



La référence du droit en ligne



---

**L'administration d'Etat : l'administration  
centrale (cours)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I - Le président de la République et le Premier ministre.....	4
Le président de la République.....	4
1 - Les compétences administratives du chef de l'Etat.....	4
2 - Les services de la Présidence.....	5
Le Premier ministre .....	6
1 - Les compétences administratives du Premier ministre .....	6
2 - Les services du Premier ministre.....	6
II - Les ministres.....	8
Les prérogatives des ministres.....	8
Les services ministériels .....	10
III – Les organismes consultatifs et de contrôle .....	11
Les organismes consultatifs.....	11
Les corps d'inspection et de contrôle .....	13
IV – Les autorités administratives indépendantes .....	14
Définition des AAI.....	14
Les pouvoirs des AAI.....	16
Le Défenseur des droits.....	17
La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).....	18
L'Autorité des marchés financiers (AMF).....	19

# Introduction

---

Longtemps, la direction de l'administration centrale fut confiée à une seule autorité : président de la République sous la III<sup>e</sup> République et Premier ministre sous la IV<sup>e</sup>. Le renforcement des pouvoirs présidentiels opéré par la Constitution de 1958 a eu pour conséquence le bicéphalisme de l'exécutif, autrement dit le partage des compétences administratives entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, ces deux autorités agissant par décrets, actes administratifs se situant, avec les ordonnances, au sommet de la hiérarchie administrative. Ces deux autorités se partagent le pouvoir réglementaire et le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat. Plus précisément, le chef du Gouvernement dispose de la compétence de droit commun en matière réglementaire et de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, tandis que le président de la République garde des compétences propres. Et, pour mener à bien leurs missions, chef de l'Etat et chef du Gouvernement disposent de différents services qui se sont considérablement étoffés depuis 1958 (I). L'action de l'exécutif est aussi menée, dans leur domaine respectif, par les ministres, dont le nombre et les attributions varient selon les gouvernements (II)

Il faut, par ailleurs, noter que depuis 1958 se sont développés deux types d'organismes. Ainsi, du fait de la complexification croissante des problèmes et des exigences de concertation, sont apparus de multiples organismes consultatifs ainsi que des corps d'inspection et de contrôle (III). Surtout, la fin du XX<sup>e</sup> siècle a vu l'apparition et le développement d'autorités administratives indépendantes, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou plus récemment le Défenseur des droits (IV). Ces autorités sont chargées d'assurer une fonction de régulation dans certains secteurs socio-économiques. Plus précisément, elles disposent de cinq missions : médiation, régulation, protection des libertés, garantie de l'impartialité de la puissance publique dans des domaines susceptibles de donner prise au soupçon d'arbitraire, et évaluation et l'expertise.

# I - Le président de la République et le Premier ministre

---

Longtemps, la direction de l'administration centrale fut confiée à une seule autorité : président de la République sous la III<sup>e</sup> République et Premier ministre sous la IV<sup>e</sup>. Le renforcement des pouvoirs présidentiels opéré par la Constitution de 1958 a eu pour conséquence le bicéphalisme de l'exécutif, autrement dit le partage des compétences administratives entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, ces deux autorités agissant par décrets, actes administratifs se situant, avec les ordonnances, au sommet de la hiérarchie administrative. Plus précisément, le chef du Gouvernement dispose de la compétence de droit commun en matière réglementaire et de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, tandis que le président de la République garde des compétences propres.

## Le président de la République

Hors le cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution, le chef de l'Etat dispose, selon les textes, de compétences limitées. Mais, la pratique est allée dans le sens d'un accroissement de ses attributions administratives. Pour les mettre en œuvre, celui-ci dispose de différents services.

### 1 - Les compétences administratives du chef de l'Etat

Celui-ci dispose d'un pouvoir de nomination concernant certains emplois civils et militaires de l'Etat, ainsi que de prérogatives en matière réglementaire.

a / C'est l'article 13 du texte constitutionnel, complété par la loi organique du 28 Novembre 1958, qui règle la question des pouvoirs du président de la République en matière de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat. Ainsi, le chef de l'Etat est compétent pour les nominations aux emplois pourvus en conseil des ministres, comme les postes de conseillers d'Etat, d'ambassadeurs, de préfets ou encore de directeurs d'administration centrale, ce qui représente environ un millier d'emplois. D'autres nominations peuvent intervenir par décret simple, non délibéré en conseil des ministres. Ce pouvoir, il faut le noter, peut être délégué au premier ministre, mais la situation ne s'est encore jamais rencontrée. On l'aura compris, le rôle du président de la République est primordial en matière de nominations aux postes clés de l'Etat. C'est pour cela que la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a encadré ces prérogatives. Ainsi, la nomination aux emplois présentant une importance quant à la garantie des droits et libertés ou à la vie économique et sociale de la Nation ne peuvent intervenir qu'après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée : il s'agit, notamment, des présidents de certaines autorités administratives indépendantes, du Gouverneur de la Banque de France ou encore des membres du Conseil constitutionnel nommés par le chef de l'Etat. Concrètement, ces dernières disposent d'un véritable droit de véto si les votes négatifs représentent au moins 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés dans chaque commission.

b / En matière réglementaire, l'autorité de droit est le Premier ministre. Mais, le chef de l'Etat est compétent pour signer les ordonnances et décrets délibérés en conseil des ministres. Si la plupart de ces actes doivent être contresignés par le chef du Gouvernement, avec, le cas échéant, la contresignature du ministre compétent, certains actes sont, en revanche, dispensés du contresigning : ainsi, en va-t-il de la nomination du Premier ministre, du recours au référendum, de la dissolution de

l'Assemblée nationale ou encore des actes pris au titre de l'article 16 de la Constitution. Si cette règle paraît simple, la pratique constitutionnelle a montré que cette dernière pouvait faire l'objet de détournements. Le premier, qui tient à l'hypothèse où le chef de l'Etat signe des décrets non délibérés en Conseil des ministres, a été facilement neutralisé par le Conseil d'Etat : ainsi, en pareille situation, le juge administratif suprême a considéré que, dès lors que l'acte était contresigné par le Premier ministre, la signature du chef de l'Etat était superfétatoire (CE, ass., 27/04/1962, Sicard), et que le texte devait être considéré comme adopté par le chef du Gouvernement. En revanche, la solution adoptée lorsqu'un décret a été délibéré en conseil des ministres par simple volonté présidentielle, alors même qu'aucun texte n'imposait une telle délibération, a suscité plus de polémiques. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a considéré que c'était le Premier ministre l'auteur véritable de la décision, la signature du chef de l'Etat étant surabondante (CE, 16/10/1987, Syndicat autonome des enseignants de médecine). Puis, dans un deuxième temps, le juge administratif a opéré un revirement de jurisprudence : ainsi, les décrets délibérés en Conseil des ministres alors que cela n'était pas obligatoire relèvent de la compétence du président de la République (CE, ass., 10/09/1992, Meyet). Ce faisant, seul le chef de l'Etat pourra les modifier ou les abroger. Cette jurisprudence est, alors, de nature à accroître la présidentialisation du régime.

## 2 - Les services de la Présidence

Ces services ne sont prévus par aucun texte et leurs effectifs se sont étoffés concurremment au renforcement des pouvoirs du président de la République depuis 1958. L'on distingue trois services placés sous l'autorité d'un directeur général. Ainsi, l'on trouve, d'abord, un cabinet chargé d'assister le chef de l'Etat dans ses fonctions politiques : c'est ici que l'on trouve les plus proches collaborateurs du président. Ensuite, le Secrétariat général, composé de conseillers techniques et de chargés de missions, est chargé du contrôle de l'action gouvernementale, du suivi de l'action de chaque ministre et plus généralement de la coordination au sein de l'exécutif. Ce service est présidé par un Secrétaire général qui occupe une place privilégiée auprès du chef de l'Etat. Enfin, en tant que chef des armées, le président de la République dispose d'un état-major particulier composé de représentants des trois armées et qui conseille le chef de l'Etat sur les questions de défense nationale. L'on peut noter que, très souvent, le poste de chef de ce dernier service est un tremplin pour occuper la fonction de chef d'état-major des armées.

## Le Premier ministre

Là encore, il faut distinguer les compétences administratives du Premier ministre des services chargés de l'assister dans leur mise en œuvre.

### 1 - Les compétences administratives du Premier ministre

Le chef du Gouvernement est l'autorité de droit commun en matière de nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, excepté bien sur les pouvoirs propres du président de la République et des éventuelles délégations consenties aux ministres. C'est aussi le cas en matière réglementaire, ses actes devant être contresignés par les ministres compétents sous peine de sanction pour vice de forme. Ainsi, outre le contresigning d'un grand nombre de décisions présidentielles, le Premier ministre dispose de deux types de pouvoir réglementaire. D'abord, il est l'autorité chargée de prendre les règlements d'exécution des lois : l'on parle, dans ce cas, de pouvoir réglementaire subordonné. Mais, depuis 1958, le chef du Gouvernement est aussi titulaire d'un pouvoir réglementaire autonome : en effet, l'article 37 de la Constitution attribue au chef du Gouvernement la compétence pour régler toutes les matières qui ne sont pas attribuées à la loi par l'article 34 du même texte. Au-delà des textes proprement dit, le rôle du Premier ministre consiste essentiellement à diriger et coordonner l'action du Gouvernement, sa marge de manœuvre étant inversement proportionnelle au poids occupé par le président de la République. Cette action se fait principalement par le conseil des ministres qui se réunit, en principe, chaque mercredi matin à l'Élysée. La plupart du temps, ces conseils ne font qu'entériner des décisions préparées à l'avance au cours d'autres réunions réunissant les ministres (ou leurs représentants) pour étudier les dossiers qui les intéressent plus spécialement. L'on trouve, ainsi, les conseils interministériels présidés par le chef de l'Etat, les comités interministériels présidés par le chef du Gouvernement ou encore les réunions interministérielles composées de collaborateurs des ministres et présidées par un membre du cabinet du Premier ministre.

### 2 - Les services du Premier ministre

Les services du Premier ministre sont composés de plusieurs milliers de personnes qui travaillent soit dans des services étroitement intégrés à Matignon, soit dans des services qui lui sont simplement rattachés.

a / S'agissant des services intégrés, l'on trouve, en premier lieu, le cabinet civil, composé de 30 à 40 conseillers techniques ou de chargés de missions proches, par leurs opinions politiques, du chef du Gouvernement, dont le rôle est de centraliser les propositions des ministères, de tenter d'arbitrer, de préparer les réformes et d'assurer leur suivi. Si le cabinet civil est un organe puissant, il n'en va pas de même du cabinet militaire chargé de conseiller le Premier ministre sur les questions de défense nationale, du fait de la prééminence du président de la République en la matière depuis 1958. Troisième organe, le Secrétariat général du Gouvernement occupe, au plan administratif et politique, un rôle capital. Composé d'une quinzaine de personnes, ce secrétariat est chargé de préparer les réunions interministérielles, notamment le conseil des ministres, de veiller à la régularité de l'élaboration des textes depuis leur préparation jusqu'à la mise en œuvre de leurs mesures d'exécution, ou encore d'informer les ministères des décisions prises. L'on notera d'une part que secrétaire général du Gouvernement assiste au conseil des ministres, et d'autre part que cette fonction est marquée, du point de vue de son titulaire, par une grande stabilité.

b / Les services rattachés à Matignon, nombreux et variés, sont dirigés par une Direction des services administratifs et financiers. L'on peut, ainsi, distinguer en matière d'information la Direction des Journaux officiels ou celle de la Documentation française. Dans le secteur de la politique

extérieure, il existe la Secrétariat général de la Défense nationale et le Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. En matière de ressources humaines, l'on trouve la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. D'autres services disposent d'une certaine autonomie et sont mis à la disposition des ministères : ainsi, en va-t-il du Commissariat à l'énergie atomique ou de la Délégation à l'aménagement et développement durable du territoire. D'autres services sont destinés à avoir une existence éphémère, dans la mesure où il s'agit de répondre à des problèmes conjoncturels, tels que la Mission de lutte contre la toxicomanie. L'on rencontre aussi des services extérieurs à compétence nationale, tels que France Domaine ou les écoles de formation du ministère des finances, qui constituent un échelon intermédiaire entre l'établissement public et les services d'administration centrale. Depuis la mise en œuvre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), ces services ont fait et continuent de faire l'objet d'un remodelage, le but étant d'améliorer la performance de l'action publique.

## II - Les ministres

---

Les règles écrites intéressant les titulaires des portefeuilles ministériels sont rares. Les principales résultent du texte constitutionnel qui prévoit, ainsi, notamment, que la nomination et la démission des ministres appartiennent au chef de l'Etat sur proposition et avec le contreseing du Premier ministre, que les ministres contresignent, le cas échéant, les actes du président de la République et du chef du Gouvernement. Mais, aucune disposition ne régleme tant le nombre de ministres que la répartition de leurs attributions. Ainsi, et s'agissant de leur nombre, qui dépend de la seule volonté du chef de l'Etat et du Premier ministre, l'on relève une nette tendance à l'augmentation corrélativement à l'alourdissement des taches de l'Etat, et les différentes tentatives pour regrouper les départements ministériels n'ont guère aboutis : ainsi, sous la V<sup>e</sup> République, le nombre de ministres et de secrétaires d'Etat varie entre 30 et 40. Cette situation n'est pas propre à la France. Par exemple, au Royaume-Uni, chaque Gouvernement ne rassemble jamais moins que 40 membres. En Allemagne, ce sont des secrétaires d'Etat nombreux qui viennent augmenter les effectifs ministériels. Quant aux attributions des ministres, elles sont fixées par décrets délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat ; et celles des secrétaires d'Etat et des ministres délégués sont déterminés par décrets du chef de l'Etat sans délibération du conseil des ministres. Ici, si certains ministères bénéficient d'une assez forte stabilité, comme la justice, l'intérieur, la défense, les affaires étrangères et l'éducation nationale, d'autres voient leur périmètre varier au gré des gouvernements. L'exemple le plus typique est le ministère de l'économie et des finances : ainsi, l'économie est, parfois, couplée avec la fonction budgétaire, cette dernière fonction étant attribuée à un ministre délégué ; mais, il arrive que les deux départements ministériels soient séparés. La même remarque pourrait être faite pour les ministères relatifs aux affaires sociales (santé, travail et sécurité sociale). Au final, cette instabilité qui caractérise l'organisation gouvernementale peut être préjudiciable à l'action du gouvernementale. Cet état de fait relatif aux effectifs et aux attributions des ministres semble, cependant, devoir demeurer dans la mesure où les dirigeants politiques souhaitent garder une totale liberté dans la composition du Gouvernement et la répartition des compétences ministérielles : en effet, c'est là l'un des outils privilégié pour, à la fois, symboliser une orientation politique et la mettre effectivement en œuvre. Ces précisions étant faites, il est possible de relever quelques considérations sur les prérogatives des ministres et leurs services.

### Les prérogatives des ministres

Précisons d'emblée que les ministres, quel que soit leur titre, agissent au nom de l'Etat, ce qui signifie que seul ce dernier est doté de la personnalité morale. Ce sont donc les ministres qui sont ordonnateurs principaux de l'Etat, signent en son nom décisions et contrats et le représentent devant les tribunaux. Si tous les ministres exercent ces différents pouvoirs, il est possible de dresser une classification des titulaires des portefeuilles gouvernementaux. Ainsi, les ministres d'Etat et les ministres de droit commun sont chargés d'un département ministériel, les premiers occupant, cependant, un rang plus élevé du point de vue protocolaire : précisons que cette distinction est donnée soit pour marquer l'importance d'un département ministériel, soit pour distinguer une personnalité politique. L'on trouve, ensuite, les ministres délégués qui reçoivent leurs attributions par délégation du chef du Gouvernement ou d'un autre ministre. Enfin, viennent les secrétaires d'Etat qui sont soit à la tête d'un département ministériel, soit rattachés au Premier ministre ou à un ministre. Ces derniers ne participent au conseil des ministres que lorsque celui-ci traite d'une affaire relevant de leurs compétences.

Chaque ministre dispose de deux types de prérogatives. Ainsi, un ministre est d'abord titulaire d'un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents de son ministère, qu'il s'agisse de



donner des ordres ou encore d'infliger des sanctions disciplinaires. Si les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire général, il est deux hypothèses où ils peuvent exercer un pouvoir réglementaire qualifié de spécifique : c'est, ainsi, le cas lorsque la loi leur attribue un tel pouvoir dans un domaine limité, mais aussi lorsqu'il s'agit de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité. Il s'agit, dans cette dernière hypothèse, du pouvoir réglementaire appartenant à tout chef de service consacré par la jurisprudence Jamart (CE, 7/02/1936).

## Les services ministériels

L'on trouve d'abord le cabinet ministériel composé des plus proches collaborateurs du ministre que celui-ci choisi discrétionnairement. Si, à l'origine, ses membres étaient choisis essentiellement sur la base de critères politiques, l'on observe, depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, une tendance à l'accaparement de ces postes par de hauts fonctionnaires issus de l'ENA ou de Polytechnique notamment. Concrètement, le cabinet est dirigé par un directeur qui bénéficie de la délégation de signature du ministre et qui a en charge les missions protocolaires, personnelles et politiques. A côté de lui, l'on trouve des conseillers techniques et des chargés de mission répartis en fonction des différentes questions relevant de la compétence du ministre. Comme en matière de nombre de ministres, des tentatives ont été faites pour fixer une limite au nombre de membres des cabinets, mais, dans les faits, le seuil est fixé à chaque nouveau Gouvernement par une circulaire et celui-ci est relativement élevé. Différents rapports ont mis en avant le caractère nuisible de cette inflation de collaborateurs sur la qualité du travail gouvernemental, dans la mesure où ces derniers peuvent faire écran entre le ministre et son administration, au lieu de jouer leur rôle d'animation. En effet, il peut arriver, dans certaines hypothèses, que des collaborateurs trop présents éclipsent, en quelque sorte, le ministre, ce qui a pour conséquence que des décisions sont prises loin du décideur légitime, en l'occurrence le ministre.

Si le cabinet constitue la composante politique de la structure qui assiste le ministre, les directions d'administration centrale représentent, elles, l'ossature administrative du ministère. Ces structures se distinguent aussi du cabinet par leur permanence. Concrètement, chaque secteur du ministère est chapeauté par une direction qui peut se décomposer en sous-directions. Chaque direction est placée sous l'autorité d'un directeur d'administration centrale nommé par décret du président de la République. Face à la prolifération du nombre de ces directions et dans un souci de réorganiser les services de l'Etat pour accroître la performance de l'action administrative, la RGPP a considérablement remodelé le paysage des directions : ainsi, le ministère de l'écologie et du développement durable est passé de 35 à 5 grandes directions. L'exemple le plus marquant est probablement la fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction de la comptabilité publique au sein d'une structure unique : la Direction générale des finances publiques. A côté de ces directions, existent des services à compétence nationale, tels que le service de l'état civil, qui se voient confier des tâches spécifiques sur l'ensemble du territoire. Doit, enfin, être notée l'existence des services chargés des relations avec l'Union européenne dont le rôle s'est considérablement accru, réduisant d'autant le poids du ministère des affaires étrangères.

# III – Les organismes consultatifs et de contrôle

---

L'on peut distinguer les organismes consultatifs et les corps d'inspection et de contrôle. Mais, il faut, au préalable, noter l'effort récent que constitue la Révision générale des politiques publiques dont le but est d'améliorer l'efficacité de l'action administrative et d'en permettre une meilleure évaluation. Ce vaste programme a été rendu nécessaire par la loi organique relative aux lois de finances du 1 Aout 2011 : en effet, cette dernière a remplacé une présentation du budget axée sur les moyens par une structure qui prend aussi en compte les objectifs et qui donne plus de souplesse aux gestionnaires dans l'affectation des crédits. Cette exigence de performance s'est traduite par la création d'une Direction générale de la modernisation de l'Etat en 2005 placée sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et le renforcement des pouvoirs du Parlement, depuis la révision constitutionnelle de 2008, en matière d'évaluation des politiques publiques, puisque celui-ci peut, notamment, recourir à l'expertise de la Cour des comptes.

## Les organismes consultatifs

La prolifération de comités, conseils ou encore commissions n'est pas nouvelle. Elle existait déjà sous l'Ancien Régime ou le Roi tentait de légitimer des décisions autoritaires en y associant l'intervention de différents conseils. De nos jours, deux facteurs expliquent cet essor des organismes consultatifs. D'abord, les questions dont a à connaître l'Etat sont de plus en plus complexes et spécialisées : dès lors, l'intervention de personnalités disposant des compétences techniques appropriées s'impose. Par ailleurs, l'Etat doit, de nos jours, fait sa part aux exigences de concertation, ce qui nécessite d'associer à la préparation de la décision des représentants d'organisations syndicales, d'associations, ... Si l'intervention de ces différents organismes est de nature à renforcer les exigences de transparence, de concertation ou même de démocratisation, ces procédures peuvent ralentir la prise de décision, présenter un cout disproportionné au regard de l'apport réel de la consultation, ou même se prêter, dans certains cas, à un excès de formalisme. Notons aussi qu'en associant, juridiquement ou simplement symboliquement, différents comités à la prise des décisions, ces procédures peuvent conduire à une dissolution des responsabilités dans la mesure où interviennent directement ou indirectement une multitude d'autorités pour prendre la décision, le résultat étant la difficulté d'identifier le véritable décideur. C'est probablement pour cela que la loi du 17 Mai 2011 supprime certaines consultations obligatoires et ouvre la possibilité, pour les actes réglementaires seulement, d'organiser des consultations ouvertes ou les administrés intéressés peuvent, par le biais d'internet uniquement, faire part de leurs observations.

Si le Conseil d'Etat, au travers de ses sections administratives, est l'organisme consultatif le plus célèbre, il faut noter la montée en puissance du Conseil économique, social et environnemental dont le rôle est de rédiger des rapports, études et avis à la demande de l'exécutif et des assemblées parlementaires. Composé de représentants des groupes socioprofessionnels (vie économique, dialogue social, cohésion sociale et territoriale, vie associative, protection de la nature et de l'environnement), ce dernier a été créé en 1925, puis constitutionnalisé en 1946 et 1958, et a vu ses compétences élargies aux questions environnementales avec la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci a d'ailleurs introduit la possibilité pour les citoyens de le saisir sur des questions touchant à l'intérêt général, dès lors que la pétition regroupe au moins 500 000 signatures. Actuellement, l'on dénombre près de 5 000 organismes consultatifs : certains peuvent être permanents, tandis que d'autres voient leur existence liée à la rédaction d'un rapport sur une question précise.

Du point de vue procédural, ces différents organismes peuvent rendre trois types d'avis. L'avis peut être, d'abord, consultatif : dans cette hypothèse, l'Administration n'est pas tenue de consulter l'organisme, et si elle le saisit, elle n'est pas obligée de suivre son avis. L'avis peut aussi être obligatoire : ici, l'autorité administrative est tenue de solliciter l'avis, mais peut ne pas le suivre. La dernière hypothèse est celle où l'Administration ne dispose pratiquement plus d'aucune marge de manœuvre : d'une part elle doit demander son avis à l'organisme, et d'autre part elle doit le suivre ; en cas de désaccord avec l'organisme consultatif, la seule voie de sortie s'offrant à elle est de ne pas prendre la décision. On parle, dans ce cas, d'avis obligatoire et conforme ; précisons aussi que dans une telle situation une irrégularité dans la consultation sera constitutive d'un vice de compétence.

## Les corps d'inspection et de contrôle

L'Administration française est soumise, en plus des contrôles hiérarchique et juridictionnel, à un contrôle interne au travers duquel des fonctionnaires indépendants veillent à la bonne marche des services publics. La plus ancienne de ces structures est l'Inspection générale de l'Administration dont la première mission fut de proposer des solutions pour lutter contre la misère dans les hôpitaux. Actuellement, l'on en dénombre 22 parmi lesquelles l'Inspection générale des finances ou encore l'Inspection générale de l'Education nationale. Ces différents corps de contrôle présentent deux caractéristiques. D'abord, ils disposent d'une grande autonomie et indépendance au sein de leur ministère de rattachement. Par ailleurs, leurs membres sont, la plupart du temps, de hauts fonctionnaires disposant d'une longue et riche expérience dans l'administration active.

# IV – Les autorités administratives indépendantes

---

Les autorités administratives indépendantes (AAI) sont apparues en France dans les années 1970 afin d'exercer, en toute impartialité, une fonction de régulation dans certains secteurs socio-économiques. Dans son rapport de 2001, le Conseil d'Etat relevait trois justifications à leur création : « offrir à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'Etat, permettre une participation élargie de personnes d'origines et de compétences diverses, et notamment de professionnels, à la régulation d'un domaine d'activité ou au traitement d'un problème sensible, assurer l'efficacité de l'intervention de l'Etat en termes de rapidité, d'adaptation à l'évolution des besoins et des marchés et de continuité dans l'action ». La Haute juridiction distinguait aussi cinq missions de ces AAI : médiation, régulation, protection des libertés, garantie de l'impartialité de la puissance publique dans des domaines susceptibles de donner prise au soupçon d'arbitraire, et évaluation et l'expertise. Il est, alors, possible de tenter de définir ces autorités, d'analyser leurs pouvoirs et d'évoquer spécifiquement certaines d'entre elles.

## Définition des AAI

Concrètement, ces autorités présentent trois caractéristiques que leur nom résume parfaitement. Ainsi, en premier lieu, il s'agit d'autorités : elles sont donc dotées d'un pouvoir de décision qui peut se traduire par l'édiction de mesures réglementaires et individuelles justiciables de la censure du juge en appel, ou encore de propositions ou recommandations ; leurs prérogatives vont donc bien au-delà de celles des organismes consultatifs. En second lieu, il s'agit d'autorités administratives, ce qui signifie qu'elles font partie intégrante de l'Etat et agissent en son nom et pour son compte, et qu'elles engagent, en cas de réalisation d'un préjudice, sa responsabilité. En dernier lieu, ces autorités sont indépendantes : autrement dit, bien que dépourvus de la personnalité morale et dépendants budgétairement de l'Etat, elles échappent à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle, l'une des conséquences étant l'impossibilité de mettre un terme aux fonctions de leurs membres avant la fin de leur mandat. Cette caractéristique interdit aussi les conflits d'intérêts. Il faut, aussi, noter la création, à partir de 2003, d'autorités publiques indépendantes, telles que l'Autorité des marchés financiers ou encore l'HADOPI : ces dernières sont dotées de la personnalité morale, ce qui a pour but de leur donner une plus grande souplesse de gestion et qui implique, par ailleurs, que c'est leur responsabilité et non celle de l'Etat qui peut être mise en cause ; mais, et il faut le retenir, ce ne sont pas des établissements publics.

Du point de vue de la composition des ces autorités, il s'agit, à l'exception du Défenseur des droits, d'institutions collégiales dont les membres sont désignées tant par les plus hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cours de cassation, Cour des comptes) que les plus hautes autorités politiques (chef de l'Etat, présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat). Concrètement, leurs membres peuvent être issus des juridictions, peuvent être des personnalités dites qualifiés ou encore des professionnels du secteur concerné. Quant à leur saisine, elle intervient soit à l'initiative des administrés, avec ou sans filtre, soit à l'initiative de l'autorité elle-même, ce qui est, en pareille hypothèse, de nature à assurer l'efficacité de leur contrôle.

Ces AAI se regroupent en deux catégories. D'abord, certaines autorités interviennent de le domaine économique et financier : à titre d'exemples, peuvent être cités l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ou encore l'Autorité des marchés financiers. Ensuite, il existe des AAI chargées de garantir les droits et libertés

des administrés : l'on trouve la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission d'accès aux documents administratifs, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou encore le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

## Les pouvoirs des AAI

Il n'existe pas d'unité dans les pouvoirs confiés aux AAI. En effet, la réalité des prérogatives de ces dernières varie selon chaque autorité concernée. Concrètement, les AAI peuvent disposer selon les cas des pouvoirs suivants : réponses aux demandes des administrés, recommandations, avis ou propositions, autorisations ou agréments, rapport, participation à l'élaboration de réglementations et au contrôle de leur respect, pouvoir réglementaire, pouvoir de sanction ou pouvoir en matière de prise de mesures individuelles. Ainsi, et s'agissant du pouvoir réglementaire, certaines AAI, telles que l'Autorité des marchés financiers, en disposent, mais il ne peut s'agir que d'un pouvoir d'exécution des lois, qui ne saurait devenir autonome. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait habiliter d'autres autorités que le Premier ministre à exercer le pouvoir réglementaire, mais que celui-ci devait être encadré et limité dans son exercice. En matière de pouvoir de sanction, il faut d'abord noter que toutes les AAI intervenant dans les domaines économiques financiers en sont titulaires, ce mode de régulation étant jugé plus efficace. Mais, le Conseil constitutionnel a posé comme condition à l'exercice d'un tel pouvoir deux conditions : d'une part la sanction ne doit pas être privative de liberté et la procédure doit être assortie des mesures de sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis (CE, 28/07/1989, COB). Du point de vue de la nature des sanctions, le Conseil d'Etat juge qu'il s'agit d'actes administratifs, tandis que la Cour de justice des communautés européennes considère qu'il s'agit d'actes juridictionnels.

Un problème particulier doit, pour terminer, être noté : ainsi, même si les AAI ne sont pas des juges à proprement parler, leur fonction peut, parfois, s'apparenter, d'un point de vue matériel, à la fonction de juger. S'explique, alors, que se soit posée la question de la compatibilité entre l'existence de ces autorités et le droit à un procès équitable par un tribunal impartial et indépendant prévu par l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Longtemps, le Conseil d'Etat a considéré que cet article ne s'appliquait pas aux AAI, ces dernières ne constituant pas des juridictions. Mais, en 1999, un revirement de jurisprudence est intervenu par lequel la Haute juridiction a admis l'application dudit article à ces autorités, ce qui signifie que les garanties impliquées par le droit à un procès équitable, telles que le contradictoire et l'impartialité, doivent être respectées devant les AAI (CE, ass., 3/12/1999, Didier). A ce propos, peut être notée une divergence entre les juridictions concernant la présence au délibéré du rapporteur ayant instruit le dossier : ainsi, la Cour de cassation estime que ce dernier ne doit pas être présent, tandis que le Conseil d'Etat ne retient pas cette interdiction. Notons, enfin, toujours concernant cette juridictionnalisation des AAI, la possibilité de séparer, au sein de la même autorité, les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction ; tel est le cas pour l'Autorité des marchés financiers ou encore l'HADOPI.

**Pour conclure, il est possible de présenter, de manière spécifique, quelques autorités administratives indépendantes**



## Le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été créé par la révision constitutionnelle de 2008 : bien que qualifié d'autorité constitutionnelle indépendante, celui-ci reste une AAI. Celui-ci résulte de la fusion de différentes AAI chargées, par le passé, de la garantie des droits et libertés, à savoir le médiateur, le Défenseur des enfants, la HALDE et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Concrètement, celui-ci est chargé de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et par tout organisme chargé d'une mission de service public. Le titulaire de cette fonction est nommé par décret en conseil des ministres pour un mandat de 6 ans non renouvelable et ne peut être révoqué. Il est assisté par trois adjoints et trois conseils spécialisés dans les droits des enfants, la lutte contre les discriminations et le respect de la déontologie dans les activités de sécurité. Le Défenseur des droits rend compte de son activité au chef de l'Etat et au Parlement, notamment au travers de son rapport annuel qui est rendu public.

Si l'on compare cette nouvelle AAI à l'ancien médiateur, l'on constate un élargissement des ses pouvoirs. D'abord, il est saisi soit directement par tout citoyen s'estimant lésé dans ses droits et libertés, soit par une association ; il peut même se s'autosaisir. Quant à ses pouvoirs, il dispose de différentes prérogatives lui permettant de recueillir les informations : convocation, audition, vérifications sur place, demande aux autorités administratives de toutes informations et pièces utiles. Lorsqu'il s'agit de régler les litiges, celui-ci peut élaborer des recommandations, ou même adresser des injonctions ; si ces dernières ne sont pas suivies d'effet, il peut rédiger un rapport spécial pouvant être rendu public. Il peut aussi exercer une médiation ou proposer une transaction, et saisir le tribunal administratif en cas de refus opposé à cette dernière. Enfin, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de prévention des litiges qui s'exerce par des activités de formation ou des propositions de réformes en matière législative ou réglementaire.

## La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Créée par la loi du 6 Janvier 1978, cette AAI, dont les pouvoirs ont été renforcés par la loi du 6 aout 2004, est chargée de faire respecter le droit de savoir si l'on est fiché, le droit d'accès aux informations nominatives, le droit de rectification et de radiation, et le droit d'accès indirect, c'est-à-dire le droit de demander à la CNIL de procéder à des vérifications. Pour assurer le respect de ces différents droits, les fichiers privés ou publics, à l'exception de certains fichiers sensibles concernant la défense nationale, doivent lui être préalablement déclarés ; ainsi, plus d'un million de fichiers lui ont été déclarés depuis sa création. Du point de vue de ses prérogatives, la CNIL dispose d'un pouvoir réglementaire au travers de l'édiction de normes simplifiées ou de règlements types. Surtout, elle peut être saisie par les citoyens au travers de réclamations, pétitions ou plaintes. En pareille hypothèse, elle peut ou tenter de régler le litige à l'amiable, ou adresser un avertissement à l'organisme responsable de l'irrégularité, ou, enfin, saisir le juge pénal en cas d'illégalité suffisamment grave. En la matière, la plupart des saisines concernent l'utilisation de fichiers à des fins politiques ou commerciales. Elle peut même, depuis 2004, infliger des sanctions comme l'interruption du traitement des données ou des sanctions pécuniaires. La CNIL peut aussi être saisie par le Gouvernement pour avis sur des questions sensibles, comme c'est arrivé pour le fichier du terrorisme au sein du fichier des Renseignements généraux ou encore le fichier des empreintes génétiques des personnes condamnées pour agression sexuelle. De nos jours, du fait du développement des nouvelles technologies, cette autorité est appelée à jouer un rôle majeur et probablement renouvelé pour assurer le droit de chacun au respect de sa vie privée.

## L'Autorité des marchés financiers (AMF)

Issue de la fusion, opérée par la loi du 1 Aout 2003, de trois autorités chargés des marchés financiers, la Commission des opérations de bourse, le Conseil des marchés financiers et le Conseil de discipline de la gestion financière, l'AMF est chargées de veiller à la protection des épargnants et à la régularité des informations et du fonctionnement des marchés financiers. A la différence des AAI classique, elle est qualifiée par la loi d'autorité publique indépendante disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son président est nommé pour 5 ans non renouvelables par le chef de l'Etat et est assisté d'un collège de 15 membres ainsi que d'une Commission des sanctions, ce qui constitue l'illustration d'un mouvement affectant les AAI et qui consiste à séparer les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction. Du point de vue des prérogatives, elles disposent d'un pouvoir règlementaire, d'un pouvoir de contrôle et d'enquête, d'un pouvoir d'injonction ainsi que d'un pouvoir de sanction individuelle, les recours contre ce dernier type d'acte relevant de la Cour d'appel de Paris, sauf lorsqu'ils portent sur des sanctions concernant les professionnels, auquel cas la compétence revient au Conseil d'Etat.