranie orientale et la Rhénanie-Palatinat) ont désigné un médiateur.

Sciences du vivant – Le Conseil d’éthique allemand (*Deutscher Ethikrat*) est un organe consultatif indépendant, qui « examine du point de vue de l’éthique, de la société, des sciences naturelles, de la médecine et du droit, les questions que posent la recherche et les progrès scientifiques, notamment dans le domaine des sciences du vivant, et leur application à l’homme, ainsi que leurs conséquences prévisibles pour l’individu et pour la société »⁽²⁾. Le Conseil émet des avis et des recommandations à l’intention des responsables politiques et du législateur.

(1) Informationsfreiheitsgesetz (IFG), BGBl. 2005 I S. 2722.

(2) Article 2, premier paragraphe, 1^{ère} phrase, de la loi portant établissement du Conseil d’éthique allemand, BGBl. 2007 I p. 1385.

Régulation des médias et des communications électroniques

L'Autorité fédérale de régulation des réseaux (**Bundesnetzagentur**) est compétente pour l'accès au marché et la surveillance des **opérateurs de téléphonie**.

Les Commissions régionales de régulation des médias (**Landesmedienanstalten**) sont chargées d'examiner les conditions requises pour l'admission de nouveaux diffuseurs de programmes de radio et de télévision. Elles exercent une surveillance sur les contenus (y compris sur Internet) en veillant au respect de la législation en vigueur, notamment en matière de sanctions et de protection de la jeunesse. Les infractions à la législation sur le droit d'auteur sont punissables, mais en principe, les poursuites ne sont engagées que sur requête de la personne lésée. Au demeurant, les autorités de poursuites pénales instruisent, de leur propre initiative, les dossiers d'infraction à la législation sur le droit d'auteur.

Régulation économique

Dans son domaine d'action (lutte contre les ententes et les accords sur les prix), l'Office fédéral de lutte contre les ententes (**Bundeskartellamt**) est compétent pour l'ensemble des secteurs économiques. Il existe par ailleurs différentes instances réglementaires en fonction des secteurs : l'Autorité fédérale de régulation des réseaux d'électricité, de gaz, des télécommunications, des services postaux et des chemins de fer, les Commissions régionales de régulation des médias, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, etc. (voir plus haut, point 2.1, pour les remarques formulées à ce propos).

Les parties concernées peuvent porter les faits à la connaissance de l'une des instances ci-dessus, laquelle est tenue de transmettre.

Participation démocratique

Financement des partis politiques – Le Président du Bundestag examine les rapports de gestion que sont tenus de soumettre les partis politiques (article 23 bis de la loi sur les partis politiques⁽¹⁾), dans lesquels il leur incombe de rendre compte de leurs ressources et des dons reçus.

Découpage des circonscriptions électorales – Le code électoral fédéral⁽²⁾ fixe le cadre des conditions auxquelles doivent satisfaire les circonscriptions électorales. C'est dans ce cadre que les responsables régionaux des opérations électorales déterminent le découpage des circonscriptions. À l'issue de chaque scrutin, les responsables régionaux (s'agissant de l'État fédéral, la Direction fédérale des élections) vérifient la légalité des élections (y compris au regard du découpage électoral) et introduisent, le cas échéant, une demande d'invalidation de leurs résultats. Le Directeur fédéral des élections est nommé par le ministre fédéral de l'Intérieur et la Direction fédérale des élections constitue un organe indépendant.

Participation citoyenne

La Loi fondamentale ne prévoit de faire appel directement aux citoyens que dans quelques rares cas et notamment, d'organiser un référendum en cas de restructuration du territoire fédéral (Article 29, deuxième paragraphe de la Loi fondamentale). Toutefois, les *Länder* ont étendu les possibilités d'organiser une votation populaire et les citoyens peuvent y prendre part directement, en particulier au niveau communal.

Politique de santé

L'Institut fédéral de réglementation des médicaments et produits médicaux (**Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte**), l'Institut fédéral de réglementation des vaccins et sérums (**Paul-Ehrlich-Institut**) et l'Office fédéral de protection des

(1) Parteiengesetz, BGBl. 1994 I p. 149.

(2) Bundeswahlordnung, BGBl. 2002 I p. 1376.

consommateurs et de la sécurité alimentaire (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*) sont des institutions indépendantes, chargées de délivrer les autorisations de mise sur le marché des médicaments et d'en surveiller l'utilisation.

TABLEAU COMPARATIF (ALLEMAGNE)

Organismes allemands équivalents aux AAI françaises	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
1 – Bundeskartellamt (Bureau fédéral des cartels et des ententes)	Concurrence	- Surveiller les acteurs du marché - empêcher les comportements contraires à la libre concurrence - Contrôle des fusions - Contrôle des instances d'attribution des marchés publics fédéraux	2009 : environ 23 millions	Budget fédéral	environ 320	Indépendant Compétence juridique du ministère fédéral de l'Économie	Le Gouvernement fédéral transmet le rapport d'activité au Bundestag
2 – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (Agence fédérale de surveillance des services financiers)	Marchés financiers	- Surveillance des banques, des assureurs, des prestataires de services financiers, du commerce des valeurs mobilières - Examen des infractions - Bureau de réclamation des consommateurs victimes	2009 : environ 135 millions	Taxes et prélèvements	Au total environ 1.800	Compétence juridique et technique du ministère fédéral des Finances	Le Bundestag désigne des membres du conseil d'administration
3 – Gouvernements des Länder	Sûreté nucléaire	--	--	--	--	--	--
4 – Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Responsable fédéral de la protection des	Protection des données à caractère personnel /accès à l'information	- Surveillance du respect par l'État fédéral des règles en matière d'informatique et liberté - Possibilité de rappel à l'ordre - Aide aux victimes	2009 : environ 4,5 millions	Budget fédéral	2008: 67	Indépendant Compétence juridique du Gouvernement fédéral	- Elu par le Bundestag sur proposition du Gouvernement fédéral – Rapport d'activité tous les deux ans - Le Bundestag peut lui confier une expertise

Organismes allemands équivalents aux AAI françaises	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collège)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
données à caractère personnel et de la liberté d'information)							
5 – Bundesnetzagentur (Agence fédérale de réseau)	Electricité / Gaz / Télécommunications / poste / chemins de fer	<ul style="list-style-type: none"> - Libéralisation des marchés - Examen des situations existantes - Droits d'information - Adoption de sanctions 	2009 : environ 157 millions	Budget fédéral	environ 2.500	Indépendant Compétence juridique du ministère fédéral de l'Économie	Le Gouvernement fédéral transmet le rapport d'activité (biennal) au Bundestag
6 – Landesrundfunkanstalten/Landesmedienanstalten (Agences régionales de la radio-diffusion/agences régionales des médias)	Radio / Télévision / Internet	<ul style="list-style-type: none"> - Attribution des fréquences - Homologation des entreprises du secteur - Contrôle de licéité des programmes 	Aucune indication possible	Redevance	Aucune indication possible	Indépendant Compétence juridique des gouvernements des Länder	Organisation relevant du droit des <i>Länder</i> (en règle générale, les membres sont pour partie nommés par le Parlement régional)
7 – Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte/ Paul-Ehrlich-Institut/ Bundesamt für Verbraucherschutz	Surveillance des produits pharmaceutiques	<ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des établissements - Décision d'autorisation de mise sur le marché des médicaments - Interdiction de médicaments - Information du public - Conseil aux pouvoirs publics 	2009 : BfArM : environ 66 millions PEI : environ 51 millions BVL :	Budget fédéral	Aucune indication possible		--

Organismes allemands équivalents aux AAI françaises	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collège)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
und lebensmittelsicherheit (Institut fédéral des produits pharmaceutiques et médicaux/ Institut Paul Ehrlich/Office fédéral de la protection des consommateurs et de la sécurité des aliments)			environ 33 millions				
8 – Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Agence fédérale de lutte contre les discriminations)	Lutte contre les discriminations	- Médiation dans les cas de litige - Aide aux victimes	2009 : environ 3 millions	Budget fédéral	22	indépendante	Rapport sur les discriminations publié tous les quatre ans
9 – Bundesnetzagentur (Agence fédérale de réseau)	Cf. 5	--	--	--	--	--	--

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN ITALIE

A.- SOURCE : AMBASSADE DE FRANCE À ROME

I. Considérations générales

En Italie, il existe une dizaine d'autorités administratives indépendantes (AAI), organismes publics dotés d'une indépendance substantielle par rapport au Gouvernement, et qui se caractérisent par une autonomie organisationnelle, financière et comptable. La raison fondamentale de l'indépendance des autorités administratives est liée aux fonctions spécifiques de réglementation et de contrôle des règles relatives à différents secteurs présentant une sensibilité particulière. Afin de pouvoir remplir leurs missions, la loi attribue aux AAI des pouvoirs d'inspection et d'enquête, de sanction et de décision.

Le développement des AAI s'est amplifié sous le coup de nombreuses directives communautaires qui ont contribué, au cours des dernières années, à libéraliser des marchés jusqu'alors régis par des systèmes monopolistiques ou oligopolistiques, et qui ont nécessité la mise en place d'autorités de régulation. À titre d'exemple, c'est la charte des droits fondamentaux, adoptée à Nice et aujourd'hui reprise dans le Traité de Lisbonne, qui prévoyait la mise en place d'une autorité de contrôle indépendante chargée du respect des données personnelles.

Les AAI sont de divers types, répondent à des exigences spécifiques et sont généralement dotées de pouvoirs et compétences multiples, qui rendent difficile l'établissement d'une typologie uniforme. Pour autant, plusieurs grands traits communs peuvent être ébauchés :

En règle générale, elles ont des pouvoirs normatifs, notamment parce qu'elles interviennent dans des secteurs autrefois réglementés par l'État, qui une fois libéralisés, doivent être soumis à des règles, y compris pour réguler les rapports avec les usagers, ainsi que des pouvoirs d'adjudication et des pouvoirs de sanction.

La question de leur financement, généralement par les marchés qui relèvent de leurs compétences, ne va pas sans soulever des difficultés, et pose principalement la question de l'indépendance, mais également de leur fonctionnement. La CONSOB, l'AGCM et la COVIP bénéficient également d'une dotation du budget de l'État.

S'agissant des questions de nomination, trois modèles peuvent être distingués, qui permettent tous d'assurer des désignations de personnalités reconnues pour leurs compétences et indépendance, deux critères qui doivent guider le choix :

- nomination par des organes distincts du Gouvernement et qui remplissent des fonctions de garantie constitutionnelle (*cf.* Antitrust) ;
- nomination par le Parlement (*cf.* Autorité de garantie des communications) ;
- nomination par le Gouvernement, suivie d'une adoption formelle d'un décret pris par le Président de la République (*cf.* CONSOB, ISVAP).

II. Considérations spécifiques

1. *Le défenseur des droits civiques*, plus ou moins conçu sur le modèle de l'Ombudsman scandinave, est un organe doté de pouvoirs d'inspection et d'intervention, dont la fonction est d'assurer le bon déroulement des démarches des citoyens auprès des diverses administrations. Le défenseur peut notamment demander des informations, convoquer des fonctionnaires –avec la possibilité, le cas échéant, d'ouvrir des procédures disciplinaires à leur encontre examiner des documents ou imposer à l'administration une date butoir pour traiter le dossier d'un usager.

2. *L'autorité pour les services d'utilité publique* : La loi 481 de 1995 a institué deux autorités de régulation des services d'utilité publique, l'une pour l'énergie électrique et le gaz, l'autre pour les télécommunications.

L'autorité pour l'énergie électrique et le gaz (AEEG) a été instituée par la loi N. 482 du 14/11/1995 de libéralisation des marchés énergétiques (décrets-lois « Bersani » N. 79/99 sur l'électricité et « Letta » N. 164/2000 sur le gaz). L'autorité, dont le financement est assuré par une contribution prélevée sur les opérateurs énergétiques, régule et contrôle le secteur, au moyen d'inspections et de sanctions, conseille le Gouvernement et le Parlement, à qui elle présente un rapport annuel, fixe les tarifs et définit la qualité des services énergétiques ainsi que les conditions de remboursement aux consommateurs quand ces standards de qualité ne sont pas atteints.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'autorité collabore étroitement avec l'autorité garante de la concurrence (AGCM, *cf. infra*) en particulier en matière de concurrence en cas de violation des dispositions de la loi N. 287/1990 de la part de sociétés rentrant dans les secteurs de compétence de l'AEEG.

L'autorité se compose d'un président et de 4 membres (commissaires), nommés par un décret du Président de la République sur délibération du Conseil des ministres et sur proposition du ministre du Développement économique. L'AEEG n'a pas de mission en matière de politique énergétique ni de sécurité des approvisionnements, deux responsabilités dévolues au Gouvernement.

L'autorité de garantie des télécommunications (AGCOM), aujourd'hui régie par la loi 249 de 1997 qui régleme, cas unique parmi les pays de l'OCDE, le secteur des télécommunications, de la presse et de l'audiovisuel, conjointement à la loi 177 de 2005 relative à la radiotélévision, qui prévoit notamment, à l'article 10, que l'autorité doit assurer la libre concurrence entre opérateurs du marché et le respect des droits fondamentaux de la personne dans le secteur des communications. À cette fin, l'autorité dispose de pouvoirs de programmation, d'autorisation, de contrôle et de sanction.

3. *L'autorité garante de la concurrence et du marché (AGCM)*, plus communément appelée « *Antitrust* », a été instituée par la loi N. 287 de 1990 et vise à garantir la libre concurrence et le fonctionnement des marchés. Ses membres sont nommés pour un mandat de 7 ans non renouvelable. Elle jouit de pouvoirs d'enquête et de dénonciation et peut, en cas d'urgence, adopter des mesures conservatoires pour une durée déterminée.

4. *L'autorité de garantie et de protection des données personnelles (« Privacy »)* (loi 196 de 2003) veille au traitement des données personnelles, l'accent étant mis sur les données informatiques et bancaires, en vérifie la légitimité, et examine les saisines des usagers. Cette autorité doit également dénoncer les délits dont elle a connaissance.

5. *La commission de garantie pour la mise en œuvre du droit de grève* (loi 146 de 1990 modifiée par la loi 83 de 2000) vise à garantir la conformité des accords collectifs avec les principes et dispositions de la loi sur le droit de grève, et peut également intervenir dans

les conflits syndicaux. Elle dispose également de pouvoirs de conciliation dans les cas où les parties en présence ne parviennent pas à trouver un accord.

6. *L'autorité de vigilance sur les contrats publics en matière de travaux, de services et de fournitures* (loi 109 de 1994 modifiée par la loi 124 de 2006) est un organe collégial composé de 5 membres, nommés après accord entre le président de la Chambre des députés et le président du Sénat, qui élisent parmi eux un président. Elle veille sur les contrats publics, y compris d'intérêt régional, dans les secteurs ordinaires et spécialisés, en particulier, les principes de respect des procédures et de transparence en matière de choix des contractants, d'exécution des contrats et de respect des règles de concurrence dans les procédures d'appels d'offres.

7. *La commission nationale pour les sociétés et la bourse (CONSOB)* a été instituée par la loi N. 216 du 7 juin 1974 et a été dotée de la personnalité juridique et de la pleine autonomie par la loi NDEGRE281 de 1985. Elle a pour mission la protection des investisseurs, et l'efficacité, la transparence et le développement du marché mobilier. Elle a un rôle de réglementation (activités d'investissement des intermédiaires, obligations d'informations des sociétés cotées, opérations d'appels publics à l'épargne) et de contrôle (transparence des produits financiers, conformité de l'activité, efficacité des marchés). Le mandat du président et des quatre membres du collège est de 7 ans, non renouvelable. Ils sont soumis à un strict régime d'incompatibilité qui leur interdit toute activité professionnelle de conseil, d'administrateur ou d'associé. Aucun représentant de l'État ni des salariés ne siège au sein de la commission.

8. *L'institut pour la supervision des assurances privées et d'intérêt collectif (ISVAP)* est également dotée de la personnalité juridique. Ses membres sont proposés par le ministère du Développement économique, parmi des personnes d'une moralité indiscutable et indépendantes, ayant par ailleurs des connaissances techniques et administratives approfondies. Le mandat de son président est de 4 ans, renouvelable une seule fois. Le président et les membres du conseil d'administration ne peuvent occuper aucune autre activité. Elle a été instituée par la loi N. 576 du 12 août 1982 et a pour mission la supervision des entreprises d'assurances et de réassurances, mais également de l'ensemble des opérateurs soumis à la réglementation des assurances privées. Elle exerce de nombreux pouvoirs : autorisation d'exercice, prescriptions, vérifications, protection et répression, à travers l'adoption de réglementation nécessaire à une saine et prudente gestion des entreprises.

9. *L'agence pour la sécurité nucléaire* prévue par la loi N. 99 du 23 juillet 2009 devrait être créée de façon imminente après un long processus de discussions interministérielles en particulier entre le ministère du Développement économique, celui de l'Environnement et celui des Finances. Cette autorité aura un rôle central dans la mise en œuvre du programme nucléaire italien. Elle délivrera notamment les autorisations en matière de sites nucléaires, de certification et de constructions de nouveaux réacteurs et d'installations de stockages des déchets radioactifs. Elle assurera également le contrôle de l'ensemble des installations nucléaires (production d'énergie, installations de recherche, domaine médical). Elle devra assurer l'information des populations en particulier en matière de sûreté nucléaire. Elle sera constituée principalement d'experts de l'actuelle ISPRA (Institut de sûreté et protection contre le rayonnement ionisant qui dépend du ministère de l'Environnement) et d'experts de l'ENEA.

Elle sera dirigée par un conseil constitué de 5 membres, 2 nommés par le ministère du Développement économique, 2 par le ministère de l'Environnement, son président étant nommé par le Président de la République sur proposition du Président du Conseil. Bien que restant sous tutelle au plan politique en particulier pour ce qui sera des grandes orientations du programme nucléaire italien, cette autorité jouira d'une autonomie certaine. À noter qu'une collaboration étroite avec son homologue française est déjà programmée.

10. *L'autorité de garantie pour la surveillance des prix* autrement appelée « *Monsieur Prix* », a été instituée en 2007. Il est nommé par décret du Président du Conseil, sur proposition du ministre du Développement économique, pour une durée de 3 ans. Il doit notamment veiller au contrôle des prix, et sensibiliser les acteurs économiques, notamment les consommateurs.

11. *La Banque d'Italie* peut, aux termes de son nouveau statut de 2006, être considérée comme une AAI, son article 1^{er} affirmant que « *dans l'exercice de ses fonctions, la banque d'Italie et ses organes opèrent avec autonomie et indépendance dans le respect du principe de transparence et ne peuvent solliciter ou accepter d'instructions d'aucun sujet public ou privé* ». La Banque d'Italie veille au fonctionnement régulier du système de paiement, à la stabilité du système financier et à l'efficacité de la politique monétaire par la gestion directe des principaux circuits, grâce à ses pouvoirs d'orientation, de réglementation et de contrôle et à travers son action de supervision. Elle est responsable de la saine et prudente gestion des intermédiaires financiers, et de la stabilité globale et de l'efficacité du système financier.

12. *La commission de surveillance des fonds de pension (COVIP)* a été instituée en 1993 et a été dotée de la personnalité juridique en 1996. La COVIP est un organe collégial composé d'un président et de 4 commissaires, choisis pour leurs expériences et leurs compétences professionnelles. Ils sont nommés par décret du Président du Conseil sur proposition du ministre du Travail pour 4 ans renouvelables une fois. Parmi ses missions : autorisation d'activités des fonds de pension, contrôle de la bonne gestion technique et financière et du respect des principes de transparence. Elle peut appliquer des sanctions administratives.

La nature d'AAI de la commission de vigilance sur les fonds de pensions et du centre national pour l'information dans l'administration publique, de même que le statut du Conseil d'État et de la Cour des comptes, font l'objet de débats théoriques non conclusifs.

13. En ce qui concerne les discriminations, *l'UNAR (Institut national contre les discriminations raciales)* est l'organisme qui se rapproche le plus de la HALDE en France. Cet office pour la promotion de la parité des traitements et la lutte contre les discriminations, a été institué dans le cadre du département pour les droits et pour la parité du conseil des ministres, par le décret législatif N. 215/2004 du Gouvernement et suite à la directive européenne 2000/43/EC. Mais on ne peut pas le qualifier d'organisme indépendant.

14. Concernant la protection de l'enfance, et la fonction de « *Ombudsman* » pour l'enfance, un projet de loi (C2008) est en discussion aux commissions des Affaires constitutionnelles et des Affaires sociales du Sénat. Le « *défenseur des enfants* » devra être indépendant et être un professionnel reconnu des problématiques liées aux jeunes. Son mandat sera de quatre ans, renouvelable une fois et devra exercer son pouvoir en faveur des droits des mineurs à travers des propositions, des consultations, et de la transmission d'information.

Jusqu'à la mise en place de cette autorité, la figure la plus proche à l'autorité pour l'enfance est *l'Observatoire national pour l'enfance et l'adolescence*. Il a été créé par la commission du Parlement pour l'enfance par la loi N. 451/1997 et actuellement réglé par le décret du Président de la République N. 103 du 14-5-2007. Cet observatoire est présidé par le ministre du Travail et des politiques sociales et celui pour la Parité. Il ne peut donc pas être qualifié d'autorité indépendante.

15. L'équivalent de la Haute autorité de santé (HAS) en qualité d'organisme indépendant est *l'Institut supérieur de la santé (ISS)*. Ses domaines de compétence sont : la recherche, l'expérimentation, le contrôle, la consultation, la promotion et la formation. Elle

exerce des contrôles concernant les médicaments, les dispositifs médicaux pour le diagnostic, les vaccins et les produits destinés à l'alimentation. Elle met à jour l'inventaire national des substances chimiques et des composants dangereux pour l'évaluation du risque sanitaire.

16. En matière de médicaments, l'autorité qui exerce des fonctions indépendantes est l'*AIFA, Agence italienne du médicament*. C'est un organisme de droit public qui exerce ses fonctions sous la vigilance du ministère de la Santé et en accord avec les régions, l'ISS et d'autres instituts et associations scientifiques. Les objectifs de l'AIFA sont de :

« - garantir une politique unitaire du système pharmaceutique, en accord avec les régions,

- faciliter l'accès aux médicaments, particulièrement en cas de maladies rares,
- encourager une bonne utilisation des médicaments,
- favoriser les investissements en recherche et développement à l'intérieur du secteur pharmaceutique national,

- renforcer les relations avec les agences des autres pays et avec l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et avec les autres organismes internationaux. »

B.- SOURCE : CAMERA DEI DIPUTATI

Question 1.

● Autorité de la concurrence : *Autorita garante della concorrenza e del mercato* <http://www.agcm.it>

● Autorité des marchés financiers (AMF) : *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (CONSOB) <http://www.consob.it/mainen/index.html?mode=gfx>

● Autorité de sûreté nucléaire (ASN) : aucune

● Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : aucune

● Commission de régulation de l'énergie (CRE) : *Autorita per l'energia elettrica e il gas* <http://www.autorita.energia.it/it/index.htm>

● Haute autorité de santé (HAS) : aucune

● Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) : aucune

● Autorité de régulation des télécommunications électroniques et des postes (ARCEP) et Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* <http://www.agcom.it/>

Question 3.

Le Protecteur des données individuelles est une autorité indépendante créée par la loi 675/1996 sur la protection de la vie privée et par le décret-loi n° 196 du 30 juin 2003 portant code de la protection des données individuelles. Elle a pour mission de mettre en oeuvre les mesures relatives à la protection des droits et des libertés fondamentales ainsi qu'au respect de la dignité des personnes lors du traitement des données individuelles.

La loi confère les missions suivantes au Protecteur :

- a) veiller à ce que le traitement des données personnelles soit effectué en respectant la réglementation en vigueur, y compris lorsqu'il s'agit de mettre fin à la conservation de ces données ;
- b) examiner les plaintes et les recours présentés par les personnes concernées ou par des associations qui les représentent ;
- c) ordonner les mesures nécessaires afin que les organismes traitant les données le fassent dans le respect des textes en vigueur ;
- d) ordonner les mesures nécessaires afin que cesse le traitement illicite ou erroné de données ;
- e) promouvoir l'adoption de codes d'éthique ;
- f) proposer au Parlement comme au Gouvernement les mesures qui apparaissent nécessaires à l'amélioration des normes en vigueur ;
- g) rendre des avis dans les cas prévus par les textes ;
- h) sensibiliser le public au droit en vigueur notamment en matière de sécurité des données ;
- i) signaler les faits passibles de poursuites judiciaires dont il a connaissance ;
- j) tenir un registre du suivi des affaires suivies par ses services ;
- k) présenter un rapport annuel sur son activité au Parlement et au Gouvernement.

Le Protecteur exerce également une mission d'assistance et de surveillance en matière de traitement de données personnelles prévu par les traités et accords internationaux et les normes européennes.

Question 4.

La régulation du secteur audiovisuel et du secteur des télécommunications électroniques relève de la compétence d'une seule autorité, l'AGCOM (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*).

Le Code des télécommunications électroniques (décret-loi n° 259-2003) partage les compétences entre cet organisme et la direction des télécommunications du ministère du Développement économique : celle-ci est chargée de la définition des politiques dans ce domaine, alors que l'AGCOM est responsable de leurs mises en œuvre. Elle a un double rôle, d'une part en matière de contenu (licences, accès aux plateformes multimédias, pluralisme de l'information, respect des règles de compétition, droits de réponse inter alia) et d'autre part en matière d'infrastructures (interconnexions et accès aux réseaux, mise en œuvre du haut débit, numérotation téléphonique, etc.).

Les droits d'auteurs sur Internet relève de la compétence de la *Società italiane autori ed editori*, en application du décret-loi n° 68-2003.

Question 5.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato a un rôle central dans le domaine de la régulation économique : elle est responsable de la vérification d'accords pouvant éventuellement restreindre la concurrence, conduire à des abus de position dominante ainsi que de la supervision des accords de fusion et d'acquisition créant ou renforçant une position dominante.

En outre, cette autorité supervise la publicité, notamment la publicité comparative et assure une mission de protection des consommateurs.

Dans le domaine financier, l'autorité a une compétence partagée avec la CONSOB, la banque centrale et l'autorité de contrôle du secteur des assurances (ISVAP).

Question 6.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni organise le bon fonctionnement de la concurrence entre les différents opérateurs du secteur des télécommunications tout en garantissant les droits des usagers. Elle est en outre chargée du respect du pluralisme social, politique et économique des émissions de radio et de télévision : en application de la loi n° 28/2000, l'*Autorità*, en concertation avec la commission parlementaire de surveillance (qui fixe les normes relatives au secteur public de l'audiovisuel), détermine les principes régissant le pluralisme des diffusions du secteur privé de l'audiovisuel. Elle exerce son contrôle au moyen de son réseau local de surveillance du pluralisme.

En période électorale, la commission parlementaire et l'*Autorità* fixent chacune les règles propres ; l'*Autorità* exerce alors le contrôle dans son domaine de compétence via une unité administrative spécifiquement constituée à cette fin.

<http://www.agcom.it/>

Question 7.

Il n'existe pas en Italie d'autorité indépendante responsable de l'organisation de la participation des citoyens aux processus de décision en matière d'infrastructures ou de grands travaux. Cependant, le décret-loi n° 152/2006 modifié par le décret-loi n° 8-2008 met en œuvre les normes européennes en organisant l'information et l'expression des citoyens sur les projets ayant un impact environnemental, notamment au moyen de consultations et d'enquêtes publiques ; la plupart de ces projets sont pilotés par les collectivités territoriales, il est donc de leur compétence d'organiser cette participation.

Question 8.

Il n'existe pas d'autorité indépendante dans le domaine de la santé en Italie.

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN ESPAGNE

A.- SOURCE : AMBASSADE DE FRANCE À MADRID

Question 1.

Les organismes espagnols équivalents sont : la Commission nationale de la concurrence (CNC), la Commission nationale du marché des valeurs (CNMV), le Conseil de sûreté nucléaire, l'Agence espagnole de la protection des données (AEPD), la Commission nationale de l'énergie (CNE), le Conseil d'État des moyens audiovisuels (CEMA), l'Institut national de gestion sanitaire (INGESA), le Conseil de la non-discrimination pour raison raciale ou ethnique et la Commission du marché des télécommunications (CMT).

Question 2.

2.1 La Commission nationale de la concurrence

La Commission nationale de la concurrence (CNC) est chargée de préserver, garantir et promouvoir l'existence de la concurrence sur les marchés nationaux ainsi que de veiller à l'application cohérente de la loi sur la défense de la concurrence.

Domaines de compétence : son champ d'action recouvre l'ensemble des marchés et secteurs productifs de l'économie espagnole.

Pouvoirs : la loi sur la défense de la concurrence lui confère des fonctions tant d'instruction que de résolution relatives à toutes les procédures en matière de défense de la concurrence. La législation lui octroie également des fonctions d'arbitrage, des compétences consultatives ainsi que de promotion de la concurrence sur les marchés.

Financement : l'autorité détient un patrimoine propre, indépendant du patrimoine de l'État. Parmi ses principales sources de financement, on retient les taxes, les assignations du budget général de l'État et les transferts provenant de l'administration centrale.

Effectifs employés : elle se compose de deux organes distincts, la direction de recherche et le conseil qui réalisent en toute indépendance leurs fonctions respectives d'instruction et de résolution sous la supervision et la coordination du président de l'institution. Les deux organes s'appuient sur des services communs.

Degré d'indépendance : il s'agit d'une institution indépendante du Gouvernement qui intègre les anciens services et tribunal de défense de la concurrence.

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.2 La Commission nationale du marché des valeurs

La Commission nationale du marché des valeurs (CNMV) est chargée de superviser et d'inspecter les marchés de valeurs espagnols et leur activité.

Domaines de compétence : l'action de la commission porte principalement sur les sociétés qui émettent ou offrent des valeurs pour les placer publiquement sur les marchés secondaires de valeurs ainsi que sur les entreprises prestataires de services d'investissement et les institutions d'investissements collectifs. Elle garantit la sécurité des transactions et la solvabilité du système.

Pouvoirs : elle veille à la transparence des marchés de valeurs espagnols et à la juste fixation des prix ainsi qu'à la protection des investissements.

Financement et effectifs : financée par le ministère de l'Économie et des finances, elle se compose de trois directions générales (entités, marchés, service juridique), six départements (contrôle interne, études, statistiques et publications, présidence, investisseurs, systèmes d'information et relations internationales) et d'un secrétariat général.

Degré d'indépendance : le ministère de l'Économie et des finances et le Gouvernement peuvent agir sur l'autorité dans la limite de la loi organique n° 24 du 28 juillet 1988.

Pouvoirs du Parlement : conformément à l'art. 1 du règlement du régime intérieur, il s'agit d'une entité de droit public dotée d'une personnalité juridique propre.

2.3 Le Conseil de sûreté nucléaire espagnol

Le Conseil de sûreté nucléaire espagnol est régi par un statut établi par son conseil et approuvé par le Gouvernement.

Domaines de compétence : il est reconnu comme le seul organe responsable de la sécurité nucléaire et de la radioprotection.

Pouvoirs : il a des pouvoirs en matière de surveillance de l'environnement et de contrôle des installations. Il contrôle les doses de rayonnement, apporte son soutien technique en cas d'urgence nucléaire ou radioactive et participe à la préparation des plans d'urgence. Il émet des projets de règlements et de normes. Il est enfin en lien étroit avec l'administration, le Parlement et les organismes similaires à l'international.

Financement : il détient un patrimoine propre, indépendant du patrimoine de l'État.

Effectifs : le conseil est assisté d'un secrétariat général.

Degré d'indépendance : organisme public et indépendant, il est doté de la personnalité juridique. Les relations entre les deux organes directeurs (le Conseil de la chambre sur la sécurité nucléaire et la Présidence) sont régies par les principes de coopération.

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.4 L'Agence espagnole de la protection des données

L'Agence espagnole de la protection des données (AEPD) a été instituée par la loi organique n° 15 du 13 décembre 1999.

Domaines de compétences : elle est chargée de veiller à ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques.

Pouvoirs : l'agence est chargée de veiller à la bonne application de la législation sur la protection des données notamment en ce qui concerne le droit à l'information, l'accès, la rectification, l'opposition ou l'annulation de données. Elle élabore des rapports et formule des propositions en vue d'améliorer la protection des données.

Financement : son budget est intégré à celui des budgets généraux de l'État.

Effectifs : elle comprend un directeur adjoint, un cabinet juridique, un service de presse, un secrétaire général d'inspection des données (assistants, inspecteurs et instructeurs), un secrétariat général du registre des données (charge des transferts, du code type, des fichiers privés et publics), un secrétariat général (chargé de l'informatique, de

l'attention au citoyen, des études, des ressources humaines et du budget) et un service des relations internationales (Europe, ibéro-Amérique).

Degré d'indépendance : il s'agit d'une entité de droit public dotée d'une personnalité juridique. L'agence agit en toute indépendance des administrations publiques dans l'exercice de ses fonctions.

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.5 La Commission nationale de l'énergie

La Commission nationale de l'énergie (CNE) a été instituée par la loi organique n° 34 du 7 octobre 1998, modifiée par le décret royal 1339/1999.

Domaines de compétence : elle veille principalement à la compétitivité et à la transparence dans les domaines de l'électricité, du gaz, des liquides et des hydrocarbures.

Pouvoirs : elle élabore des projets de loi qui sont soumis au Gouvernement (par exemple sur les tarifs de vente). Elle évalue la gestion financière, technique et administrative des entreprises de service public dans le domaine énergétique. Elle résout les conflits contractuels entre les entreprises. Elle planifie la politique énergétique. Elle garantit enfin la sécurité des usagers en inspectant les installations.

Financement : ses principales sources de financement sont les taxes qu'elle prélève pour ses services.

Effectifs : elle se compose d'un président, un vice-président, sept conseillers, un secrétariat, neuf directions spécialisées (service juridique, inspection, liquidations et compensations, administration, relations institutionnelles, électricité, gaz, pétrole, régulation et concurrence, marchés dérivés des énergies) et vingt-quatre sous-directions.

Degré d'indépendance : elle est rattachée au ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce qui exerce un contrôle sur ses activités.

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.6 Le Conseil d'État des moyens audiovisuels

Le Conseil d'État des moyens audiovisuels (CEMA) est régi par la loi organique générale sur la communication audiovisuelle n° 7 du 31 mars 2010.

Domaines de compétence : chargé de superviser et de réguler le domaine audiovisuel, le conseil veille au respect des droits, libertés et de la dignité humaine, il garantit la transparence des médias et le pluralisme des contenus et lutte contre toute forme de discrimination.

Pouvoirs : il veille au respect des droits et obligations établis par la loi audiovisuelle et la norme européenne. Il est chargé d'évaluer le marché audiovisuel, d'arbitrer les conflits entre les acteurs de services de communication audiovisuelle. Il peut enfin émettre des sanctions pécuniaires.

Financement : il détient un patrimoine propre, indépendant du patrimoine de l'État. Ses principales sources de financement sont les taxes qu'il peut prélever pour ses services ainsi que les assignations du budget général de l'État et les transferts provenant de l'administration centrale.

Effectifs employés : inconnus.

Degré d'indépendance : il s'agit d'une entité de droit public dotée d'une personnalité juridique propre. Elle agit en toute indépendance des administrations publiques dans l'exercice de ses fonctions.

Pouvoirs du Parlement : les membres du conseil sont élus par le Parlement à la majorité qualifiée (3/5e du Congrès des députés). Il est chargé de remettre un rapport annuel au Parlement dressant le bilan de ses activités ainsi que du marché audiovisuel.

2.7 L'Institut national de gestion sanitaire

L'Institut national de gestion sanitaire (INGESA) a été institué par le décret royal n° 840 du 2 août 2002. Il est à noter que l'autorisation de mise sur le marché des médicaments et produits sanitaires est assurée par une autre instance indépendante, l'Agence espagnole des médicaments et des produits sanitaires.

Domaines de compétence : l'Institut national de la santé a perdu sa mission historique de gestionnaire central et est remplacé par l'INGESA chargé de la sécurité sociale.

Pouvoirs : un transfert de compétences s'est opéré vers les communautés autonomes (1981-2001). L'institut s'occupe désormais des droits et obligations de l'INSALUD (surveillance, information et prévention en cas de risques sanitaires) mais aussi des prestations sanitaires au niveau des villes autonomes de Ceuta et Melilla. Il se charge également de faire appliquer la loi générale de santé n° 14 du 25 avril 1986.

Financement : il est financé par le ministère de la Santé.

Effectifs employés : l'INGESA se compose d'un conseil de participation, des commissions exécutives territoriales, de la direction et des sous-directions générales (attention sanitaire, économie et ressources humaines, intervention centrale) et des commissions territoriales pour les villes de Ceuta et Melilla (gestion des services périphériques).

Degré d'indépendance : il est rattaché au ministère de la Santé.

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.8 Le Conseil de la non-discrimination pour raison raciale ou ethnique

Le Conseil de la non-discrimination pour raison raciale ou ethnique a été institué par l'art. 33 de la loi organique n° 62 du 30 décembre 2003 en réponse à l'art. 13 de la directive européenne 2000/43 CE. Le décret royal n° 1262 du 21 septembre 2007 en fixe les modalités pratiques.

Domaines de compétence : le conseil a pour principale mission la promotion de l'égalité de traitement entre tous les citoyens.

Pouvoirs : il est habilité à recevoir des plaintes et à prêter assistance aux victimes de discriminations raciales ou ethniques, directes ou indirectes. Il publie des rapports indépendants ainsi qu'un mémoire annuel d'activités pour le ministère de l'Égalité.

Financement : il est financé par le ministère de l'Égalité.

Effectifs : il est représenté au sein des différentes administrations publiques territoriales, étatiques, autonomiques et locales, ainsi que par des représentants syndicaux et d'entreprise et des mouvements associatifs.

Degré d'indépendance : depuis 2008, il est rattaché au ministère de l'Égalité (secrétariat général des politiques d'égalité, direction générale contre la discrimination).

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

2.9 La Commission du marché des télécommunications

La Commission du marché des télécommunications (CMT) est régie par la loi 6/1996 sur l'ouverture à la concurrence des télécommunications.

Domaines de compétences : promotion de la concurrence, arbitrage et résolution des conflits.

Pouvoirs : elle est chargée d'attribuer les numéros de téléphone aux opérateurs et de veiller à leur usage adéquat, de soumettre des propositions au Gouvernement. Elle a enfin un pouvoir coercitif.

Financement : elle jouit d'une totale autonomie financière, organisationnelle et fonctionnelle.

Effectifs : inconnus.

Degré d'indépendance : elle est rattachée au ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce (secrétariat d'État aux télécommunications).

Pouvoirs du Parlement : inconnus.

Question 3.

– Le Défenseur du peuple (pour les relations entre les citoyens et les administrations publiques)

Institué en 1982, le défenseur du peuple est l'ombudsman espagnol (loi organique n° 3 du 6 avril 1981). Membre de la Fédération ibéro-américaine de l'ombudsman (FIO) créée en 1995, il a pour principale mission de protéger et de défendre les droits et libertés publiques des citoyens espagnols face aux possibles abus de l'administration de l'État (art. 103.1 de la constitution espagnole).

Élu à la majorité qualifiée par la chambre des députés et le Sénat pour cinq ans, il est parfaitement indépendant et autonome et bénéficie en outre de l'immunité tout au long de son mandat. Il est assisté par un premier et un second adjoint qui forment, conjointement au secrétaire général, l'assemblée de coordination et de régime intérieur. Le poste est actuellement occupé par M. Enrique Mugica Herzog qui achève son deuxième et dernier mandat en juillet 2010.

Son domaine de compétences s'étend à la totalité des organes et autorités de l'administration générale de l'État, des administrations des communautés autonomes et des administrations locales. Il concerne les domaines suivants : administrations judiciaire et pénitentiaire, sécurité, immigration, éducation, santé, affaires sociales et droit du travail, trésor public, transports et communications, environnement, urbanisme et logement.

Gérant les cas de mauvaise administration, il est habilité à recevoir les plaintes des citoyens (collectives ou individuelles). Il doit veiller à ce que l'administration résolve, expressément et selon la forme, les demandes et les recours qui lui ont été formulés.

L'action du défenseur du peuple a ses limites puisqu'il ne peut pas intervenir dans les cas suivants: absence d'intervention des administrations publiques, conflits entre particuliers, quand plus d'un an s'est écoulé depuis le moment où le citoyen a pris connaissance des faits faisant l'objet de sa plainte, dans le cas de plaintes anonymes ou de divergence avec la teneur d'une décision judiciaire. Il agit comme un organe exclusivement consultatif puisque ses recommandations n'ont aucune valeur contraignante pour les institutions.

– Le Défenseur du mineur : à l'échelle des communautés autonomes, le défenseur du mineur est chargé de promouvoir les droits de l'enfance et de faire respecter les

conventions internationales dans ce domaine. Tout comme le défenseur du peuple, il est habilité à recevoir les plaintes des citoyens. Plusieurs domaines entrent dans son champ d'action : l'exclusion sociale, la prévention des risques et la sécurité sur Internet, la lutte contre la violence à l'école, l'anorexie et la boulimie, l'aide aux enfants handicapés, etc.

Question 4.

La loi générale de communication audiovisuelle votée le 10 mars 2010 par le Sénat espagnol prévoit la création d'un Conseil d'État des médias audiovisuels (CEMA) qui sera chargé du contrôle des médias audiovisuels et de leur contenu. Il sera composé de sept conseillers, d'un président et d'un vice-président, tous nommés par le Gouvernement et approuvés par 2/3 des membres des chambres législatives.

Doté d'une véritable autorité, il veillera notamment au respect de la loi générale de l'audiovisuel. Il sera en charge de la régulation des médias audiovisuels. Il attribuera les licences de radio et de télévision, veillera à l'application de la législation télévision sans frontière. Il participera également à l'élaboration des lois audiovisuelles et aura la possibilité de sanctionner les transgressions de ces dernières.

D'autre part ce conseil sera juge en matière d'arbitrage, de médiation et d'autorégulation dans ce secteur audiovisuel. La création de ce Conseil d'État des médias audiovisuels (CEMA) devrait être effective dans les prochains mois.

En ce qui concerne le contrôle des communications électroniques (téléphone, Internet), il est exercé par différentes organisations privées ou publiques. Le ministère de la Culture espagnol veille au respect de la propriété intellectuelle. Le centre espagnol de droits reprographiques (CEDRO) veille à la défense des droits d'auteurs (de livres et de revues) et promeut leur utilisation légale.

Le contrôle des médias audiovisuels est relativement succinct en Espagne mais différents projets de création d'organismes de contrôle (comme évoqué ci-dessus) sont à l'étude dans le but de respecter les directives européennes en la matière.

Question 6.

L'ensemble de la vie démocratique en Espagne, notamment l'organisation des élections, le financement des partis politiques et des campagnes électorales mais aussi les instituts de sondages, est soumis à une autorité de surveillance indépendante, l'administration électorale, créée par la loi organique 5/1985 du régime électoral général (LOREG) qui se subdivise elle-même en 3 branches : les commissions électorales (*juntas electorales*), sur qui repose la régularité du processus électoral, et qui se divisent elles-mêmes en entités plus petites à compétences distinctes (centrale, provinciales, électorales de zones) en raison de la structure de l'État espagnol. Les commissions électorales sont les acteurs les plus importants dans la régulation des élections, les comités et sections électorales (*mesas y secciones electorales*), le bureau des listes électorales (*oficina del censo electoral*).

À noter : c'est le tribunal des comptes (*tribunal de cuentas*) qui est responsable du contrôle du financement des partis politiques.

S'agissant du mode de détermination de la carte électorale espagnole, le découpage est inscrit dans la constitution. Il est établi par province, c'est une nouvelle fois la structure de l'État qui est à l'origine de ce type d'organisation.

Le découpage de la carte électorale peut être contesté devant le tribunal constitutionnel.

Les instituts de sondages sont des organismes publics, qui relèvent de la loi organique de protection des données à caractère personnel d'Espagne, chargés de recueillir,

analyser et diffuser l'information statistique dans une province déterminée (ex : EUSTAT pour le pays basque). Il existe cependant un institut national de statistiques.

Question 7.

S'agissant de l'organisation du débat public, et ce plus particulièrement dans le cas d'un grand projet d'infrastructure ayant un impact en terme de développement durable (type ligne TGV ou AVE), la procédure espagnole est très similaire à celle de l'enquête publique française. Un projet est déposé par l'administration publique concernée et laissé à la libre consultation des citoyens, accompagné des documents pertinents pour le dossier. Les citoyens peuvent s'exprimer durant un mois sur le projet, en communiquant leur plaidoyer/réponse. Le projet peut alors être modifié ou non. Dans tous les cas, un délai est imparti pour poser un recours devant les tribunaux. Il ne semble pas y exister d'AAI réservée exclusivement au débat public (type Commission nationale du débat public en France).

Question 8.

En Espagne, l'Agence espagnole des médicaments et des produits sanitaires (AEMPS) est l'unique autorité indépendante de référence pour les citoyens et les professionnels de santé en matière sanitaire. Bien qu'étant rattachée au ministère de la Santé, l'agence est autonome dans ses prises de décisions. Elle a pour mission de garantir la qualité, la sécurité, l'efficacité, et l'accessibilité des médicaments et des produits sanitaires (à usage humain et vétérinaire). Son domaine de compétence s'étend depuis la recherche pharmaceutique jusqu'à la préconisation du bon usage des médicaments en passant par l'autorisation de mise sur le marché.

Elle est composée de deux organes d'inspection et de contrôle des médicaments : la sous-direction générale de l'inspection et du contrôle des médicaments est chargée de faire respecter les normes de fabrication en laboratoire des médicaments légaux (incluant les stupéfiants et les psychotropes) et illégaux. Le comité technique d'inspection, constitué des représentants des services d'inspection de l'agence espagnole et des organes compétents des communautés autonomes garantit quant à lui l'homogénéité des critères et des pratiques d'inspection au niveau national. Elle est composée d'une sous-direction générale, cinq départements spécifiques (inspection des normes de fabrication et des bonnes pratiques en laboratoire, contrôle des médicaments, stupéfiants et psychotropes, médicaments illégaux, inspection des bonnes pratiques cliniques et de pharmacovigilance), une unité de qualité et un secrétariat du comité technique d'inspection.

Enfin, tout comme l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), l'Agence espagnole est intégrée à l'Agence européenne des médicaments (EMA), organe décentralisé de l'Union européenne, chargé de l'évaluation scientifique des demandes d'autorisation européennes de mise sur le marché des médicaments (procédure centralisée).

B.- SOURCE : CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Question 1. Protection des données informatiques: *Agencia española de protección de datos*

<https://www.agpd.es/>

Autorité de la concurrence : *Comisión nacional de la competencia (CNC)*

<https://www.cncompetencia.es/>

Marchés financiers : *Comisión nacional del mercado de valores*

www.cnmv.es

Autorité monétaire : *Banco de España*

www.bde.es

Énergie : *Comisión nacional de energía*

www.cne.es

Sûreté nucléaire : *Consejo de seguridad nuclear*

www.csn.es

Télécommunications : *Comisión del mercado de las telecomunicaciones*

www.cmt.es

Audiovisuel : *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Cema)*, créé par la *Ley General de la Comunicación Audiovisual*, de 31 mars 2010

Question 3. La supervision de l'administration publique dans la défense des droits individuels comprend, d'après l'article 54 de la Constitution espagnole, le *Defensor del Pueblo*, sorte d'Ombudsman, qui dispose d'équivalents au sein des communautés autonomes. Nous signalons d'autres institutions autonomes de protection dans des domaines spécifiques.

Defensor del pueblo

www.defensordelpueblo.es

Defensor del paciente de la comunidad de Madrid

www.madrid.org/cs

Defensor del menor de la comunidad de Madrid

www.defensordelmenor.org

Question 6. Les compétences en matière électorale relèvent de la *Junta Electoral Central*.

Junta electoral central

<http://www.juntaelectoralcentral.es/>

Des *Juntas provinciales* et de zone se constituent à l'occasion de chaque élection.

La supervision des comptes publics et de l'emploi de subventions publiques (donc, financement des partis) relève du *Tribunal de cuentas*.

www.tcu.es

Question 8. Médicaments : *Agencia española de medicamentos y productos sanitarios*

www.aemps.es

LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES EN SUÈDE

A.- SOURCE : AMBASSADE DE FRANCE À STOCKHOLM

Question 3.

La « transparence » est, en Suède, un principe fondamental, garanti par l'une des quatre lois fondamentales (Loi sur la liberté d'expression, 1991). Pour cette raison, la plupart des documents officiels sont publics.

3-A / Les Ombudsmans

Le terme « ombudsman » signifie « représentant ». Le concept de l'Ombudsman est présent dès 1713 dans une ordonnance royale.

L'utilisation moderne de ce terme remonte à la création, en 1809, de l'« Ombudsman parlementaire » et la création, par la Constitution suédoise, d'une nouvelle fonction pour garantir les droits du citoyen face au Gouvernement et son administration.

Aujourd'hui, la Suède compte trois ombudsmans principaux, l'Ombudsman parlementaire, l'Ombudsman pour l'égalité et l'Ombudsman des enfants.

S'y ajoutent quatre autorités qui ont des missions proches de celle d'un médiateur mais ne peuvent s'apparenter à des autorités indépendantes, soit car elle relève du secteur privé (l'Ombudsman de la presse), soit parce qu'elles relèvent d'une autre autorité (l'Ombudsman des consommateurs et le Médiateur des élèves), ou enfin car ses missions dépassent le champ de l'Ombudsman (le Chancelier de la Justice) :

– l'Ombudsman parlementaire : bureau composé de 4 ombudsmans.

Élu par le Parlement pour quatre ans renouvelables, mais totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions- chaque ombudsman présente annuellement au Parlement un rapport de ses activités, il traite les plaintes du public face à l'administration et exerce un contrôle de légalité sur les agences suédoises. Il émet des recommandations. Il peut également engager des poursuites judiciaires contre un fonctionnaire pour faute de service.

L'ombudsman parlementaire a une mission de conseil : ses avis visent à pallier les insuffisances éventuelles de la législation qui auront été portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Il est le plus souvent saisi par des particuliers mais a un « pouvoir d'initiative » qui lui permet de s'autosaisir s'il constate un manquement au respect des Droits, que ce soit lors de ses tournées d'inspection dans les administrations ou dans un fait d'actualité.

L'Ombudsman parlementaire est le plus souvent juriste de formation et est le plus souvent choisi parmi d'anciens magistrats de haut niveau.

Cette institution ressemble assez à notre médiateur de la République ;

– l'Ombudsman pour l'égalité : issu de la fusion entre l'Ombudsman contre les Discriminations Raciales, l'Ombudsman pour l'Égalité des Chances, l'Ombudsman pour le Handicap et l'Ombudsman contre la Discrimination basée sur l'OrientatIon Sexuelle (2009), il veille au respect, par l'ensemble des secteurs privés et publics (administrations, entreprises, universités, etc.), de la loi contre la discrimination et de la loi sur le congé

parental. Il est saisi par des particuliers. Il a également une mission d'information auprès de la société civile et un rôle de conseil auprès du Gouvernement.

L'Ombudsman pour l'égalité conseille les individus qui s'estiment discriminés et agit en tant que médiateur vis-à-vis de l'administration ou du service concerné. Il peut également instruire des enquêtes. Dans le cas où une action en justice contre l'employeur est intentée, l'Ombudsman peut représenter l'employé.

Nommé par le Gouvernement, il dépend formellement du ministère de l'Intégration et de l'égalité. Son activité est encadrée par une lettre de mission annuelle ;

– l'Ombudsman des enfants : créé en 1993, il a avant tout une fonction représentative. Il s'assure du respect de la Convention internationale des Droits de l'Enfant et protège les Droits et intérêts des enfants et des jeunes, dont il est le porte-parole.

L'Ombudsman des enfants a une mission d'information et d'influence aussi bien auprès du public que du Gouvernement et des médias. Son rapport annuel, fondé sur ses rencontres avec les enfants, notamment au sein des « conseils des enfants et des jeunes » rend compte de la situation des enfants et des jeunes en Suède.

Nommé pour six ans par le Gouvernement, l'Ombudsman des enfants dépend formellement du ministère des Affaires sociales.

– le Chancelier de la Justice : l'une des plus anciennes autorités suédoises. Créée en 1713, sous l'impulsion du roi Charles XII, elle a d'abord comme mission exclusive la « vérification, au nom du souverain, de l'application des Lois et Règlements ». Au fil des siècles, elle conservera cette mission et son domaine de compétence s'enrichira.

Aujourd'hui, sous l'autorité du Gouvernement, le Chancelier de la Justice :

– contrôle, à l'instar de l'Ombudsman parlementaire, l'administration publique, à l'exception des tribunaux ;

– représente l'État en justice ;

– traite les demandes de dommages et intérêts dites « simples », c'est-à-dire lorsque l'erreur de l'administration est manifeste ;

– est Procureur dans les affaires touchant à la Loi fondamentale sur la liberté d'expression et de publication ;

– est Conseiller juridique du Gouvernement ;

– contrôle la cellule disciplinaire de l'ordre des avocats ;

– contrôle l'application par les comtés de la loi sur la surveillance vidéo ;

– contrôle le système d'assistance judiciaire.

Le Chancelier de la Justice est nommé par le Gouvernement. Son bureau est composé de 25 personnes, dont 20 sont juristes, et doté d'un budget de 27 millions SEK ;

– le Médiateur des Elèves (*Barn- och elevombudet*, BEO) : instauré en 2006 et nommé par le Gouvernement, au sein de l'Inspection nationale de l'Enseignement scolaire (*Skolinspektionen*), le BEO reçoit les plaintes sur les brimades et les traitements dégradants reçus par les enfants dans les crèches, les écoles maternelles et primaires ainsi que les centres aérés. Le BEO peut représenter les enfants devant la justice mais il a avant tout une mission de surveillance et d'information.

Le Médiateur des Elèves est nommé par le Gouvernement. 15 personnes, au sein de l'Inspection nationale de l'Enseignement scolaire, travaillent avec lui. Il dispose d'un budget de 10 millions SEK.

Le médiateur élèves travaille en coordination avec l'Ombudsman des enfants et l'Ombudsman pour l'égalité. Son action fait l'objet d'un contrôle par l'Ombudsman parlementaire ;

– l'Ombudsman des consommateurs (KO) : créé en 1971, au sein de l'Agence de protection des consommateurs (l'Ombudsman est d'ailleurs le Directeur général de cette agence, nommé par le Gouvernement), KO est chargé de veiller au respect par les entreprises des droits des consommateurs et intervient, par le biais de recommandations, en cas de publicité mensongère, falsification des prix, etc. Il ne représente que très exceptionnellement des individus en justice.

Au sein de l'Agence de protection des consommateurs, cinq personnes sont chargées d'étudier les plaintes des consommateurs. KO n'a pas de budget propre. Son action fait l'objet d'un contrôle par l'Ombudsman parlementaire.

Une commission d'enquête gouvernementale, dont le rapport doit être rendu cet automne, étudie actuellement la fonction d'Ombudsman des consommateurs, et envisage sa suppression et le transfert complet de ses tâches à l'Agence de protection des consommateurs ;

– l'Ombudsman de la Presse (PO) : est une autorité autorégulatrice créée en 1969 par la profession. Si un individu estime que la presse véhicule une image fautive de lui ou de ses actions, il peut porter plainte auprès de l'Ombudsman de la Presse qui l'étudiera et la transmettra, le cas échéant, au Conseil de la Presse, qui évaluera si l'organe de presse a, ou non, commis une faute et doit être sanctionné (publication de démenti, versement de dommages et intérêts).

L'Ombudsman de la Presse et le Conseil de la Presse sont financés directement par les médias à hauteur de 3 millions SEK par an. Le PO est nommé par un comité spécial composé du président de l'association des avocats de Suède, du président de l'Association des organes de presse et de l'Ombudsman parlementaire en chef.

3-B/ Autres autorités

La protection des données à caractère personnel est le fait de l'Agence d'Inspection des Données (*Datainspektionen*).

Le respect des droits dans les prisons est le fait des Services Pénitentiaires (*kriminalvården*). La Commission Suédoise pour la Protection et l'Intégrité (*Säkerhets-och Integritetsskyddsmännen*) contrôle l'action des forces de l'ordre.

Enfin, la protection de l'enfance n'est pas assurée par une agence nationale mais par les communes, en accord avec la législation. La Direction nationale de la santé et des Affaires sociales (*Socialstyrelsen*) contrôle les mesures prises par les municipalités et leur indique les axes majeurs sur lesquels travailler.

Question 4.

4-A/ Régulation des secteurs de l'audiovisuel (radio, télévision) et des communications électroniques est assurée par plusieurs autorités

En charge des contenus : GRN (*Granskningsnämnden/ The Swedish Broadcasting Commission*) et *Medierådet/The Swedish Media Council* (autorité spécialement orientée vers le contrôle des programmes qui peuvent être néfastes pour les enfants, qu'il s'agisse de films, de vidéos, de jeux vidéo ou de contenu Internet). En juin 2010, le gouvernement suédois a déposé un projet de loi pour supprimer *Medierådet* ainsi que l'Administration suédoise de cinéma (SBB, *Statens Biografbyrå*) en instaurant une nouvelle agence à partir du 1^{er} janvier 2011 : la Commission nationale des médias (*Statens Medieråd*). En charge des licences et autorisations de diffusion (sauf pour les chaînes du service public), des réseaux,

de l'information sur les développements dans le domaine des médias : *Radio och TV Verket* (*The Radio and TV Authority, RTVV*).

En charge des études sur les médias et le marché des médias : *Nordicom Sverige*.

En charge des fréquences, des communications et télécommunications, téléphone, IT et Radio, de la concurrence dans ce secteur et de l'intérêt des consommateurs : PTS (*Post och Telestyrelsen / The National Post and Telecom Agency*). Le gouvernement suédois a proposé de réunir en une seule et même autorité : *The Swedish Broadcasting Commission* (GRN), *The Radio and TV Authority* (RTVV) et *The Press Subsidies Council* (en charge des aides à la presse quotidienne et du développement dans ce secteur). Cette nouvelle autorité devrait être mise en place en août 2010.

4-B/ *Législation ou réglementation des contenus*

La législation suédoise est définie dans le domaine de la télévision et de la radio par « *The Radio and Television act* », un texte de loi qui souligne le principe de la liberté d'expression. Dans le domaine des télécommunications (Radio, Internet, Téléphonie), la loi de référence est « *The Electronic Communications Act* », basée sur des directives européennes et entrée en vigueur en 2003.

4-C/ *Surveillance des contenus et des réseaux : plusieurs autorités*

PTS est chargé du contrôle des fournisseurs de contenu, afin d'assurer une compétition entre eux, et de la gestion et protection des données personnelles sur Internet. PTS collabore avec l'ENISA (*European Network and Information Security Agency*).

RTVV surveille les programmes de télévision et de radio sur Internet et produit des certificats autorisant certaines publications sur Internet. RTVV collabore avec le projet pan-européen SAFT (*Safety, Awareness, Facts and Tools*) qui vise à développer un usage d'Internet plus sûr pour les enfants et les jeunes.

GRN est chargé de la surveillance des contenus TV et du contact avec les opérateurs.

4-D/ *Organisme compétent en matière de protection des droits d'auteur sur Internet : il n'y a pas d'organisme spécifique dans ce domaine*

La lutte contre le téléchargement illégal est placée, en Suède, sous la responsabilité du ministère de la Justice, qui a nommé deux procureurs pour les affaires relevant de la protection du droit d'auteur (autres que les cas individuels pris en charge dans le cadre de l'application de la loi *Ipred*). Le ministère de la Justice collabore sur ce dossier avec l'Anti-Pirates Bureau suédois, qui est un organisme indépendant financé par les ayants droit (grandes compagnies du disque et du film). Les professionnels suédois de la production et de la distribution de musique ont créé « *Legal Musik* » (www.legalmusik.se), un centre d'information sur l'accès légal à la musique en ligne.

Question 6.

Outre lors des référendums et des élections européennes, les Suédois votent une fois tous les quatre ans lors des élections générales qui ont lieu le troisième dimanche de septembre. À cette occasion, ils choisissent aussi bien leurs représentants au niveau local (conseil municipal) que régional (conseil du comté) et national (parlementaires).

Le fonctionnement de la vie démocratique est surveillé par plusieurs autorités.

– L'Autorité électorale (*Valmyndigheten*) veille à l'organisation et au bon déroulement des élections et référendums. Elle proclame également les résultats, qui lui sont fournis par les préfetures.

Valmyndigheten est une agence autonome, placée sous la tutelle du ministère de la Justice.

Le découpage électoral est établi par la loi (2005 :837). La Suède compte 29 circonscriptions, comptant chacune un certain nombre de mandats, déterminé par l'Autorité électorale au plus tard le 30 avril de l'année électorale. Les préfetures établissent, au plus tard le 1er décembre de l'année précédant l'élection, le nombre de districts électoraux au sein des circonscriptions.

– L'Institut national de la statistique (SCB) délivre les statistiques officielles.

– Le Comité électoral du Parlement (*Valprövningsnämnd*) recueille et étudie les contestations à l'issue du scrutin.

– Le financement public des partis politiques est encadré par la loi (1972 : 625). Le Comité pour les subventions aux partis (*Partibidragssnämnden*) étudie annuellement chaque demande et s'assure du versement des subventions à chaque parti. Le financement des campagnes électorales n'est pas encadré.

Le financement public est la plus grande source de revenus des partis politiques. L'État apporte un soutien financier aux « activités courantes » des partis. Ce financement est accordé d'après deux critères cumulatifs : le nombre de parlementaires et les résultats lors de l'élection générale pour les partis ayant obtenu plus de 2,5 % des voix lors de deux scrutins consécutifs. Le Parlement verse aux partis représentés en son sein une subvention visant à faciliter le travail des groupes et des députés. Le financement public (État + Parlement) s'élève à 400 millions SEK (environ 40 millions d'euros).

Enfin, les communes et les comtés ont le droit, mais pas l'obligation, de soutenir financièrement les partis représentés au niveau local.

Chaque parti récipiendaire est tenu de présenter annuellement au comité pour les subventions aux partis un bilan comptable.

Question 7.

Aucune agence n'encadre le débat public. Le système démocratique suédois inclut une part de démocratie directe, principalement au niveau local.

7-A/ Initiative citoyenne

Depuis 2002, afin d'accroître l'intérêt politique de la population, certains conseils municipaux et généraux permettent à leurs administrés de déposer leurs propositions sous forme d'« initiative citoyenne ». Chaque administré, qu'il soit ou non majeur et/ ou de nationalité suédoise, peut présenter son initiative devant le conseil de son choix, laissant aux élus la possibilité d'adopter ou non leur proposition

Selon une enquête, 2/3 des municipalités et 1/3 des conseil généraux permettent l'initiative citoyenne.

7-B/ Autogestion

Des citoyens qui utilisent très régulièrement un service public ont la possibilité de l'influencer, voire de l'autogérer. En effet, et sauf dispositions législatives contraires, les municipalités peuvent autoriser l'autogestion d'un service public communal. Ce service est alors administré par un conseil composé de représentants des usagers et du personnel, encadré par un conseil « politique » qui détermine le cadre de travail.

7-C/ Consultations citoyennes

Quelques rares communes en Suède organisent des consultations citoyennes ». Il s'agit alors d'organiser de consulter un panel de citoyens sur des points précis ou pour recueillir une impression générale.

Question 8.

Les autorités indépendantes dans le domaine de la santé sont :

– HSAN, *Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd*, Commission disciplinaire des services de santé, reçoit les plaintes concernant les traitements,

– SBU, *Statens beredning för medicinsk utvärdering*, Commission nationale de l'évaluation médicale, évalue les méthodes et les ressources utilisées dans les établissements de santé,

– FHI, *Statens folkhälsoinstitut*, Institut national de la Santé publique, suit et évalue la politique de Santé Publique, et contrôle la politique de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme,

– *Läkemedelsverket*, l'Agence des médicaments, assure, notamment, des missions semblables à celles de l'AMM : autorisation de mise sur marché, préconisation du bon usage des médicaments et autres dispositifs médicaux. En effet, c'est elle qui accorde et contrôle les médicaments (procédure d'accord) ainsi que les produits médicaux-techniques (procédure de notification). Ces produits peuvent varier du pansement adhésif à un appareil de radiologie. Il y a donc une seule autorité qui assure ces missions.

9. Quelle est la tendance récente en matière d'autorités administratives indépendantes : accroissement de leur nombre, regroupements et effort de rationalisation, suppressions... ?

Il n'existe pas en Suède à proprement parler d'autorité administrative indépendante. Les Agences, dont les missions sont proches de celles d'AAI françaises, relèvent soit du Parlement soit d'un département ministériel, par rapport auxquels elles restent toutefois autonomes.

Récemment, la tendance est au regroupement et à la rationalisation. Depuis le début des années 1990, le nombre d'agences de l'État a diminué de 70 %. Ainsi, l'Ombudsman pour l'égalité est issu de la fusion en 2009 de l'Ombudsman contre les discriminations raciales, de l'Ombudsman pour l'égalité des chances, de l'Ombudsman pour le handicap et de l'Ombudsman contre la discrimination basée sur l'orientation Sexuelle. Toutefois, un grand nombre d'agences ont une taille relativement limitée ; en 2007, un tiers avait moins de 50 employés temps plein.

B.- SOURCE : RIKSDAG

Question 1.

Les autorités suédoises équivalentes des autorités demandées sont :

– L'Autorité suédoise de la concurrence a pour missions d'une part, d'organiser et de renforcer les mécanismes de concurrence et d'autre part, de superviser la passation des marchés publics en Suède. Au-delà de l'application des textes en vigueur en matière de concurrence, cette autorité peut émettre des propositions de modifications des textes afin d'éliminer les obstacles à une concurrence effective. Elle a aussi pour mission de diffuser l'information sur son domaine de compétence.

– L'autorité suédoise de surveillance financière surveille et analyse les tendances des marchés financiers. Elle évalue la santé financière des entreprises, des différents secteurs et des marchés financiers dans leur ensemble. Elle examine les systèmes de contrôle des risques mis en œuvre par les sociétés financières et veille au respect des textes en vigueur. Elle délivre les autorisations d'opérations impliquant l'offre de services financiers et en contrôle la publicité. Elle prend les mesures normatives dans son domaine de compétence, évalue la législation suédoise en vigueur et propose les modifications qu'elle juge nécessaires. Elle est chargée de l'application des textes relatifs aux délits d'initiés et aux manipulations du prix des actions.

– L'autorité suédoise de protection contre les radiations est compétente non seulement dans le domaine nucléaire mais aussi pour tous les autres types de radiation (électromagnétique, laser, ultraviolette, rayonnement cosmique, etc). Elle met en œuvre les dispositions législatives dans ce domaine et supervise les mesures à prendre en situation d'urgence liée aux radiations diverses.

– Le conseil suédois de protection des données a pour mission de protéger la vie privée de l'individu dans la société de l'information sans prévenir ou inutilement compliquer l'utilisation des nouvelles technologies. Il rédige et met en œuvre les normes nécessaires à cette fin. Il instruit les plaintes qu'il peut recevoir et peut procéder à des inspections dans son domaine de compétence. Enfin, il peut émettre des propositions de modification de la loi afin de protéger les données personnelles de manière adéquate.

– L'inspection suédoise des marchés énergétiques supervise les marchés de l'électricité, du gaz naturel et du chauffage urbain.

– L'autorité suédoise de l'audiovisuel délivre les autorisations d'émettre des chaînes hertziennes et de la TNT, ainsi que les autorisations d'émettre des radios locales et communautaire et les licences de publication des bases de données. Elle rédige et met en œuvre les normes relatives à la télévision.

– Trois autorités sont compétentes en matière de santé et de médicaments.

1. L'Institut national suédois de la santé publique vise à promouvoir la une vie saine tout en prévenant maladies et accidents, en particulier en direction des groupes de population les plus vulnérables. Les trois principales missions de l'Institut sont :

- a) coordonner la mise en œuvre de la politique nationale de santé publique ;
- b) assurer l'expertise au niveau national du développement et de la diffusion de méthodes et de stratégies dans le domaine de la santé publique, fondées sur des preuves scientifiques.
- c) assurer la cohérence des politiques en matière d'alcool et de tabac.

L'essentiel des activités de cet Institut s'exerce de manière déconcentrée, dans la mesure où les institutions de santé relèvent en Suède de la compétence des collectivités territoriales (régions, comtés et municipalités).

2. Le Conseil national de la santé et de la qualité de la vie est compétent en matière de services sociaux, de services médicaux, de santé environnementale, de prévention des maladies transmissibles et de contrôle et de l'épidémiologie.

3. L'Agence suédoise du médicament est l'autorité nationale responsable en Suède de la réglementation et de la surveillance du développement, de la fabrication et de la commercialisation de médicaments et des autres produits médicaux

– L'Ombudsman pour l'égalité est un organisme gouvernemental qui vise à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité des droits et des chances pour tous, dans le

cadre de l'application des normes juridiques relatives à l'interdiction des discriminations – fondées sur le sexe, l'identité transgenre, l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions philosophiques, le handicap, l'orientation sexuelle ou l'âge. L'Ombudsman pour l'égalité supervise par ailleurs l'application de la loi sur le congé parental, notamment en s'assurant que les employés en congé parental ne sont pas traités de manière moins favorable au travail.

– L'agence suédoise des postes et télécommunications supervise l'organisation des communications électroniques et des services postaux en Suède. Le terme « communications électroniques » comprend la téléphonie, Internet et la radiodiffusion.

Question 3.

– Les Ombudsman parlementaires sont élus par le *Riksdag* afin d'assurer une mission de surveillance de la conformité de l'action des pouvoirs publics aux normes en vigueur.

– La commission des enquêtes internes, au sein du conseil national de la police ; celui-ci est chargé d'examiner les questions relatives au respect des principes éthiques dans les services de police.

– Le médiateur des enfants a pour mission principale d'assurer la promotion des droits des enfants et des jeunes dans le cadre de la convention des nations unies relative aux droits de l'enfant.

– L'Ombudsman pour l'égalité a pour mission de lutter contre les discriminations de toute nature (sexe, orientation sexuelle, origine, convictions religieuses ou philosophiques, handicap, âge).

– En ce qui concerne l'accès des usagers aux documents administratifs, la loi relative à l'information et à la confidentialité entrée en vigueur le 30 juin 2009 contient des dispositions complétant la loi relative à la liberté de la presse, notamment en matière d'obligation des services publics à enregistrer les documents officiels, ainsi que des dispositions précisant les obligations de communication de leurs documents des services municipaux ou de certaines entreprises privées.

– En ce qui concerne les lieux de détention, les médiateurs parlementaires ainsi que la commission des enquêtes internes de l'administration pénitentiaire ont une compétence partagée.

– Le conseil suédois de protection des données a pour mission de protéger la vie privée de l'individu dans la société de l'information sans prévenir ou inutilement compliquer l'utilisation des nouvelles technologies.

– Le ministère suédois des Affaires étrangères est compétent en matière de protection des droits de l'homme dans la sphère internationale.

– L'Institut national suédois de la santé publique et le Conseil national de la santé et de la qualité de la vie ont une compétence partagée en matière de problèmes éthiques, notamment dans le domaine des sciences de la vie et de la santé.

Question 4.

L'autorité suédoise de l'audiovisuel est placée sous la tutelle du ministre de la Culture. Elle agit dans le cadre prévu par les textes relatifs à la liberté d'expression, notamment la loi relative à la radio et à la télévision suédoises.

L'agence suédoise des postes et télécommunications est placée sous la tutelle du ministre de la Justice. Elle agit dans le cadre prévu notamment par la loi relative aux services postaux et par la loi relative aux communications électroniques. L'agence est elle-même

source de droit et la jurisprudence consécutive à ses décisions permet de préciser le contenu du droit pour les opérateurs concernés.

Question 5.

L'Autorité suédoise de la concurrence est la seule autorité compétente dans ce domaine.

– La fonction de régulation des opérateurs économiques est-elle remplie par la même autorité que celle traitant des réclamations des usagers ou clients (exemples : énergie, communications électroniques...)?

Chaque Autorité est habilitée à recevoir des plaintes dans son domaine de compétence ; cependant, l'autorité suédoise de la concurrence reste la seule instance habilitée à appliquer les dispositions contenues dans la loi relative à la concurrence.

Question 6.

– l'Ombudsman parlementaire est compétent en matière de contrôle de l'application des normes juridiques par les administrations.

– le service suédois d'audit des comptes publics, placé sous l'autorité du *Riksdag*, est chargé de procéder à l'audit de l'ensemble des comptes de l'État, et, de ce fait, d'assurer une mise en œuvre des principes de gestion optimisée des administrations.

– la principale ressource financière des partis politiques provient de la dotation versée par l'État et par le *Riksdag*, ce qui leur permet de planifier leurs activités politiques à long terme sans dépendre de la variabilité des dons. Chaque parti politique décide de l'affectation de sa subvention, sans qu'un réel contrôle soit exercé.

Question 7.

Depuis 1922, le droit suédois prévoit que le *Riksdag* peut soumettre toute question lui paraissant le nécessiter à référendum. Les référendums organisés par le *Riksdag* peuvent être soit consultatifs, soit décisionnels. Cette faculté d'organisation de consultation directe des citoyens a été étendue aux collectivités territoriales en 1977, où les référendums n'ont toutefois qu'une valeur consultative. Les collectivités locales ont organisé une petite centaine de référendums dans ce cadre.

Au niveau national, seuls six référendums ont été organisés :

1922 : prohibition de la consommation de boissons alcoolisées

1955 : conduite à droite de la chaussée

1957 : régimes de retraite

1980 : recours à l'énergie nucléaire

1994 : adhésion à l'Union européenne

2003 : adhésion à la monnaie unique

La commission électorale est chargée de l'organisation des référendums.

Question 8.

L'Institut national suédois de la santé publique, le Conseil national de la santé et de la qualité de la vie et l'Agence suédoise du médicament sont placées sous la tutelle du ministère de la Santé et des affaires sociales. Plus particulièrement, l'Agence suédoise du médicament a une fonction d'autorisation de mise sur le marché (AMM) et de préconisation du bon usage des médicaments et autres dispositifs médicaux.

Question 9.

Depuis 2006, le nombre d'autorités est en diminution constante, en raison de la volonté gouvernementale de procéder à la fusion de certaines autorités.

2005 : 536

2006 : 483

2007 : 447

2008 : 414

2009 : 394

TABLEAU COMPARATIF (SUÈDE)

Autorité administrative indépendante française	Organisme(s) étranger(s) équivalent(s)	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
1- Autorité de la concurrence	<i>Konkurrensverket</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de l'application des lois - Mission d'information et de recherche - Protection du consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> Proposition de réglementation 	139,7 millions SEK	Subvention publique	130	très haut niveau d'indépendance Ministère de l'Industrie Lettre de cadrage annuelle	Nul
2- Autorité des marchés financiers (AMF)	<i>Finansinspektionen (Fi)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Surveillance des acteurs du secteur financier - Délivrance de permis - Fi assure également les fonctions de la Commission bancaire, de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles 	<ul style="list-style-type: none"> Proposition de réglementation Enquête 	290 millions SEK	Taxes affectées	250	très haut niveau d'indépendance Ministère des Finances Lettre de cadrage annuelle	Nul Indépendance vis-à-vis de la Banque centrale

Autorité administrative indépendante française	Organisme(s) étranger(s) équivalent(s)	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
3- Autorité de sûreté nucléaire (ASN)	<i>Strålsäkerhetsmyndigheten</i>	Protection du public et de l'environnement face au nucléaire et aux rayons	Contribue à la réglementation, en contrôle son application. Pouvoir de recommandation	400 millions SEK	Subvention publique et taxes	250	très haut niveau d'indépendance Ministère de l'Environnement Lettre de cadrage annuelle	Nul
4- Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	<i>Datainspektionen</i>	Veille au respect des informations personnelles contenues dans le registre national	Décisions : -recommandations ; - sanctions financières	33,618 millions SEK	Subvention publique	40	très haut niveau d'indépendance Ministère de la Justice Lettre de cadrage annuelle	Nul
5- Commission de régulation de l'énergie (CRE)	<i>Energimarkandsinspektionen</i>	Surveillance des marchés de l'énergie	Recommandations Directives	89.9 millions SEK	Subvention publique	90	Très haut niveau d'indépendance Ministère de l'Industrie Lettre de cadrage annuelle	Nul
6- Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	<i>Granskningsnämnden</i>	- supervise la conformité des programmes au regard de la loi qui définit la mission de la radio et de la télévision - supervise le texte des licences de diffusion	a	11,28 millions SEK	Deux tiers proviennent de taxes prélevées sur les licences payées par les télévisions, le reste provient d'une subvention publique	13	très haut niveau d'indépendance Ministère de la Culture, lettre de cadrage annuelle	Nul

Autorité administrative indépendante française	Organisme(s) étranger(s) équivalent(s)	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
		accordées par le gouvernement suédois. - Saisine possible par tout télé-spectateur et/ou auditeur – autosaisine si un programme qui sort du cadre établi par la loi.						
7- Haute autorité de santé (HAS)	<i>Socialstyrelsen</i>	Supervision du système de santé collecte et analyse d'informations, diffusion et implémentation de bonnes pratiques d'amélioration de la qualité des soins et de diffusion des risques, le	contrôle et inspection des organisations régionales de santé Respect des pratiques. En cas de	900 millions SEK	Subvention publique	600	Très haut niveau d'indépendance Lettre de cadrage du Ministère des Affaires sociales	Nul

Autorité administrative indépendante française	Organisme(s) étranger(s) équivalent(s)	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
		contrôle des actes et la tenue des statistiques de santé (ex. registre des naissances). Publication des rapports sur la situation sanitaires et sociale Financement des associations à vocation sanitaires	manquement, dépôt de plainte auprès de la Commission disciplinaire des services de santé					

Autorité administrative indépendante française	Organisme(s) étranger(s) équivalent(s)	Domaine de compétences	Pouvoirs (médiation, décision, réglementation, enquête, sanction...)	Budget global	Financement (ressources budgétaires, taxe affectée, autre...)	Effectifs employés (hors président et collègue)	Degré d'indépendance avec le ministère sectoriellement compétent	Pouvoirs du Parlement (désignation du président et des membres du collège, obligation de rapport annuel, auditions...)
8- Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)	<i>Diskrimeringsombudsman</i>	Cf. questionnaire	Cf. questionnaire	95 millions SEK	Subvention publique	90	Cf. questionnaire	Cf. questionnaire
9- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	<i>Post- och telestyrelsen</i> (PTS, créée en 1992)	Supervision et contrôle des communications électroniques et des postes	Echelle graduée de sanctions	500 millions SEK	2/5 ^e proviennent des taxes prélevées sur les opérateurs et les entreprises sous l'autorité de PTS ; Le reste provient de l'impôt	250	Lettre d'orientation annuelle Tutelle du ministère de l'Industrie. Nomination du CA par le gouvernement	Nul

ERRATUM (*modifications en italiques*)

Tome 1

Page 73, dernière ligne :

Des **économies d'échelle** sont évidemment à attendre de ces regroupements. Le président de la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques (CNCCFP) indiquait, lors de son audition par le Groupe de travail, *qu'il dispose de 2 000 m² dont 1 100 m² de bureaux, qui ne sont pas occupés en permanence.*

Page 379 (annexe n° 17) :

Il est à noter qu'« en période de contrôle », l'occupation doit répondre à des pics d'utilisation et que les locaux de la CNCCFP ont pu accueillir jusqu'à 76 personnes en même temps (ratio de 15,2 m² par agent), 99 en 208 (ratio de 11,6 m² par agent) et 105 en 2007 (ratio de 11 m² par agent).

Page 137 :

Quatre autorités présentent un ratio supérieur à 20 m² (SUN) par agent : l'ACNUSA (20,1), l'ASN (22), la CNCCFP *hors période de contrôle* (25,1) et le Médiateur de la République (30,1).

Page 253 (annexe n° 9) :

Les dépenses en personnel de la CNCCFP s'élèvent à 2,2 millions d'euros (le montant de 2,8 millions d'euros agrège les rémunérations du personnel et des membres du collège).

Page 219 (annexe n° 6) :

Tous les membres du collège de la CNCCFP sont nommés par décret du Premier ministre. Son président est élu par ses pairs.

Page 274 (annexe n° 11) :

Indemnité forfaitaire mensuelle de 2 287 euros, soit **27 444 euros** bruts annuels si le président est en activité dans son corps d'origine. Indemnité portée à 3 430 euros, soit **41 160 euros** bruts *annuels* si le président est retraité.