NOTE SUCCINCTE RELATIVE AUX AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Moumouni GUINDO

© Mars 2019

La présente note décrit succinctement la situation juridique des autorités administratives indépendantes au Mali : définition, statut, missions, modes de création, d'organisation et de fonctionnement. La brève analyse met en lumière des disparités dans la conception et la mise en œuvre des règles ainsi que des écarts de la pratique avec le cadre juridique national.

La situation des autorités administratives indépendantes maliennes est mise en perspective avec l'évolution de ces organismes publics en France où leur nombre et leurs rôles sont significatifs dans l'administration d'Etat.

LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES AU MALI

LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES AU MALI

I. DEFINITION

Aux termes de l'article 46 de la Loi n°2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics, « les autorités administratives indépendantes sont des organismes administratifs qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un pouvoir de décision, de sanction, d'avis ou de conseil, sans pour autant être dans un lien de subordination hiérarchique avec quelque autorité que ce soit ».

II. CREATION ET STATUT

A. Création

Il résulte de l'article 48 alinéa 2 de la loi sus-indiquée que « les autorités administratives sont créées par la loi et organisées par décret pris en Conseil des Ministres ».

B. Statut

Les autorités administratives indépendantes sont des organismes administratifs publics. Elles jouissent de l'autonomie et de la garantie d'indépendance nécessaires à la réalisation de leur mission. Elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique.

Au Mali, cinq (05) organismes ont explicitement le statut d'autorité administrative indépendante aux termes de leur texte de création (voir tableau n°1).

Tableau n°1 : Autorités qualifiées d'administratives indépendantes par la loi

N°	Dénomination	Sigle	Année	Texte de création
1	Vérificateur général	VG	2003	Loi n°03-030 du 25 août 2003 (abrogée et remplacée en 2012)
2	Autorité malienne de Régulation des Télécommunications/TIC et Postes	AMRTP	2011	Ordonnance n°2011-024/P-RM du 28 septembre 2011 (abrogée et remplacée en 2016)
3	Autorité de Protection des Données à caractère personnel	APDP	2013	Loi n°2013-015 du 21 mai 2013
4	Office central de Lutte contre l'Enrichissement illicite	OCLEI	2015	Ordonnance n°2015-032 du 23 septembre 2015
5	Commission nationale des Droits de l'Homme	CNDH	2016	Loi n°2016-036 du 7 juillet 2016

Six (06) autres organismes sont assimilés aux autorités administratives indépendantes sans que les textes de création ne leur aient attribué ce statut (voir tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Autorités assimilées aux Autorités administratives indépendantes

N°	Dénomination	Sigle	Année	Texte de création
1	Médiateur de la République		1997	Loi n°97-022 du 14 mars 1997
2	Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau	CREE	2000	Ordonnance n°00-021/P-RM du 15 mars 2000
3	Cellule nationale de Traitement des Informations financières	CENTIF	2006	Loi n° 06-065 du 29 décembre 2006 (abrogée et remplacée en 2016)
4	Autorité de Régulation des Marchés publics et Délégations de service public	ARMDS	2008	Loi n°08-023 du 23 juillet 2008
5	Commission Vérité, Justice et Réconciliation	CVJR	2014	Ordonnance n°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014
4	Haute Autorité de la Communication	HAC	2014	Loi n°2014-006 du 21 janvier 2014

III. MISSIONS ET ATTRIBUTIONS

Les autorités administratives indépendantes exercent leurs missions et attributions à titre principal dans les domaines suivants :

- la médiation ;
- la régulation ;
- la vérification et le contrôle ;
- la protection des libertés et droits individuels.

IV. DISPARITES DE REGIME

A. Différences liées aux actes de nomination

Le Médiateur de la République, le Vérificateur général et le Président de l'AMRTP sont nommés par décret du Président de la République. Les présidents et les membres des autres AAI sont désignés par décret pris en Conseil des Ministres.

B. Différences dans l'organisation administrative

Certaines AAI sont animées par un seul organe statutaire et d'autres, par une pluralité d'organes statutaires.

1. Les AAI à organe statutaire unique

Le Médiateur de la République et le Vérificateur général sont institués directement, l'un, autorité indépendante et, l'autre, autorité administrative indépendante. Ils sont appuyés par des personnels techniques.

2. Les AAI à pluralité d'organes statutaires

Certaines AAI sont dotées d'instances collégiales jouissant de la prérogative d'élire le président ; d'autres sont dirigées par des présidents désignés par l'autorité administrative.

- **AAI dotées de collège élisant le président**

A l'APDP, la CNDH, la CREE, l'ARMDS et la HAC, l'organe collégial élit parmi ses membres un bureau, dont le président. La dénomination et le nombre de l'organe collégial varient d'une AAI à une autre. Dans ce groupe, l'ARMDS comprend trois (03) organes collégiaux, tandis que les autres en ont un seul.

- **AAI dirigées par des présidents désignés par l'autorité administrative**

L'AMRTP comprend un Conseil de cinq (05) membres et un Secrétariat exécutif composé de personnels techniques. Le Président est désigné par décret du Président de la République parmi les membres selectionnés par appel à candidature.

A l'OCLEI, les organes sont le Président et le conseil de douze (12) membres dont le Président.
La CENTIF comprend un organe collégial de six (06) membres. Le Président est, de droit, le membre représentant l'administration des finances.

La CVJR comprend quatre (04) organes collégiaux dont une Assemblée générale de quinze (15) membres. Le Président est nommé en Conseil des Ministres sur proposition du ministre chargé de la Réconciliation nationale.

3. Différences dans l'ancrage institutionnel

a. En droit

La définition des AAI par l'article 46 de la Loi n°2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics est antinomique de tout rattachement d'une AAI à une autre autorité administrative. L'article 48 de ladite loi met un accent sur la garantie d'indépendance qui doit leur être accordée.

Certaines AAI maliennes n'ont aucun lien organique avec toute autre autorité administrative ; d'autres se trouvent soit dans une position de rattachement administratif créée par un texte de loi, soit dans une situation dite d'ancrage institutionnel auprès d'une autre autorité administrative sans texte de loi.

- **Les AAI sans aucun lien organique avec toute autre autorité administrative**

Le Médiateur de la République, le Vérificateur général et la CNDH n'ont de lien organique avec aucune autre autorité administrative.

- **Les AAI en position de rattachement administratif**

La CREE est créée auprès du Premier ministre[1].
L'ARMDS est placée sous l'autorité du Premier ministre[2].
La CENTIF est placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances[3].
La CVJR est placée auprès du ministre chargé de la Réconciliation nationale[4].

- **Les AAI en situation d'ancrage d'institutionnel**

L'APDP et la HAC sont mises en situation d'ancrage institutionnel à la Primature par les décrets du Premier ministre portant répartition des services publics entre la Primature et les Départements ministériels[5].
L'OCLEI, depuis septembre 2018, est mis en situation d'ancrage institutionnel au Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Transparence de la Vie publique par le décret du Premier ministre portant répartition des services publics entre la Primature et les Départements ministériels.

b. En fait

Le Médiateur de la République, le Vérificateur général et l'AMRTP sont en ancrage institutionnel à la Présidence de la République.

4. Différences dans la mise en œuvre de l'autonomie financière

Les AAI sont, de droit, assujetties aux règles de la comptabilité publique. Néanmoins, le niveau d'observation de ces règles n'est pas uniforme.

Le Médiateur de la République a été exempté du contrôle financier par un décret du Président de la République[6] L'AMRTP a été exemptée du contrôle financier par son texte de création de 2016[7].
Toutefois, leurs comptes de gestion sont soumis à la Section des comptes de la Cour suprême.
Le Vérificateur général exécute les dépenses de fonctionnement hors contrôle financier. Il soumet à cette formalité les seules dépenses d'investissement. Ses comptes de gestion sont soumis à la Section des comptes de la Cour suprême.
Les autres AAI soumettent l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement au contrôle financier avant paiement.

Les AAI reçoivent leurs dotations budgétaires dans un compte bancaire ouvert à leur nom et bénéficient des services d'un comptable public assigné auprès d'elles pour procéder aux paiements et à la tenue de la comptabilité. Les dépenses de la HAC sont payées par le Payeur général du Trésor.

1 Ordonnance n°00-021/P-RM du 15 mars 2000 portant création et organisation de la Commission de Régulation de l'Electricité et de l'Eau (Article 3)
2 Décret n°08-482/P-RM du 11 août 2008 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Autorité malienne de Régulation des Marchés publics et Délégations de service public (Article 2)
3 Loi n°2016-008 du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Article 59)
4 Décret n°2015-0884/P-RM du 31 décembre 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (Article 1er)
5 Décret n°2018-0881/PM-RM du 19 octobre 2013 portant répartition des Services publics entre la Primature et les Départements ministériels (Article 1er)
6 Décret n°2011-243/P-RM du 12 mai 2011 fixant les modalités de gestion des crédits alloués au médiateur de la République (Article 4)
7 Ordonnance n°2016-014 du 31 mars 2016 relative à la régulation du secteur des Télécommunications, des Technologies de l'Information et de la Communication et des Postes (Article 34)

Le Vérificateur général recrute lui-même son comptable.

5. Disparités dans le régime salarial

Il y a des différences dans les montants des salaires et leur source juridique.

a. Différences dans les montants des salaires

L'écart-type entre les salaires mensuels est de 1 006 133 FCFA pour les présidents des AAI et de 640 312 FCFA pour les membres. L'écart-type rend compte des disparités au niveau du traitement salarial.

b. Différences de source juridique des salaires

Le salaire des présidents et des membres des AAI sont, en général, fixés par décret. Seules l'AMRTP et l'ARMDS ont fixé ce salaire par délibération de leur principal organe délibérant.
Le salaire du personnel d'appui est, en général, fixé par délibération des principaux organes délibérants. Toutefois, au Bureau du Vérificateur général, le salaire des autres membres du personnel est fixé dans un accord d'établissement. Ce salaire est fixé par décret pris en Conseil des Ministres pour ce qui concerne l'OCLEI.

V. QUELQUES IDEES DE REFORME DU REGIME DES AAI AU MALI

Les disparités sus-évoquées rendent nécessaire l'adoption d'une loi pour définir les principes fondamentaux communs aux AAI, notamment en ce qui concerne :

- les garanties d'indépendance ;
- les règles de reddition de comptes ;
- les règles de gestion financière ;
- la typologie des organes ;
- les règles de désignation des présidents et des membres ;
- la durée des mandats.

Outre ces principes communs, chaque AAI pourra être soumise à une loi et un décret spécifiques prenant en compte ses particularismes comme c'est le cas en France depuis 2017.

LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES DANS LE MONDE CAS DE LA FRANCE

LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES DANS LE MONDE CAS DE LA FRANCE

Dans la plupart des pays d'Amérique et d'Europe, il existe des organismes administratifs indépendants. Mais, leurs régimes sont très variables d'un pays à un autre. Aussi, n'existe-t-il pas de « modèle commun[8]» .

I. HISTORIQUE

A. ORIGINES ET TYPOLOGIE

Les premiers organismes assimilables aux autorités administratives indépendantes du modèle français ont fait leur apparition aux Etats-Unis d'Amérique au XIXème siècle. Le tout premier du genre, créé en 1887, est la Commission du commerce entre les Etats (Interstate Commerce commission ».
En France, le terme d'Autorité administrative indépendante est utilisé pour la première fois, par le législateur français de façon explicite, en 1978, à la création de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

L'évolution a abouti à la coexistence de deux types d'organismes :
- les autorités administratives indépendantes ;
- les autorités publiques indépendantes.

La principale différence entre ces deux types d'organisme est que les autorités publiques indépendantes jouissent de la personnalité juridique, alors que les autorités administratives indépendantes n'en jouissent pas.
Les deux types d'organisme ont pour points communs l'indépendance et l'autonomie de gestion.

B. ETUDES ET PROCESSUS DE REFORME

En 2005, le Sénat a commandité deux études : l'une, sur le bilan des autorités administratives indépendantes et l'autre, de droit comparé.

En substance, les rapports des deux études font état de disparités dans le statut juridique des AAI aussi bien en France que d'un pays à l'autre en Europe et en Amérique du Nord. Le rapport sur le bilan des AAI a, en outre, identifié une atteinte à l'autonomie financière des AAI du fait du contrôle financier exercé indirectement sur leurs dépenses ; il a mis l'accent sur la nécessité de renforcer leur indépendance.

En combinant les deux études, le Sénat a produit un rapport dénommé « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié[9]». Ce rapport a formulé trente (30) recommandations, dont l'une des plus saillantes est l'élaboration d'une loi organique relative au statut des AAI et des API.

8 Rapport de synthèse des rapports nationaux produits pour l'Office parlementaire d'évaluation de la législation : Etude de droit comparé sur les autorités administratives indépendantes réalisée sous la direction de M. Jean-Marie PONTIER, tome 2, annexes, page 1 : « S'il serait trop prétentieux d'affirmer que les autorités administratives indépendantes (ci-après dénommées AAI) se retrouvent dans tous les pays, il est en revanche incontestable qu'il s'agit d'un type d'institutions extrêmement répandu, car son existence a pu être relevée dans presque tous les pays ayant fait l'objet de l'enquête. Il faut immédiatement ajouter que les réalités sont en même temps assez différenciées de ce que l'on trouve en France, et il serait vain de vouloir chercher à définir une sorte de « modèle commun » des autorités en question, car ce modèle n'existe pas.
Dans certains cas, c'est même en forçant le trait, en procédant à des assimilations peut-être abusives que l'on parle d'autorités administratives indépendantes. »

9 En ligne sur le lien https://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-217.html (consulté le 11 février 2019 à 19h12)

En 2015, le parlement a mis en place une commission parlementaire qui a publié ses travaux le 3 novembre 2015 dans un rapport intitulé « Un Etat dans l'Etat : canaliser la prolifération des autorités administratives pour mieux les contrôler ».

Ledit rapport critique :
- le pouvoir croissant des AAI et des API parfois corrélativement à une diminution des pouvoirs du juge, cantonné à contrôler les sanctions qu'elles prononcent,
- le manque d'indépendance des AAI ;
- le manque de contrôle parlementaire sur leurs activités,
- le coût budgétaire qu'elles engendrent.

A la suite de ces différentes études, le Sénat a introduit dans le circuit d'adoption deux propositions de loi relatives aux AAI et aux API. Ces propositions ont été adoptées à travers la loi organique n°2017-54 et la loi ordinaire n°2017-55 relatives aux AAI et API, promulguées le 20 janvier 2017. Dans ce schéma, chaque AAI ou API serait soumise aux deux lois ci-dessus et à une loi qui lui soit spécifique.

II. ETAT DES LIEUX ISSU DE LA REFORME DE 2017

La Loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux Autorités administratives indépendantes et aux Autorités publiques indépendantes:
- réserve au législateur la compétence de créer une AAI ou une API,
- fixe les règles relatives à la composition et aux attributions des AAI et des API ;
- détermine les principes fondamentaux leur organisation et de leur fonctionnement ;
- renforce le contrôle parlementaire sur les AAI et les API.

Le contrôle parlementaire sur les AAI et les API consiste à les obliger à rendre compte à travers un rapport annuel d'activités présenté au Gouvernement et au Parlement avant le 1er juin.
La Loi organique pose, en outre, le principe de l'incompatibilité entre la fonction de membre d'une AAI ou d'une API et :
- l'exercice d'un mandat local dans les collectivités d'outre-mer ;
- la fonction de magistrat dans l'ordre judiciaire et de membre de Conseil économique, social et environnemental sauf si cette nomination intervient en cette qualité ;
- la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

La Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des Autorités administratives indépendantes et des Autorités publiques indépendantes :
- réglemente la durée du mandat des membres des AAI et des API et leurs règles de déontologie ;
- détermine le fonctionnement des AAI et API ;
- précise les modalités de contrôle des AAI et API.

Le texte de loi ordinaire prévoit que la durée du mandat d'un membre d'une AAI ou d'une API est de trois (03) à six (6) ans et qu'il est irrévocable et renouvelable une fois. L'exercice du mandat est incompatible avec l'exercice du mandat électif local et la détention d'intérêts en lien avec le secteur dont l'autorité assure le contrôle, la surveillance ou la régulation.

La fonction de président ou de membre à plein temps est également incompatible avec une autre activité professionnelle.

La loi n°2017-55 du 10 janvier 2017 a restreint le nombre des AAI et créé la catégorie des Autorités publiques indépendantes.

La réforme a permis de réduire le nombre des autorités indépendantes de quarante (40) à vingt-six (26), soit sept (07) Autorités publiques indépendantes et dix-neuf (19) Autorités administratives indépendantes.

«Les AAI/API sont donc placées en dehors des structures administratives tradionnelles et ne sont pas soumises à l'autorité d'un ministre. Les pouvoirs publics ne peuvent pas leur adresser d'ordres, de consignes ou même de simples conseils et leurs membres ne sont pas révocables.[10]»

10 https://www.vie.publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/aai/qu-est-ce-qu-autorite-administrative-independante-aai.html