

Francesco Martucci*

LE CONTROLE DES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES : ENTRE DEPENDANCE ET REDDITION DES COMPTES

UDK / UDC: 35.072.6 : 340.13 (44)

351.9 : 342.565.2 (44)

DOI: 10.31141/zrpfjs.2026.63.159.77

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 8.9.2025.

Prihvaćeno / Accepted: 15.1.2026.

Cette contribution s'interroge sur le contrôle des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API), à partir du paradoxe constitutionnel qu'elles incarnent : alors que l'article 20 de la Constitution confie l'administration au Gouvernement, la loi reconnaît à ces autorités une indépendance. Devenues garantes de l'intérêt général dans la régulation de nombreux secteurs et dans la protection des droits fondamentaux, dotées de pouvoirs croissants, elles sont en quête de légitimité, que leur indépendance même rend délicate. L'auteur montre que cette tension se résout par un double contrôle. D'une part, le contrôle juridictionnel, limite de l'indépendance au service de l'État de droit : le Conseil constitutionnel encadre leurs pouvoirs réglementaire et de sanction, tandis que le juge – administratif le plus souvent, parfois judiciaire en raison du dualisme juridictionnel – vérifie la légalité de leur action, désormais y compris celle des actes de droit souple (jurisprudence Fairvesta et Numéricable de 2016) et, pour les autorités dotées de la personnalité morale, leur responsabilité. D'autre part, le contrôle politique, respectueux de l'indépendance au service de la légitimité démocratique : faute de responsabilité politique classique, les autorités rendent compte de leur action devant le Parlement, selon les obligations de reddition des comptes (rapports annuels, auditions) instaurées par les lois du 20 janvier 2017, dans une logique d'accountability proche de celle de la Banque centrale européenne. L'auteur souligne enfin la menace nouvelle que fait peser sur ces autorités la pression des réseaux sociaux dans la société du spectacle numérique.

Mots-clés: *autorités administratives indépendantes, contrôle juridictionnel, reddition des comptes, État de droit, légitimité démocratique*

Quis custodiet ipsos custodes ? Qui me gardera de mes gardiens ? Une nouvelle fois, la question s'est posée en France avec dans l'affaire dite Pormanove. Au mois d'août dernier, un streamer est décédé en plein « live » après avoir subi des mois d'humiliations et de violences physiques et morales. Certains ont mis en cause, disons-le à tort, l'inaction de l'ARCOM qui, en tant qu'autorité publique

* Professeur Université Panthéon-Assas, Paris 2

indépendante en charge de la régulation de la communication audiovisuelle et numérique, aurait dû contrôler la plateforme internet concernée.

Depuis près de 50 ans, les autorités administratives indépendantes et désormais également les autorités publiques indépendantes intriguent, expliquant que le Conseil d'État leur ait consacré plusieurs rapports. Celui de 2001 les a ainsi définies comme des « organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement ». Consacré pour la première fois en 1978 pour la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), autorité au rôle est revigoré par la révolution numérique, reconnu par le Conseil constitutionnel depuis une décision du 26 juillet 1984 rendue à propos de l'ancêtre de l'ARCOM (Haute Autorité de la communication audiovisuelle), le statut d'autorité administrative indépendante et d'autorité publique indépendante est désormais régi par deux lois du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, l'une ordinaire (n° 2017-55), l'autre organique (n° 2017-54).

Ces autorités n'en demeurent pas moins un oxymore dans l'ordre constitutionnel français en ce qu'elles sont porteuses d'une contradiction fondamentale : d'un côté, l'article 20 de la Constitution affirme que le gouvernement dispose de l'administration, de l'autre côté, la loi reconnaît à ces autorités une indépendance. Comment résoudre cette contradiction dans un État de droit et dans une démocratie ? La question se pose d'autant plus que ces autorités sont devenues des garants de l'intérêt général dans la régulation de nombre de secteurs ouverts à la concurrence que des droits fondamentaux. Fortes d'une indépendance renforcée, intervenant dans des champs toujours plus vastes, dotés de pouvoirs de plus en plus vigoureux, les autorités sont en quête de légitimité. L'indépendance fait par essence obstacle aux mécanismes garantissant classiquement la légitimité. Celle-ci n'en demeure pas moins une double exigence. D'une part, au titre de l'État de droit, il est essentiel que le législateur détermine le cadre dans lequel l'autorité exerce ses missions et ses pouvoirs. Aussi longtemps que l'autorité accomplit la mission qui lui est assignée de façon efficace tout en demeurant dans les limites fixées par le législateur, son action demeure légitime. C'est dès lors au juge qu'il appartient de contrôler que l'autorité respecte la règle de droit. D'autre part, au titre de la démocratie, les autorités doivent répondre de leur action devant les représentants des citoyens. Envisagée dans un esprit de « contre-démocratie » (P. Rosanvallon), cette question appelle à renouveler le modèle de légitimation. Cela implique d'établir des mécanismes permettant de concilier indépendance et de responsabilité, conduisant à l'émergence de formes d'accountability. Aussi sont-elles soumises à un double contrôle qui concilie indépendance et État de droit et catalyse effectivité et légitimité démocratique.

1. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL, LIMITE DE L'INDEPENDANCE EN FAVEUR DE L'ÉTAT DE DROIT

Que les autorités administratives ou les autorités publiques soient indépendantes ne les fait pas échapper au contrôle juridictionnel. Elles appartiennent à l'administration ; dès lors qu'elles n'exercent ni une fonction législative, ni une fonction juridictionnelle, elles sont soumises au contrôle du juge. À l'oral, je souhaiterais insister sur trois points saillants de ce contrôle juridictionnel. Je renvoie à ma contribution écrite pour le reste.

D'abord, le Conseil constitutionnel français a progressivement fixé le cadre constitutionnel dans lequel ces autorités exercent leurs missions en contrôlant les lois régissant ces autorités. Deux exemples. D'une part, leur pouvoir réglementaire est un pouvoir subordonné à celui du gouvernement et limité tant dans son champ d'application que dans son contenu comme on le voit dans les décisions du Conseil constitutionnel du 18 septembre 1986 et du 17 janvier 1989. En conséquence, peu d'autorités en sont dotés et uniquement pour mettre en œuvre la loi « dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements ». L'autorité ne peut adopter que « des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». Le pouvoir réglementaire est en conséquence subordonné et second. D'autre part, le pouvoir de sanction, bien plus usité que le pouvoir réglementaire est également encadré strictement par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 17 janvier 1989 Conseil supérieur de l'audiovisuel, a jugé par conséquent nécessaire d'encadrer « l'exercice du pouvoir de sanction de tels organismes.

Ensuite, qu'elles soient administratives et qu'elles exercent une fonction ni législative, ni juridictionnelle a pour conséquence de les soumettre au contrôle juridictionnel. Une spécificité française découle du dualisme juridictionnel. C'est ainsi qu'en principe, les autorités sont soumises au contrôle de légalité du juge administratif, le Conseil d'État étant le plus souvent compétent pour connaître des recours. Toutefois, dans quelques cas, le juge judiciaire peut être compétent comme pour l'Autorité de la concurrence ou l'Autorité des marchés financiers puisque les recours sont adressés par la Cour d'appel de Paris, la Cour de cassation pouvant être saisie d'un pourvoi. Le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision de 1987 sur le Conseil de la concurrence que dans la mise en œuvre du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé.

Enfin, indéniablement, l'action des autorités donnent lieu à un contentieux abondant, essentiellement des recours pour excès de pouvoir. Ainsi, le contentieux des autorités est particulièrement foisonnant, les opérateurs multipliant les recours,

certaines d'entre eux constituant de véritables requérants d'habitude à l'instar de l'ANODE dans le domaine de l'énergie, donnant lieu à des jurisprudences importantes comme par exemple pour les tarifs réglementés de l'énergie. Cela n'est pas sans poser la question de l'évolution de la fonction juridictionnelle, conduisant à se poser la question de savoir si le juge n'est pas aussi un régulateur. Des recours de pleine juridiction ne sont pas exclus, prenant tout particulièrement un sens pour les autorités publiques indépendantes qui sont dotées de la personnalité morale. C'est un point important puisque l'autorité dotée de la personnalité morale est tenue de réparer, les fautes qu'elle aurait commises dans l'exercice de ses missions. Le Conseil d'État l'avait affirmé dès un avis du 8 septembre 2005 concernant ce qui est devenue l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), ce qui n'est pas sans poser la question de l'indépendance financière de ces autorités. Un autre point important est donné par le contrôle des actes dits de droit souple : depuis les arrêts Fairvesta et Numéricable de 2016, le Conseil d'État s'estime compétent pour contrôler, sous certaines conditions, des actes qui ne sont pas des décisions juridiques au sens traditionnel du terme. Ces actes sont attaquables lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou lorsqu'ils ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent.

2. LE CONTROLE POLITIQUE, RESPECT DE L'INDEPENDANCE EN FAVEUR DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Indépendantes, ces autorités sont soustraites au contrôle de droit commun de l'administration par le Gouvernement de sorte que le mécanisme classique de responsabilité politique n'est pas pertinent. En effet, elles ne relèvent pas d'un schéma de responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Leur légitimité démocratique n'en demeure pas moins une exigence constitutionnelle.

Le premier gage de légitimité est la loi : les autorités sont créées et régies par la loi, d'autant qu'un statut général existe depuis 2017 permettant une conciliation entre indépendance, effectivité et démocratie. À la différence des juges dont la légitimité institutionnelle puise dans la Constitution et la légitimité fonctionnelle se fonde sur l'application du droit, les autorités enracinent leur légitimité dans la délégation de pouvoirs consentie par le législateur dans le respect de la Constitution. Cela ne fait pas échapper pour autant ces autorités à un contrôle démocratique. L'article 15 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, prévoit en effet que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». En 2001, le Conseil d'État avait d'ailleurs souligné que : « l'indépendance ne saurait signifier irresponsabilité : tous les pays qui ont recouru aux autorités administratives indépendantes ont été confrontés à la nécessité de mettre en place des procédures par lesquelles les organismes administratifs dérogés de la tutelle ministérielle peuvent

rendre compte de leur action aux pouvoirs politiques -législatif, mais aussi exécutif. Cette surveillance n'entrave en rien l'indépendance fonctionnelle qui est reconnue aux autorités administratives indépendantes : elle est au contraire la condition de leur développement et la meilleure garantie de leur bon fonctionnement ».

Le titre IV de la loi de 2017 est ainsi consacré au contrôle. L'article 21 impose l'obligation pour chaque autorité d'adresser un rapport, annuel et public, d'activité au Gouvernement et au Parlement un rapport rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens. L'article 22 prévoit qu'à la demande des commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, toute autorité rend compte annuellement de son activité devant elles. Enfin, l'article 23 exige du Gouvernement qu'il présente un rapport sur la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, en annexe générale au projet de loi de finances.

Que les autorités rendent des comptes devant le Parlement est loin d'être un exercice purement formel ; au contraire, dès lors que les parlementaires prennent leur rôle au sérieux, les échanges peuvent s'avérer fructueux, les autorités sont certes appelées à expliquer leur action, mais elles peuvent également trouver un soutien chez les parlementaires lorsqu'elles sont soumises à des pressions extérieures. Ce modèle d'accountability n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui de la Banque centrale européenne, dont la politique monétaire s'est avérée si décisive en période de crise ; c'est dans le cadre d'un dialogue monétaire conduit avec la commission compétente du Parlement européen que cette institution particulièrement indépendante rend véritablement des comptes.

Aujourd'hui, c'est cependant une autre menace qui pèse sur ces autorités dans une société du spectacle numérique. Le risque est fort, comme l'a montré l'affaire Pormanove, que l'action des autorités, en particulier celles qui sont impliquées dans la régulation du numérique, ne soit soumise en permanence à la vindicte des réseaux sociaux, si poreux aux influences de tous bords.

KONTROLA NEZAVISNIH REGULATORNIH AGENCIJA: IZMEĐU OVISNOSTI I ODGOVORNOSTI

Ovaj rad propituje kontrolu nad neovisnim upravnim tijelima (AAD) i neovisnim javnim tijelima (API), polazeći od ustavnog paradoksa koji ona utjelovljuju: dok članak 20. Ustava upravu povjerava Vladi, zakon tim tijelima priznaje neovisnost. Postavši jamcima općeg interesa u regulaciji brojnih sektora i u zaštiti temeljnih prava te raspolažući sve širim ovlastima, ona tragaju za legitimitetom koji upravo njihova neovisnost čini osjetljivim. Autor pokazuje da se ta napetost razrješava dvostrukom kontrolom. S jedne strane, sudska kontrola, kao granica neovisnosti u službi vladavine prava: Ustavno vijeće omeđuje njihovu regulatornu i sankcijsku ovlast, dok sudac - najčešće upravni, a katkad i redovni zbog sudbenog dualizma - ispituje zakonitost njihova djelovanja, danas uključujući i akte tzv. mekog prava (sudska praksa Fairvesta i Numéricable iz 2016.) te, za tijela koja imaju

pravnu osobnost, njihovu odgovornost. S druge strane, politička kontrola, koja poštuje neovisnost u službi demokratskog legitimiteta: budući da klasična politička odgovornost izostaje, tijela polažu račun o svome djelovanju pred Parlamentom, u skladu s obvezama polaganja računa (godišnja izvješća, saslušanja) uvedenima zakonima od 20. siječnja 2017., u logici „accountabilityja» bliskoj onoj Europske središnje banke. Naposljetku, autor ističe novu prijetnju kojoj su ta tijela izložena - pritisak društvenih mreža u društvu digitalnog spektakla.

Ključne riječi: *neovisna upravna tijela, sudska kontrola, polaganje računa, vladavina prava, demokratski legitimitet*

THE CONTROL OF INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES: BETWEEN DEPENDENCE AND ACCOUNTABILITY

This contribution examines the control of independent administrative authorities (AAI) and independent public authorities (API), starting from the constitutional paradox they embody: while Article 20 of the Constitution entrusts the administration to the Government, the law grants these authorities independence. Having become guarantors of the general interest in the regulation of numerous sectors and in the protection of fundamental rights, and endowed with ever-growing powers, they are in search of a legitimacy that their very independence renders delicate. The author shows that this tension is resolved through a twofold control. On the one hand, jurisdictional control, a limit on independence in the service of the rule of law: the Constitutional Council frames their regulatory and sanctioning powers, while the judge - most often administrative, sometimes ordinary owing to jurisdictional dualism - reviews the legality of their action, now including soft-law acts (the Fairvesta and Numéricable case law of 2016) and, for authorities endowed with legal personality, their liability. On the other hand, political control, respectful of independence in the service of democratic legitimacy: in the absence of classic political responsibility, the authorities account for their action before Parliament, in line with the accountability obligations (annual reports, hearings) established by the laws of 20 January 2017, following a logic of accountability close to that of the European Central Bank. Finally, the author underlines the new threat posed to these authorities by the pressure of social media in the society of the digital spectacle.

Key words: *independent administrative authorities, judicial review, accountability, rule of law, democratic legitimacy*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).