
LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES À TRAVERS LES AVIS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ANALYSE CRITIQUE DES AVIS 50 ET 83 DE 2007

Chawki GADDES¹

INTRODUCTION

À l'image de certaines notions utilisées en droit, l'autorité administrative indépendante constitue un concept aux contours imprécis du fait, entre autre, de sa nature évolutive². Le flou qui y est attaché est à l'origine, pour les praticiens qui y sont confrontés, de problèmes d'identification et de détermination du régime juridique applicable, amplifié par l'absence légale en droit comparé de définition de ses structures³. Il est rare en effet de voir le législateur déclarer claire-

¹ Assistant en droit public à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis. Secrétaire Général de l'association tunisienne de droit constitutionnel.

² On peut lire dans ce sens dans le rapport du Conseil d'État de 2001 publié aux *Études et documents du Conseil d'État n° 52*, La documentation française à la page 288 que "La doctrine relève, au demeurant, volontiers qu'il n'y a pas de définition complète et consensuelle de la notion d'autorité administrative indépendante".

³ Cf. Sénat de la République française, *Les autorités administratives indépendantes*, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, déposé le 15 juin 2006, p. 24. Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html> (Dans la présente étude ce document sera citée sous la dénomination du rapport Gélard). On peut y lire à ce propos : "... en France ... on observe que le législateur n'a pas dessiné de contours précis pour cette catégorie. Toutefois, la France n'apparaît pas isolée dans cette situation. Ainsi, l'étude de droit comparé ... relève que les agences réglementaires indépendantes existant aux États-Unis n'ont jamais fait l'objet d'une définition officielle ... au Canada, le développement des organes de régulation ... n'est pas non plus le résultat d'une approche globale bien définie... De même, en Grande-Bretagne, ... les « QUANGOS », ... n'ont jamais reçu de définition officielle".

ment qu'une structure appartient à cette catégorie laissant ainsi la voie libre au juge de le faire et d'en tirer les conséquences qui en découlent. Cette situation, pour le moins ambiguë, contraste pourtant avec le succès croissant dont jouit cette catégorie de structure de par le monde.

Il faut remonter assez loin dans l'histoire pour retrouver l'ancêtre de ces autorités administratives indépendantes modernes. Plus exactement en Amérique du nord, aux États-Unis d'Amérique, depuis plus d'un siècle. La structure précurseur⁴ sera créée en 1887 sous la dénomination d'*Interstate Commerce Commission*⁵ (ICC). Elle devait être chargée de réguler et de contrôler le commerce et le transport principalement ferroviaire entre les différents États.

Toujours dans le monde Anglo-Saxon, on verra naître au Royaume-Uni, en Irlande ou en Australie les organisations non gouvernementales quasi autonomes⁶ ainsi que les structures publiques non départementales⁷.

Les autres pays européens, à l'image de l'Autriche, suivront le mouvement général en mettant en place des structures similaires. On y découvrira ainsi une structure dotée d'un régime juridique oscillant entre celui d'une juridiction d'un côté et celui d'une autorité administrative de l'autre. Ils prirent l'appellation en 1991 de Chambre administrative indépendante (Unabhängige Verwaltungsse-nate, UVS)⁸.

⁴ *Regulatory agencies, independent regulatory commissions, independent Agencies.*

⁵ Le texte de création de la commission est l'Interstate Commerce Act of 1887 est disponible à travers le lien http://www.civics-online.org/library/formatted/texts/interstate_commerce.html. Cette autorité administrative indépendante créée initialement pour faire face au monopole des entreprises de chemins de fer a perdu sa raison d'être en 1995 avec la déréglementation complète du domaine. Elle fut dissoute par l'ICC sunset act.

⁶ *Quasi non-governmental organisation* : Quangos.

⁷ Consulter le site qui traite de ces structures à l'adresse <http://www.civilservice.gov.uk>. On peut lire dans le rapport de 2009 portant sur ce type de structures qu'à la date du 31 mars 2009, on dénombrait quelques 766 NDPB qui se répartissent en 192 executive NDPB (*non-departmental public bodies*), 405 advisory NDPB, 19 tribunal NDPB et 150 independent monitoring boards of prison, immigration removal centers and immigration holding rooms. Le texte complet dudit rapport est disponible : http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf. On peut y lire.

⁸ Consulter avec grand intérêt l'étude de Chaloyard Barbara, "Les chambres administratives indépendantes autrichiennes : une institution controversée", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 53 n° 2, Avril-juin 2001. pp. 429-452. On peut y lire que "Les Chambres administratives indépendantes disposent, en effet, du pouvoir de

L'Union européenne se dotera à l'image de ses membres d'une autorité administrative indépendante sous la dénomination de Médiateur européen⁹. Une structure dont l'origine lointaine remonte à l'ombudsman parlementaire suédois de 1809¹⁰.

L'intention derrière la création de ce genre d'autorités était de "rompre dans certaines matières avec l'administration traditionnelle, dont la caractéristique est d'être directement soumise au pouvoir exécutif"¹¹. Sans bénéficier de la personnalité morale¹² dont profite l'administration centrale, ces autorités ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique des administrations déconcentrées¹³. Le questionnement sur les missions dont sont chargées ces structures nous amène à en isoler principalement trois : la régulation économique et financière, l'information et la communication, et la défense des droits des administrés¹⁴. Missions qui nécessitent une indépendance certaine des au-

prendre des décisions exécutoires, soumises au contrôle de légalité de la Cour administrative et au contrôle de la Cour constitutionnelle ; elles jouissent, en outre, d'une indépendance fonctionnelle (absence de contrôle hiérarchique de ses membres qui ne sont liés à aucune directive) et organique (garanties statutaires comme le caractère non révocable du mandat). Cette indépendance est renforcée par une organisation généralement collégiale : les décisions sont le fait d'une chambre composée de trois membres, sauf pour les recours contre l'exercice du pouvoir de contrainte et d'injonction, ainsi que pour certaines affaires administratives pénales".

⁹ Décision du Parlement européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur, adoptée le 9 mars 1994 (JO L 113 du 4.5.1994, p. 15) et modifiée par décisions du Parlement du 14 mars 2002 (JO L 92 du 9.4.2002, p. 13) et du 18 juin 2008 (JO L 189 du 17.7.2008, p. 25), disponible sur le site de l'institution : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>

¹⁰ Cf. Boustia (R.), "Contribution à une définition de l'Ombudsman", *Revue française d'administration publique*, 2007/3, n° 123.

¹¹ Sénat de la République française, *Les autorités administratives indépendantes*, 15 juin 2006, disponible à travers le lien : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html> (136 pages)

¹² Le rapport Gélard relativise dans ses recommandations l'importance de la personnalité morale pour assurer l'indépendance des AAI. On y lit : "... l'Office considère que la personnalité morale ne saurait être attribuée inconsidérément sans accentuer l'éclatement des structures administratives. Une telle option doit par conséquent faire l'objet d'un examen approfondi, mesurant son coût et ses avantages, et ne saurait être justifiée par la seule recherche de l'indépendance, qui peut être assurée par d'autres moyens", *op. cit.*, p. 72.

¹³ Ben Achour (Y.), *Droit administratif*, C.P.U., 3e éd., 2010, p. 9.

¹⁴ Le récent rapport d'information présenté au sein de l'Assemblée Nationale française Assemblée Nationale en dénombre deux seulement. On peut y lire : "Dans tous les pays on constate deux domaines principaux d'intervention des AAI : la défense des libertés publiques ... la régulation des activités économiques", pp. 17-18. Rapport d'information, *Les autorités administratives indépendantes*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendante,

torités chargées de les réaliser par rapport au pouvoir politique et de l'administration qui constitue le principal outil de réalisation de ses choix.

Devant la diversité des structures qui répondent à ses dénominations, aussi bien le chercheur que les politiciens et à leur tête les parlementaires et même les juridictions se retrouvent devant la difficulté de circonscrire cette notion et d'en tirer les conséquences qui s'imposent sur l'organisation de ces autorités, leur mode de fonctionnement et leur place dans les organes de l'État. En France, trois études très instructives ont été consacrées, ces dix dernières années, à ses autorités : La première du Conseil d'État en 2001¹⁵, la deuxième du Sénat en 2006¹⁶ et enfin la plus récente de l'Assemblée nationale en 2010¹⁷.

La Cour de justice de l'Union Européenne a dû intervenir en mars 2010 pour circonscrire cette notion à l'occasion d'une action intentée contre le Gouvernement allemand qui a failli à ses obligations concernant ces autorités et plus spécialement celle chargée de la protection des données personnelles instituées au sein des Länders¹⁸.

La dénomination française porte en elle une "apparente contradiction" qui a d'ailleurs constitué la cause principale des interrogations

28 octobre 2010 : disponible à travers le lien : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2925-ti.pdf>

¹⁵ Conseil d'Etat, *Rapport public 2001, Etudes et documents du Conseil d'Etat n° 52*, La documentation française, disponible à travers le lien : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000275/0000.pdf> (410 pages)

¹⁶ Sénat de la République française, *op. cit.*

¹⁷ Assemblée Nationale, Rapport d'information, *Les autorités administratives indépendantes*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendante, 28 octobre 2010 : disponible à travers le lien : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2925-ti.pdf> (453 pages).

¹⁸ On peut lire dans le dispositif de la décision : "La République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, en soumettant à la tutelle de l'État les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère *personnel par les organismes non publics et les entreprises de droit public prenant part à la concurrence sur le marché (öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) dans les différents Länder, transposant ainsi de façon erronée l'exigence selon laquelle ces autorités exercent leurs missions "en toute indépendance"*", Arrêt de la Cour (grande chambre) du 9 mars 2010, Commission européenne/République fédérale d'Allemagne (Affaire C-518/07), texte disponible sur le lien <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:113:0003:0004:FR:PDF>

autour de la nature de ces structures : Comment une autorité administrative peut-elle être conçue en dehors de toute hiérarchie regroupant la totalité des structures de ce type ?

Qui attribue cette dénomination en droit comparée ? Le rapport Gélard identifie dans son étude comparative trois sources principales : C'est soit la loi comme c'est le cas de la CNIL, nous dit-il, soit le Conseil constitutionnel comme cela a été le cas pour l'ART, soit enfin le Conseil d'État comme cela a été l'exemple du Conseil de la concurrence.

En élargissant notre étude comparative en dehors des frontières européennes, on se rend compte qu'une autre source est à l'origine de cette dénomination. Dans certains États, principalement africains, c'est le pouvoir constituant lui-même qui s'en est chargé dans une disposition de la norme suprême marquant de ce fait l'importance de ces acteurs publics dans l'organisation moderne de l'État et leur donnant de ce fait l'assise constitutionnelle qui leur fait défaut ailleurs¹⁹.

Mais quelle définition peut-on avancer à cette catégorie de personnes publiques ? Le rapport du Conseil d'État portant sur ces autorités déclarait "que la doctrine est restée longtemps sceptique. Arguant de "l'impossibilité de cerner une notion unique d'autorité administrative indépendante s'appliquant à tous les cas de figure", certains tendaient à conclure qu'"il n'y a pas de notion nouvelle d'autorité administrative indépendante", cependant que d'autres prenaient une position plus ouverte"²⁰. Un dernier rapport parlementaire devait con-

¹⁹ Les quelques exceptions retrouvés grâce à la base constitutionnelle de l'académie internationale de droit constitutionnel, <http://www.aicd.org.tn/recherche.php>, nous viennent de quatre pays africains : La constitution de côte d'Ivoire de juillet 2000 dispose en son article 115 qu'"Il est institué un organe de médiation dénommé "Le Médiateur de la République". Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante, investie d'une mission de service public. Il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité". La constitution du Niger d'avril 1996 dispose en son article 113 que "Le Conseil supérieur de la communication est une autorité administrative indépendante du pouvoir politique". La constitution du Tchad de mars 1996 dispose en son article 183 que "Le Haut Conseil de la communication est une autorité administrative indépendante". La constitution du Togo d'octobre 1992 dispose en son article 154 que "... Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante ...".

²⁰ Conseil d'État, *Rapport public 2001, Études et documents du Conseil d'État, n° 52, op. cit.*, P. 288.

clure au constat que “les contours de la notion d’AAI sont pour le moins entachés d’un défaut de précision”²¹.

En passant en revue les principales d’entre elles on se rend compte que la principale caractéristique de ces structures reste l’indépendance. Ainsi le dictionnaire de droit administratif les définit comme étant “... des organismes publics ... auxquels le législateur a conféré des garanties d’indépendance afin qu’ils remplissent au mieux la mission pour laquelle ils ont été créés, la plupart d’entre eux ont une forme collégiale. Ce sont des autorités administratives ... qui sont dotées d’une certaine permanence. Ces autorités alors même qu’elles s’épa nouissent au cœur de l’administration ne sont soumises à aucun pouvoir hiérarchique, à aucune tutelle, dans l’exercice de leurs attributions”²². On a aussi tenté de les définir comme étant “... des institutions de l’État agissant en son nom mais dont le statut s’efforce de garantir l’indépendance d’action aussi bien vis-à-vis du gouvernement que du parlement, ont été créées en vue d’assurer dans leur domaine de compétence sans intervention directe de l’administration ... elles disposent dans leurs domaines parfois cumulativement d’un pouvoir d’avis, de recommandation, de sanction, de décision individuelle, voire d’un véritable pouvoir réglementaire”²³.

118

En Tunisie, aucun texte ni de nature constitutionnelle ni législative n’a recouru à cette notion pour qualifier une structure du paysage administratif tunisien. Si l’usage du concept n’a pas encore été consacré par le juge tunisien, à l’image de la justice française ou européenne, il l’a été par contre par le jeune Conseil constitutionnel tunisien.

Trois avis qualifient des structures d’autorités administratives indépendantes. Les deux premiers datent de l’année 2007 et ont été rendu à l’occasion de l’étude d’un projet de loi modifiant le code des télécommunications²⁴ et le code des assurances²⁵. C’est le cheminement

²¹ Assemblée Nationale, Rapport d’information, *Les autorités administratives indépendantes*, 28 octobre 2010, *op. cit.*, p. 29.

²² Agathe (V-L.), Geneviève (G.) et Véronique Inserguet (B.), *Dictionnaire de droit administratif*, éd. Armand Collin, 2003, pp. 36 et s.

²³ Guillien (R.), et Vincent (J.) dir., *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, p. 65.

²⁴ Avis n° 83-2007 du Conseil constitutionnel relatif au projet de loi modifiant et complétant le code des télécommunications promulgué par la loi n° 2001-1 du 15 janvier 2001, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 11 janvier 2008, n° 4, pp. 135-140.

²⁵ Avis n° 50-2007 du Conseil constitutionnel sur un projet de loi modifiant et complétant le code des assurances, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 15 février 2008, n° 14, pp. 696-702.

intellectuel du Conseil constitutionnel qui a permis d'aboutir à cette qualification qui fera l'objet de notre étude.

Le troisième avis, plus récent, datant du 17 juin 2009²⁶, ne sera pas inclus dans le cadre de notre étude. Le conseil s'y contente de qualifier le Conseil du marché financier d'autorité administrative indépendante dans un bref considérant²⁷, sans justifier cela ou chercher à mettre en évidence les qualités de cette structure. Ce simple constat ne répond pas à notre questionnement concernant les critères de définition de ces structures par le conseil et de ce fait n'a aucun intérêt pour notre étude.

Les deux structures qualifiées par le conseil constitutionnel d'autorités administratives indépendantes sont d'une part l'Instance Nationale des télécommunications²⁸ mise en place par le code des télécommunications²⁹ et d'autre part le comité général des assurances³⁰ mis en place par le code des assurances³¹ dans un nouveau Titre VI portant son nom.

Ainsi essayerons-nous dans la cadre de cette étude de déterminer si la qualification réalisée par le conseil constitutionnel se justifie au vu des qualités intrinsèques de ses structures.

Il est ainsi légitime dans ce cadre de se poser deux questions essentielles qui se rapportent d'un côté à la nature d'"autorité administratives" de ces structures (I) ainsi que de leur "indépendances" (II) qui sont les éléments caractéristiques d'une éventuelle délimitation "tunisienne" de cette notion qualifiée par la doctrine d'ambiguë et de flou.

²⁶ Avis n° 30-2009 du conseil constitutionnel sur un projet de loi portant promulgation du code de prestation des services financiers aux non-résidents en date du 17 juin 2009, *J.O.R.T.*, 2009, n° 65, p. 2361.

²⁷ On peut lire dans l'avis que "Considérant que le projet du code de prestation des services financiers aux non-résidents habilite le Conseil du Marché financier en tant qu'autorité administrative indépendante à édicter toute réglementation en vue de l'application de certaines dispositions prévues dans ledit code".

²⁸ Avis n° 83-2007 du Conseil constitutionnel relatif au projet de loi modifiant et complétant le code des télécommunications promulgué par la loi n° 2001-1 du 15 janvier 2001, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 11 janvier 2008, n° 4, pp. 135-140.

²⁹ Édictée par la loi de n° 2001 tel que modifié par la loi de 2008.

³⁰ Avis n° 50-2007 du Conseil constitutionnel sur un projet de loi modifiant et complétant le code des assurances, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 15 février 2008, n° 14, pp. 696-702.

³¹ La loi n° 2008-8 du 13 février 2008 modifiant et complétant le code des assurances, promulgué par la loi n° 92-24 du 9 mars 1992.

I. DES AUTORITES ADMINISTRATIVES ?

À l'occasion de l'étude de ses deux cas d'espèce, le conseil constitutionnel en qualifiant ses structures d'autorités administratives indépendantes les a d'abord considérées comme constituant des autorités administratives.

On va s'attacher à analyser, dans ce qui suit, la trame de son cheminement intellectuel qui l'a amené à leur reconnaître d'un côté le caractère d'autorité (A) et de l'autre la qualification d'administrative (B).

A. Est-ce des autorités ?

La première structure ainsi qualifiée par le conseil constitutionnel est l'Instance Nationale des télécommunications qui, d'après le code des télécommunications, est chargé d'émettre des avis, de gérer des plans nationaux mais aussi de contrôler le respect des obligations par les intervenants dans le domaine des télécommunications et de statuer sur les litiges qui lui sont soumis ou dont elle peut d'ailleurs s'auto saisir. La deuxième structure, le comité général des assurances, doté, de la personnalité morale³², est chargé de veiller à la bonne marche du secteur des assurances en contrôlant les entreprises qui y interviennent³³.

³² Article 177. "Il est institué un comité dénommé « le Comité Général des Assurances », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ..."

³³ Article 179. "Dans le cadre des missions qui lui sont attribuées, le comité est chargé notamment :

1. du contrôle des entreprises d'assurances, des entreprises de réassurance et des professions liées au secteur des assurances et du suivi de leurs activités,
2. de l'étude des questions d'ordre législatif, réglementaire et organisationnel se rapportant aux opérations d'assurance et de réassurance, aux entreprises d'assurance et aux entreprises de réassurance que lui soumet le ministre des finances et de l'élaboration des projets de textes y afférents sur sa demande,
3. de l'étude des questions d'ordre technique et économique se rapportant au développement du secteur des assurances et à son organisation et la présentation de propositions à cet effet au ministre des finances,
4. et en général, d'étudier et d'émettre son avis sur toute autre question relevant de ses attributions.

Le comité peut être chargé de représenter l'État dans les entreprises, les comités, les organismes et les fonds ayant une relation avec le secteur des assurances".

Ainsi, la question qui se pose est de savoir si ces deux structures constituent des autorités ? Quelle est donc la définition de cette notion et est-ce que celle-ci s'applique à ces deux structures ?

La notion d'autorité est définie dans le *Littré*³⁴ comme étant le "pouvoir de se faire obéir" et le dictionnaire de référence de la langue française lui avance comme synonyme le terme "Pouvoir". Les personnes agissant de cette manière sont qualifiés de "faisant acte d'autorité", donc exerçant leur pouvoir de commandement sur des personnes ou des structures inférieures. Le *Larousse*³⁵, pour sa part, en rappelant l'origine latine du terme (*auctoritas*) considère, dans le même sens, que c'est le "droit, [le] pouvoir de commander, de prendre des décisions, de se faire obéir". Le *Littré* considère que dans le domaine administratif ce nom féminin désigne l'"organisme auquel est confié un pouvoir de décision légalement défini".

Donc sur un plan étymologique, l'autorité serait ainsi la qualité qui est dévolue à une structure qui a le pouvoir d'édicter des décisions obligatoires qui s'imposent à toutes les institutions d'un domaine déterminé.

Toute autorité administrative indépendante doit, au commencement et avant toute autre condition, revêtir les caractéristiques d'une autorité. René Chapus déjà, considérait sur ce point qu'il ne pouvait être question d'autorité administrative indépendante que si on est en présence d'"organismes détenant, pour l'accomplissement même de leur mission un pouvoir de décision"³⁶. En droit comparé et d'après le Conseil d'État français, on ne décerne la qualité d'autorité administrative indépendante qu'aux "instances détenant un pouvoir de décisions". D'ailleurs le Doyen Ben Achour lie cette qualité d'autorité aux "larges pouvoirs de décision et en particulier d'un pouvoir réglementaire spécifique"³⁷ qui leur sont généralement attribuées par les textes de création.

Ces pouvoirs sont modulés en fonction des missions qui sont dévolues aux autorités administratives indépendantes. En droit comparé, celles-ci peuvent être regroupées sur la base d'une *summa divisio* présentée dans le rapport Gélard de 2006 et basée sur le type

³⁴ <http://littrereverso.net/dictionnaire-francais/definition/autorite>

³⁵ <http://www.larousse.fr/encyclopedie/#larousse/6806/11/autorite%C3%A9>

³⁶ Chapus (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 13^e éd., T. 1, n° 296.

³⁷ Ben Achour (Y.), *Droit administratif*, C.P.U., 3^e éd., 2010, p. 10.

de mission des autorités administratives indépendantes³⁸. On pourrait ainsi distinguer les autorités exerçant la mission de régulation économique de celles protégeant les droits et libertés fondamentaux. Pour rendre compte de la grande diversité des autorités administratives indépendantes, ces deux catégories peuvent elles-mêmes être subdivisées en deux, la première tendrait d'un côté à la régulation de secteurs particuliers et de l'autre côté à la régulation horizontale, alors que la seconde distinguerait celles qui s'attachent à la protection des libertés publiques de celles qui s'instituent en protecteurs des personnes.

Cette distinction binaire, permet de faire un catalogue des actions et des pouvoirs dévolus à ces différentes autorités administratives indépendantes. Ces attributions varient entre un pouvoir normatif, un pouvoir d'application de ces décisions que Gélard considère comme "arraché au Gouvernement"³⁹ et un pouvoir juridictionnel ou quasi-juridictionnel enlevé aux juridictions sanctionnant les manquements à ces décisions ou à la réglementation de manière générale.

Le caractère ambiguë de la notion d'autorité administrative indépendante fait qu'en droit comparée il est admis aujourd'hui que les pouvoirs de décisions ne soient pas une condition incontournable à l'attribution de cette qualité à une structure. Car ces attributions "... se limitent, dans d'autres cas, à un simple pouvoir d'influence, il est vrai entouré dès lors d'une certaine solennité et donc empreint d'une réelle autorité morale"⁴⁰. D'ailleurs René Chapus s'arrête sur l'importance de ce pouvoir spécifique dont usent ses structures dans l'accomplissement de leurs missions⁴¹.

Il en est ainsi de certaines autorités administratives indépendantes qui usent de leurs pouvoirs de persuasion et de celui de rendre public des faits et des comportements répréhensibles de certains. C'est le cas du Médiateur de la République en France mais d'une manière générale de tous les Ombudsmans dans le droit comparé et au sujet

³⁸ Voir sur ce point les développements du rapport Gélard (P.), *rapport sur les autorités administratives indépendantes*, office parlementaire d'évaluation de la législation, juin 2006, pp. 40-42.

³⁹ *Rapport Gélard*, p. 50.

⁴⁰ *Rapport conseil d'État*, p. 257.

⁴¹ René Chapus écrit à ce propos : "On ne doit pas déduire de là que la détention par les AAI d'un pouvoir de décision est seule remarquable et importante. Elles sont généralement dotées, également, d'attributions de conseil, recommandations, propositions, contrôle, enquête qui les investissent, en bref, d'un pouvoir d'influence méritant pleine considération". *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 13^e éd., T. 1, n° 296.

duquel aucun doute ne subsiste sur leur qualification d'autorité administrative indépendante⁴².

Afin de pouvoir exercer leurs prérogatives, la plupart des autorités administratives indépendantes, bénéficient aussi du "pouvoir de savoir". Ainsi même le secret professionnel ne peut leur être opposable. Ces autorités peuvent ainsi convoquer des experts et bénéficier du droit de demander des avis à d'autres autorités. L'office parlementaire d'évaluation de la législation qui a commandé le rapport Gélard considérait que les autorités administratives indépendantes avaient la capacité d'"obtenir de la part des administrations et des personnes physiques ou morales des informations pertinentes"⁴³.

Jacques Chevallier écrivait dans ce sens que les autorités administratives indépendantes sont des autorités dans deux sens du terme : "D'abord, parce que leur fonction n'est pas de gestion mais de régulation : elle ne consiste pas à prendre des activités, à fournir des prestations au public mais à encadrer le développement d'un secteur de la vie sociale, en s'efforçant d'assurer le respect de certains équilibres ... Ensuite, parce qu'elles disposent, pour remplir la fonction qui leur est assignée, de pouvoir de décision, qui leur donnent la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelles, même si les autorités administratives indépendantes sont fréquemment appelées à jouer un rôle de conseil et d'avis en direction des pouvoirs publics"⁴⁴. Et l'auteur de citer les trois aspects essentiels composant leurs pouvoirs qui sont les suivants : réglementaire⁴⁵ dont elles usent, de décision individuelle qu'elles pratiquent et enfin de contrôle.

Après avoir établis le sens à donner à la notion d'autorité, il nous est maintenant loisible de vérifier si ces conditions s'appliquent aux deux structures qualifiées par le Conseil d'autorités administratives indépendantes.

⁴² Costa (J.-P.), "Le Médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative", *Actualité juridique, droit administratif*, 20 mai 1987, p. 341.

⁴³ *Rapport Gélard*, p. 51.

⁴⁴ Chevallier (J.), "Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes", *Jurisclasseur périodique, I doctrine*, 3254, 1986, § 6.

⁴⁵ Un débat doctrinal a pris place concernant le contenu et surtout la légitimité de ce pouvoir réglementaire accordée aux autorités administratives indépendantes. Cf. Arnaud Haquet, "Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes. Réflexions sur son objet et sa légitimité", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 2008, pp. 395-420.

En ce qui concerne l'Instance nationale des télécommunications la tâche est peu ardue. En consultant l'article 74 du code des télécommunications, il appert que celle-ci est habilitée à prendre les décisions et mesures suivantes :

- Adresser des injonctions aux parties afin de mettre fin aux infractions au code et à ces textes d'application ;
- Décider de l'arrêt des activités non réglementaires dans le domaine ;
- Transmettre le dossier au Procureur de la République pour entamer une procédure juridictionnelle sanctionnant les faits incriminés s'il s'avère qu'aucune solution n'est possible pour faire cesser cette situation.

L'Instance bénéficie aussi d'un pouvoir d'information assez rare au sein du paysage administratif en Tunisie. Le législateur, a en effet, pris l'habitude de soumettre ces instances administratives à l'obligation de présenter leurs rapports au chef de l'État⁴⁶. D'après le code l'Instance nationale des télécommunications présente son rapport d'activité à la chambre des députés⁴⁷, mais aussi au ministre chargé de ce secteur d'activité.

Le code des télécommunications permet au président de l'Instance de recourir à la nomination d'experts pour l'assister dans ses travaux d'investigation⁴⁸ ainsi qu'aux agents de l'administration du ministère chargé des télécommunication⁴⁹.

⁴⁶ Voir l'article 85 de la loi organique n° 2004-63 du 27 juillet 2004, portant sur la protection des données à caractère personnel qui dispose que "l'Instance transmet un rapport annuel sur son activité au Président de la République".

⁴⁷ L'article 77 du code des télécommunications dispose que "L'Instance Nationale des Télécommunications transmet à la chambre des députés et au ministre chargé des télécommunications un rapport annuel sur son activité".

⁴⁸ Article 65 "Le président de l'Instance Nationale des Télécommunications désigne un rapporteur parmi les membres de l'instance. Le président de l'instance peut désigner des experts contractuels choisis en considération de leurs expériences et leur compétence dans le domaine des télécommunications, pour l'assister dans les investigations et les enquêtes dont ils sont chargés par le Président dans le cadre de ses attributions".

⁴⁹ Article 66 "Le président peut faire appel, le cas échéant, à des agents du ministère chargé des télécommunications pour procéder à des investigations et des expertises spécifiques.

Les membres de l'instance peuvent, sur désignation du président, effectuer toutes les enquêtes et les investigations sur site, conformément aux conditions légales. Ils peuvent également se faire communiquer tous les documents qu'ils estiment nécessaires à l'instruction de l'affaire.

Au vu des pouvoirs ainsi énumérés, l'Instance nationale des télécommunications doit à notre avis être considérée comme étant une autorité.

En est-il de même de la deuxième structure ? Avant d'y répondre, nous commencerons par faire certains éclaircissements concernant le libellé de l'avis n° 50-2007 du Conseil constitutionnel.

Le comité général des assurances est composé de plusieurs structures qui sont d'après l'article 181 du code des assurances : la présidence, le collège, la commission de discipline et les services techniques et administratifs. Le Conseil constitutionnel n'étudie pas dans son avis la possibilité de qualifier le comité général des assurances d'autorité administrative indépendante, mais l'une de ses émanations ou composantes, qui est, le conseil de discipline.

Dans les développements objet de cette étude il dispose que : "Considérant que l'article 192 ... confie à la commission de discipline ... le pouvoir de statuer sur les cas débouchant sur des sanctions ... Considérant qu'il apparaît au vu de la composition de la commission, qu'elle comprend un magistrat et un conseiller au tribunal administratif ainsi que des membres non magistrats ... Considérant que ladite commission ne peut appartenir à l'un des organes juridictionnels et qu'elle représente une autorité administrative indépendante".

125

Ainsi, le Conseil constitutionnel qualifie la commission de discipline d'autorité administrative indépendante. Celle-ci ne peut prétendre, à notre sens, à la qualité d'autorité. D'ailleurs la reconnaissance à ce conseil de discipline de la qualité d'autorité administrative indépendante ouvre la voie à l'attribution de cette nature à toutes les instances disciplinaires qui prennent place au sein de structures administratives.

À notre avis, le conseil voulait attribuer au comité général des assurances cette qualité d'autorité administrative indépendante et non son conseil de discipline qui n'en est qu'une structure, une composante. D'ailleurs ses décisions sont prises au nom du comité général des assurances⁵⁰. Celui-ci constitue-t-il une autorité au sens défini précédemment ?

Les installateurs et les opérateurs des réseaux des télécommunications sont tenus de communiquer au président de l'instance les documents et les informations nécessaires pour effectuer les enquêtes et les investigations qui rentrent dans le cadre de ses attributions".

⁵⁰ Ce sont les décisions du comité général des assurances qui sont susceptibles du recours en appel devant le Tribunal Administratif. La loi n° 2008-7 du 13 février

D'après les termes de l'article 187 du code des assurances, le collège, qui est l'autorité habilitée à accomplir les tâches du comité⁵¹, est chargé, notamment, des fonctions suivantes :

- Veille à la bonne exécution des dispositions du code des assurances ;
- Étudie les demandes d'agrément des entreprises d'assurance ;
- Accorde et retire les agréments des intermédiaires en assurance ;
- Examine les rapports de contrôle et décide de la suite à leur donner ;

Il est évident, au vu de cette liste de missions, que le comité général des assurances est bien une autorité.

Quid de la deuxième qualité de ses autorités ?

B. Sont-elles administratives ?

Maintenant que le premier critère est vérifié, il faudra s'assurer de la consistance du deuxième, qui ressort du qualificatif qui leur est attribué et qui est "administrative".

126

Chevallier écrivait à ce propos que "le caractère administratif des autorités administratives se déduit par voie d'élimination successives"⁵². C'est une catégorie purement "résiduelle" d'après le terme du même auteur. Les autorités administratives indépendantes n'appartiennent à aucune des catégories d'autorités admise par la doctrine et qui distingue généralement : les autorités constitutionnelles ou gouvernementales, des autorités constituant une continuité de l'État ou une excroissance de l'appareil de l'État à l'image des établissements publics ou les collectivités locales, enfin de celles ayant une nature juridictionnelle.

2008 qui est parus sur le journal officiel du 15 février sous le numéro 14 qui a introduit cette voie de recours devant la juridiction administrative : Article unique - Est ajouté à la fin de l'article 19 de la loi n° 72-40 du 1er juin 1972, relative au tribunal administratif, un paragraphe dont la teneur suit : - l'appel interjeté contre les décisions du comité général des assurances.

⁵¹ L'article 187 du code des assurances, dispose en son premier alinéa : "Le collège est l'autorité habilitée à accomplir les tâches du comité. Il prend les décisions nécessaires pour atteindre les objectifs du comité et dispose à cet effet notamment des attributions suivantes : ..."

⁵² Chevallier (J.), "Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes", *Jurisclasser périodique*, I doctrine, 3254, 1986, § 11 et ss.

Le Conseil d'État français, concernant la nature administrative en question, développe l'idée que les autorités administratives indépendantes : "... ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'État. C'est au nom et pour le compte de l'État qu'elles agissent, et c'est sa responsabilité qu'elles engagent par leurs actes dommageables ... Elles sont pleinement des autorités de l'État, et *leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable*"⁵³. Le rapport Gélard va dans le même sens en ajoutant que "... le mode de désignation de nombreux membres de ces autorités, qui fait appel aux autorités politiques ... et aux plus hautes autorités juridictionnelles, contribue également à leur donner un *caractère administratif*"⁵⁴.

S'il est ainsi admis de manière incontournable et incontestable qu'elles sont administratives, par contre deux problèmes se posent qu'il faudrait prendre le temps d'éclaircir : est-ce que le caractère administratif est incompatible avec celui juridictionnel qu'elles acquièrent dans le rendu de décisions de cette nature ? Si ces autorités sont administratives, quel serait le juge de leurs actes ?

Que dit le conseil constitutionnel à propos des structures objet de notre étude ?

Dans une succession de considérants, il commence par constater que ces deux autorités prononcent des sanctions à l'encontre des intervenants dans le secteur de leur compétence. Puis, dans un deuxième, il souligne le fait que leur composition comprend des magistrats. Ensuite dans le considérant faisant l'objet de notre commentaire⁵⁵, il déclare que celles-ci ne peuvent appartenir à un ordre juridictionnel et leur nie toute nature juridictionnelle. Pourtant son cheminement nous faisait, logiquement, attendre à ce qu'il arrive

⁵³ Conseil d'État, *Rapport public 2001, Études et documents du Conseil d'État n° 52*, La documentation française, p. 293. C'est nous qui soulignons.

⁵⁴ À ce propos, le rapport du Conseil d'État, confirme ce point de vue en citant sa décisions où il avait justifié le caractère administratif du Médiateur de la République « notamment à raison de son mode de nomination » ; arrêt Retail du 10 juillet 1981. *Rapport Gélard*, p. 32, c'est nous qui soulignons.

⁵⁵ Dans la rédaction du considérant en langue française, on peut lire que : "Considérant que ladite (Instance / Commission) ne peut pas appartenir à l'un des (ordres /organes juridictionnels) et qu'elle (constitue / représente) une autorité administrative indépendante". La version officielle étant celle rédigée en langue arabe, tenons-nous à elle en déplorant la non-conformité du texte français à l'original, même s'il est mis à la disposition du public qu'à titre informatif.

وحيث أن (اللجنة / الهيئة) المذكورة لا يمكن أن تنتمي إلى أحد الأجهزة القضائية وهي تمثل هيئة إدارية مستقلة

à la conclusion contraire. Et là, il recourt à la typologie des autorités administratives indépendantes comme catégorie résiduelle, pour y classer les deux structures objet de l'étude.

À notre avis, le Conseil a perdu l'occasion d'affirmer la nature juridictionnelle de ces autorités, au moins dans le cadre, de certaines de leurs missions comme celles où elles sont portées à prononcer une sanction. Car il est clair que dans les deux cas, quand elles statuent sur des litiges, elles constituent des juridictions administratives inférieures⁵⁶ dont les décisions relèvent d'une juridiction d'appel. Le Doyen Ben Achour en traitant de cette délicate question du caractère hybride de certaines structures administratives, prend l'exemple de trois autorités administratives indépendantes que sont le conseil du marché financier, l'organisme chargé de la propriété intellectuelle ou la récente instance nationale de protection des données à caractère personnel. Il conclut ainsi à leur caractère hermaphrodite, puisque qu'elles se muent en structure administrative quand elles gèrent leur domaine d'intervention et en juge quand elles statuent sur des litiges⁵⁷.

La détermination de la nature juridictionnelle d'une structure obéit d'après la doctrine à un faisceau d'indices. Ceux-ci ont trait à plusieurs éléments comme : la composition, l'existence d'un contentieux qui leur est soumis, la procédure contradictoire, le respect du droit de la défense, la motivation de la décision, les voies de recours.

Ainsi, et en ce qui concerne la commission de discipline du comité général des assurances, le conseil traite de sa compétence à statuer sur ces cas en premier ressort, ce qui présuppose l'existence d'une organisation juridictionnelle dont fait partie cette juridiction. Ailleurs, il développe toutes les conditions du respect du droit de la défense devant la commission. Ainsi, il vérifie que l'intéressé est bien convoqué, qu'il peut se faire assister par un avocat, qu'il doit pouvoir obtenir communication de son dossier, de l'obligation de motivation des décisions rendues par la commission de discipline et enfin de la notification de ces dernières pour permettre un meilleur contrôle de celles-ci par les juridictions supérieures. C'est la loi numéro 7 de la même année qui prévoit que le tribunal administratif statue sur "l'appel interjeté contre les décisions du comité général des assurances".

⁵⁶ Cf. Ben Achour (Y.), *droit administratif* ..., pp. 380 et ss.

⁵⁷ Ben Achour (Y.), "Le recours pour excès de pouvoir dans tous ses états", *Mélanges offerts au Doyen Abdelfattah Amor, C.P.U., 2005*, pp. 159-173 et plus spécialement pp. 164 et ss.

Tout ce raisonnement ne peut que nous amener à affirmer que le Comité général des assurances est une juridiction administrative inférieure dont les décisions sont susceptibles de recours en appel devant le Tribunal administratif.

En ce qui concerne l'instance nationale des télécommunications, la question est plus claire. C'est l'exemple type de la juridiction administrative inférieure. Au-delà de sa composition hybride, elle a un rapporteur magistrat⁵⁸, l'existence de rôle, les règles du respect du droit de la défense et l'audition des parties⁵⁹, la procédure de prise de la décision, la motivation de la décision⁶⁰, l'obligation de trouver une solution au litige, le caractère exécutoire de sa décision⁶¹ ...

Quand elles prennent des décisions dans ce domaine, elles constituent donc des juridictions administratives inférieures. Mais il faut garder à l'esprit que ces structures agissent aussi en tant qu'autorité administrative quand elles gèrent leur domaine d'intervention. Cette activité, explicitée dans le cadre des développements précédents

⁵⁸ Article 65 (nouveau 2008) : "Il est désigné auprès de l'Instance Nationale des Télécommunications un rapporteur général et des rapporteurs nommés par décret parmi les magistrats et les fonctionnaires de la catégorie "A". Le rapporteur général assure la coordination, le suivi et la supervision des travaux des rapporteurs".

⁵⁹ Article 69 (nouveau) : "Le président de l'Instance fixe la date de l'audience des membres de l'Instance dans un délai de 30 jours de la date de réception de la réponse des parties aux litiges au rapport d'instruction.

Les séances de l'Instance Nationale des Télécommunications ne sont pas publiques. Les rapports sont présentés à l'Instance suivant le tour de rôle arrêté par son président.

L'Instance procède à l'audition des parties ou leurs avocats et toute personne qui lui paraît susceptible de contribuer à la résolution du litige. Elle peut également, le cas échéant, se faire assister par un expert.

Les débats de l'Instance sont consignés dans des procès-verbaux de réunion signés par le président de l'Instance Nationale des Télécommunications.

Après la clôture des débats, l'affaire est mise en délibéré. Les délibérations sont secrètes".

⁶⁰ Article 71 (nouveau) : "L'Instance statue à la majorité des voix et en présence des parties.

Chaque membre dispose d'une voix et en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

La décision de l'Instance doit être motivée et doit comporter obligatoirement une solution au litige ..."

⁶¹ Article 75 : "Les décisions de l'Instance doivent être motivées et sont revêtues de la formule exécutoire par son président, et le cas échéant par son vice-président. Ces décisions sont notifiées aux intéressés par exploit d'huissier notaire. Les décisions de l'Instance sont susceptibles de pourvoi en appel devant la cour d'appel de Tunis".

(I.A.), les muent en auteurs d'actes de gestion d'un domaine dont elles ont à la charge.

Ainsi, l'Instance nationale des télécommunications, agissant au nom de l'État, est chargée principalement de gérer des plans nationaux, de contrôler le respect des obligations par les intervenants dans le domaine des télécommunications et de délivrer des agréments ou de les retirer. Là elle agit en sa qualité d'autorité administrative. Ces actes étant de nature sans équivoque administrative, ils sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir sauf si le texte en dispose autrement⁶².

Les deux structures s'avèrent ainsi bien des autorités administratives, mais sont-elles assez autonomes par rapport à la hiérarchie politique et administrative pour mériter le qualificatif d'indépendantes ?

II. DES AUTORITES INDEPENDANTES ?

En qualifiant ces structures d'autorités administratives indépendantes, le Conseil constitutionnel, les fait bénéficier de ce qualificatif terminal de la notion. À cette étape de notre étude, il est ainsi nécessaire de déterminer, dans une préalable étape le sens donné à cet attribut pour vérifier ensuite à travers les textes les créant et organisant leur fonctionnement si ces autorités bénéficient de cette qualité.

L'indépendance, suivant le Littré, est la qualité de celui "qui ne dépend point de ... qui n'est point subordonné à ..." et le Larousse d'ajouter que c'est là la qualité de "qui a son autonomie, sa liberté d'action et, en particulier, qui subvient lui-même à ses besoins". Ainsi l'indépendance est avant tout la qualité de la personne ou de la structure qui agit librement sans avoir à référer ou à demander

⁶² Cf., Ben Achour (Y.), "Le recours pour excès de pouvoir dans tous ses états", *op. cit.* plus spécialement pp. 171 où il écrit concernant l'INPDCDP : "Cependant, parallèlement à ses attributions juridictionnelles, l'Instance, agissant dans cette hypothèse en qualité d'autorité administrative, dispose du pouvoir de prendre des décisions unilatérales. Il en est ainsi par exemple en matière d'opposition de l'instance à toute opération de traitement des données à caractère personnel ... Autre manifestation du pouvoir de décision unilatérale : la communication des données à caractère personnel à des tiers est interdite, sauf ... par suite d'une autorisation donnée par l'Instance, pour des raisons légitimes. Enfin, l'instance dispose du pouvoir de retirer l'autorisation ou d'interdire le traitement en cas de violation par le responsable des obligations qui lui sont imposées par la loi.

Dans tous ces cas, l'Instance agit en tant qu'autorité administrative, et le recours contre ses décisions ne peut être analysé que comme un recours en annulation d'une décision administrative, c'est-à-dire un recours pour excès de pouvoir".

l'autorisation de quelqu'un. Sur un plan structurel, cette qualité est considérée synonyme de l'autonomie dont profitent certaines organisations.

L'indépendance de structures administrative a soulevé un débat doctrinal assez développé. Certains déclarent malaisé sa définition et vont jusqu'à s'étonner de son existence dans un État de droit où on ne peut concevoir des institutions "dépourvues de toute attache"⁶³. D'un autre côté d'autres spécialistes de cette question sont allés jusqu'à affirmer que l'indépendance de ses structures doit non pas seulement exister en droit "mais surtout se voir" dans les faits⁶⁴, dans la réalité quotidienne.

La dernière décision rendue par la justice européenne, donnant raison à la commission européenne, concrétise l'importance de l'indépendance que doivent nécessairement revêtir les autorités administratives indépendantes⁶⁵. La Cour avait estimé, à raison, que l'Allemagne en soumettant les autorités de protection des données personnelles à la tutelle de l'État avait violé "l'exigence selon laquelle ces autorités exercent leurs missions «en toute indépendance»"⁶⁶.

Cette divergence dans les avis, en face du foisonnement des écrits traitant de la question et des décisions d'une jurisprudence essayant

⁶³ Chevallier (J.), "Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes", *Jurisclasseur périodique*, I doctrine, 3254, 1986, § 14 : "L'idée d'indépendance, difficile à cerner et malaisée à définir, a toujours suscité la réserve du juriste et la défiance de l'administrativiste. Comment imaginer en effet dans un État de droit où les institutions sont soigneusement agencées les unes par rapport aux autres dans des relations de hiérarchie et de dépendance façonnées par l'histoire, ajustées par la tradition et consolidées par les textes, que surgissent des autorités dépourvues d'attache et affranchies de toute contrainte ?".

⁶⁴ Frison-Roche (M.-A.), "Étude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes", in *Rapport Gélard*, *op. cit.*, p. 251.

⁶⁵ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 9 mars 2010, Commission européenne/République fédérale d'Allemagne (Affaire C-518/07), *op. cit.* : "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 non public dans les différents Länder et ainsi l'Allemagne a 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", EU-logos, *Données à caractère personnel : la Commission remporte son procès contre l'Allemagne*, <http://eulogos.blogactiv.eu/2010/03/10/donnees-a-caractere-personnel-la-commission-remporte-son-proces-contre-l%E2%80%99Allemagne/>

⁶⁶ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 9 mars 2010, Commission européenne/République fédérale d'Allemagne (Affaire C-518/07), *op. cit.* C'est nous qui soulignons.

de mettre en place les piliers et le cadre général des autorités administratives indépendantes, la tâche du chercheur s'avère difficile mais non dépourvue d'intérêt.

Nous allons donc nous attacher dans le cadre de notre étude de vérifier si ces deux structures sont indépendantes ? On le fera à deux niveaux, dont le premier se placera sur un plan organique (A), et le deuxième sur un plan fonctionnel (B).

A. Une indépendance organique limitée

L'indépendance organique d'une structure se mesure par recours à plusieurs critères : Celle-ci découle, notamment de, la collégialité, la présence de magistrats dans sa composition mais surtout la détermination de mandats, la manière de nommer ces membres et les garanties dont ils bénéficient. Dans le rapport Gélard on peut lire que "les règles de nominations, de révocation, de renouvellement des mandats, mais aussi des règles dont le lien est moins direct telle que la collégialité ou la motivation, permettent d'asseoir une indépendance effective"⁶⁷.

Est-ce que ces critères se vérifient pour les deux structures objet des avis du conseil ?

132

Le premier critère est celui de la collégialité qui est de nature à "favoriser échanges et discussions au cours desquels des points de vue différents se confrontent ..."⁶⁸. Celle-ci d'après le rapport précité du Conseil d'État, permet "une délibération collective sur des sujets sensibles ou des questions complexes, ce qui représente une garantie d'objectivité et de sérieux"⁶⁹ et qui est "unaniment reconnue comme un élément, en règle très générale, consubstantiel à la notion même d'autorité administrative indépendante"⁷⁰. En droit comparé, la quasi-totalité des autorités administratives indépendantes sont collégiales à l'exception des ombudsmans, médiateurs ou certains commissaires belges ou canadiens⁷¹.

⁶⁷ Marie-Anne Frison-Roche, "Étude dressant un bilan des autorités Administratives indépendantes, Lignes directrices du bilan des autorités administratives indépendantes", in, *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 106.

⁶⁸ Gentot (M.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 191, p. 53.

⁶⁹ *Études et documents du Conseil d'État*, n° 52, 2001, la documentation française, p. 291.

⁷⁰ *Idem*, p. 347.

⁷¹ "... dans la plupart des pays les AAI sont des institutions collégiales, certains insistent même sur ce point en considérant que la collégialité est une condition indispen-

Les deux structures objet de l'étude se caractérisent par une formation collégiale. Le comité général des assurances est composé d'après l'article 182 de onze membres. Ceux-ci composeront en formation limitée la commission de discipline du Comité. L'Instance nationale des télécommunications⁷² obéit aussi à cette caractéristique, son article 64 du code des télécommunications dénombre sept membres composant cette structure.

La collégialité permet de garantir l'impartialité de la structure dans ses études des questions qui lui sont soumises et des décisions qu'elle aura à prendre. C'est pour cette raison, que la collégialité ne doit pas être formelle mais effective, ce qui a amené le rapport de 2010 à proposer "d'instaurer des règles de quorum 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"⁷³.

La deuxième caractéristique est la présence de magistrats dans la composition de la structure. En droit comparé, cette condition trouve son fondement dans l'appartenance de ces membres à un pouvoir séparé de l'exécutif et du législatif et généralement c'est à eux que revient la présidence ou la vice-présidence de ces autorités. Dans les développements précédents on a déjà mis en évidence l'existence de magistrats dans la composition des deux structures objet de l'étude. Mais quelles fonctions occupent-ils ?

Le Comité général des assurances attribut trois sièges à des magistrats : un juge de troisième degré, un conseiller de la juridiction administrative et un autre de la cour des comptes. Quant à l'Instance nationale des télécommunications, si à l'image de sa consœur, elle n'exclue pas les magistrats de sa présidence, elle n'en attribue pas moins que la vice-présidence au conseiller de la cour de cassation qui est en membre. À côté de ce premier magistrat, un deuxième y prend

sable. Tel est le cas des États-Unis. Cependant, dans plusieurs pays il est également admis que l'autorité soit constituée d'une seule personne, c'est le cas de certaines autorités en Belgique", Pontier (J.-M.), "Synthèse des rapports nationaux", in, *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 106.

⁷² Article 64 du code des télécommunications : "L'Instance Nationale des Télécommunications est composée de : un président exerçant à plein temps ; un vice-président, conseiller auprès de la cour de cassation et exerçant à plein temps ; un membre conseiller auprès de l'une des deux chambres chargées du contrôle des entreprises publiques auprès de la Cour des Comptes, exerçant à plein temps ; quatre membres choisis parmi les personnalités compétentes dans le domaine technique, économique ou juridique afférent aux télécommunications ..."

⁷³ Assemblée Nationale, Rapport d'information, *Les autorités administratives indépendantes*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendante, 28 octobre 2010, *op. cit.*, p. 97.

place en qualité de membre, c'est un conseiller auprès de la cour des comptes.

Si ces critères de collégialité et de présence de magistrats dans la composition se vérifient donc dans les deux structures, ce qui est de nature à renforcer leur indépendance organique, celle-ci se retrouve par contre limitée et même mise à rude épreuve par le mode de désignation de ces membres ainsi que l'insuffisance des garanties statutaires dont elles bénéficient. En droit comparée et plus spécialement en France, si on remarque que la nomination des membres se fait formellement par décret du chef de l'État investit du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires, généralement cet acte ne fait qu'entériner des choix qui lui sont extérieurs⁷⁴.

Qu'en est-il de la situation des deux structures nationales objet de l'étude ?

L'article 183 du code des assurances précise bien que la nomination de tous les membres se fait par décret sur proposition du ministre des finances. Quant aux membres de l'Instance nationale des télécommunications, l'article 64 du code des télécommunications dans son dernier paragraphe stipule que "Le président, le vice-président et les membres de l'instance sont nommés par décret". Il ne s'agit là, comme on peut le constater, même pas sur la base de propositions. C'est donc un choix exclusif du chef de l'exécutif.

Qu'en est-il des garanties dont bénéficient les membres de ces autorités ? La première est l'inamovibilité. Sur ce plan ni le code des assurances ni celui des télécommunications ne l'instituent en faveur des

⁷⁴ Cf. *Rapport Gélard, op. cit.*, plus spécialement pp. 43-49. On peut y lire que "dans de nombreux cas, l'autorité qui signe le décret ou l'arrêté de nomination ne fait qu'entériner certaines désignations effectuées par d'autres autorités ou des nominations de droit. Par conséquent, pour nombre de nominations au sein des collèges des AAI, le Président de la République et le Premier ministre ne sont pas en mesure d'effectuer un choix". Ainsi peuvent prendre place au sein de ces structures des membres :

- De droit;
- Sur proposition de l'une des chambres parlementaires ;
- Sur proposition du Conseil économique et social ;
- Sur proposition des présidents de la Cour de cassation ou du vice-Président du Conseil d'Etat ;
- Sur proposition des Académies ;
- Élus.

En droit comparé, l'acte de nomination issu l'exécutif est enterriné soit par les chambres (Espagne), soit formellement par une loi (Italie). Le choix est parfois issu d'une partie des membres de ses autorités quand elles sont renouvelés en partie (Etats-Unis d'Amérique).

membres des deux structures. Mais l'introduction par les révisions des deux codes de mandats limités est une manière de donner plus d'indépendance à ces structures. La détermination d'un mandat rendrait impossible la révocation ou la suspension d'un membre ce qui est de nature à renforcer l'indépendance de ces structures par rapport au pouvoir de nomination, à savoir l'exécutif. Le Conseil d'État est allé jusqu'à en faire une règle qui "s'impose sans exception" et l'a même retenue "sans texte"⁷⁵. Il est allé plus loin dans sa jurisprudence pour considérer que le gouvernement ne pouvait mettre fin à la fonction d'un président d'une autorité administrative indépendante en raison de la limite d'âge dans son corps d'origine. La loi informatique et liberté en France et à propos de la CNIL dispose dans un article clair qu'il ne pouvait être mis fin aux fonctions de ses membres sauf démission ou empêchement constaté par la commission elle-même⁷⁶.

Une autre garantie organique est relative à la détermination de la durée du mandat des membres des autorités administratives indépendantes qui doivent être assez longs et de préférence non renouvelables. Sur ce plan, les membres de l'Instance nationale des télécommunications ont des mandats différents. Ainsi, le Président de l'Instance et le membre permanent bénéficient d'un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois alors que celui du vice-président est de la même durée mais non renouvelable. Les autres membres ont un mandat de trois ans renouvelable une seule fois⁷⁷. Le mandat des membres du comité général des assurances est plus uniformisé puisque l'article 183 du code des assurances dans son paragraphe troisième le détermine sans distinction de fonctions à cinq ans renouvelables une seule fois⁷⁸.

⁷⁵ *Études et documents du Conseil d'État*, n° 52, 2001, la documentation française, p. 291.

⁷⁶ Cf. CE, Assemblée, 7 juillet 1989, Ordonneau p. 161 et AJ 1989 p. 598, chronique E. Honorat et E. Baptiste.

⁷⁷ Article 64 (paragraphe dernier) : "Les mandats du président de l'Instance et du membre permanent sont fixés à cinq ans renouvelables une seule fois. Le mandat du Vice-Président de l'Instance est fixé à cinq ans. Les mandats des autres membres de l'Instance Nationale des Télécommunications sont fixés à trois ans renouvelables une seule fois".

⁷⁸ Article 183 : "Le président du comité est nommé par décret sur proposition du ministre des finances. Il doit être parmi les compétences dans le domaine économique ou financier.

Les membres du collège sont nommés par décret sur proposition du ministre des finances suite à une désignation par les structures concernées.

La durée du mandat des membres du collège est fixée à cinq ans renouvelables une seule fois".

Il est à signaler que la durée différente des mandats permet dans ce type de structure de garantir une certaine continuité de la structure.

Concernant la durée des mandats et leur renouvellement le dernier rapport de l'Assemblée nationale française avance dans ses recommandations le souhait des rapporteurs de "généraliser ... les mandats non renouvelables et jouissant d'une durée suffisante (5 à 7 ans)"⁷⁹.

Il reste un dernier élément permettant dans ce cadre d'assurer l'indépendance des membres de ces autorités par rapport à l'environnement qu'elles sont appelées à gérer ou réguler, ce sont les incompatibilités. On peut ainsi lire dans le rapport Gélard que "l'application d'un régime d'incompatibilités est ... nécessaire pour toutes les AAI, qui ont des relations de contrôle, de médiation ou de conseil avec des administrations ou des entreprises"⁸⁰. Madame Marie-Anne Frison-Roche y développe cela en déclarant que "l'idée est qu'il n'est pas possible d'être indépendant si l'on est en conflit d'intérêts. Quand bien même les membres de l'autorité auraient la force morale de se détacher d'un intérêt qui les attire d'un côté, l'impartialité et l'indépendance doivent « se donner à voir », l'apparence d'un conflit d'intérêt suffisant pour compromettre le crédit de l'autorité"⁸¹.

Qu'en est-il pour les deux structures étudiées dans les avis du Conseil constitutionnel tunisien ? Les deux codes prévoient un certains nombres d'incompatibilités avec la qualité de membre de ces autorités. Ainsi, l'article 70 du code des télécommunications prévoit une incompatibilité avec la possession d'intérêts dans une entreprise agissant dans le domaine⁸². Le code des assurances stipule dans ce sens en ses articles 183 et 185 des cas d'incompatibilités⁸³.

⁷⁹ Assemblée Nationale, Rapport d'information, *Les autorités administratives indépendantes*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendante, p. 99.

⁸⁰ Cf. *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 108.

⁸¹ *Loc. cit.*

⁸² Article 70 : "La fonction de membre de l'Instance Nationale des Télécommunications est incompatible avec la possession directe ou indirecte d'intérêts dans toute entreprise qui exerce ses activités dans le domaine des télécommunications ...".

⁸³ Article 183 : "... Le président et les membres du collège ne peuvent détenir aucune participation directe ou indirecte dans le capital d'une entreprise exerçant dans le domaine de l'assurance, de la réassurance ou dans les deux à la fois".

Article 185 : Le Président du comité exerce ses fonctions à plein temps. Il ne peut être membre du conseil d'administration d'une entreprise soumise au contrôle du comité ou son directeur général ou son directeur général adjoint ou président de son directoire ou membre de son directoire.

Telle est la situation sur le plan organique, quid de l'indépendance de ses deux structures sur le plan fonctionnel ?

B. Une indépendance fonctionnelle relative

On peut lire dans le rapport Gélard que : "L'indépendance organique des AAI est complétée par une indépendance fonctionnelle, dont le Conseil d'État estime qu'elle tient davantage à l'adéquation des moyens de chaque autorité à ses missions qu'à l'attribution de ressources propres"⁸⁴.

L'indépendance fonctionnelle de ces autorités doit ainsi permettre d'éviter de les soumettre dans l'exercice de leurs missions à n'importe quel contrôle surtout de type administratif mais surtout de les faire bénéficier de ressources financières propres ainsi qu'humaines suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions⁸⁵.

La caractéristique première des autorités administratives indépendantes est qu'elles ne sont soumises, malgré leur nature administrative, à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle. D'après les termes même du législateur français, à l'occasion de l'institution de la fonction du Médiateur de la République, "il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité". Une disposition reprise par les textes du Burkina Faso, de Djibouti ou de Côte d'Ivoire concernant la même structure transposée localement.

Une condition axiale de la mise en place des autorités administratives indépendantes explicitée dans le rapport Gélard. On y lit que "l'indépendance de l'autorité implique d'abord l'absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à son égard de la part du pouvoir exécutif. Une AAI ne reçoit ni ordre, ni instruction du Gouvernement"⁸⁶.

Ainsi, l'Instance nationale des télécommunications d'après le code des télécommunications n'obéit à aucune tutelle. La seule obligation que l'on retrouve dans ce code et qui emmène l'Instance à rendre

Le Président du collège ne peut également diriger une entreprise soumise au contrôle du comité durant les trois années qui suivent la cessation de ses fonctions au sein du comité sauf autorisation du ministre des finances.

⁸⁴ Cf. *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 32.

⁸⁵ Cf. *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 88 où on peut lire à ce propos : "Une autorité ne peut être indépendante que si elle dispose de moyens suffisants pour exercer ses missions. Les moyens budgétaires et humains alloués à l'autorité déterminent en effet son indépendance fonctionnelle, qui lui permet de mettre en œuvre efficacement ses prérogatives, en se fondant sur son expertise propre".

⁸⁶ *Rapport Gélard, op. cit.*, p. 32.

compte, c'est à l'occasion de la remise de son rapport annuel qu'elle transmet au ministre des télécommunications conformément à l'article 77. Aucune décision de l'Instance n'est soumise à l'approbation du ministre. L'article 67 du code soumet cette structure au devoir d'informer le ministre des requêtes qu'on lui soumet. Le président transmet au Ministre une copie de toutes les requêtes reçues.

Autrement dans toutes les dispositions du code des télécommunications qui traitent du rapport entre le ministre chargé de ce domaine et l'instance nationale des télécommunication, on ne retrouve que ce genre de formulation : "Le Ministre ... après avis de l'Instance nationale des télécommunication"⁸⁷. La seule approbation nécessaire du ministre est celle prévue par l'article 76, paragraphe 2 du code en ce qui concerne le recours de l'instance par voie de convention au service d'experts nationaux ou étrangers.

En ce qui concerne le comité général des assurances, aucune mention dans le code ne fait intervenir le ministre des finances dans les actions ou les décisions de la structure. La seule disposition où cela est prévu c'est dans la proposition de nomination des membres du comité. Les décisions de la commission de discipline sont exécutoires dès leurs émissions d'après l'article 194 du code.

138

Le poids du ministre des finances dans le fonctionnement de la structure apparaît, par contre, dans le deuxième paragraphe de l'article 188 qui prévoit pour le remplacement du Président en cas d'empêchement, non pas un des magistrats, mais le représentant du ministre des finances.

Le deuxième point permettant d'évaluer l'indépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes est l'attribution de celles-ci de ressources propres.

Ces ressources sont de deux natures : humaine et financière. Les premières dépendent de la volonté du pouvoir politique de donner plus d'efficacité à l'action d'une autorité⁸⁸.

⁸⁷ Articles 11, 31, 33, 39, 41,

⁸⁸ Ainsi le Président de la CNIL en France Monsieur Alex Turk, a demandé dans son rapport d'activité de 2004 et dans toutes interviews à la presse une augmentation substantielle de l'effectif de la commission et de son budget de fonctionnement. Pour cela il "argumente notamment qu'elle se situe au dernier rang des principaux pays européens en termes d'effectifs, et qu'elle est l'autorité française qui possède le plus faible budget de fonctionnement". Pour cette raison et d'après ces propres paroles il a "demandé le doublement sur quatre ans de [ses] effectifs, qui étaient de 80 personnes en 2004. Le Premier Ministre a accordé la création de 40 postes sur la pé-

Le rapport Gélard estime par contre que l'autonomie financière découlant de l'affectation de ressources propres n'est pas une condition incontournable à la réalisation de cette autonomie fonctionnelle. On y lit : "En outre, l'affectation de ressources propres n'est pas une condition véritablement nécessaire à l'indépendance. À cet égard, Mme Martine Lombard souligne que "nul ne met en doute, par exemple, l'indépendance des juridictions financières ou administratives en France, alors même qu'elles ne sont pas dotées de telles ressources propres. Nul ne songerait, *a fortiori*, à revendiquer à leur bénéfice l'attribution de la personnalité morale pour consolider une indépendance fortement ancrée par ailleurs dans nos institutions""⁸⁹.

Les deux structures tunisiennes objet de l'étude ont un personnel dont on ignore l'importance⁹⁰. Mais par contre pour les ressources financières le texte détermine des revenus propres. Ainsi peut-on lire dans l'article 198⁹¹ du code des assurances que les ressources proviennent de redevances payées par les opérateurs du secteur ainsi que toute autre dotation de l'État. Le code des télécommunications

riode". Alex Türk, "La nouvelle loi informatique et libertés a aggravé notre manque de moyens", http://www.journaldunet.com/itws/it_turk.shtml

⁸⁹ Rapport Gélard, *op. cit.*, p. 69 citant Martine Lombard, "Brèves remarques sur la personnalité morale des institutions de régulation", *RJEP/CJEG*, n° 619, avril 2005.

⁹⁰ Pourtant c'est là un critère déterminant pour mesurer le degré d'indépendance des AAI. Ainsi lit-on à ce sujet dans le rapport Gélard qu' " En effet, une autorité administrative indépendante qui ne serait pas suffisamment dotée en moyens d'expertise autonome pourrait se trouver en situation de faiblesse face à des secteurs professionnels susceptibles de mobiliser des ressources importantes ... Par ailleurs, intervenant en général dans des domaines spécialisés, techniques, où peuvent exister des enjeux économiques considérables, les AAI ont besoin d'un personnel hautement qualifié ... Outre cette exigence de qualification, il est donc essentiel pour l'indépendance de chaque autorité qu'elle puisse recruter librement son personnel", *op.cit.*, p. 95.

⁹¹ Article 198. " Les ressources du comité proviennent :

- d'une redevance annuelle payée par les entreprises d'assurances et les entreprises de réassurances sur la base du chiffre d'affaires ;
- des redevances perçues au titre de l'octroi d'agrément aux entreprises d'assurance et aux intermédiaires d'assurances;
- des produits de réalisation de ses éléments d'actifs;
- des revenus de ses biens;
- des aides et dons d'organismes nationaux et étrangers que le comité accepte après approbation des autorités compétentes;
- de toute autre dotation réservée par l'Etat au comité en cas de nécessité.

Les taux et les montants des redevances ainsi que les modalités de leur perception sont fixés par décret sur proposition du ministre des finances".

dans l'article 41⁹² prévoit aussi des ressources propres au profit de l'Instance nationale des télécommunications.

La gestion financière de ces structures est assez souple puisqu'elle ressort des règles de la comptabilité publique. L'article 199⁹³ du code des assurances parle de règles de la comptabilité commerciale avec soumissions à la révision comptable des états financiers. L'article 14⁹⁴ du décret organisant le fonctionnement de l'Instance nationale des télécommunications prévoit les mêmes règles.

On pourra relever à ce propos que l'autonomie financière est limitée par le fait que dans les deux cas la valeur des redevances dont bénéficient ces deux structures sont fixées par un arrêté du ministre compétent.

On ne terminera pas ses développements sans mettre en évidence un critère déterminant et prouvant l'indépendance fonctionnelle d'une autorité administrative indépendante : l'auto saisine.

Le rapport du Conseil d'État, traitant des pouvoirs de l'agence de sécurité alimentaire des aliments, présente ce pouvoir comme faisant partie des "six commandements". Ainsi le sixième principe mettant en évidence l'indépendance d'une autorité de ce type lui "... permet de déjouer le piège de la question trop habilement formulée pour laisser place à une réponse réellement indépendante. Elle permet –

⁹² Article 41. "L'attribution des numéros et des adresses est soumise à une redevance fixée par arrêté du Ministre chargé des télécommunications, après avis de l'Instance Nationale des Télécommunications".

Article 41 bis. "La redevance prévue à l'article 41 du présent code est payée à l'Instance Nationale des Télécommunications.

Les reliquats du budget de l'Instance nationale des télécommunications sont transférés, à la clôture de l'année budgétaire, au fonds de développement des communications, conformément à la réglementation en vigueur".

⁹³ Article 199. "Les comptes du comité sont établis selon les règles de la comptabilité commerciale. Les états financiers annuels du comité sont soumis à la révision annuelle d'un commissaire au compte inscrit à l'ordre des experts comptables de Tunisie, nommé par le collègue pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois".

⁹⁴ Décret n° 2003-922 du 21 avril 2003, fixant l'organisation administrative et financière et les modalités de fonctionnement de l'instance nationale des télécommunications : Art. 14. "La comptabilité de l'instance nationale des télécommunications est tenue conformément aux règles régissant la comptabilité commerciale.

La comptabilité de l'instance est soumise à une révision effectuée par un membre de l'ordre des experts comptables tunisiens conformément à la réglementation en vigueur".

on peut même dire qu'elle l'y oblige – à l'agence d'examiner des questions ou des sujets qui doivent l'être"⁹⁵.

À ce sujet, il faut relever que l'une des structures objet de l'étude, l'instance nationale des télécommunications, bénéficie de ce pouvoir de s'autosaisir⁹⁶. En effet, à la lumière d'un rapport présenté par son rapporteur général, elle a la latitude de s'autosaisir de toute infraction constatée au corpus régissant le domaine des télécommunications.

Que peut-on conclure au terme de cette étude des avis du conseil constitutionnel ?

Au-delà de leur contenu, les positions du Conseil permettent, cinquante années après la promulgation de la constitution tunisienne, de faire évoluer son texte par le biais de raisonnements juridiques qui sont à relever et à encourager même s'ils sont dans certains cas à parfaire. Le jeune conseil constitutionnel tunisien prend aujourd'hui une place de poids dans le paysage institutionnel et juridique tunisien qui mérite que l'on se penche plus sur ses avis et surtout que l'on assure autour de son activité plus de publicité qui fait hélas défaut.

⁹⁵ *Études et documents du Conseil d'État*, n° 52, 2001, la documentation française, p. 436.

⁹⁶ Article 67 (nouveau 2008). "Sont portées, devant l'Instance Nationale des Télécommunications, les requêtes afférentes à l'interconnexion, au dégroupage de la boucle locale, à la colocalisation physique, à l'utilisation commune des infrastructures et aux services des télécommunications par : • le ministre chargé des télécommunications, • les installateurs et les opérateurs des réseaux, • les fournisseurs de services Internet, • les organismes ou groupements de consommateurs légalement établis, • les organisations professionnelles dans le domaine des télécommunications.

L'Instance Nationale des Télécommunications peut, sur rapport du rapporteur général, se saisir d'office pour statuer sur les infractions aux dispositions législatives et réglementaires dans le domaine des télécommunications.

Les requêtes sont adressées directement ou par l'entremise d'un avocat au président de l'Instance Nationale des Télécommunications, par lettre recommandée avec accusé de réception ou par document électronique conservé dans sa forme définitive de manière fiable et authentifié par une signature électronique ou par dépôt auprès de l'Instance contre décharge...

Le président de l'Instance octroie au défendeur un délai d'un mois, à compter de la date de la réception, pour présenter ses réponses et qu'à défaut, l'Instance poursuit l'examen de la requête au vu des pièces fournies.

Sont prescrites toutes les actions portées devant l'Instance remontant à plus de trois ans de la date du préjudice subi".