



SciencesPo.

Chaire
M.A.D.P.



Université Montpellier 1

Linklaters



Faculté de Droit et
de Science Politique
Aix-Marseille Université



PREMIERE JOURNEE D'ETUDE SUR

**LA PROCEDURE ET LES METHODES DEVANT LES AUTORITES DE REGULATION
INDEPENDANTES**

LES ACTES NON CONTENTIEUX : NORMES DE PORTEE GENERALE ET AUTORISATIONS

Lundi 15 décembre 2014

Sciences Po – Salle du Conseil, 13 rue de l'Université 75007 Paris

Comité scientifique :

- Jean-Bernard AUBY, *professeur à Sciences Po Paris, directeur de la Chaire MADP*
- Pascale IDOUX, *professeur à l'Université Montpellier 1, membre junior de l'IUF*
- Paul LIGNIERES, *Avocat au barreau de Paris, Partner, Linklaters Paris.*
- Thomas PERROUD, *professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille*

Comité d'organisation :

Alexandre BELLOTTI, Christine BRIATTE, Jean CATTAN, Nadia FORT, Pascale IDOUX, Zohra KOUMICHE, Thomas PERROUD, Artem SOLOSHENKOV.

DESCRIPTION DES PANELS :

Présidents de séances

- Stéphane HOYNCK, *ancien directeur général de l'ARCEP (sous réserve)*
- Thierry TUOT, *conseiller d'État.*

Représentants des autorités de régulation indépendantes (ARI) :

- AMF : Laure TERTRAIS, *membre de la direction des affaires juridiques*
- ARAF : Béatrice COSPEREC, *directrice des affaires juridiques*
- ARCEP : Isabelle CARON, *directrice des affaires juridiques*
- CRE : Jean-Yves OLLIER, *directeur général* et Alexandra BONHOMME, *directrice juridique*
- CSA : Guillaume DU PUY MONTBRUN, *Chargé de mission auprès du président du CSA*
- Médiateur du livre : Laurence ENGEL, *Médiateur du Livre*
- Médiateur du Cinéma : Jeanne SEYET, *Médiatrice du Cinéma* et Isabelle GÉRARD, *Chargée de mission auprès du Médiateur du cinéma*

Discutants invités :

- Michel BAZEX, *professeur émérite à l'Université Paris X Nanterre.*
- Laurence CALANDRI, *maître de conférences à l'Université Toulouse I.*
- Hubert DELZANGLES, *professeur de droit public à l'IEP de Bordeaux.*
- Arnaud SEE, *professeur de droit public à l'Université de Picardie.*
- Jean CATTAN, *docteur en droit public, membre de l'Atelier de jurisprudence des agences LexisNexis.*
- Marie DE CONINCK, *doctorante à l'Université de Montpellier.*
- Nadia FORT, *doctorante à l'Université de Montpellier, ATER à l'Université Paris I, membre de l'Atelier de jurisprudence des agences LexisNexis.*

- Jonathan GARCIA, *ATER à l'Université de Montpellier.*
- Martin MORALES, *ATER à l'Université de Montpellier.*
- Léah PEREZ, *doctorante à l'Université de Montpellier.*
- ArtemSOLOSHCHENKOV, *ATER à l'Université Paris-Dauphine, analyste à l'Atelier des agences LexisNexis.*

PROGRAMME DE LA JOURNÉE ET QUESTIONNAIRE

8 h 30 Accueil des participants

9 h : Allocution d'ouverture (Pascale IDOUX, Thomas PERROUD)

Matinée : 9 h 10 — 12 h 30 : L'élaboration des normes générales (sous la présidence de Thierry TUOT)

9 h 10 : introduction de la matinée :

9 h 10 – 9 h 20 : Le point de vue d'une universitaire, par Laurence CALANDRI : l'importance et les limites du rôle normatif des ARI ; l'importance et les limites de l'encadrement méthodologique du rôle normatif des ARI,

9 h 20 — 9 h 30 : Le point de vue d'un praticien, par Paul LIGNIERES.

9 h 30 — 10 h : Audition d'un représentant de l'AMF (qui ne peut pas rester pour la table ronde) : exposé/questions.

10 h — 12 h : table ronde

1) 10 h — 10 h 45 : Les grandes étapes du processus normatif

- Pouvez-vous présenter les grandes étapes du processus normatif ?
- En particulier, qui prend la décision d'engager un processus normatif ?
- Quelle est votre attitude en cas de doute sur l'existence d'un pouvoir normatif en l'absence de texte clair ? (Nous faisons ici notamment allusion à la tension entre la jurisprudence administrative qui tend à fonder les pouvoirs normatifs sur les objectifs

généraux dont les AAI ont la charge et la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui n'admet qu'un pouvoir réglementaire d'application de la loi et précisément délimité).

- L'opportunité d'une intervention normative est-elle un sujet de discussion à part entière au sein du collège ?
- L'ARI est-elle parfois explicitement invitée par d'autres pouvoirs publics à édicter une norme ?
- Y a-t-il un dispositif d'évaluation préalable à l'élaboration de la norme ? Porte-t-il sur la décision d'engager le processus normatif ou sur l'élaboration du contenu même de la norme ?
- Comment se présente la complémentarité entre droit dur et droit souple dans votre pratique ? Pratiquez-vous les deux types de normes, ya-t-il parfois possibilité de choisir entre les deux voies et/ou ambiguïté sur la nature de la norme (cf. l'exemple des bonnes pratiques en matière de protection de la clientèle de l'ACPR, susceptibles de fonder des sanctions). Pratiquez-vous ou envisagez-vous d'utiliser des lignes directrices ?
- Le cumul entre attributions normatives et autres attributions vous paraît-il parfois problématique ? l'ARI a-t-elle mis en place une stratégie de sécurisation de ses actes juridiques à cet égard ?

2) 10 h 45 — 11 h 30 : Le dialogue autour de la norme

- Quels dispositifs de participation à l'élaboration de la norme appliquez-vous ?
- Qui participe concrètement ? Comment ? Sur quelles bases les participants sont-ils choisis.
- Comment prévenir le risque que les entreprises françaises soient de facto plus écoutées que les entreprises étrangères ?
- Quelle est la place de l'expertise et de la consultation dans le processus normatif ?
- Vous paraît-il utile de justifier la prise de position de l'ARI par rapport aux résultats de la participation, de l'expertise ou de la consultation ?
- Quel est l'impact concret du pouvoir ministériel d'homologation ?
- Peut-on dans certains cas parler de négociation du contenu de la norme ? Existe-t-il un risque de « capture » du régulateur ?
- Vous paraît-il souhaitable et réaliste d'étendre l'exigence de discussion préalable à de simples recommandations et avis ?
- Comment l'institution que vous représentez participe-t-elle à d'autres processus normatifs, de façon formelle ou informelle ? Des consultations informelles s'ajoutent-

elles aux consultations formellement sollicitées par le Parlement le Gouvernement, d'autres ARI ou le juge ?

- Peut-on considérer qu'il existe un dialogue avec le Parlement au sujet de votre production normative ?

3) 11 h 30 - 11 h 45 : Conclusion : retour d'expérience et prospective

- Évocation d'expérience de production de règles ou de recommandations particulièrement évocatrices des méthodes de travail de l'ARI
- Évocation de difficultés ou questions ressortant de votre expérience
- En matière normative, la ligne de partage des rôles entre ARI et autres autorités (Parlement, gouvernement, autres ARI) vous paraît elle cohérente ou perfectible ?
- Une reddition de comptes par audition parlementaire vous paraît elle utile ?
- Auriez-vous des recommandations à formuler concernant les procédures et méthodes d'élaboration de la norme qui vous sont applicables ?

11 h 45 — 12 h 30 : débats, questions.

- Intervention des discutants (président de séance ; Hubert Delzangles ; Léah Pérez) en particulier sont-ils ou non surpris par les réponses apportées ? Ya-t-il des points de désaccord ? Souhaitent-ils attirer l'attention sur un point en particulier ?
- Réactions et questions de la salle (doctorants notamment).

12 h 30 — 14 h : Pause déjeuner (cocktail déjeunatoire à la cafétéria, 13, rue de l'Université)

14 h — 17 h : **L'autorisation administrative et les autres actes individuels non contentieux**

14 h — 14 h 30 : Introduction

Le point de vue d'un universitaire, par Arnaud SEE : Les ARI et l'autorisation administrative (quelles problématiques, en particulier au niveau procédural et méthodologique ?)

Le point de vue d'un praticien, par Paul LIGNIERES.

14 h 30 — 16 h : Table ronde

QUESTIONS :

1) Sur les autorisations administratives ou avis liés à un processus d'autorisation

— Quel est le rôle de l'ARI que vous représentez en matière d'autorisations administratives (consultation préalable, délivrance ?)

— Concernant les étapes du processus d'autorisation, quelle est l'organisation interne de l'institution à cet égard, y a-t-il un dispositif de participation ou d'expertise ? Existe-t-il une forme de négociation ? Quelle solution apportez-vous le cas échéant en pratique aux diverses questions suivantes :

- Admettez-vous des demandes d'autorisations présentées par des sociétés en cours de formation ? Si oui, comment appréciez-vous les garanties présentées par la société en cause ?
- Comment gérez-vous les modifications du dossier de demande en cours d'instruction et en particulier considérez-vous qu'elles font par principe repartir à zéro le délai d'instruction ?
- En cas d'absorption du demandeur par une autre entreprise en cours d'instruction, considérez-vous que le processus repart de zéro ou que l'absorbant devient demandeur ?
- Comment prenez-vous en compte les engagements proposés par le demandeur ? Quels moyens avez-vous d'en suivre le respect ?
- Considérez-vous que vous pouvez conditionner les autorisations ou que vous êtes enfermés dans un choix binaire (refus/autorisation) ?
- Considérez-vous que les motifs du refus de l'autorisation prévus par la loi sont limitatifs ou que les intérêts généraux dont vos autorités ont la charge peuvent fonder des refus même sans texte clair en ce sens ?
- Lorsque vos autorités opèrent dans un fort encadrement européen, comment prenez-vous en compte les principes de droit européen (proportionnalité notamment) dans votre pratique ?

— Existe-t-il une forme de mise en concurrence des intéressés et si oui comment est-elle organisée (appel à candidatures, enchères, autres) ?

— Comment conciliez-vous les impératifs de concurrence et les autres objectifs comme le pluralisme (pour le CSA) ou les objectifs de service public dans l'attribution des autorisations ?

— Les autorisations créent-elles des droits ? Avez-vous des difficultés à identifier ce qui relève des « autorisations de police » traditionnellement présentées comme non créatrices de droits ?

— Existe-t-il une procédure de cession des autorisations ? Comment appréhendez-vous la procédure de cession lorsqu'elle est possible et quel est votre point de vue sur le principe d'incessibilité sauf texte contraire ? Admettez-vous que le titulaire puisse transférer la simple jouissance d'une autorisation à des tiers comme cela a pu se pratiquer dans certains secteurs ?

— Comment se déroule le suivi après la délivrance de l'autorisation ou de l'avis ?

— Dans votre domaine, peut-on faire un bilan des enseignements de la jurisprudence du Conseil d'État sur les autorisations et quel est votre regard sur ses orientations ? Existe-t-il encore des éléments d'incertitude ?

— Quelles sont selon vous les principales questions juridiques relatives à ces processus d'autorisation et leurs enjeux (y compris celles qui ont pu faire l'objet d'un contentieux) ?

— L'absence d'un droit commun ou de principes directeurs clairs de l'autorisation administrative est-elle gênante en pratique ?

— Vers une libéralisation complète des différents secteurs ? Le but de la régulation est, paraît-il, de disparaître : avez-vous expérimenté la suppression ou envisagez vous la suppression de certains systèmes d'autorisation pour aller vers une libéralisation totale ?

2) Sur les autres actes individuels non contentieux (décisions ou avis en matière tarifaire, actes liés aux missions de service universel, décisions spécifiques aux opérateurs puissants, etc.)

— Quels sont les autres actes individuels non contentieux (décisions unilatérales ou contractuelles, avis) caractéristiques de l'activité de l'ARI que vous représentez ?

— Quelles méthodes de travail et procédures sont-elles mises en œuvre à cet égard ?

— Quelles sont les éventuelles difficultés, aspirations ou interrogations juridiques en la matière (y compris des points de contestation contentieuse) ?

— Quel est votre point de vue sur l'irrecevabilité des recours dirigés contre des avis non constitutifs de décision faisant grief, mais impactant néanmoins la situation concrète des intéressés ?

16 h : réaction des discutants (le président de séance, Michel Bazex, Paul Lignièrès)

16 h 30 : réactions/questions/débats avec l'ensemble des participants.

17 h : clôture : Jean-Bernard Auby.