

Journée de droit administratif 2010

Les autorités administratives indépendantes

Edité par

François Bellanger et Thierry Tanquerel

Schulthess
ÉDITIONS ROMANDES



2011

Table des matières

Sommaire	5
Avant-propos	7
FRANÇOIS BELLANGER	
Le phénomène des autorités administratives indépendantes	9
I. Introduction	9
II. La notion d'autorité administrative indépendante	10
A. Qu'est une autorité administrative et indépendante?	10
1. L'indépendance de décision avec rattachement	12
2. La création d'une entité de droit public	15
B. Un concept nouveau ou relooké?	18
C. Un phénomène européen	19
III. L'organisation des autorités indépendantes	20
A. Les fonctions	20
1. Les tâches de puissance publique	20
a. Le respect des droits des citoyens	20
b. Le contrôle administratif de certaines activités	23
c. Les fonctions d'inspection	25
d. Les fonctions d'enquêtes	26
2. Les fonctions de régulation et d'arbitrage	27
3. La surveillance des prix ou de tarifs	29
B. Les pouvoirs des autorités indépendantes	30
C. Les ressources financières	31
IV. Le contrôle des autorités indépendantes	33
V. Conclusion	35

FRÉDÉRIC VARONE, KARIN INGOLD

L'indépendance des agences nationales de régulation	37
I. Introduction	37
II. Les ANR d'un point de vue politologique	38
A. Définition des ANR	38
B. Diffusion des ANR	39
C. Raisons d'être des ANR	41
III. L'indépendance des ANR	44
A. Indépendance vis-à-vis des élus	45
B. Indépendance vis-à-vis des opérateurs régulés	46
C. Indépendance vis-à-vis des autres régulateurs	47
D. Constats empiriques	54
IV. Enjeux futurs	58
Bibliographie	61

CHRISTIAN BOVET

Les autorités de surveillance et de régulation	63
I. Introduction	63
II. Modèles d'autorités	65
A. Etablissement de droit public	66
B. Autorité indépendante sans représentants de l'économie	69
C. Autorité indépendante avec des représentants de l'économie	70
D. Organe indépendant sur le plan technique	72
E. Préposé relevant d'un département fédéral	73
III. Fonctionnement et compétences	74
A. Statut des membres	74
B. Compétences	76
1. En général	76

2. Mesures et sanctions	78
3. Intersections	80
C. Procédure	82
IV. Conclusion sous forme de perspective(s)	83

STÉPHANE GRODECKI

Les autorités fédérales d'arbitrage et d'exécution de tâches publiques	85
I. Introduction	85
II. Les autorités publiques fédérales d'arbitrage	86
A. L'arbitrage en droit public	87
B. Quelques autorités publiques fédérales d'arbitrage	88
1. La Commission d'arbitrage fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins (CAF)	88
2. La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF)	90
3. Les Tribunaux arbitraux en matière d'assurances sociales	91
4. L'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP)	92
5. La Commission de l'électricité (ElCom)	93
6. La Commission fédérale de la communication (ComCom)	94
C. Une synthèse	94
D. La nature juridique des autorités fédérales d'arbitrage	95
III. Les autorités fédérales indépendantes d'exécution de tâches publiques	97
A. La forme juridique	98
1. Les entités dotées de la personnalité juridique	99
2. Les entités indépendantes rattachées à l'administration	100
B. Une synthèse	101
IV. Conclusion	103

NICOLAS WISARD

Les autorités administratives indépendantes

cantonales	105
I. Introduction	105
II. La notion d'autorité administrative indépendante dans les cantons: précisions sur la définition retenue et délimitations.....	107
A. Un concept connu dans les cantons... ..	108
B. ... mais sans définition générale	109
C. Précisions sur les caractéristiques retenues	111
1. La fonction d'autorité	111
2. La nature administrative	112
D. Quelques délimitations	113
1. Les autorités intercantionales	113
2. Les autorités communales et intercommunales	114
3. Les autres corporations spéciales de droit public	114
III. Les domaines d'action des autorités administratives indépendantes cantonales: tour d'horizon.....	115
A. Contrôle financier et de gestion de l'Etat	115
1. Cours des comptes	115
2. Services cantonaux d'inspection des finances	116
B. Protection des données et transparence de l'administration.....	117
C. Surveillance des magistrats judiciaires	118
D. Surveillance des professions juridiques et assimilables	118
1. Avocats	118
2. Notaires	119
3. Huissiers judiciaires	120
4. Interprètes officiels	120
5. Médiateurs	121
6. Agents d'affaire.....	122
7. Agents en fonds de commerce	122
E. Domaine médical	123
1. Surveillance des professionnels de la santé.....	123
2. Protection des droits des patients	124
3. Levée du secret médical	124
4. Recherche sur l'être humain	124

F. Surveillance des architectes et ingénieurs	125
G. Culture	125
H. Agriculture	125
1. Viticulture	125
2. Droit foncier rural et bail à ferme agricole	126
I. Immobilier non agricole	126
1. Estimations officielles	126
2. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles pour des personnes de l'étranger du 16 octobre 1983 (LFAIE)	127
J. Travail et formation	128
K. Energie	128
L. Police du feu	129
IV. Le droit fédéral comme source d'indépendance ?	130
A. Autorités prévues par le droit fédéral sous une forme d'entités autonomes	130
B. Autorités dont le droit fédéral exige qu'elles exercent leurs compétences avec indépendance, sans prescription d'une forme spéciale	131
1. Les centres de consultation LAVI	132
2. Les commissions d'éthique pour la recherche médicale sur l'être humain	132
C. Autres cas de relativisation du lien hiérarchique découlant du droit fédéral ?	134
V. Les types de compétences exercées	135
A. Les compétences réglementaires	135
B. Les compétences d'instruction et/ou de préavis qualifié	137
C. Les compétences de recommandation qualifiée	138
D. Les compétences décisionnelles <i>stricto sensu</i>	139
VI. La composition et le statut des membres des autorités	140
A. Composition et mode de désignation	140
B. Statut des membres et du personnel	142
1. Les magistrats	143
2. Membres d'organes dirigeants d'AAI	144
3. Personnel administratif et technique	145

VII. Le régime financier et budgétaire	146
A. Les ressources	146
B. Le budget	147
VIII. Les régimes de surveillance.....	148
A. Les autorités chargées du pouvoir de surveillance.....	148
B. Les instruments de la surveillance.....	149
IX. Conclusion.....	151

THIERRY TANQUEREL

La responsabilité des autorités administratives indépendantes

I. Introduction.....	153
A. Délimitation du sujet	153
1. Une responsabilité d'autorité	153
2. Une responsabilité pour acte illicite	154
B. Les enjeux	155
C. Les bases légales.....	157
1. Les législations générales sur la responsabilité de l'Etat	157
2. Les règles spéciales.....	158
II. La détermination de l'entité responsable	159
A. Les acteurs concernés et leurs relations	159
B. La responsabilité exclusive de l'autorité indépendante.....	161
C. La responsabilité exclusive de la collectivité	163
D. La responsabilité subsidiaire de la collectivité	164
III. Les conditions de la responsabilité	166
A. Le dommage	166
B. L'acte illicite	167
1. Les règles ordinaires.....	167
a. Les principes généraux	167
b. L'illicéité dans la relation entre surveillant et surveillé.....	168
c. L'illicéité des décisions	169
d. L'illicéité en cas d'omission	170
2. Le modèle de la LFINMA	171

C. La faute?	173
D. La causalité	173
1. En général	173
2. Le modèle de la LFINMA	174
IV. Procédure et prescription	177
V. Conclusion	178
Bibliographie	180

VINCENT MARTENET

Le contrôle judiciaire et la surveillance politique des autorités administratives fédérales

indépendantes	183
I. Introduction	183
II. Le contrôle judiciaire	184
A. Le recours devant le Tribunal administratif fédéral	184
1. La compétence du Tribunal administratif fédéral	184
a. Les actes sujets à recours	184
b. Une compétence large	187
c. Une compétence exempte de contrôle par le Tribunal fédéral dans quelques domaines	188
2. Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif fédéral	189
a. Le régime de la loi fédérale sur la procédure administrative	189
b. Les exigences résultant du droit à un procès équitable	191
3. Les limites admissibles du contrôle	194
a. Le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative indépendante	194
b. La concrétisation de concepts juridiques indéterminés par l'autorité administrative indépendante	196
c. La balance des intérêts	197
d. Les questions techniques ou économiques complexes	197

B.	La plainte au Tribunal pénal fédéral	199
C.	Le recours devant le Tribunal fédéral	199
D.	La requête devant la Cour européenne des droits de l'homme	201
III.	La surveillance politique	203
A.	Les moyens	203
1.	La définition ou l'approbation des tâches, fonctions, priorités et objectifs stratégiques	203
2.	L'attribution de mandats de prestations et la conclusion de contrats de prestations	205
3.	L'approbation des dispositions d'organisation ou d'exécution	205
4.	La désignation des membres de l'autorité et du personnel de celle-ci	207
5.	Le contrôle de gestion	209
6.	Le contrôle budgétaire, comptable et financier	211
7.	D'autres formes de surveillance	212
B.	L'intensité et les limites de la surveillance	212
1.	L'indépendance des autorités	212
2.	La relation entre le contrôle judiciaire et la surveillance politique	214
C.	Les organes	216
1.	La surveillance par le Conseil fédéral ou un département fédéral	216
2.	La haute surveillance par l'Assemblée fédérale et les commissions parlementaires	217
a.	Les principes	217
b.	Les organes compétents	218
c.	Les enjeux et les développements récents	220
3.	La surveillance par d'autres organes	223
a.	Les commissions ou autorités spéciales de surveillance	223
b.	Le Contrôle fédéral des finances	223
IV.	Conclusion	224