



Chronique de l'administration

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban

► To cite this version:

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2005, 4 (116), pp.727 - 747. <10.3917/rfap.116.0727>. <hal-03459047>

HAL Id: hal-03459047

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459047v1>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION ¹

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF-Sciences po*

I — RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE

- **Réforme de l'État : présentation par le Premier ministre d'un projet d'ensemble pour les services publics**

Dans une conférence de presse du 27 octobre 2005, le Premier ministre a annoncé de nombreuses mesures visant à améliorer l'efficacité des services publics et à moderniser le fonctionnement de l'État, parmi celles-ci la « charte des services publics » et les « audits de l'État » méritent un commentaire.

1°) La charte des services publics

Le Premier ministre a notamment annoncé la rédaction d'une « charte des services publics » pour le début de l'année 2006. Peu d'indications ont été données sur son contenu sinon qu'elle devra rappeler certains principes tels que « l'égalité d'accès de tous les Français et la continuité territoriale ». La référence explicite à la charte des services publics présentée en 1992 est probablement fortuite. Celle-ci était très ambitieuse. Elle énonçait les « principes fondamentaux du service public » (égalité, neutralité et continuité) ainsi que des « principes d'action » complémentaires (transparence et responsabilité, simplicité et accessibilité, participation et adaptation, confiance et fiabilité). Elle présentait, en outre, une série de mesures

1. Cette chronique couvre la période qui va du 16 septembre 2005 au 15 décembre 2005.

nouvelles par secteur dont, par exemple, « des schémas départementaux de services publics élaborés par les préfets en concertation avec les élus et les partenaires locaux dans les départements ruraux les plus fragiles » et des actions innovantes pour les services publics dans les quartiers en difficultés. Cette charte était conçue comme « un instrument permanent de modernisation et d'amélioration des services rendus au public ». Dans ce domaine, la permanence est moins dans la pérennité des outils que dans le renouvellement régulier des mêmes annonces ; ce qui relativise la déclaration du Premier ministre qui veut faire de 2006 « l'an I de la modernisation de l'État ».

2°) *Les audits de l'État*

Cette nouvelle procédure a fait l'objet, avant de bénéficier de l'annonce du Premier ministre, d'une circulaire en date du 29 septembre 2005 ² et d'une présentation, le 13 octobre, par le ministre délégué lors d'une conférence de presse. Cette démarche est systématique et se veut très opérationnelle : dix-sept audits ont déjà été lancés visant des procédures comme la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, des fonctions telles que l'organisation des examens à l'éducation nationale ou des services comme l'ensemble des services du Premier ministre. De nouvelles vagues d'études seront lancées tous les deux mois et seront intégrées dans un programme de travail annuel. Les audits seront réalisés par des membres des inspections et des corps de contrôle renforcés par des consultants extérieurs. Ils auront pour finalité d'améliorer le service rendu aux usagers et de réaliser des gains de productivité. Le ministre a insisté sur le caractère immédiatement opérationnel des conclusions attendues qui devront déboucher sur des plans d'actions concrètes. Annoncée d'une manière un peu grandiloquente comme « l'acte fondateur de la nouvelle politique de modernisation de l'État », ces audits vont probablement se substituer aux « stratégies ministérielles de réformes » ³.

• **Coordination interministérielle**

1°) *Comité interministériel et délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements*

Ces deux institutions nouvelles ont été créées par un décret du 29 septembre 2005 ⁴. Le délégué, qui assure le secrétariat du comité interministériel, préside un comité des directeurs chargé d'assurer la coordination de l'application des décisions du comité interministériel.

2°) *Création du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT)*

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire a changé de nom et d'organisation. Le nouveau Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) voit ses attributions élargies à l'accompagnement des mutations économiques ⁵. Pour ce volet, il s'appuiera sur deux pôles : d'une part, le pôle interministériel d'anticipation et de prospective animée par le ministère de l'économie, des

2. Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation, *JORF*, 4 octobre 2005, texte n° 2.

3. V. Cette « Chronique », *RFAP*, n° 111, 2003, p. 568.

4. Décret n° 2005-1243 du 29 septembre 2005, *JORF*, 4 octobre 2005, p. 15799.

5. Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005, *JORF*, 13 octobre 2005, p. 16242.

finances et de l'industrie et, d'autre part, le pôle d'accompagnement des mutations économiques composé de la nouvelle délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DACT), laquelle succède à la DATAR ⁶ et absorbe à cette occasion la mission interministérielle pour les mutations économiques (MIME) créée en 2003 ⁷. Il faut espérer que cette fusion, qui simplifie heureusement le paysage institutionnel et vient conforter les orientations de la politique de recherche et d'innovation, tienne compte des acquis de la DATAR et de la MIME.

3°) Comité interministériel sur l'Europe et secrétariat général des affaires européennes

Un décret du 17 octobre 2005 a transformé le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ⁸, en secrétariat général des affaires européennes placé sous l'autorité du Premier ministre ⁹. Un Comité interministériel sur l'Europe est chargé d'examiner les questions relatives à la participation de la France aux institutions européennes. Il est également créé un comité d'experts.

4°) Institution d'un délégué interministériel contre la grippe aviaire

Un délégué interministériel chargé de coordonner l'action de l'État contre un risque de pandémie de grippe aviaire a été institué par un décret du 30 août 2005 ¹⁰. Le directeur général de la santé, tout en conservant ses fonctions, a été chargé de cette mission.

8°) Institution d'un délégué interministériel à la coupe du monde de rugby de 2007

La France accueillera la coupe du monde de rugby en 2007. Un décret du 5 décembre 2005 ¹¹ crée un poste de délégué interministériel qui sera chargé d'animer et de coordonner les administrations de l'État et les établissements publics nationaux en vue de cet événement. Il assurera le lien avec les collectivités territoriales et avec le comité d'organisation. Il conseillera le gouvernement pour l'organisation d'autres manifestations sportives internationales. Il est assisté d'un comité de coordination interministériel.

• Administration centrale

1°) Création de la direction générale de la modernisation de l'État

Les déclarations du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement, et le rapport de préfiguration préparé par Franck Mordacq donnent des indications précises sur la future direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui rassemblera, à partir du 1^{er} janvier 2006 au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les équipes de l'actuelle direction de la réforme budgétaire et des trois

6. Créé par le décret n° 63-112 du 14 février 1963, *JORF*, 15 février 1963, p. 1531.

7. Décret n° 2003-1000 du 20 octobre 2003, *JORF*, 22 octobre 2003, p. 17945. La création de cette mission avait été difficile mais son action était très appréciée par les acteurs de terrain des bassins d'emploi en difficulté.

8. Décrets n° 48-1029 du 29 juin 1948 et n° 58-344 du 3 avril 1958.

9. Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, *JORF*, 18 octobre 2005, p. 16488.

10. Décret n° 2005-1057 du 30 août 2005, *JORF*, 31 août 2005, p. 14081.

11. Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005, *JORF*, 6 décembre 2005, p. 18733.

administrations de mission chargées de la réforme administrative et actuellement rattachées au Premier ministre ¹². La direction du budget va récupérer naturellement l'essentiel des attributions relatives à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : recherche des grands équilibres économiques et financiers, négociation budgétaire, préparation des projets d'amélioration de performance. La DGME aura clairement une vocation interministérielle en matière de modernisation de l'État, expression qui semble se substituer à celle de la « réforme de l'État » utilisée depuis une dizaine d'années. La nouvelle direction sera organisée en trois services : le service « qualité aux usagers et simplifications » devrait notamment préparer une troisième loi de simplification et développer la certification des services ; le service « développement de l'administration électronique » poursuivra l'action de l'agence de l'administration électronique en pilotant, par exemple, la dématérialisation des démarches administratives et la création de guichets polyvalents et itinérants ; le service « modernisation de la gestion publique » assurera le suivi de la nouvelle procédure d'audits de modernisation.

2°) *Suppression du commissariat général du plan*

Dans sa conférence de presse du 27 octobre 2005, le Premier ministre a annoncé la suppression du commissariat général du plan au profit d'un centre d'analyse stratégique auquel seront associés le conseil d'analyse économique et le conseil d'analyse de la société. Le nouvel organisme sera placé sous l'autorité du Premier ministre et devra éclairer ses décisions par une réflexion prospective. Créé le 3 juin 1946, le commissariat général du plan a été, pendant une cinquantaine d'années, le lieu d'élaboration de la planification indicative « à la française » et le lieu de concertation privilégié entre les administrations, les experts et les partenaires sociaux. Depuis la fin des plans quinquennaux en 1993, les pouvoirs publics, tout en maintenant l'appellation historique de l'institution, ont hésité sur sa vocation : outil d'évaluation des politiques jusqu'en 2003, il est devenu ensuite un centre de prospective sous l'impulsion du nouveau commissaire, Alain Etchegoyen. La réaction publique de surprise de celui-ci, assez exceptionnelle, montre que la décision a été prise rapidement et au mépris des recommandations d'un récent rapport du commissariat relatif à la conduite du changement dans le secteur public (voir ci-dessous). En revanche, dans un rapport précédent, le commissariat avait lui-même évoqué la suppression de sa « marque » en proposant de se transformer en « commissariat général au développement durable » ¹³. Si les incertitudes relatives, d'une part, à la prise en compte du long terme et, d'autre part, à la permanence d'un lieu ouvert de concertation méritent d'être dissipées, la remise en ordre des diverses instances de réflexion et de conseils qui gravitent autour du Premier ministre était nécessaire et prévisible ¹⁴.

• Administration déconcentrée

1°) *Création de préfets délégués à l'égalité des chances*

Parmi les annonces faites par le Premier ministre à l'Assemblée nationale, le 8 novembre 2005, à la suite des « violences urbaines », figure la volonté de doter « les quartiers d'une

12. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 115, 2004, p. 595.

13. Commissariat général au plan, *Rapport Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, Commissariat général au plan, octobre 2020.

14. Voir, à propos du conseil d'analyse de la société, cette « Chronique », *RFAP* n° 111, p. 570.

gouvernance plus simple et plus efficace » comprenant en particulier la création de préfets délégués à l'égalité des chances. On peut supposer qu'ils vont se substituer aux sous-préfets à la ville, créés en 1991 et qui, après avoir fait leurs preuves comme coordonnateurs et animateurs de l'action des pouvoirs publics, ont un peu perdu de leur efficacité. Les préfets délégués à l'égalité des chances devront trouver leur place à côté des préfets délégués à la sécurité ¹⁵.

• Agences

1°) Statuts de l'Agence nationale des services à la personne

Un décret du 14 octobre 2005 ¹⁶ a précisé le statut de l'Agence nationale des services à la personne, créée par l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (nouvel article L. 129-16 du code du travail) ¹⁷. L'agence est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi. Créée dans le cadre du plan de cohésion sociale, elle coordonne l'ensemble des initiatives relatives à la promotion et au développement des services à la personne. Elle met notamment en œuvre le chèque emploi-service universel. Elle est administrée par un conseil de quarante-huit membres dont seulement quinze représentent l'État. Le président, nommé par arrêté, est choisi parmi les membres du conseil d'administration ayant qualité de parlementaire ou d'élu local. L'agence comporte également, un directeur général, un comité scientifique et des délégués territoriaux.

• Administration consultative

1°) Installation du nouveau Conseil national de lutte contre l'exclusion

Le nouveau Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a été installé le 16 septembre 2005 par le Premier ministre. Aux membres prévus en 1988 (ministres, élus, associations, personnalités qualifiées) s'ajoutent désormais des membres du conseil économique et social, des partenaires sociaux, des caisses de sécurité sociale et les organismes HLM ¹⁸.

5°) Statut de la Conférence de la ruralité

Le décret relatif à la composition et au fonctionnement de la Conférence de la ruralité, prévu par l'article 1^{er} de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ¹⁹, a été signé le 17 novembre 2005 ²⁰. La conférence comprend 53 membres dont 6 parlementaires, 11 représentants de l'État, 7 élus locaux, 3 représentants des entreprises

15. Voir Gremion (C.), « Les paradoxes du corps préfectoral », *RFAP*, n° 96, p. 555.

16. Décret n° 2005-1281 du 14 octobre 2005 relatif à l'agence nationale des services à la personne, *JORF*, 15 octobre 2005, p. 16372.

17. Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005, *JORF*, 27 juillet 2005, p. 12152.

18. Le conseil a été créé par le décret n° 93-650 du 26 mars 1993, sa composition a été modifiée par les décrets n° 99-215 et 99-216 du 22 mars 1999 et, en dernier lieu, par le décret du 25 juillet 2005, *JORF*, 28 juillet, p. 12280 (article L. 147-1 du code de l'action sociale et des familles).

19. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, article 1^{er}.

20. Décret n° 2005-1424 du 17 novembre 2005, *JORF*, 18 novembre 2005, p. 17986.

publiques et 26 représentants des secteurs économiques, associatifs et familiaux. La conférence est organisée en trois sections : développement des activités économiques, services au public, gestion du foncier et de l'espace naturel. Son secrétariat est assuré par la direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture et de la pêche.

6°) *Statut du Conseil national du littoral*

En application de l'article 235 de la loi du 23 février 2005 précitée, un Conseil national du littoral de 72 membres a été créé par le décret du 18 novembre 2005²¹. Il comprend des représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des professionnels, des associations, des établissements publics intéressés et des personnalités qualifiées. Il comporte une commission permanente de 21 membres. Son secrétariat est assuré par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale avec l'appui du secrétaire général à la mer.

7°) *Composition des Conférences nationales et régionales de santé*

Deux décrets du 8 décembre 2005²² ont précisé la composition des instances consultatives prévues par la loi du 9 avril 2004 relative à la politique de santé publique²³. La conférence nationale est composée de cent dix membres répartis en six collèges. L'un d'entre eux réunit vingt représentants des malades et usagers du système de santé désignés sur la proposition d'associations agréées au niveau national. Les conférences régionales (ou territoriale pour la Corse) sont organisées sur le même mode. Ces instances, placées respectivement auprès du ministre chargé de la santé et du préfet de région, élisent leur bureau et leur président.

• **Services publics en milieu rural : rapport de la conférence nationale des services publics en milieu rural, pôles d'excellence, aides aux petites villes**

Le 17 novembre 2005, la conférence nationale des services publics en milieu rural²⁴ a remis son rapport au Premier ministre²⁵. Ce rapport suggère trois axes de réflexion : instauration d'une méthode de travail faisant appel à tous les acteurs locaux, généralisation préalable de l'accès à « haut débit » à internet et nécessité d'une aide financière de la part de l'État. Le rapport présente un projet de charte des services publics en milieu rural qui préconise : une approche globale de la question, un rôle d'arbitrage du préfet, la mutualisation de certains services et des engagements explicites et durables de la part de chaque partenaire. Le gouvernement s'est engagé à s'inspirer de ces travaux autour de l'affirmation de trois principes : la concertation locale, la diversité des solutions et l'aide aux innovations. La date de fin du moratoire n'a pas été annoncée. Le Premier ministre et le ministre délégué à l'aménagement du territoire ont, par ailleurs, annoncé la création de « pôles d'excellence rurale ». La labellisation de 300 pôles est envisagée en 2006, ce qui permettra à des projets relatifs au tourisme, au patrimoine, à la culture, à l'environnement ou à des filières agricoles et alimentaires d'excellence de bénéficier des aides de l'État. Ce dossier, qui sera précisé lors du prochain comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, montre

21. Décret n° 2005-1426 du 18 novembre 2005, *JORF*, 19 novembre 2005, p. 18026.

22. Décrets n° 2005-1539 et n° 2005-1540 du 8 décembre 2005, *JORF*, 10 décembre, p. 19074.

23. Loi n° 2004-806 du 9 août 2004, articles 2 et 3 (articles L. 1411-3 et L. 1411-12 du code de la santé publique), *JORF*, 11 août 2004, p. 14277.

24. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 115, 2005, p. 498.

25. Publié par la Documentation française.

que la « polarisation » en matière d'aménagement du territoire doit se concilier avec une certaine répartition des aides de l'État sur l'ensemble du pays. Le ministre délégué à l'aménagement du territoire et le directeur général de la Caisse des dépôts ont arrêté, le 14 septembre 2005, une première liste de 35 projets intercommunaux de développement réservés aux petites villes en espace rural (de 4 000 à 35 000 habitants) pour favoriser la mise en œuvre de projets transversaux et structurants de développement économique. Les projets retenus bénéficieront d'un appui financier en matière d'ingénierie et de conseil.

• LOLF : actualités

À quelques semaines de la mise en œuvre effective de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la discussion et le vote du premier budget de l'État en « mode LOLF » a été l'occasion de fixer définitivement la nouvelle architecture budgétaire en missions et programmes. Les administrations ont préparé, dans les délais très serrés, les budgets opérationnels de programmes et ont effectué les écritures nécessaires au passage à la nouvelle gestion budgétaire. Le rapport des parlementaires en mission, Alain Lambert et Didier Migaud²⁶ donne des indications très précises sur l'état de préparation et formule d'utiles recommandations pour la réussite de la LOLF. Un décret du 18 novembre 2005²⁷ a officialisé le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui se substitue au contrôle financier central. Il est rattaché à la direction du budget, mais sera implanté dans chaque ministère pour exercer le contrôle budgétaire rénové et la fonction comptable centrale.

• Administration électronique

Publication d'une ordonnance relative à l'administration électronique

Le conseil des ministres du 7 décembre 2005 a adopté une ordonnance relative aux échanges électroniques entre les usagers et les administrations, et entre les administrations²⁸. Ce texte, qui s'applique à l'ensemble des services publics administratifs, quel que soit leur statut, organise l'équivalence juridique entre le courrier électronique et les échanges sur papier. Il affirme la valeur juridique de la signature électronique pour les actes administratifs. Il offre la possibilité aux usagers de disposer d'un espace de stockage en ligne personnalisé au sein du futur portail « monservicepublic.fr » qui sera expérimenté en 2006. Enfin, il met en place un référentiel général de normes communes en matière de sécurité et d'interopérabilité (adresses ; standard XML, etc.) entre les systèmes administratifs. On peut s'étonner qu'une telle normalisation ne soit pas intervenue plus tôt. Elle est en effet particulièrement nécessaire pour que la simplicité devienne la règle en matière d'administration électronique et que ne soient pas reproduits les cloisonnements de l'organisation traditionnelle.

26. *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances — Réussir la LOLF — Clé d'une gestion publique responsable et efficace*, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005.

27. Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de la direction du service de contrôle budgétaire et comptable ministérielle, *JORF*, 19 novembre 2005, p. 18030.

28. Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, *JORF*, 9 décembre 2005, p. 18986.

• Contrats et marchés publics

1°) Réforme du code des marchés publics

Le « nouveau » code des marchés publics de 2004²⁹ va faire l'objet d'une nouvelle réforme justifiée par la transposition des directives européennes et par quelques ajustements dictés par la pratique de la version précédente. À l'issue des deux phases de concertation par internet, le premier projet a été complété et clarifié sur quelques points. L'économie générale du code actuellement en vigueur, dont la numérotation a été conservée, n'est pas bouleversée. Diverses dispositions visent à ne pas pénaliser les PME tout en respectant le principe de libre concurrence (l'allotissement devient la règle, un nombre minimum de petites et moyennes entreprises admises à présenter une offre pourra être fixé dans un appel d'offres restreint...). Les seuils actualisés des procédures européennes doivent être répercutés (137 000 euros hors taxe et 211 000 euros hors taxe pour les marchés de fournitures et de services, respectivement de l'État ou des collectivités locales ; 5 278 000 euros hors taxe pour les marchés de travaux). Une nouvelle procédure d'accord-cadre, très souple, est instituée. Elle se caractérise par une très grande dématérialisation : les candidats peuvent l'imposer depuis le 1^{er} janvier 2005 ; les acheteurs pourront la rendre obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2010.

2°) Lent démarrage des partenariats publics-privés

Plus d'un an après la publication de l'ordonnance du 17 juin 2004³⁰ qui a précisé le régime et la procédure des nouveaux contrats de partenariat, cette nouvelle procédure, qui suscite un fort intérêt du côté des opérateurs financiers, peine à prendre son essor. Le premier contrat a été signé par une collectivité locale (Auvers-sur-Oise) pour la rénovation de son éclairage public et l'État a annoncé une trentaine de projets, dont huit infrastructures de transports et divers autres projets principalement immobiliers (écoles de formation à la lutte contre le terrorisme, rénovation du Zoo de Vincennes, maisons d'arrêt, flotte d'hélicoptères...).

II — DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Aide sociale, suppression des commissions d'admission à l'aide sociale

Créées par une loi du 28 février 1934 pour venir à bout de l'excessive partialité des maires dans l'octroi des aides sociales³¹, les commissions d'admission à l'aide sociale ont « rendu l'âme » après 71 ans d'activité en application de l'ordonnance 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005³². Ces commissions, régies par les articles L. 131-5 et 6 du code de

29. Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, *JORF*, 8 janvier 2004, p. 37003.

30. Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats, *JORF*, 19 juin 2004, p. 10944.

31. Sur ce point voir M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Montchrestien, 5^e éd., 2004, n° 198.

32. Ordonnance 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, *JORF*, 2 décembre 2005, p. 18636.

l'action sociale et des familles, étaient constituées en principe dans chaque canton. Elles étaient présidées par un magistrat du siège (en activité ou honoraire) ou par une personnalité compétente, désignée par le premier président de la cour d'appel. Lorsqu'elles statuaient sur l'attribution de l'aide sociale départementale elles comprenaient, en outre, le conseiller général du canton où était domicilié le demandeur et le maire de sa commune de résidence (ou un conseiller municipal). C'est le président du conseil général qui, après avis du préfet, fixait les ressorts et la périodicité des réunions de cette commission. Bien que leurs présidents étaient en principe des magistrats judiciaires, ces commissions n'étaient pas des juridictions mais des commissions administratives dont les décisions étaient susceptibles de recours devant la commission départementale d'aide sociale, qui, elle, est une juridiction³³.

Au fil des ans, ces commissions d'admission avaient perdu l'essentiel de leurs compétences. Par ailleurs, les procédures d'attribution des aides sociales récemment créées ne faisaient pas appel à elles. L'admission à l'aide sociale à l'enfance est prononcée directement par le président du conseil général. L'octroi des allocations aux personnes handicapées relève de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées³⁴. L'allocation personnalisée d'autonomie est accordée par le président du conseil général, après avis d'une commission spéciale³⁵. Le versement du revenu minimum d'insertion est décidé directement par le président du conseil général³⁶. Ainsi, les commissions d'admission n'étaient-elles plus compétentes que pour l'octroi de certaines aides financières aux personnes âgées, telles les prestations d'aide ménagère, l'aide à l'hébergement des personnes handicapées et la participation aux frais de séjour des personnes âgées ; elles décidaient également de la prise en charge des personnes sans domicile fixe (sauf décision prise par le maire en cas d'urgence). Elles avaient aussi la charge, et c'était sans doute là leur principale compétence, de fixer le montant de la participation des obligés alimentaires à la prise en charge des dépenses d'aide sociale. L'article 72 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit avait prévu leur suppression³⁷. Désormais, « la décision d'admission à l'aide sociale est prise par le représentant de l'État dans le département pour les prestations qui sont à la charge de l'État et par le président du conseil général pour les autres prestations prévues par le présent code » (art. L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1477). Toutefois, ces dispositions n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2007 et s'appliqueront aux demandes qui n'auront pas fait l'objet d'une décision à cette date. On ne regrettera pas ces commissions, devenues désuètes ; il n'en reste pas moins que des pouvoirs supplémentaires sont donnés aux conseils généraux, au détriment des élus communaux.

• **Urbanisme : simplification des règles concernant les autorisations d'urbanisme, réécriture du livre IV du code de l'urbanisme**

La loi du 9 décembre 2004 avait, dans son article 20, habilité le gouvernement à modifier le régime des autorisations d'utiliser le sol. Préparée par un groupe de travail, une longue ordonnance vient, entre autres apports, réécrire les sept premiers titres du livre IV du code de l'urbanisme³⁸. L'article 15, qui opère à lui seul cette réécriture et qui est le cœur de l'ordonnance, comporte 95 articles (c'est dire l'ampleur de la tâche). Le but poursuivi était de

33. Sur la composition de cette commission, voir cette « Chronique », *RFAP*, 2003, p. 242.

34. Commission issue de la loi du 11 février 2005, voir cette « Chronique », *RFAP*, 2005, p. 164.

35. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2001, p. 539.

36. Et ce depuis la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, voir cette « Chronique », *RFAP*, 2003, p. 637.

37. *JORF*, 10 décembre 2004, p. 10857.

38. Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *JORF*, 9 décembre 2005, p. 18997, avec *Rapport au Président de la République*, *Ibid.* p. 18994.

remédier à la complexité des procédures et à l'insécurité qu'elles génèrent. Selon le rapport au Président de la République, il en résultait « un grave handicap pour la relance de la construction ».

Dans cette optique, l'ordonnance procède à un regroupement des autorisations d'urbanisme : il n'existe plus que trois régimes d'autorisation (permis de construire, de démolir, d'aménager), contre onze précédemment, et un seul régime de déclaration préalable, contre quatre antérieurement. Tout au plus faut-il y ajouter un régime d'autorisation des remontées mécaniques et des pistes de ski ³⁹.

Après un très bref titre consacré aux certificats d'urbanisme, le titre II du livre IV est désormais dédié à des « Dispositions communes relatives aux diverses autorisations et aux déclarations préalables ». Le champ d'application du permis de construire reste inchangé. En revanche, le nouveau permis d'aménager concernera les « travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État » (art. L. 421-2). L'ordonnance a opéré la fusion de quatre régimes : l'autorisation de lotir, l'autorisation d'installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un parc résidentiel de loisirs et celle d'aménager un terrain de camping. Les dispositions propres à ce permis d'aménager et notamment aux autorisations de lotir, jusqu'ici contenues dans le livre III du code de l'urbanisme, sont dorénavant incluses dans le titre IV du livre IV.

L'ordonnance laisse un large pouvoir au pouvoir réglementaire, en application des articles 34 et 37 de la Constitution, en prévoyant : d'une part, qu'un décret en Conseil d'État fixera la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature et de leur localisation, ne justifient pas l'existence d'un permis et font l'objet d'une simple déclaration préalable (art. L. 421-4), et, d'autre part, qu'un décret fixera les travaux et installations dispensés de formalités en raison de leur très faible importance, de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés, ou enfin du fait qu'ils nécessitent le secret (art. L. 421-5).

Le texte ne comporte aucun changement important quant à la répartition des compétences entre le maire et le préfet pour délivrer les autorisations (cf. les actuels articles L. 422-2 à L. 422-6 du code de l'urbanisme). Il se contente d'alléger parfois un peu leur rédaction. Le maire est toujours celui qui délivrera les différents permis au nom de la commune dans les deux hypothèses habituelles : c'est-à-dire lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme et lorsque la commune est dotée d'une carte communale et que le conseil municipal a décidé que le maire exercerait cette compétence. Un avis conforme du préfet (art. L. 422-5) sera toujours nécessaire si le projet est situé sur une partie du territoire communal non couverte par un document d'urbanisme ou dans un périmètre où des mesures de sauvegarde sont prévues. Dans les autres communes, soit environ 34 000, le maire agissant au nom de l'État ou le préfet continuera de délivrer les permis de construire, de démolir ou d'aménagement. Par ailleurs (art. L. 422-2), l'État continuera à délivrer les permis notamment pour les travaux effectués pour son compte, pour celui des régions et des départements et pour celui des organisations internationales ou d'États étrangers ainsi que pour les ouvrages de production, de distribution, de transport et de stockage d'énergie. La commune pourra toujours déléguer (art. L. 422-3) ses pouvoirs à un établissement industriel et commercial lorsqu'elle agit en son nom propre, le président de l'organisme intercommunal statuant alors à la place du maire. Enfin, les communes de moins de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale regroupant moins de 20 000 habitants pourront toujours faire appel gratuitement aux services techniques déconcentrés de l'État (notamment

39. Art. L. 472-1 et suivants du code de l'urbanisme réécrit.

la direction départementale de l'équipement) pour les aider dans leurs tâches concernant les permis et les déclarations. Une assistance juridique gratuite est toujours offerte par ces mêmes services à l'ensemble des communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

L'ordonnance détaille fort peu les conditions de forme et de délai d'obtention des permis. L'article L. 424-2 pose le principe de l'octroi d'un permis tacite à l'issue du délai d'instruction réglementaire. L'article L. 424-3 pose celui de la motivation de la décision de rejet. Enfin, le permis sera, comme à présent, exécutoire après transmission au préfet et notification aux intéressés (art. L. 424-7), le permis tacite étant exécutoire une fois acquis (art. L. 424-8).

Les modifications les plus importantes concernent le permis de démolir. Elles affectent son champ d'application et sa procédure de délivrance. En ce qui concerne le champ d'application, le permis de démolir continue à s'imposer à l'ensemble des secteurs protégés au titre des monuments historiques, des sites et des secteurs sauvegardés notamment ; dans les autres cas, il ne sera plus obligatoire, et c'est le conseil municipal qui décidera si son octroi s'impose. Il appartiendra ainsi à l'organe délibérant de décider les secteurs de la commune pour lesquels un tel permis sera requis (art. L. 421-3 du code de l'urbanisme résultant de l'ordonnance). Jusqu'à présent, cette possibilité n'était laissée aux conseils municipaux que dans les communes ne disposant pas de documents d'urbanisme (art. L. 430-1 du code dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance). En ce qui concerne la procédure de délivrance la simplification est réelle. La demande de permis de construire ou d'aménager peut porter en même temps sur la démolition (art. L. 451-1). Dans les cas où la démolition est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, le permis de construire ou d'aménager autorisera alors en même temps la démolition. Ainsi, le pétitionnaire pourra déposer un dossier unique au lieu d'opérer deux demandes pour un objet très proche.

Le reste de l'ordonnance est particulièrement technique et met en harmonie des dispositions du code de l'urbanisme ou d'autres codes avec les nouveautés issues de l'article 15. De nombreuses dispositions réglementaires seront nécessaires à l'application des mesures analysées et leur édicition conditionnera l'entrée en vigueur de cette ordonnance, sans que celle-ci puisse être postérieure au 1^{er} juillet 2007. Les spécialistes du droit de l'urbanisme qui ne manqueront pas d'analyser ce texte y trouveront certainement des failles ; plus tard, le contentieux viendra sans nul doute montrer ses imprécisions, voire ses erreurs. Pour l'instant, contentons-nous de nous féliciter que cette nouvelle rédaction vienne simplifier un droit très complexe et un code d'une lecture particulièrement aride.

III — AGENTS PUBLICS

• À la recherche de l'« administration représentative »

Parmi les idées qui progressent depuis quelques années au sein de l'administration française figure en premier lieu celle d'une administration socialement représentative qui reflèterait dans sa composition la répartition statistique des divers groupes composant la société globale. Deux questions ont fait récemment l'objet de rapports officiels : la première concerne la place des femmes dans la haute fonction publique et la seconde la place faite aux handicapés.

Le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, créé en novembre 2000, est placé sous la présidence

d'Anicet Le Pors. Il a remis son troisième rapport en septembre 2005⁴⁰. Globalement, le rapport fait état d'un léger progrès, même si la situation globale des femmes est peu satisfaisante : si les femmes constituaient 56 % des effectifs de la fonction publique civile de l'État, elles ne constituaient qu'un peu plus de 42 % des cadres et 14 % des cadres supérieurs en 2002, contre 12 % en 2000. Cette vision d'ensemble doit cependant être nuancée car le détail des divers groupes de cadres donne des résultats différents. C'est ainsi que sur 504 emplois laissés à la décision du gouvernement, 60 ont été attribués à des femmes en 2003, contre 66 en 2002 ou 65 en 2000. La situation des femmes s'est notamment dégradée au sein de la population des directeurs d'administration centrale puisqu'elles n'étaient plus en 2003 que 26 sur 185 (soit 14 %), contre 35 sur 188 en 2002 (soit 18,5 %). Au sein des administrations déconcentrées, on enregistre en revanche des progrès concernant les postes de direction régionale ou départementale des ministères, lesquels sont occupés par des femmes à concurrence de 11 % en 2003, contre 9 % en 2000. De la même façon, 7 recteurs sur 31 (soit plus de 22 %) sont des femmes. On peut remarquer que le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, généralement considéré comme très progressiste, fait état des mêmes statistiques : sur 94 présidents d'université, on ne compte que 12 femmes ; et sur 27 établissements publics de recherche, un seul est dirigé par une femme. D'une manière générale, les femmes n'occupent que 7 % des emplois supérieurs de ce secteur. Le corps préfectoral, quant à lui, reste presque exclusivement masculin : sur 109 préfets, 6 sont des femmes ; et sur 237 sous-préfets en position d'être nommés, on ne trouve que 19 femmes, soit 8 %. Le comité explique cette situation par les exigences de mobilité plus difficiles à respecter pour les femmes ainsi que par leurs cadres familiales.

En conséquence, le comité a fait une quinzaine de propositions parmi lesquelles on peut retenir celles-ci : la mise en place de quotas pour les emplois supérieurs laissés à la décision du gouvernement ; la fixation d'objectifs chiffrés de promotion des femmes dans chaque administration centrale et déconcentrée ; la désignation auprès du ministre de la fonction publique d'un(e) délégué(e) interministériel(le) à l'égalité entre les femmes et les hommes ; la généralisation des dispositions du décret du 3 mai 2002 assurant la représentation au minimum d'un tiers de l'un ou l'autre sexe dans les jurys de concours et les organes consultatifs⁴¹.

S'il est indéniable qu'il existe un « plafond de verre » pour de nombreuses femmes aussi bien dans les administrations publiques que dans les entreprises privées, la question reste néanmoins plus complexe qu'on ne pourrait le supposer *a priori*. Elle ne relève en effet pas seulement d'une discrimination en fonction du genre et de la division sociale du travail familial. À ce titre, on peut faire deux remarques. La première tient à ce que la discrimination subie par les femmes est souvent recouverte par une discrimination sociale plus générale qui peut jouer différemment selon les situations. Par exemple, les analyses sociologiques menées sur le corps préfectoral montrent que les origines sociales des femmes préfets sont généralement inférieures à celles de leurs collègues masculins, qu'elles sont moins souvent passées qu'eux par des administrations d'état-major comme les services ou le cabinet de Matignon et que leur nomination au rang de préfet arrive en conséquence plus tardivement dans leur carrière. Dans bien des situations professionnelles, les femmes doivent obtenir davantage de diplômes que leurs collègues masculins pour espérer décrocher le même type de

40. Anicet Le Pors, Françoise Milewski, *Vouloir l'égalité : troisième rapport du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques*, Paris, La Documentation française, 2005 et <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000496/0000.pdf>

41. Décret n° 2002-766 du 3 mai 2002 relatif aux modalités de désignation, par l'administration, dans la fonction publique de l'État, des membres des jurys et des comités de sélection et de ses représentants au sein des organismes consultatifs.

promotion ou provenir d'une origine sociale supérieure. Une seconde remarque tient à ce que le recrutement ou la promotion sur un poste ne dit pas grand chose quant aux possibilités de carrière ultérieure qui varient considérablement d'un corps à l'autre en fonction des métiers exercés. Pour en rester à la haute fonction publique, on a ainsi pu observer que les femmes de l'inspection générale des finances avaient des carrières tout à fait comparables à celles que mènent les hommes, une fois entrées dans le corps. Elles arrivent même plus tôt au grade d'inspecteur général, mais il faut prendre en considération le fait que leur profil social est globalement supérieur à celui des hommes.

En ce qui concerne la place faite aux handicapés, les dernières statistiques de la direction générale de la fonction publique montrent que l'emploi de ces derniers au sein de la fonction publique de l'État ne respecte pas encore les dispositions de la loi du 10 juillet 1987 qui avait imposé aux employeurs publics, toutes catégories confondues à partir de 20 agents, une obligation d'emploi au profit des handicapés à hauteur de 6 % de leurs effectifs⁴². Par ailleurs, un protocole avait été signé, en octobre 2001, avec cinq organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, FSU, UNSA), afin de définir un plan d'action pour atteindre ce seuil ; les ministères devant élaborer un plan triennal pour la période 2003-2006. En 2003, la proportion de handicapés dans la fonction publique de l'État était seulement de 4,2 % des effectifs, ce qui correspond tout de même à une légère amélioration puisque cette proportion n'était que de 3 % en 1998. Ce taux était de 4,4 % dans la fonction publique territoriale en 2001, et de 4,5 % dans la fonction publique hospitalière en 2002.

Ces données moyennes connaissent cependant une dispersion importante en fonction du secteur ministériel, qui joue sur une plage allant de 1 à 10 %. Les taux les plus importants, atteignant ou dépassant les 6 % se rencontrent dans les ministères de l'outre-mer (8,6 %), de l'emploi (6,6 %) et à la poste (6,3 %). Dans un second groupe, figurent les ministères de l'intérieur (5,5 %), de l'équipement (5,4 %), des affaires étrangères (4,7 %) et de la santé (4,5 %). En revanche d'importants ministères comme le ministère de l'agriculture ou des finances ainsi que les services du Premier ministre ne dépassent pas les 4 %. Ces variations sont à mettre au compte des métiers exercés dans chaque secteur mais dépendent également de la politique plus ou moins volontariste des ressources humaines. Une troisième considération, et non la moindre, tient au fait que le recrutement des handicapés ne bénéficie pas de la même manière à toutes les catégories de fonctionnaires. En 2003, on voit ainsi que plus de 53 % des recrutements de handicapés ont été réalisés au bénéfice de la catégorie C, contre 23 % pour la catégorie B et 6 % pour la catégorie A, les autres recrutements se faisant au bénéfice de non-titulaires dont la catégorie n'est pas renseignée et d'ouvriers d'État. Dans l'ensemble, le recrutement des handicapés concerne donc surtout des emplois peu qualifiés qui sont inégalement distribués selon les secteurs ministériels.

• Les effectifs de la fonction publique : bilans et perspectives

Selon l'observatoire de la fonction publique, la fonction publique de l'État comptait 2,61 millions d'agents en 2003. L'observatoire, travaillant sur la base de critères juridiques, définit le périmètre de l'État par rapport à l'application du statut de la fonction publique. Le champ de l'État comprend donc tous les agents dont le recrutement est de droit public, qu'il s'agisse des ministères civils et militaires, des établissements publics administratifs (à l'exception des caisses de sécurité sociale) ainsi que les emplois aidés qu'ils ont recrutés.

42. Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

Cette définition ne correspond donc pas à celle retenue par l'INSEE⁴³ : ce qui témoigne, une fois de plus, de la difficulté de mener des comparaisons sérieuses sur la base de protocoles statistiques différents, qu'on aurait tout de même pu harmoniser.

Sur cette base, on observe que les effectifs de l'État ont diminué de 0,4 % entre 2002 et 2003. Néanmoins, cette réduction d'effectifs est surtout due aux sorties des dispositifs emplois-jeunes et contrats emploi-solidarité. C'est ainsi que près de la moitié des 45 000 aides-éducateurs employés en 2002 avaient quitté la fonction publique en 2003. Le personnel des ministères, quant à lui, a diminué de 0,3 %. Ces données moyennes sont, là encore, à discriminer par secteur ministériel. Les effectifs ont ainsi diminué en moyenne de 1,3 % au ministère de l'économie et des finances, mais surtout dans les services déconcentrés des impôts et des douanes (- 1,5 %) et dans ceux du trésor (- 1,4 %). Au ministère de l'intérieur, le même phénomène se produit puisque si la baisse générale moyenne des effectifs est de 0,8 %, elle atteint près de 7 % dans les administrations territoriales. En revanche, les effectifs du ministère de la justice continuent de croître (+ 2,2 %) essentiellement dans les services judiciaires (+ 2,2 %) et dans les services chargés de la protection judiciaire de la jeunesse (+ 1,2 %).

Cette légère diminution d'ensemble (5 000 postes) recouvre cependant des transferts budgétaires des ministères vers les établissements publics administratifs, notamment à l'éducation nationale, puisque les postes d'assistants d'éducation sont attribués aux établissements publics d'enseignement qui les emploient, alors que les postes des anciens maîtres d'internats et des surveillants des collèges et des lycées, qu'ils viennent remplacer, figuraient au budget de l'État.

Au total, hors emplois aidés, les effectifs des établissements publics administratifs passent ainsi de 211 000 en 2002, à 230 000 en 2003. Globalement, toujours hors emplois aidés, le nombre d'agents de l'État a finalement augmenté de 0,6 % !

On doit souligner que la mise en œuvre de la LOLF se traduit également par un changement de grille de lecture puisque l'on passe à partir de 2006 de la notion d'emploi budgétaire à la notion d'équivalent temps plein travaillé (ETPT). Le projet de loi de finances définit désormais des plafonds d'autorisations d'ETPT que chaque ministère est libre de ne pas atteindre, puisque le principe de fongibilité asymétrique leur permet d'utiliser les économies faites sur les emplois pour financer des mesures salariales (notamment des primes à la performance) ou des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Globalement, la loi de finances pour 2006 prévoit une réduction du nombre d'ETPT de 5 318. La réduction d'effectifs la plus importante devrait toucher le ministère de l'économie et des finances (- 2 608) suivi par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (- 1 607), où la réduction touche surtout l'enseignement scolaire alors que l'enseignement supérieur et la recherche gagneraient 625 ETPT. En revanche, les ministères régaliens sont privilégiés : le ministère de l'intérieur augmente ses effectifs de 364 postes alors que ceux de la défense et de la justice en gagnent chacun 250 (ce qui se traduit de fait par un nombre plus importants d'emplois).

43. Puisque l'INSEE ajoute, pour calculer l'emploi public, les personnels des établissements administratifs recrutant des personnels sur contrat de droit privé ce qui inclut les caisses de sécurité sociale, les groupements nationaux d'intérêt public, certains établissements publics industriels et commerciaux, les enseignants de l'enseignement privé sous contrat et les agents de la poste. On passe alors à 3,13 millions d'agents en 2003 ; voir : INSEE Première, *Les agents de l'État au 31 décembre 2003*, n° 1034, juillet 2005. On pourrait ajouter que la confusion s'accroît encore lorsque l'on procède à des comparaisons internationales puisque les protocoles retenus par l'OCDE pour calculer le taux d'emploi public sont encore différents et intègrent en partie les personnels des entreprises publiques ou privatisées où l'État détient encore une part prépondérante du capital.

La tendance au resserrement budgétaire des effectifs se confirme donc depuis 2003 : les ETPT ont diminué de 993 en 2003, de 4 537 en 2004, de 7 392 en 2005 contre une augmentation de 17 214 en 2002. On est donc loin d'une réforme néolibérale et il semble bien que les divers gouvernements attendent les départs massifs à la retraite des dix prochaines années pour opérer une révolution en douceur, pour autant que les services puissent continuer à travailler dans des conditions correctes, ce qui semble de plus en plus douteux.

L'autre tendance lourde, en effet, est de nature qualitative puisque le vieillissement des effectifs devient de plus en plus préoccupant. En 2002, la proportion d'agents publics âgés de plus de 50 ans était de 24 %, contre 18 % dans le secteur privé. Cette proportion atteint 31 % pour la seule fonction publique de l'État et 35 % pour les fonctionnaires de catégorie A. Autant dire que l'on va vers une pénurie de personnels qualifiés à l'horizon 2010-2015 puisque l'on verra d'ici là partir à la retraite la moitié environ des titulaires civils et que la fonction publique de l'État attire 30 % des jeunes ayant au moins une licence ou un niveau bac + 3.

D'ici à 2010 s'ouvre une période où la combinaison de la réforme des retraites, qui pousse à partir plus tard afin de profiter d'une retraite à plein taux, et du vieillissement des agents va poser de sérieux problèmes que l'on n'a pas apparemment pris en considération pour l'instant : baisse générale de la productivité, multiplication des arrêts maladie, inadaptation d'un personnel vieillissant aux nouvelles technologies qui évoluent à peu près tous les trois ans. L'équilibre financier des régimes de retraite dans la fonction publique risque de coûter globalement beaucoup plus cher qu'on ne le croit, même s'il s'agit de coûts indirects qui sont difficiles à évaluer.

• L'échec de la seconde carrière à l'éducation nationale

Afin d'offrir une contrepartie à la réforme des retraites de 2003, le gouvernement avait prévu, début 2005, de relancer la carrière des agents, et notamment celle des enseignants de plus de 45 ans. Pour ce faire, deux textes étaient venus organiser une seconde carrière pour les enseignants ayant quinze ans de service en leur offrant la possibilité d'être détachés pour une année renouvelable dans les administrations de l'État ou des collectivités locales ainsi que dans les établissements publics⁴⁴. Il était prévu d'offrir 400 à 500 postes alors que le vivier concerné par de telles mesures de reconversion était estimé environ à 300 000 enseignants sur un total de 800 000. Une procédure de sélection des dossiers devait être mise en place afin d'évaluer les candidats en fonction de leur valeur professionnelle, mais également de leur degré d'investissement « dans et hors école ». Au début de 2005, de nombreuses craintes avaient vu le jour concernant l'engouement que de telles mesures allaient susciter chez les enseignants, alors que les administrations d'accueil pouvaient hésiter à recruter des personnels démotivés sinon épuisés. Le lancement du dispositif, prévu pour septembre 2005 a finalement été repoussé à septembre 2006, car les administrations n'avaient proposé qu'une quinzaine de postes en tout et pour tout. Ce faible nombre de postes s'explique surtout par le fait que les différents ministères doivent désormais faire face à des suppressions de postes et qu'ils doivent déjà par ailleurs absorber environ 25 000 agents sur cinq ans provenant pour l'essentiel, soit de France Télécom, soit de la défense nationale. Cet échec a été vivement critiqué par les syndicats, notamment la FSU et l'UNSA qui soulignent le fait que les corps enseignants accueillent eux-mêmes des

44. Décret n° 2005-959 du 9 août 2005 pris en application de l'article 77 alinéa 1 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et arrêté du 20 septembre 2005 concernant la composition et le fonctionnement des commissions académiques chargées d'examiner les dossiers de candidature, publié au *BO* du ministère de l'éducation nationale, n° 36 du 6 octobre 2005.

dizaines de cadres A tous les ans et que la mobilité n'est effectivement organisée que pour certains corps. Cet échec augure mal des projets lancés à la fin octobre 2005 par le Premier ministre pour accroître la mobilité des fonctionnaires.

• De nouvelles perspectives de réforme

Dans sa conférence de presse mensuelle du jeudi 27 octobre 2005, le Premier ministre a fait plusieurs propositions pour relancer la réforme de l'État. En ce qui concerne la fonction publique, trois mesures doivent être soulignées. Tout d'abord, l'ouverture d'un certain nombre de postes à l'ensemble des ministères devrait permettre de faciliter la mobilité. Un secrétaire général de l'administration, rattaché au Premier ministre, sera chargé de gérer la carrière des hauts fonctionnaires. Ensuite, afin de contourner la règle des 35 heures, les agents qui le souhaitent pourront déplaçonner les heures supplémentaires et pourront également se faire racheter leurs jours de réduction de temps de travail. Enfin, l'idée d'encourager la baisse des effectifs en redistribuant la moitié des économies réalisées aux agents en place a été reprise. Il semble donc que le principe de fongibilité asymétrique défini par la LOLF soit dès lors utilisé de manière assez systématique. Ces mesures devront bien entendu faire l'objet de discussions avec les syndicats.

IV — CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION, LIBERTÉS PUBLIQUES, RELATIONS AVEC LES CITOYENS

• Droits et libertés

a) État d'urgence

Pour mettre fin aux violences urbaines déclenchées après la mort de deux adolescents, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence en France métropolitaine, par deux décrets du 8 novembre 2005⁴⁵. Il a ainsi réactivé la loi du 3 avril 1955 qui avait instauré l'état d'urgence au moment des événements d'Algérie. La prolongation au-delà de douze jours devant être autorisée par le Parlement, l'état d'urgence a été prorogé par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005 pour une durée de trois mois.

C'est la première fois que ce régime d'exception est appliqué pour lutter contre des violences urbaines⁴⁶. Il permet notamment d'imposer des couvre-feux et de prononcer des interdictions de séjour, et, dans vingt-cinq départements dont la liste a été établie par le décret n° 2005-1387, de procéder à des perquisitions administratives de jour comme de nuit,

45. Décret n° 2005-1386 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, *JORF*, 9 novembre 2005, p. 17593 ; com. C. Gauthier, *JCP-A*, n° 48/2005, 1373.

46. En vertu de la loi de 1955, l'état d'urgence peut être déclenché « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par la nature de leur gravité, le caractère de calamité publique ». En dehors de la crise algérienne, pour laquelle il a été mis en œuvre à plusieurs reprises, y compris sur le territoire métropolitain (en 1955, en 1958 et, pour deux ans, à partir de 1961), il n'a été appliqué que trois fois et uniquement dans des collectivités d'outre-mer : en Nouvelle-Calédonie en 1985, pendant six mois ; aux îles Wallis-et-Futuna en 1986 ; dans certaines communes de Polynésie française en 1987. Dans ces deux derniers cas, l'état d'urgence n'a pas été prorogé par une loi.

d'ordonner la fermeture provisoire de salles de spectacle, de débits de boisson et de lieux de réunion, d'interdire des réunions, d'assigner des personnes à résidence. Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, mais le juge administratif n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁴⁷. Le gouvernement n'a pas souhaité, en revanche, faire usage des dispositions de la loi de 1955 limitant la liberté de la presse.

Le parti socialiste a voté contre la loi prorogeant l'état d'urgence, mais il n'a pas osé saisir le Conseil constitutionnel, principalement par crainte d'être désavoué par l'opinion publique. En effet, l'instauration de l'état d'urgence a été approuvée, selon les sondages, par près des trois quarts des Français. Mais elle a été contestée par des associations de défense des libertés, par le syndicat de la magistrature et par des juristes.

Le juge des référés du Conseil d'État a ainsi été saisi le 9 novembre de deux requêtes tendant à la suspension des décrets⁴⁸. Alors que certains auteurs estimaient que le décret mettant en œuvre la loi de 1955 était un acte de gouvernement, le juge a admis la recevabilité de ces requêtes, mais il a rejeté les moyens tirés notamment de l'absence des conditions requises pour déclarer l'état d'urgence, de son champ territorial trop large et du caractère disproportionné des mesures autorisées⁴⁹.

Il a été saisi à nouveau, à la suite de la prolongation de l'état d'urgence, par 74 universitaires (dont Frédéric Rolin) au motif notamment qu'il n'était plus justifié, du fait de l'apaisement des troubles à l'ordre public. Mais le juge des référés (Bruno Genevois) a retenu l'argumentation du gouvernement et estimé qu'« en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines à partir du 27 octobre 2005, de la soudaineté de leur propagation, de l'éventualité de leur recrudescence à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative », le refus du chef d'État de mettre fin à l'état d'urgence n'était manifestement pas illégal. Il a admis toutefois qu'un « changement dans les circonstances de fait pourra conduire logiquement, dans un État de droit, à ce que le régime d'exception ne soit pas maintenu »⁵⁰.

Le gouvernement a ainsi décidé d'y mettre fin à compter du 4 janvier 2006, en l'absence de recrudescence des violences⁵¹. De manière générale, les mesures exceptionnelles autorisées par la loi ont été peu utilisées.

b) Traitement des données à caractère personnel — Publication du décret d'application de la loi du 6 août 2004

Très attendu, car il conditionnait l'application de certaines de ses dispositions, notamment celles relatives aux correspondants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 a été pris en application de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 réformant la loi du 6 janvier 1978 dite loi informatique et

47. CE, Ass., 25 juillet 1985, *Dagostini, Rec.*, p. 226.

48. Dont une émanant de Frédéric Rolin, professeur à l'université d'Évry.

49. CE, ord. réf., 14 novembre 2005, *Hoffer*, n° 286837 ; CE, ord. réf., 14 novembre 2005, *Rolin*, n° 286835 ; com. S. Brondel, *AJDA*, 39/2005, p. 2148 ; v. communiqué de presse du 14 nov. 2005 sur www.conseil-etat.fr. Cf. également CE, ord. réf. 21 novembre 2005, *Boisvert*, n° 287217 ; com. M.-C. Rouault, *JCP-A*, n° 49/2005, Act. 802.

50. CE, ord. réf., 9 décembre 2005, *Allouache et autres*, n° 287777 ; com. E. Royer, *AJDA*, 43/2005, p. 2374 ; v. communiqué de presse du 9 décembre 2005 sur www.conseil-etat.fr ; *Le Monde*, 10 et 11-12 décembre 2005.

51. Décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006 mettant fin à l'application de la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005, *JORF*, 4 janvier 2006, p. 122.

libertés⁵². Il apporte des précisions relatives au fonctionnement de la CNIL. Il définit les formalités préalables à la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel. Il détermine les modalités de désignation des « correspondants à la protection des données » et précise leurs missions ainsi que les conditions d'exercice de celles-ci. Les administrations, collectivités et entreprises qui auront désigné un tel correspondant, chargé de veiller au respect des obligations prévues par la loi, seront dispensées de déclaration préalable de leurs traitements. Ces dispositions sont destinées à alléger les formalités, impliquer davantage les gestionnaires de traitement dans la protection des données et jeter des passerelles entre les gestionnaires de fichiers et la CNIL. Elles ont cependant fait l'objet de controverses et ont été dénoncées par d'anciens membres de la commission comme permettant aux grands groupes utilisant des données personnelles (banques, assurances, organismes de recouvrement, compagnies téléphoniques...) d'échapper à son contrôle. Le décret précise les pouvoirs de contrôle *a posteriori* et de sanction de la CNIL, qui ont été renforcés par la loi en contrepartie de l'allègement de son contrôle *a priori*. Il détermine les formations compétentes pour prononcer les sanctions administratives et la procédure à suivre ainsi que les procédures applicables aux procédures de référé. Il contient également des dispositions particulières applicables aux traitements de données intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique. Enfin, il crée trois nouvelles contraventions de 5^e classe pour des atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques.

*c) Rapport d'activité 2004 de la Commission d'accès aux documents administratifs*⁵³

L'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a connu une progression de 7,5 % en 2004, liée à l'augmentation des demandes d'avis des personnes qui se heurtent à un refus de communication (4 845) ; les demandes de conseil des administrations, qui émanent, pour les trois quarts, des collectivités locales, restent stables (622). Les administrations mises en cause sont toujours, pour plus de la moitié, les collectivités locales et leurs établissements publics. Les affaires sociales, la fonction publique et l'urbanisme restent les principaux secteurs concernés, si on excepte une hausse ponctuelle de celui de l'économie et des finances.

Le pourcentage d'avis favorables de la commission (47,9 %) est à nouveau en baisse. Cette diminution s'explique, selon la commission, par le fait que les administrations sollicitées communiquent leurs documents un peu plus spontanément et que, par voie de conséquence, les refus qui lui sont soumis portent de plus en plus sur des documents qui ne peuvent pas être communiqués. Mais nombre de ces avis favorables portent encore sur des documents pour lesquels la communication est en principe admise (documents d'urbanisme, délibérations, dossier médical ou copie d'examen à l'intéressé). Selon le rapport, « on constate d'ailleurs pour ces affaires que, le plus souvent, il n'y a pas à proprement parler de refus de communication, mais bien plutôt une inertie de l'administration sollicitée, voire un attentisme frileux (l'administration attendant le feu vert de la CADA pour communiquer). De nombreux recours s'expliquent aussi par un différend sur les modalités de communication, l'administration acceptant de laisser consulter les documents sur place, mais étant beaucoup plus réticente à en assurer la reproduction, même à titre payant, notamment par manque de temps et de personnel ».

Les avis favorables de la CADA suivis par l'administration sont en progression (72,6 %) et, dans près d'un cas sur cinq, les services communiquent le document avant même l'avis de

52. Décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, *JORF*, 22 octobre 2005, p. 16769 ; com. F. Aubert, *AJDA*, 37/2005, p. 2037 ; *JCP-A*, n° 44-45/2005, Act. 593.

53. En ligne sur www.cada.fr

la CADA. Ceux restés sans réponse sont en diminution (14 %). Enfin, 6,8 % n'ont pas été suivis et 6,6 % n'ont pas pu l'être.

La CADA déplore une dégradation du délai moyen de traitement des demandes (46 jours, alors qu'un délai d'un mois lui est imparti par les textes pour statuer), due selon elle au fait que les administrations ont du mal à répondre dans les temps et que ses propres moyens ne lui permettent pas de faire face à ses attributions actuelles. La mise en œuvre des nouvelles attributions que lui confie l'ordonnance du 6 juin 2005 ne pourra être envisagée qu'avec une augmentation sensible des moyens en question.

La seconde partie de son rapport constitue une nouveauté : la commission a cherché, pour la première fois, à mieux mesurer les suites contentieuses de ses avis, par un suivi des décisions des juridictions administratives en la matière. Il en ressort que le nombre de recours relatif à l'accès aux documents administratifs est faible (188 décisions rendues en 2004 par 24 des 36 tribunaux administratifs). Cela montre le rôle de filtre pré-contentieux que joue la CADA. Il en ressort également une convergence entre les avis rendus par la commission et les jugements des tribunaux, puisque quatre jugements seulement contredisent sa position.

d) Légalité de la suspension de M. B. Gollnisch

Le Conseil d'État a rejeté, le 26 octobre 2005, le recours de M. B. Gollnisch contre l'arrêt du 3 février 2005 par lequel le ministre de l'éducation nationale l'avait suspendu de ses fonctions⁵⁴. Il a en effet jugé que « la reprise par M. Gollnisch de ses enseignements à l'université Jean Moulin Lyon III, le 2 février 2005, s'étant accompagnée de désordres, la décision de suspension qui avait pour objet de restaurer et préserver, dans l'intérêt de l'ensemble des étudiants et du corps enseignant, la sérénité nécessaire au déroulement des cours et à la sécurité des personnes et des biens, constitue une mesure prise dans le seul intérêt du bon fonctionnement du service public universitaire », et non une sanction déguisée. Cette décision était d'ailleurs indépendante de la procédure disciplinaire engagée contre lui. Rappelons que M. Gollnisch a été sanctionné, le 3 mars 2005, d'une interdiction d'exercer toutes fonctions d'enseignement ou de recherche dans l'université Lyon III pendant cinq ans.

Le Conseil d'État a confirmé, en revanche, la position du juge des référés⁵⁵, qui avait suspendu l'arrêt du 2 décembre 2004, par lequel le président de l'université lui avait interdit l'accès des locaux de l'université⁵⁶. Exerçant un contrôle de proportionnalité, conformément à sa jurisprudence *Benjamin*, il a en effet jugé que, ni l'existence d'une menace de désordre, « ni [le fait que] en tout état de cause les autorités universitaires n'aient pas disposé des moyens de maintenir l'ordre dans l'établissement » n'étaient établis. On peut estimer toutefois avec M.-C. Rouault que « cette solution, parfaite en droit, ne paraît pas très réaliste. Si le président de l'université dispose d'un pouvoir de police administrative, il ne dispose d'aucune force de police et le contrôle de l'accès aux locaux universitaires est presque partout irréalisable, ne serait-ce que par manque de personnel »⁵⁷.

54. CE, 26 octobre 2005, *M. Gollnisch*, n° 279189 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, 38/2005, p. 2097 (sera publié au *Recueil Lebon*).

55. CE, ord. réf., 14 janvier 2005, *M. Gollnisch*, n° 275509 ; v. cette « Chronique » *RFAP*, n° 113/2005, p. 171.

56. CE, 26 octobre 2005, *M. Gollnisch*, n° 275512 ; *JCP-A*, n° 46/2005, Act. 717 (sera publié au *Recueil Lebon*).

57. M.-C. Rouault, com. *JCP-A*, n° 46/2005, Act. 717.

e) Incompétence du ministre de l'intérieur pour exiger des demandeurs de permis de conduire une photographie tête nue

Par une décision du 5 décembre 2005, la section du contentieux du Conseil d'État a suspendu l'exécution du refus d'un préfet de délivrer, à une personne de confession sikhe, un duplicata de son permis de conduire, au motif que les photographies qu'il fournissait ne le représentaient pas tête nue ; il a enjoint au préfet de réexaminer la demande dans le délai d'un mois ⁵⁸. Pour casser l'ordonnance du juge des référés de première instance, le Conseil s'est appuyé sur l'erreur de droit commise par ce juge quant à l'appréciation de la condition du doute sérieux. Le juge des référés s'était en effet abstenu de relever d'office le vice d'incompétence dont étaient entachées les dispositions qui fondaient ce refus. Le juge de cassation opère en effet un contrôle de l'appréciation des premiers juges sur le doute sérieux uniquement lorsqu'ils n'ont pas relevé un moyen d'ordre public ressortant des pièces du dossier ⁵⁹ ou en cas d'erreur de droit manifeste. En l'espèce, le refus du préfet était fondé sur une circulaire du ministère de l'intérieur du 21 juin 1999, qui était entachée d'incompétence, puisque l'article R. 221-9 du code de la route attribue au seul ministre chargé des transports compétence pour déterminer les conditions dans lesquelles le permis de conduire doit être demandé, et donc les documents à fournir. Le Conseil d'État n'a pas eu ainsi à se prononcer sur la conformité de telles dispositions avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège la liberté religieuse. Le ministre des transports et de l'équipement a pris, dès le lendemain, une circulaire reprenant l'exigence posée par la circulaire du ministre de l'intérieur ⁶⁰.

• Procédure administrative contentieuse

a) Pouvoirs du préfet de vendre les biens d'une collectivité territoriale pour faire exécuter une décision de justice la condamnant

La section du contentieux du conseil d'État a rendu une importante décision ⁶¹, dans laquelle elle juge qu'un préfet peut, pour faire exécuter une décision de justice condamnant une collectivité locale, aller jusqu'à vendre les biens de cette dernière.

Une petite commune corse avait été condamnée à verser des indemnités très lourdes (plus de 32 millions de francs), sans rapport avec ses capacités budgétaires, aux deux sociétés concessionnaires de son port de plaisance, à la suite de la résiliation des conventions la liant à celles-ci. Après avoir augmenté le taux des impôts locaux au maximum légal, le préfet n'avait pu mandater d'office qu'un peu plus d'1,5 million de francs. Il avait estimé qu'il n'avait pas le pouvoir de se substituer aux organes de la commune pour procéder, à la demande des sociétés, à la vente de biens lui appartenant, décision confirmée par le juge de première instance et la cour administrative d'appel de Marseille.

Le Conseil d'État a annulé cette décision et l'arrêt de la cour. S'appuyant sur la loi du 16 juillet 1980, qui donne au préfet, en cas de carence d'une collectivité locale à assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle, le pouvoir de se substituer, après mise en demeure, aux organes de cette collectivité, afin de dégager ou de créer les ressources

58. CE, Sect., 5 décembre 2005, *M. Mann Singh*, n° 278133 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, 42/2005, p. 2319 ; v. communiqué de presse du 5 déc. 2005 sur www.conseil-etat.fr

59. CE, Sect., 16 mai 2001, *Duffaut*, n° 230631.

60. Circulaire de la direction de la sécurité et de la circulation du 6 décembre 2005, *AJDA*, n° 43/2005, 2373.

61. CE, Sect., 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro*, n° 271898 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, 40/2005, p. 2205.

permettant la pleine exécution de celle-ci, le conseil d'État a jugé « qu'à cette fin, qu'il appartient (au préfet), sous le contrôle du juge, de prendre, compte tenu de la situation de la collectivité et des impératifs d'intérêt général, les mesures nécessaires ; qu'au nombre de ces mesures, figure la possibilité de procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge ».

La haute juridiction rappelle que si le préfet s'abstient de faire usage de ces prérogatives, le créancier peut se retourner contre l'État, en cas de faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de tutelle. En outre, « dans l'hypothèse où, eu égard à la situation de la collectivité, notamment à l'insuffisance de ses actifs, ou en raison d'impératifs d'intérêt général, le préfet a pu légalement refuser de prendre certaines mesures en vue d'assurer la pleine exécution de la décision de justice, le préjudice qui en résulte pour le créancier de la collectivité territoriale est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique s'il revêt un caractère anormal ou spécial ».

b) Communication des conclusions du commissaire du gouvernement

Aux termes du décret n° 2005-1397 du 10 novembre 2005⁶², les conclusions des commissaires du gouvernement peuvent être désormais délivrées à toute personne qui en fait la demande, moyennant le paiement d'une participation. Sont exemptés de cette dernière, pour la délivrance à l'unité de copies de décisions juridictionnelles ou de conclusions de commissaires du gouvernement, les institutions et les services de l'État, les établissements d'enseignement supérieur, les organes de presse et, pour les décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits et les conclusions prononcées dans ces affaires, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation.

62. Décret n° 2005-1397 du 10 novembre 2005 modifiant le décret n° 94-980 du 14 novembre 1994 relatif à la délivrance de documents par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, *JORF*, 13 novembre 2005, p. 17751.