HAL open science

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, 2006, 1 (117), pp.187 - 208. 10.3917/rfap.117.0187 . hal-03459149

HAL Id: hal-03459149

https://sciencespo.hal.science/hal-03459149v1

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.

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

1° – Les propositions du rapport Pébereau

La commission pluraliste nommée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie [2] a rendu son rapport « Rompre avec la facilité de la dette publique »[3] qui donne une mesure objective de l'endettement du pays, en analyse les causes profondes et formule des propositions courageuses pour remettre en ordre les finances publiques. En arrière-plan des considérations économiques et financières qui forment l'essentiel du rapport, les dysfonctionnements de l'appareil administratif sont dénoncés et motivent des propositions de modernisation de la gestion publique. Les critiques sont sévères mais argumentées : prolifération des acteurs (50 000 collectivités territoriales, augmentation du nombre des ministères, superposition d'agences et d'autorités de régulation aux structures administratives classiques, démultiplication des niveaux de certains services déconcentrés, diversité des organismes de sécurité sociale) ; empilement des instruments de politiques publiques, par exemple en matière d'emploi et de santé ou de dispositifs fiscaux dérogatoires ; chevauchement des compétences en matière de gestion de l'impôt, d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'intercommunalité. Toutefois, la responsabilité est justement située au niveau des

1. Cette « Chronique » couvre la période du 16 septembre 2005 au 15 décembre 2005.
2. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 115, 2005, p. 500.
3. Pébereau (M.), *Rompre avec la facilité de la dette publique*, La Documentation française, 2005.

pratiques politiques et collectives qui conduisent à limiter les démarches de modernisation, qualifiées de velléitaires, et à recourir à la dépense publique comme réponse universelle aux problèmes de société.

Les propositions découlent de ces constats : réexamen systématique des dépenses de l'État et de la sécurité sociale, simplification de l'organisation administrative, évaluation de l'efficacité des réglementations publiques, ciblage des politiques d'intervention, concentration des moyens de l'État au niveau régional, incitation à la réduction du nombre de collectivités territoriales...

2° – Avancement du programme de modernisation

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement, a fait le point, le 17 janvier 2006, sur l'avancement de la modernisation de l'État. Le discours reprend de nombreux sujets déjà évoqués dans cette « Chronique » : réalisation de quatorze audits de modernisation sur les dix-sept programmés [4] ; lancement d'une deuxième vague de vingt audits ; modernisation de la politique immobilière, des achats et des ressources humaines ; bilan de l'administration en ligne ; création d'un indicateur du coût des procédures ou de la complexité des démarches administratives [5] ; plan d'action pour limiter la prolifération des textes ; développement de la certification des services ; création de la direction générale de la modernisation de l'État ; création d'un forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr).

- **Coordination interministérielle**

1° – Annonce de la création d'un conseil d'orientation des finances publiques

Le Président de la République a proposé, dans ses vœux au gouvernement, la création d'un conseil d'orientation des finances publiques qui participerait à la maîtrise globale des finances de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale. En attendant une éventuelle institutionnalisation, une première réunion s'est tenue, le 11 janvier 2006, pour fixer des objectifs à moyen terme de réduction de la dette et des déficits publics.

2° – Création d'un comité interministériel de prévention de la délinquance

Alors que les comités locaux de prévention de la délinquance existent depuis près d'une quinzaine d'années [6], un comité interministériel, chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en la matière et de veiller à leur mise en œuvre, est créé par un décret du 17 janvier 2006 [7]. Il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur. Il est assisté d'un secrétaire général placé auprès du ministre de l'intérieur. Il adopte chaque année un rapport remis au Parlement.

4. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 116, p. 728.

5. Des études en ce sens, inspirées de travaux américains, ont été lancées dans les années quatre-vingts par le centre d'études de systèmes d'informations des administrations (CESIA).

6. Ils ont été créés par le décret n° 92-343 du 1er avril 1992 (*JORF*, 2 avril 1992) à la suite du rapport de M. Gilbert Bonnemaison et réorganisés par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 (*JORF*, 18 juillet 2002, p. 12256) modifié par le décret n° 2005-349 du 7 avril 2005 (*JORF*, 15 avril 2005, p. 6745).

7. Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006, *JORF*, 18 janvier 2006, texte n° 1 et *JORF* du 19 janvier 2006, p. 714.

3° – Création de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire

En cohérence avec la création d'un comité interministériel de l'aménagement et de la compétitivité du territoire, un décret publié le 1er janvier 2006 transforme la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT)[8]. Il entérine la suppression de la mission interministérielle par les mutations économiques (MIME)[9]. La nouvelle délégation pourra s'appuyer sur les services du ministère chargé de l'économie et de l'industrie et ceux du ministère chargé de l'emploi. Elle étend aussi son champ d'action à la participation, aux stratégies de cohésion sociale et de développement durable. La délégation sera organisée en trois directions chargées respectivement de la coordination et de l'action interministérielle, de l'accompagnement des mutations économiques et de la prospective, des études, de l'évaluation et de l'action internationale.

4° – Création d'une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale

La nouvelle délégation est créée auprès du ministre chargé de l'emploi et de la cohésion sociale [10]. Elle est placée sous l'autorité d'un délégué interministériel nommé par décret en conseil des ministres. Le délégué dispose, en tant que de besoin, des services du ministère chargé de l'emploi et peut faire appel aux services des autres ministères. La délégation assure le secrétariat du conseil supérieur de la coopération et du conseil supérieur de l'économie sociale. Elle dispose de correspondants locaux. Le caractère innovant de cet organisme n'apparaît pas au premier abord puisqu'il s'inscrit dans une tradition déjà longue de délégations dédiées à l'économie sociale [11].

• Administrations centrales

1° – Organisation du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Un décret du 30 décembre 2005 [12] réorganise l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, tout en conservant l'équilibre entre ces trois pôles. Il n'est pas prévu de secrétaire général.

2° – Création de la direction générale de la modernisation de l'État

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la direction de la réforme budgétaire vient d'être supprimée au bénéfice d'une direction générale de la

8. Décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005, *JORF*, 1er janvier 2006, p. 24.
9. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 116, 2005, p. 729.
10. Décret n° 2006-151 du 13 février 2006, *JORF*, 14 février 2006, p. 2264.
11. Délégation à l'économie sociale (décret n° 81-1125 du 15 février 1981), délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale (décret n° 91-1133 du 28 octobre 1991), délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (décret n° 95-1083 du 5 octobre 1995, *JORF*, 8 octobre 1995, p. 14719).
12. Décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005, *JORF,* 1er janvier 2006, texte n° 41.

modernisation de l'État [13]. Cette réforme importante a été commentée dans de précédentes « Chroniques »[14].

• Administration déconcentrée

1° – Réforme de l'administration départementale de l'État

Une circulaire du Premier ministre fixe les conditions de la mise en œuvre de la réforme de l'administration départementale de l'État par les préfets [15]. Ce texte fait suite aux rapports des préfets et à une première circulaire, du 28 juillet 2005, qui synthétisait leurs propositions [16]. Les principes sont restés les mêmes. Ils sont bien différents de ceux qui ont présidé à la réforme de l'administration régionale [17] : réorganisations pragmatiques à la carte et mutualisations. Un nouveau chantier relatif aux ressources humaines est ajouté. Le projet le plus novateur est celui de la réorganisation de l'ensemble des services de l'État, placés sous l'autorité du préfet et de certaines directions de la préfecture, en quatre directions : direction générale des territoires, direction générale des populations, direction générale de la sécurité, direction générale des ressources humaines et de la logistique. Cette refonte de l'administration départementale sera testée dans un seul département : le Lot. La fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt est engagée dans huit départements. Le rapprochement des inspections du travail du régime général et du régime agricole est expérimenté dans deux départements. La création de délégations inter-services avec ordonnancement secondaire sera facilitée dans les domaines de l'eau, de la prévention des risques naturels, de la cohésion sociale, de la sécurité routière, de la communication, de la formation et de la documentation au sein des services. Les mutualisations de gestion sont encouragées dans les domaines de l'immobilier, des achats, de la logistique (gestion des véhicules, équipements communs...). Cette orientation doit également trouver des applications particulières en matière de gestion des ressources humaines (document commun de gestion pluriannuelle, expérimentation dans deux régions de mouvements locaux inter-services, déconcentration des mises à disposition, concours communs, formations interministérielles, restauration et logement social). Des annexes définissent précisément ces dispositifs : la déconcentration est donc encouragée, mais toujours très encadrée.

2° – Désignation des préfets délégués pour l'égalité des chances

Dans le cadre du plan d'actions qui fait suite aux violences urbaines [18], le gouvernement a créé une nouvelle catégorie de préfets [19]. Ces nouveaux préfets délégués sont placés auprès de préfets de département [20] pour coordonner et mettre en œuvre la politique du gouverne-

13. Décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005, *JORF,* 1er janvier 2006, texte n° 11.
14. Voir « Chronique », *RFAP* n° 115, 2005, p. 495 et n° 116, 2005, p. 730.
15. Circulaire du 2 janvier 2006, *JORF,* 6 janvier 2006, p. 254.
16. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 115, 2005, p. 497.
17. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 112, 2004, p. 293.
18. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 116, p. 744.
19. Conseil des ministres du 21 décembre 2005.
20. La liste des départements est fixée par décret simple. Le premier décret, n° 2005-1646 du 27 décembre 2005, a désigné six départements dont quatre chefs-lieux de région : Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise.

ment en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations, y compris la politique d'intégration des immigrés [21].

• Agences

1° – Projet de création d'une agence nationale pour l'égalité des chances

Comme l'avait annoncé le Premier ministre, le projet de la loi pour l'égalité des chances, qui comporte les réponses du gouvernement aux violences urbaines, prévoit la création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, laquelle vise trois objectifs : accroître la présence de l'État dans les quartiers sensibles, concourir à la lutte contre les discriminations, renforcer les actions d'intégration. Son action ne se limitera pas aux quartiers d'habitat social puisqu'elle pourra agir sur l'ensemble du territoire national en faveur de tous les particuliers rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Même si l'agence reprend les activités du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), la multiplicité des outils risque d'imposer un jour la nécessité d'une plus grande cohésion des intervenants en matière d'inégalités sociales.

2° – Création de l'agence française d'information et de communication agricole et rurale

Un décret du 1er février 2006 [22] insère dans le code rural le statut d'un nouvel établissement public, assisté d'un comité d'expert et dirigé par un président du conseil d'administration et un directeur nommés par décret.

3° – Organisation de l'hémovigilance

Un décret du 1er février 2006 [23] réorganise, au sein du code de la santé publique, le dispositif destiné à garantir la sécurité des transfusions sanguines. Il précise le rôle de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé et de l'Établissement français du sang. Il met en place une Commission nationale de l'hémovigilance associant de nombreuses personnalités qualifiées aux administrations concernées et, dans chaque région, un coordonnateur d'hémovigilance.

• Administration consultative

Création d'un Conseil de modération et de la prévention

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 [24] prévoit la création d'une nouvelle instance consultative dans le domaine de la prévention en matière de consommation d'alcool.

21. Décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005, *JORF*, 24 décembre 2005, p. 19891.
22. Décret n° 2006-95 du 1er février 2006, *JORF*, 2 février 2006, p. 1741.
23. Décret n° 2006-99 du 1er février 2006, *JORF*, 3 février 2006, p. 1816.
24. Article 69 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006, *JORF*, 6 janvier 2006, p. 224.

Son statut a été fixé par un décret du 14 février 2006 [25]. Le Conseil est placé auprès des ministres de la santé et de l'agriculture. Il est composé, à parts égales, de quatre catégories de membres : parlementaires, responsables des ministères, associations intervenant dans les domaines de la santé, de la prévention de l'alcoolisme et de la prévention routière et représentant des « professionnels des filières concernées et notamment des filières vitivinicoles ». La présence de ces derniers a été d'autant plus contestée que le Conseil est expressément consulté sur les campagnes de communication destinées à limiter les abus de consommation d'alcool. Sa difficile insertion dans le système consultatif est attestée par une formule originale du décret selon laquelle le Conseil « est une instance de dialogue et de concertation qui ne se substitue pas aux instances qualifiées en matière de santé publique ou de politique agricole ».

- **Lolf : actualités**

La loi de finances pour 2006 restera historiquement comme le premier budget voté exclusivement en « mode Lolf »[26]. La discussion parlementaire est restée dans l'ensemble assez classique. L'attention de la presse et de l'opinion s'est, en outre, focalisée sur le volet recettes du budget : réforme de l'impôt sur le revenu pour 2007, réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, institution d'un « bouclier fiscal » plafonnant le montant cumulé de certains impôts sur le revenu et sur le patrimoine par rapport aux revenus. Par ailleurs, les administrations, qui avaient préparé leurs budgets opérationnels de programme (BOP) dans des conditions difficiles, se sont mobilisées pour ouvrir la gestion 2006 selon les nouvelles règles : structuration en BOP et en unités opérationnelles, dépenses en autorisation d'engagements et crédits de paiements, nouvelles imputations comptables, passage des systèmes informatiques de comptabilité en « pallier 2006 ». Même si la mise en place des crédits du nouvel exercice a pu poser quelques problèmes, les premiers pas de la mise en œuvre de la Lolf sont une réussite. Ils ne constituent que le début d'un ambitieux processus, nécessairement long, de réforme de la gestion publique [27].

- **Politique immobilière de l'État**

La modernisation de la politique immobilière de l'État se met progressivement en place [28] et fait désormais l'objet d'un plan d'ensemble présenté le 6 janvier par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État. Le patrimoine immobilier sera attribué au service « France domaines », nouveau nom de l'administration des domaines qui sera transféré au 1er janvier 2008 de la direction générale des impôts à celle de la comptabilité publique. Les loyers budgétaires seront généralisés [29]. Le nouveau service programmera les principales décisions de cessions ou d'acquisitions. En 2005, les cessions ont rapporté 630 millions à l'État. En 2006, elles feront l'objet de schémas pluriannuels de stratégie immobilière par ministère. Un objectif de 480 millions d'euros de cessions est visé.

25. Décret n° 2006-159 du 14 février 2006, *JORF*, 15 février 2006, p. 2333. Un conseil avait déjà été créé sous une forme proche par le décret n° 2005-1249 du 4 octobre 2005 (*JORF*, 5 octobre 2005, p. 15845).
26. Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances, *JORF*, 31 décembre 2005, p. 20597.
27. Voir le dossier consacré à la Lolf dans ce numéro de la *Revue*.
28. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 112, 2004, p. 795 et *RFAP* n° 115, p. 502.
29. Le loyer budgétaire impose que chaque administration prenne en charge sur son budget un loyer correspondant à la valeur des locaux même si les bâtiments appartiennent à l'État. Ainsi, les choix immobiliers seront uniquement dictés par la solution la plus rationnelle du point de vue de l'intérêt général.

- **Marchés publics : modification des seuils**

En attendant la réforme du code prévue pour le mois d'avril, un décret du 30 décembre 2005 [30] modifie les seuils mentionnés dans le code des marchés publics en application des directives européennes sur des bases légèrement différentes de celles qui avaient été annoncées [31]. Les marchés de fournitures et de services sont descendus de 230 000 euros HT à 210 000 euros HT pour l'État, et de 150 000 euros à 135 000 euros HT pour les collectivités locales. Le seuil concernant les marchés de travaux varie de 5 900 000 euros HT à 5 270 000 euros HT.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, nouvelle compétence, aide à l'installation des professions de santé dans les zones déficitaires**

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 [32] relative au développement des territoires ruraux comporte, dans son titre III, consacré à l'accès aux services, un chapitre relatif à « l'installation des professionnels de santé et à l'action sanitaire et sociale ». L'article 108 crée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un article L1511-8 prévoyant la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans des zones où est constaté un déficit en matière d'offre de soins. Le texte ajoute qu'à cette fin « des conventions sont passées entre les collectivités et groupements qui attribuent l'aide, les organismes d'assurance maladie et les professionnels de santé intéressés [...] Ces aides ne sont pas exclusives des aides déjà attribuées par les collectivités territoriales aux centres de santé sur l'ensemble du territoire ». Il est précisé que ces aides peuvent être conditionnées « à des modes d'exercice de groupe ou d'exercice pluriprofessionnel destinés à améliorer la continuité et la qualité des soins ». Peuvent également être financées, des structures participant à la permanence des soins et notamment des maisons médicales. Enfin, les collectivités et leurs groupements peuvent accorder des indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle de médecine générale lorsqu'ils effectuent leur stage en zone déficitaire en offre de soins. De même, une indemnité d'étude (sorte de bourse) peut être attribuée par les collectivités territoriales et leurs groupements à tout étudiant en médecine à partir de la première année du troisième cycle, s'il s'engage à exercer comme médecin généraliste pendant au moins cinq années dans une de ces zones déficitaires. Pour en bénéficier, l'étudiant signe un contrat avec la collectivité ou le groupement qui apporte l'aide.

Deux décrets viennent de préciser les conditions d'application de cet article. Le premier précise (article R1511-44 CGCT) que les aides peuvent consister dans la prise en charge en

30. Décret n° 2005-1737 du 30 décembre 2005, *JORF*, 31 décembre 2005, p. 20778.

31. Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, *JOUE*, n° L134, 30 avril 2004 p. 1 et directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *JOUE*, n° L134, 30 avril 2004 p. 114.

32. *JORF,* 24 février 2005, p. 3073.

tout ou en partie de frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins, la mise à disposition de locaux et/ou celle d'un logement, le versement d'une prime d'installation, celui d'une prime d'exercice forfaitaire [33] ; les conventions conclues entre la collectivité territoriale, les professionnels de santé et l'union régionale des caisses d'assurance maladie précisent les engagements du bénéficiaire en contrepartie des aides accordées, soit, au minimum, celui d'exercer en zone déficitaire pour une durée de trois ans (article R1511-45). S'agissant de l'aide aux étudiants de troisième cycle, un second décret vient préciser le plafonnement des indemnités de logement, de déplacement et de projet professionnel [34]. L'article D1511-55 indique que le contrat conclu entre l'étudiant et la collectivité territoriale prévoit les sanctions encourues par les parties contractantes en cas de non respect de leurs engagements contractuels, sachant (article D1511-56) qu'un étudiant remboursera les sommes avancées en cas de non installation dans la zone déficitaire à la date prévue.

On assiste à un certain retour de ce que l'on appelle traditionnellement le « socialisme municipal ». Rappelons que, dans son arrêt du 29 mars 1901 *Casanova*, le Conseil d'État a censuré l'octroi d'une aide à un médecin s'installant dans une commune de Corse [35], alors que dans son arrêt *Ville de Nanterre* du 20 novembre 1964, il a accepté l'installation d'un cabinet dentaire municipal, à condition que tous les habitants puissent accéder à ce service public et notamment parce que le prix des soins dentaires était élevé dans la ville [36]. Face à une démographie médicale qui conduit les généralistes à ne plus s'installer dans certaines zones rurales, les collectivités territoriales seront conduites à mettre « la main au portefeuille ». Dans le même temps, le Conseil des ministres du 25 janvier 2006 a adopté un plan en faveur de la démographie médicale prévoyant que l'assurance maladie rémunérera mieux les médecins libéraux s'installant dans les zones déficitaires. Le tarif des actes médicaux étant majoré de 20 % sans qu'il en résulte un surcoût pour l'usager [37]. Une zone déficitaire est une zone dans laquelle la densité médicale est inférieure de 30 % à la moyenne nationale et l'activité des médecins supérieure de 30 % à celle de leurs confrères hors zone. Ces zones regroupent 4 % de la population, 12 % des communes en zone rurale et dans certaines banlieues et 3 % des médecins généralistes. Certains départements, tels celui de la Manche, se sont déjà engagés dans cette voie qui devrait être suivie par d'autres. L'aménagement du territoire devient ainsi une priorité obligeant les collectivités territoriales comme l'assurance maladie à adopter des méthodes d'incitation à l'installation médicale. Il n'en demeure pas moins que, si l'État n'avait pas abaissé le *numerus clausus* applicable aux études de médecine, croyant qu'il en résulterait une économie pour nos dépenses de santé, ces collectivités territoriales – par ailleurs souvent parmi les plus pauvres – ne seraient pas dans l'obligation de recourir à de semblables procédés.

- **Compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, modalités de la délégation de compétence concernant le logement étudiant**

Suivant l'article 66 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en font la demande ont la

33. Décret n° 2005-1724 du 30 décembre 2005 pris pour l'application du I de l'article L1511-8 du CGCT et relatif aux aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé et des centres de santé dans les zones où l'offre de soins est déficitaire, *JORF,* 31 décembre 2005, p. 20741.

34. Décret n° 2005-1728 du 30 décembre 2005 relatif aux indemnités attribuées aux étudiants en médecine prévues à l'article L1511-8 du CGCT et modifiant le CGCT..., *JORF,* 31 décembre 2005, p. 20745.

35. Long (M.) *et alii*, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, arrêt n° 8.

36. *Rec. Leb*, p. 563.

37. Sur ce point, voir « Les médecins seront mieux payés dans les zones sous-médicalisées » par Blanchard (S.), *Le Monde*, 26 janvier 2006, p. 9, qui publie la carte des zones sous-médicalisées.

charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension et des grosses réparations des locaux destinés au logement des étudiants [38] ; les biens leur sont alors transférés à titre gratuit, la gestion de ces logements continuant toutefois d'être assurée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) dans le cadre d'une convention conclue avec la collectivité territoriale ou l'EPCI. Cette convention dresse un diagnostic de l'état des logements et détermine les objectifs de gestion assignés au CROUS ainsi que les modalités de participation des représentants de la commune ou de l'EPCI aux décisions d'attribution. Le grand intérêt de cette disposition est que, pour les logements construits postérieurement à la délégation de compétence, les délégataires pourront confier la gestion à qui bon leur semblera. Il est également prévu que les collectivités et leurs groupements sont représentés au sein des organes décisionnels des CROUS.

Le décret du 9 janvier 2006 vient organiser ce transfert définissant le contenu du diagnostic réalisé [39]. En cas de désaccord des parties sur l'établissement du diagnostic, le préfet désigne, après avis des parties, une personnalité indépendante chargée de parvenir à un accord. Quant à la convention, elle peut comporter un plan de travaux et les modalités de son financement.

Il nous semble que les collectivités territoriales n'accepteront cette délégation de compétence que lorsqu'elles voudront attirer des étudiants dans la ville (cas des villes moyennes). En effet, le parc étant, dans les grandes villes universitaires, relativement ancien, on doute de leur intérêt pour une telle prise en charge, d'autant que le décret prévoit qu'elles ne disposeront que du quart des voix dans les instances compétentes en matière d'attribution des logements leur appartenant. Ainsi, le logement des étudiants reste un domaine centralisé où les collectivités territoriales ne servent que de financeurs.

Quoi qu'il en soit, l'aide fournie aux étudiants en médecine, comme celle dévolue au logement des étudiants, montre l'encouragement du législateur et du pouvoir réglementaire à la prise en charge de plus en plus importante des étudiants par les collectivités territoriales.

- **Département, compétences sociales, entrée en vigueur des principales dispositions de la loi du 11 février 2005, création des maisons départementales et des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées**

Analysée dans cette « Chronique », la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, sans faire du département le chef de file de l'action publique dans ce domaine, lui confère des compétences significatives, à travers notamment un groupement d'intérêt public, très original dont il a la maîtrise : la maison départementale des personnes handicapées [40]. Un décret du 19 décembre 2005 précise en détail (article R146-16 à 34 du code de l'action sociale et des familles, CASF) le fonctionnement de ces groupements d'intérêt public [41]. Créés par une convention constitutive approuvée par arrêté du président du conseil général et comportant de nombreuses stipulations obligatoires, ces groupements sont gérés par une commission exécutive, où le département est majoritaire mais où les associations représentatives, l'État (avec trois représentants) et les organismes de sécurité sociale sont représentés. L'article R146-21 confère un « droit de *veto* » au président du conseil général qui peut, s'agissant des

38. Voir cette « Chronique », *RFAP,* 2004, n° 111, p. 571.

39. Décret n° 2006-44 relatif aux conventions conclues en application de l'article L822-1 du code de l'éducation, *JORF,* 14 janvier 2006, p. 564.

40. Voir *RFAP,* 2005, n° 113, p. 164 et suivantes, spéc. p. 166.

41. Décret n° 2005-1587 du 19 décembre 2005 relatif à la maison départementale des personnes handicapées et modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire), *JORF,* 20 décembre, p. 19589.

délibérations de cette commission exécutive touchant au budget ou à l'organisation de la maison départementale, demander un nouvel examen. Il est alors sursis à l'exécution de la délibération contestée ; toutefois, si le « *veto* » est « surmonté », le président du conseil général ne peut s'opposer de nouveau à l'adoption de la délibération. La comptabilité du groupement d'intérêt économique est soumise aux règles du droit public et au contrôle de la chambre régionale des comptes. La mise en place de ces groupements d'intérêt économique devait être rapide puisque le transfert de compétence intervenait au 1er janvier 2006. D'ailleurs, pour les départements retardataires ou récalcitrants, un décret du 8 février 2006 [42] a prévu qu'à défaut de publication de l'arrêté du président du conseil général approuvant la convention constitutive du groupement d'intérêt économique et après l'avoir mis en demeure d'y pourvoir dans un délai de quinze jours, le préfet arrête le projet de convention constitutive conformément à la convention de base annexée au décret (l'on n'ose plus écrire convention-type).

Si, en ce qui concerne la maison départementale, le conseil général jouit encore d'une certaine liberté d'organisation, il n'en va pas de même pour la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui siège au sein de cette maison départementale et remplit le rôle dévolu jusqu'en janvier 2006 à la commission départementale de l'éducation spéciale (CDES) et à la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP)[43]. En effet, sur les vingt-et-un membres de cette commission ayant voix délibérative, le président du conseil général ne désigne que quatre représentants du département dont, faute de précision, il semble qu'il puisse s'agir d'élus et/ou de représentants des services concernés. Les autres membres sont trois représentants de l'État, deux des organisations syndicales et professionnelles proposées par le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, deux d'organismes de sécurité sociale, huit représentants des personnes handicapées, un d'associations de parents d'élèves (article R241-24 du code de l'action sociale et des familles). De même, en ce qui concerne la nomination des deux personnes ayant voix consultative (deux directeurs d'établissement accueillant des personnes handicapées), le président du conseil général propose un nom, le préfet en propose un autre. Toutes les nominations sont effectuées par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil général. Ce n'est pas non plus le président du conseil général qui désigne le président de la commission ; celui-ci est désigné en son sein, sans doute en fonction de jeux d'alliances, à la majorité des deux tiers au premier tour, absolue au deuxième, relative au troisième.

Certes, comme la loi l'avait prévu, l'article R241-27 du code de l'action sociale et des familles donne la majorité des voix au département, grâce à une pondération complexe, lorsque la CDAPH attribue la prestation de compensation qui doit être financée par le département avec le concours de la Caisse nationale solidarité et autonomie. Mais c'est oublier que l'article L245-12 du code de l'action sociale et des familles a prévu que cette prestation est attribuée « dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national ». Depuis le vote de la loi, les groupes de pression constitués par les associations de personnes handicapées semblent l'avoir emporté sur ceux des élus locaux, de telle sorte que l'octroi de la prestation de compensation est enfermé dans des règles d'une extrême précision contenues dans deux décrets et dans une longue annexe, ne laissant pratiquement aucun

42. Décret nº 2006-130 du 8 février 2006 relatif à la convention de base constitutive de la maison départementale des personnes handicapées, *JORF,* 9 février 2006, p. 2080.

43. Décret nº 2005-1589 du 19 décembre 2005 relatif à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire), *JORF,* 20 décembre 2005, p. 19594.

pouvoir d'appréciation aux départements dont la marge de manœuvre est extrêmement restreinte [44].

La précipitation de cette décentralisation et son caractère limité devraient attiser la « grogne » des présidents de conseils généraux qui doivent se comporter en bras séculiers de l'État dans son rôle de pourvoyeur de prestations.

• Élections municipales et cantonales, report

L'année 2007 sera l'année de toutes les élections : les municipales et les cantonales prévues en mars ; la présidentielle en avril-mai ; les législatives en juin ; les sénatoriales en septembre. Sachant que la durée du mandat présidentiel est fixée par la Constitution et que le mandat des députés expire le troisième mardi de juin 2007, il était plus simple d'allonger le mandat des élus municipaux et cantonaux. Qui plus est, les maires comme les conseillers généraux sont les principaux parrains des candidats à la présidence de la République. Il importait donc que le collège des parrains soit stabilisé quelques semaines avant l'élection pour que le ministère de l'intérieur ait la possibilité de leur expédier les formulaires qu'ils doivent renvoyer dix-huit jours au moins avant le premier tour de la présidentielle. On aurait pu imaginer un simple report des élections municipales et cantonales à l'automne 2007 mais le gouvernement a justifié le report d'un an par le cycle budgétaire. Ainsi, la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prolonge-t-elle d'un an le mandat des conseillers municipaux élus en 2007 et celui de la série des conseillers généraux élus en 2001 [45]. Mais, afin d'éviter que les élections soient trop proches, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2004 est également prorogé jusqu'en 2011. Étant donné la concomitance entre élections cantonales et régionales, il aurait dû en être de même du mandat des conseillers régionaux élus en 2004. Curieusement, cette décision logique n'a pas été prise et l'on peut se demander s'il ne faut pas y voir une simple raison politique : on sait que les élections régionales de 2004 ont conduit la quasi totalité des régions françaises à être gérées par le parti socialiste.

Dans le même temps, sachant que les électeurs sénatoriaux sont essentiellement les conseillers municipaux ou généraux (ou des délégués désignés par eux), la loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 proroge le mandat des sénateurs renouvelables en 2007 jusqu'en 2008, celui des sénateurs renouvelables en 2010 jusqu'en 2011, et même celui des sénateurs renouvelables en 2013 jusqu'en 2014 [46]. Ainsi, ces sénateurs sont-ils élus pour dix ans, ce qui laisse songeur à une époque où l'on parle d'abréger la durée des mandats politiques !

Même si ces reports ne sont pas dénués de motifs, on peut regretter cette propension du Parlement à se jouer du calendrier électoral. Remarquons d'ailleurs que ces « manipulations » risquent d'être fréquentes ; ainsi la situation de 2007 se reproduira en 2017 pour les élections cantonales. Néanmoins, cette pratique, au moins en ce qui concerne les élections sénatoriales, a été avalisée par le Conseil constitutionnel soucieux de « ne pas solliciter à l'excès, au cours

44. Voir décrets n° 2005-1588 et n° 2005-1591 du 19 décembre 2005 relatifs à la prestation de compensation à domicile pour les personnes handicapées..., *JORF,* 20 décembre 2005, p. 19591 et p. 19598, ainsi que l'annexe au décret n° 2005-1591 portant « référentiel pour l'accès à la prestation de compensation », p. 19601.

45. Prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007, *JORF,* 16 décembre 2005, p. 19347.

46. Modifiant les dates des renouvellements du Sénat, *JORF,* 16 décembre, p. 19347.

de la même période, le corps électoral »[47]. Comme l'a montré Pascal Jan, « la modification de la date des échéances électorales locales connaît une inflation galopante ces dernières années »[48]. Malgré tout, les exemples cités par l'auteur ne font état que de reports de six mois. Un report d'un an peut paraître dès lors abusif : les électeurs ont élu leurs conseils municipaux et généraux pour six ans, non pour sept.

III - AGENTS PUBLICS

• La transformation des négociations salariales

Le contentieux salarial entre les syndicats de la fonction publique et le ministère s'inscrit sur le long terme puisque aucun accord salarial n'a été signé depuis 1998. Les négociations pour l'année 2006 ont commencé en décembre 2005 sur la base d'un désaccord fondamental. Alors que les sept fédérations syndicales demandaient une augmentation générale de base du point d'indice de 1,8 %, afin de compenser la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation, le ministre leur a proposé une hausse globale de 1,8 %, qui incluait, à la fois, la part fixe d'augmentation de l'indice et la part complémentaire constituée par les mesures individuelles de rémunération ainsi que par divers avantages sociaux. À ce titre, il faut rappeler que les mesures individuelles représentent statistiquement le facteur le plus important d'évolution des rémunérations : en 2005, elles comptaient ainsi pour 58 % de cette évolution, contre 18 % pour les mesures catégorielles et 24 % pour les mesures générales. Le document-cadre remis aux syndicats en novembre 2005 ne faisait aucune proposition chiffrée concernant les mesures générales, le gouvernement entendant ne pas négocier les salaires uniquement à travers le point d'indice mais en prenant également en considération l'évolution du PIB, les gains de productivité dégagés par les administrations et le maintien en l'état du système d'indemnité exceptionnel. Les syndicats n'ont pas admis ce point de vue et aucun accord salarial n'a été signé pour 2006. En conséquence, le gouvernement a décidé d'augmenter le point d'indice de 0,5 % au 1er juillet, chaque fonctionnaire devant recevoir un point d'indice supplémentaire au 1er novembre 2006, ce qui représenterait un bonus de 0,2 %. Par ailleurs, une prime est prévue pour les fonctionnaires ayant atteint le sommet de la catégorie A ou B depuis cinq ans.

Si la question salariale est donc loin d'être résolue, d'autant plus que la question des effectifs est désormais clairement associée aux efforts de productivité que les administrations doivent entreprendre, il semble qu'une évolution se fasse jour sur le terrain social. En effet, le volet social et statutaire de l'accord a été signé par la CFDT, la CFTC et l'UNSA ; fédérations syndicales qui appelaient néanmoins à faire grève le 2 février. Selon les termes de cet accord, il est prévu : la participation de l'État aux frais de garde des enfants jusqu'à trois ans par le biais du chèque emploi service universel pour un montant de 600 euros par an pour un ménage aux revenus inférieurs à 30 000 euros, 350 euros par an entre 30 000 et 40 000 euros, 200 euros par an au-delà ; l'extension de l'aide à l'installation des nouveaux fonctionnaires à toute la France (350 euros) (cette aide devant être portée à 700 euros en Ile-de-France, en PACA et dans les zones urbaines sensibles) ; le lancement d'une nouvelle politique en matière de crèches (réservations de places, création de crèches à l'occasion de la

47. Décision 2005-529 DC, du 15 décembre 2005, *JORF,* 16 décembre 2005, p. 19358. Il a bien entendu été saisi de la loi organique, mais ne s'est pas prononcé directement sur le report des élections municipales et cantonales, l'opposition n'ayant pas jugé utile de le saisir de la loi ordinaire.

48. Jan (P.), « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA,* 2001, p. 749 et suivantes, spéc. p. 750.

construction de bâtiments) ; l'augmentation de 20 %, au 1er juillet 2006, de l'indemnité de changement de résidence due en cas de mobilité qui n'est pas à la demande de l'agent, ainsi que la possibilité pour les agents d'obtenir un prêt à 0 % sur trois ans pour payer une caution de loyer ; l'expérimentation de la technique du guichet unique pour l'accès au logement et plus généralement pour une meilleure information des agents de la fonction publique de l'État en matière d'action sociale.

D'autres pistes de réformes sociales ultérieures ont été évoquées durant les négociations, notamment la mise en place d'un supplément familial qui serait déconnecté du niveau hiérarchique de l'agent ou la prise en compte de la diversité des situations familiales pour l'attribution des prestations d'action sociale. Sur le plan statutaire, le gouvernement a entrepris une restructuration des indices les plus bas de la catégorie C et une amélioration des débouchés de carrière vers la catégorie B.

La nature de ces négociations semble donc indiquer qu'on s'oriente vers une conception élargie de la négociation salariale qui se transforme peu à peu en négociation générale sur les avantages sociaux. Cela introduit évidemment davantage de souplesse tout en plaçant au second plan la seule question des rémunérations. D'un autre côté, cette évolution indique également que l'époque des grandes augmentations collectives est révolue. Cela met à mal le pouvoir de négociation syndical qui se heurte à la décentralisation de la négociation vers les services où s'effectuent les évaluations et les attributions de primes. La transformation des normes de la négociation est susceptible d'entraîner à terme une recomposition importante des modes d'action syndicale. On peut également supposer qu'une telle évolution va venir renforcer les réflexes corporatifs, chaque corps essayant d'arracher des avantages spécifiques alors que l'ensemble des salaires stagnent ou régressent.

L'enquête annuelle de l'INSEE sur les salaires des agents de l'État de 2003 [49] montre en effet que le salaire net moyen a baissé en 2003 de 0,5 % en euros constants par rapport à 2002. L'augmentation de 1,6 % du salaire brut moyen (le traitement indiciaire augmenté des primes et des indemnités) est plus que compensée par l'effet de l'inflation (2,1 %). Par ailleurs, le salaire net moyen a été affecté par le gel de l'indice mais également par le grand nombre de départs à la retraite en 2003, car beaucoup d'agents ont préféré partir avant la date de mise en place du nouveau régime des retraites. On peut remarquer, dans l'étude de l'INSEE, que cette baisse, à structure constante (c'est-à-dire sans tenir compte du jeu des promotions), est modulée selon les catégories : alors que les salaires annuels moyens nets de l'ensemble des personnels employés et ouvriers gagnent 0,1 % (1,2 % pour les personnels de police), ceux de l'ensemble des cadres perdent 1,3 % (1,4 % pour les professeurs du secondaire et les enseignants du supérieur contre 0,8 % pour les cadres administratifs).

Il résulte de ces mouvements convergents sur une longue période un resserrement des écarts de salaires entre catégories socioprofessionnelles. En 2003, les cadres ont ainsi perçu un salaire mensuel net moyen de 2 462 euros, soit un écart positif de 18,8 % par rapport au salaire touché par l'ensemble des agents. Cet écart était 21,8 % en 2001 et de 26,6 % en 1998. On observe donc bien un tassement de l'éventail des salaires. L'un des effets pervers des politiques sociales visant à sauvegarder le pouvoir d'achat des fonctionnaires les plus modestes tient à ce qu'elles exercent une pression favorisant des solutions catégorielles voire individualisées pour les cadres ; d'autant plus qu'un renouvellement important des effectifs est à l'ordre du jour et que la concurrence exercée par le secteur privé ou la fonction publique territoriale va devenir plus forte. Cette question apparaît clairement à travers les chiffres mais n'a pas fait pour l'instant l'objet de véritables discussions.

49. Publiée en septembre 2005. Voir : http ://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP1041.pdf.

Une seconde observation tient en effet à ce que le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'État a régressé en moyenne en 2003, alors qu'il n'a fait que stagner pour les fonctionnaires des collectivités territoriales [50]. Cette évolution d'ensemble recouvre évidemment des variations relativement importantes étant donné l'hétérogénéité des collectivités locales [51] : en euros constants, le salaire moyen a augmenté de 0,3 % pour les personnels des régions et de 0,2 % pour celui des communes, alors qu'il baissait de 0,3 % pour ceux des départements et de 1,2 % pour les centres communaux d'action sociale. On remarque surtout un phénomène inverse à celui que l'on enregistre pour la fonction publique d'État : alors que le salaire moyen des ouvriers et des employés baisse de 0,2 %, celui des cadres augmente de 1,5 %. De la même façon, une comparaison des salaires nets annuels moyens montre que les cadres de la fonction publique de l'État gagnaient 29 544 euros en 2003, alors que leurs homologues des collectivités territoriales en gagnaient 34 359 euros. Les personnels de la catégorie B étaient traités de la même manière (21 042 euros, contre 21 748 euros), alors que les personnels ouvriers et employés étaient bien moins rémunérés en moyenne, et, là encore, toutes collectivités confondues, dans la territoriale (18 605 euros pour la fonction publique de l'État, contre 16 712 euros).

- **Réforme de l'État et fonction publique : une nouvelle doctrine**

Alors que l'idée d'un « grand soir » de la fonction publique est abandonnée par la classe politique et ne fait apparemment plus recette que dans la presse grand public, il semble qu'un certain nombre de réformes soient désormais liées à des enjeux politiques ponctuels mais qui, mises bout à bout, pourraient transformer à terme la physionomie du service de l'État. Plusieurs pistes ont été récemment ouvertes par les initiatives du gouvernement.

On doit tout d'abord retenir la proposition du ministre de l'éducation nationale d'attirer 1 000 enseignants expérimentés vers les collèges des zones prioritaires. On sait que l'un des grands problèmes des collèges « difficiles » tient au fait que l'on y envoie en priorité les jeunes enseignants inexpérimentés [52]. Le ministère veut donc cibler 200 à 250 établissements, sur un total d'un millier situés en zone d'éducation prioritaire, établissements qui seront labellisés « ambition réussite », du nom du programme. Fonctionnant sur la base du volontariat, ce programme devrait permettre la création de postes spécifiques ouverts à des enseignants expérimentés du second ou du premier degré. Le profilage des postes sera proposé par le recteur d'académie en liaison avec les chefs d'établissements. Le recrutement de ces enseignants se fera donc de manière intra-académique. Afin de stabiliser les équipes pédagogiques, il est prévu de n'accorder des avantages de carrière qu'à l'issue d'une période de cinq ans passée au sein de ces établissements (contingent d'accès supplémentaire à la hors-classe, possibilité de gagner au moins dix ans pour la satisfaction des vœux de mutation).

Un second chantier concerne la mobilité des agents. L'expérience de la « seconde carrière » dans l'enseignement s'est révélée être un échec étant donné le fait que la plupart des ministères n'ont pas offert suffisamment de postes à la mobilité. Le Premier ministre a donc souhaité, en décembre 2005, que les secrétaires généraux de ministères proposent chaque année un nombre de postes, pour l'instant indéterminé mais qui doit être « significatif », ouverts aux agents des autres ministères. Les agents auront par ailleurs la possibilité de demander un bilan de carrière au bout de quinze ans de service et de le renouveler tous les cinq ans, cela leur permettra d'entamer une seconde carrière. Le Premier ministre a demandé

50. http ://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP1056.pdf.

51. Il faut rappeler que le taux d'encadrement est très variable : de l'ordre de 6,5 % dans les communes, il est de 14 % dans les départements et de 39 % dans les régions.

52. Environ un tiers des enseignants occupent leur premier poste en Ile-de-France.

également au ministre de la fonction publique d'identifier tous les freins juridiques et financiers qui s'opposent à la mise à disposition ou au détachement des fonctionnaires. Une des tâches prioritaires dévolues au futur secrétariat général de l'administration placé auprès du Premier ministre sera précisément de faciliter la mobilité des cadres dirigeants d'un ministère à l'autre. Progressivement, un nouveau paysage de la gestion des ressources humaines se met ainsi en place, offrant des solutions fonctionnelles à la mobilité qui pourraient bien venir suppléer l'absence d'une réforme générale des corps ; solution sans doute plus radicale, mais également plus difficile à faire passer auprès des syndicats et sans doute plus onéreuse.

Une troisième piste de réforme est ouverte par les mesures adoptées au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces mesures traduisent bien la nouvelle doctrine qui se fait jour : des fonctionnaires moins nombreux mais plus productifs et mieux payés. Cette doctrine a d'ailleurs été clairement explicitée par Thierry Breton et Jean-François Coppé lors du comité technique paritaire ministériel du 16 décembre 2005. La baisse des effectifs du ministère se poursuivra sur la période 2006-2008. Durant la même période, et à titre de compensation, des plans pluriannuels de promotion interne seront lancés devant permettre à une proportion plus grande d'agents d'accéder à une catégorie hiérarchique supérieure. Il est ainsi prévu 4 000 transformations supplémentaires de postes de catégorie C en postes de catégorie B et 1 600 transformations supplémentaires de postes de catégorie B en catégorie A [53]. De plus, les régimes indemnitaires au sein de la direction générale des impôts comme au sein des douanes devraient être harmonisés courant 2006.

Enfin, on doit souligner le fait que les réductions d'effectifs sont désormais clairement associées à des audits ministériels menés par les inspections générales afin de réduire les dépenses de l'État. La réorganisation des examens au sein du ministère de l'éducation nationale devrait ainsi permettre de faire l'économie de 300 à 500 emplois [54].

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

• Droits et libertés

a) Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales [55]

Second acte, après la loi « Perben II »[56], de la lutte contre l'insécurité, la loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, votée en première lecture par l'Assemblée nationale en décembre 2004, n'a été adoptée définitivement qu'à la fin de l'année 2005, après avoir opposé députés et sénateurs, parvenus à un accord en commission mixte paritaire, et suscité de vives réserves, notamment sur l'instauration de peines planchers automatiques – finalement écartées – et le placement sous surveillance électronique.

Le projet avait été élaboré dans un contexte passionnel, non exempt de dérapages politiques. À la suite d'un meurtre impliquant un condamné en liberté conditionnelle, le

53. Rappelons que le ministère des finances compte 83 600 postes de catégorie C, 57 800 postes de catégorie B et 43 700 postes de catégorie A.

54. Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur l'organisation des examens de l'Éducation nationale*, La Documentation française, 2005 et http ://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000101/0000.pdf.

55. Loi n° 2005-1549, *JORF*, 13 décembre 2005, p. 19152.

56. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

ministre de l'intérieur avait estimé que le juge devait « payer pour sa faute ». Et le ministre de la justice avait suggéré aux parlementaires de « prendre le risque de l'inconstitutionnalité » en imposant le port du bracelet électronique aux personnes condamnées. Le président du Conseil constitutionnel avait dû rappeler que « le respect de la Constitution n'est pas un risque, mais un devoir ». Finalement, cette mesure ne pourra être mise en œuvre sans le consentement du condamné. Et le juge constitutionnel [57] a validé les dispositions litigieuses : aussi bien celles qui concernent la délivrance d'un mandat de dépôt à l'audience à l'encontre de certains récidivistes, que celles relatives à l'application du placement sous surveillance électronique pour des faits antérieurs à la mise en œuvre de la loi. Il a jugé que « la surveillance judiciaire ne constitue ni une peine ni une sanction », mais, comme le fichier des auteurs d'infractions sexuelles, une mesure de sûreté, et que, dès lors, son applicabilité immédiate ne contrevient pas au principe de non-rétroactivité des peines.

La loi, pour sanctionner plus sévèrement la récidive, élargit, en outre, les catégories de « délits assimilés » au sens de la récidive et limite les réductions de peines applicables aux récidivistes. On peut toutefois douter que ces mesures répressives aient un effet dissuasif pour les infractions sexuelles, de même que le port du bracelet électronique, qui sert surtout à faciliter l'enquête pour arrêter les récidivistes. Or, la répression est impuissante à réaliser la réinsertion des délinquants. Néanmoins les obligations de suivi socio-judiciaire, qui peuvent comprendre l'injonction de soins et être imposées à certaines personnes en libération conditionnelle, peuvent constituer des mesures préventives, à condition de disposer du personnel nécessaire, ce qui n'est pas le cas.

Globalement, il a été reproché à ce texte d'être avant tout destiné à apaiser les craintes de l'opinion, sans s'attaquer aux racines du problème.

Une « Commission d'analyse et de suivi de la récidive », présidée par Jacques-Henri Robert, directeur de l'Institut de criminologie de Paris, a été créée par le ministre de la justice, avec notamment pour mission de formuler des préconisations pour la combattre. Une mission d'information parlementaire sur la récidive avait déjà mené de tels travaux, et des recherches ont permis, depuis, de cerner les taux de récidive selon les situations des individus et les infractions commises [58].

b) Loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme [59]

Comme d'autres États européens, la France a renforcé son dispositif sécuritaire après les attentats de juillet 2005 à Londres. Débattue en urgence à partir du 22 novembre 2005, la loi relative à la lutte contre le terrorisme a été adoptée au début de l'année 2006.

Elle renforce notamment la vidéosurveillance, ainsi que l'exploitation des données téléphoniques et des consultations Internet. Elle autorise la constitution de traitements automatisés de données personnelles relatives aux passagers des transporteurs aériens, maritimes et ferroviaires, ces derniers étant désormais tenus de communiquer ces données. Les possibilités de consultation, par les services de police et de gendarmerie spécialement chargés de lutter contre le terrorisme, de certains fichiers gérés par le ministre de l'intérieur sont étendues. La loi permet aussi une prolongation de la garde-à-vue et durcit les peines applicables.

Ce texte traduit le difficile équilibre, dans ce domaine, entre sécurité et liberté. Amnesty international a déploré « l'absence de garde-fous » en matière de droits de l'homme dans le domaine de l'antiterrorisme en Europe. La Fédération internationale des ligues des droits de

57. Décision n° 2005-527 DC, 8 décembre 2005, *JORF*, 13 décembre 2005, p. 19162.

58. V. *Le Monde,* 29 juin 2005.

59. Loi n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *JORF*, 24 janvier 2006, p. 1129.

l'homme (FIDH) a publié, en octobre 2005, un rapport appelant au respect des droits fondamentaux.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a rendu un avis négatif sur le projet. Le Conseil constitutionnel a, en revanche, validé ce texte, à l'exception de deux dispositions [60]. La première indiquait que les réquisitions de données techniques de connexion, par ailleurs autorisées, visaient non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer. Le Conseil a estimé que le législateur avait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, puisque les réquisitions constituent des mesures de police purement administrative. La seconde concernait les dispositions, introduites par voie d'amendement, portant sur la représentation syndicale au sein des instances paritaires pour les corps de fonctionnaires actifs des services de la police nationale, car elles sont dépourvues de tout lien avec l'objet du projet de loi. Le juge constitutionnel a ainsi manifesté, une nouvelle fois, sa détermination à faire respecter la procédure législative.

c) Accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques – Publication du nouveau décret d'application de la loi du 17 juillet 1978 et nomination des nouveaux membres de la CADA

À la suite de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, qui modifie et complète la loi du 17 juillet 1978 [61], un nouveau décret [62] a été pris pour l'application de cette loi ; il se substitue aux décrets d'application antérieurs.

Ce texte contient des dispositions concernant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), notamment lorsqu'elle statue en matière de sanction ; les conditions dans lesquelles elle peut être saisie d'une demande d'avis, d'une demande de conseil, ou d'une demande de sanction en cas de réutilisation irrégulière d'informations publiques ; les modalités de publication et de communication des documents, par les autorités qui les détiennent, notamment par voie électronique ; la réutilisation des informations publiques ; la désignation et le rôle de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. Les services de l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes les plus importants [63] sont en effet désormais tenus de désigner une personne chargée notamment de réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs, d'instruire les réclamations et d'assurer la liaison avec la CADA. Plus de vingt-cinq ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978, les dispositifs d'accès mis en place par les administrations restaient globalement insuffisants, et seules certaines d'entre elles avaient mis en place un correspondant CADA, comme le suggérait cette dernière [64].

60. Décision n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006, *JORF,* 24 janvier 2006, p. 1138.

61. Ordonnance n° 2005-650, *JORF,* 7 juin 2005, p. 10021 ; v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 115, p. 511.

62. Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, *JORF*, 31 décembre 2005, p. 20827.

63. Entre autres les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de 10 000 habitants et plus, les départements, les régions, la collectivité territoriale de Corse, les établissements publics et autres personnes morales chargées de la gestion d'un service public employant au moins 200 agents.

64. Institut français des sciences administratives et Commission d'accès aux documents administratifs, *Transparence et secret*, *Colloque pour le XXV° anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004.

L'ordonnance ayant modifié la composition de la commission, ses membres ont été nommés par décret du 3 janvier 2006 [65].

d) Le refus d'autoriser la conservation d'un corps par congélation ne méconnaît pas les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme

Par un arrêt du 6 janvier 2006 [66], le Conseil d'État a mis un terme à la procédure contentieuse relative à la célèbre affaire *Martinot*, médecin qui souhaitait qu'après sa mort, son corps soit conservé par un procédé de congélation, comme l'était déjà celui de sa femme, en raison de sa conviction que les progrès de la science permettraient un retour à la vie.

Il a confirmé sur le fond l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, qui avait rejeté le recours des enfants du défunt contre le refus de l'administration d'autoriser la cryogénisation de leur père, en considérant, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État [67], que la congélation ne constituait pas un mode d'inhumation légal.

Toutefois, contrairement à la Cour, qui avait jugé inopérant ce moyen, il a estimé que la volonté du défunt « doit être regardée comme une manifestation de conviction [...] entrant dans le champ d'application de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », lequel garantit le droit au respect des convictions religieuses, et cassé l'arrêt de la Cour pour erreur de droit. Mais, en vertu des articles 8 [68] et 9 de celle-ci, « le choix du mode de sépulture [...] peut faire l'objet de restrictions notamment dans l'intérêt de l'ordre et de la santé publics ». Or, celles prévues par le code général des collectivités territoriales, qui n'autorisent que l'inhumation ou la crémation du corps, « ne sont pas disproportionnées par rapport à ces objectifs et ne méconnaissent pas, par la suite, les stipulations de la Convention ».

e) Étrangers – La non-délivrance, pendant quatorze ans, d'un titre de séjour à une ressortissante communautaire constitue une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme [69] pour n'avoir pas délivré à une ressortissante espagnole un titre de séjour, auquel elle avait droit, alors qu'elle résidait depuis plus de quatorze ans en France. Elle avait bénéficié uniquement, soit de cartes de séjour de résident temporaire d'un an, soit de récépissés de demandes de titre de séjour. La cour a jugé « que la précarité et l'incertitude sur son sort ont eu d'importantes conséquences pour elle sur le plan matériel et moral » et que la non-délivrance d'un titre de séjour a, dans les circonstances de l'espèce, « incontestablement constitué une ingérence dans sa vie privée et familiale », et ainsi violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

f) Étrangers – Légalité du refus de visa à une femme n'acceptant pas d'ôter son voile

Le Conseil d'État a admis que l'administration refuse de délivrer un visa à une femme n'ayant pas accepté d'ôter son voile, lors du contrôle d'identité établi à l'entrée du consulat de France et ayant, de ce fait, présenté sa demande par courrier [70]. Cette demande écrite, qui ne permet pas l'identification de la personne sollicitant le visa, ne correspond pas aux formes

65. *JORF,* 4 janvier 2006.

66. CE, 6 janvier 2006, *Martinot et autres*, n° 260307 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 4/2006, p. 173 ; M.-C. Rouault, *JCP-A*, n° 3/2006, Actualités, n° 60 (sera publié au *Recueil Lebon*).

67. CE, 29 juillet 2002, *Leroy,* n° 222180, *Rec*., p. 282 ; *JCP-A,* 2002, 1072, obs. J. Moreau.

68. Garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale.

69. CEDH, 17 janvier 2006, *Aristimuño Mendizabal c/ France,* n° 51431/99 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 3/2006, p. 117.

70. CE, 7 décembre 2005, *El Morsli*, n° 264464 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 44/2005, p. 2433 (sera publié au *Recueil Lebon*).

requises, lesquelles exigent une comparution personnelle du demandeur. Celles-ci « peuvent légalement imposer une restriction momentanée au port du voile seule de nature à permettre l'identification du demandeur ». L'administration n'a donc pas, selon la haute assemblée, méconnu l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit au respect des convictions religieuses.

- **Réforme de l'État – Relations avec les citoyens**

a) Qualité du droit

Dans une circulaire du 19 janvier 2006 [71], le directeur du cabinet du Premier ministre attire l'attention des ministres et de leurs directeurs de cabinet sur les inconvénients que présente, du point de vue de la qualité des normes juridiques, la pratique consistant à introduire dans les lois des dispositions qui n'ont pas de caractère législatif. Cette dernière suscite des critiques de la part du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Il leur demande de veiller à ce que les projets de loi, dont ils saisissent le Premier ministre en vue de leur transmission au Conseil d'État, soient exempts de toute disposition réglementaire ou non normative. Le secrétaire général du gouvernement s'assurera du strict respect de cette instruction. L'avis du Conseil d'État devra être bien suivi sur ce point. Il leur demande également de ne pas omettre de saisir le cabinet du Premier ministre des projets d'amendements aux textes en discussion, afin que celui-ci, en liaison avec le secrétariat général du gouvernement, s'assure de leur caractère législatif.

b) Conditions d'opposabilité d'un acte publié sur un site intranet

Le Conseil d'État a rendu une nouvelle décision [72] contribuant à préciser les conditions de la diffusion électronique des actes des autorités de l'État et de ses établissements publics. Il avait déjà considéré que la publication de certains textes au seul Journal officiel électronique était légale [73].

Il a précisé les conditions d'opposabilité d'un acte réglementaire publié sur un site intranet. Il considère qu'« aucun principe général non plus qu'aucune règle ne s'oppose à ce que la publication d'une décision réglementaire régissant la situation des personnels d'un établissement public prenne la forme d'une mise en ligne de cette décision sur l'intranet ; que, toutefois, ce mode de publicité n'est susceptible de faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des intéressés et des groupements représentatifs du personnel qu'à la condition, d'une part, que l'information ainsi diffusée puisse être regardée, compte tenu notamment de sa durée, comme suffisante et, d'autre part, que le mode de publicité par voie électronique et les effets juridiques qui lui sont attachés aient été précisés par un acte réglementaire ayant lui-même été régulièrement publié ». Or, cette deuxième condition n'était pas remplie en l'espèce. Dès lors la mise en ligne des décisions attaquées n'avait pu faire courir le délai de recours contentieux à l'encontre des personnels et de leurs représentants.

- **Procédure administrative contentieuse**

a) Publication du décret destiné à « conventionnaliser » la procédure devant les juridictions administratives

Annoncé depuis plusieurs mois, le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 vise à mettre la procédure devant les juridictions administratives en conformité avec les exigences

71. Circulaire relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, *JORF électronique,* 20 janvier 2006, texte n° 2 ; *JORF papier*, 21 janvier 2006, p. 1002.

72. CE, 11 janvier 2006, *Syndicat national CGT-ANPE*, n° 273665 ; com. F. Aubert, *AJDA*, n° 4/2004, p. 176 (sera publié au *Recueil Lebon*).

73. CE, 29 novembre 2005, *M. M.,* n° 271713 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 40/2005*,* p. 2210.

de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit à un procès équitable, s'agissant principalement de sa durée parfois excessive et de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré [74].

Il permet aux parties, en cas de durée excessive d'une procédure engagée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, de saisir le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, qui peut faire des recommandations visant à remédier à cette situation.

Mais surtout, il inscrit dans le code de justice administrative la lecture que le Conseil d'État a voulu faire de l'arrêt *Kress* de la Cour européenne des droits de l'homme, en posant le principe selon lequel « le commissaire du gouvernement assiste au délibéré. Il n'y prend pas part ». Pour insister sur l'indépendance du commissaire du gouvernement, le décret prévoit qu'il est désormais désigné, non plus par décret, mais par arrêté du vice-président du Conseil d'État. Il codifie, en outre, la jurisprudence sur la note en délibéré : « Postérieurement au prononcé des conclusions du commissaire du gouvernement, toute partie à l'instance peut adresser au président de la formation de jugement une note en délibéré ». Toutefois, il n'inscrit pas dans le code la pratique indiquée par la Cour européenne, permettant aux avocats de demander au commissaire du gouvernement, avant l'audience, le sens général de ses conclusions. Son rappel par le garde des Sceaux, à la suite d'une question parlementaire [75], a suscité une certaine polémique, les juges administratifs y étant assez réticents [76]. Enfin, le décret autorise certaines personnes (juges, avocats stagiaires, professeurs des universités et maîtres de conférences accomplissant un stage ou admis à titre exceptionnel à suivre ses travaux) à y assister. Le Syndicat de la juridiction administrative a donné un avis favorable à ce texte, en raison de son attachement à la fonction du commissaire du gouvernement [77] que le décret vise à préserver, bien qu'il soit réticent sur l'assistance de tiers au délibéré et assez opposé à l'intervention du chef de la mission permanente d'inspection dans les procédures.

On peut toutefois douter que ce texte satisfasse la Cour de Strasbourg, qui a très clairement condamné la simple présence du commissaire du gouvernement au délibéré [78].

b) Le juge administratif est compétent pour constater l'abrogation de dispositions législatives

Le Conseil d'État, réuni en assemblée, a posé le principe que, « s'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'un texte législatif aux dispositions constitutionnelles en vigueur à la date de sa promulgation, il lui revient de constater l'abrogation, fût-elle implicite, de dispositions législatives qui découle de ce que leur contenu est inconciliable avec un texte qui leur est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle »[79].

74. *JORF électronique,* 20 décembre 2005, texte 47 ; *JORF papier*, 20 décembre 2005, p. 19578 ; J.-Y. Madec, *AJDA,* n° 3/2006, p. 113 ; com. du projet M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 40/2005, p. 2208.

75. *JORF Sénat Questions,* 7 juillet 2005, p. 1836.

76. Dans les colonnes de l'*AJDA :* Poujade (B.), « Merci, Monsieur Charasse ! », *AJDA*, n° 37/2005, p. 2033 ; Gabolde (C.), « Plaidoyer pour le commissaire du gouvernement (non merci M. Charasse) », *AJDA*, n° 43/2005, p. 2369 ; Charasse (M.), « Et moi, et moi, et moi... », *AJDA,* n° 4/2006, p. 169.

77. Pour des écrits récents en faveur du maintien de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré, v. Chauvaux (D.) et Stahl (J.-H.), « Le commissaire, le délibéré et l'équité du procès », *AJDA*, n° 38/2005, p. 2116 ; Madec (J.-Y.), *op. cit.* ; Rouault (M.-C.), « Supprimer le commissaire du gouvernement ? Décidément, non », *JCP-A,* n° 4/2006, Contentieux, n° 1013.

78. CEDH, 5 juillet 2005, *Loyen et autres c/ France,* n° 55929/00 ; v. cette « Chronique », *RFAP*,n° 115, p. 514.

79. CE, Ass., 16 déc. 2005, *Ministre des affaires sociales, du travail et de l'industrie, Syndicat national des huissiers de justice,* n° 259584 et 259753 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 44/2005, p. 2430 (seront publiés au *Recueil Lebon*).

Par conséquent, il a jugé que le Préambule de la Constitution de 1946, qui consacre le droit de tout homme à défendre ses droits et intérêts par l'action syndicale, avait implicitement eu pour effet d'abroger l'interdiction faite aux organisations constituées entre huissiers de justice d'exercer toute activité en matière de négociation collective, prérogative jusque-là réservée à la Chambre nationale des huissiers de justice.

c) Modulation des effets des décisions juridictionnelles

Le Conseil d'État [80], dans la lignée de sa décision *AC !*[81], poursuit sa jurisprudence modulant les effets des annulations contentieuses. Après avoir annulé un arrêté pour vice de procédure, il a enjoint au ministre de prendre, dans un délai de six mois un nouvel arrêté selon une procédure régulière. Ce n'est qu'à défaut de l'avoir fait dans le délai imparti, qu'il lui a enjoint de supprimer, dans les traitements automatisés mis en œuvre sur le fondement de cet arrêté, les données litigieuses.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 décembre 2005 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 – s'inspirant de la jurisprudence *AC !,* mais aussi du pouvoir d'injonction de certaines cours européennes – s'est doté également d'un nouveau moyen de censure modulé dans le temps [82]. Dans l'« intérêt général de valeur constitutionnelle qui s'attache à la protection sanitaire de la population », au lieu de censurer les dispositions contestées, il a demandé au législateur de se mettre en conformité avec les nouvelles prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) à compter de l'année 2007.

La question de la modulation des effets des décisions juridictionnelles a donné lieu à un important colloque consacré à « la rétroactivité des décisions du juge administratif »[83]. Plus que la rétroactivité des décisions juridictionnelles, à laquelle le juge a apporté des dérogations qui devront rester exceptionnelles, c'est la rétroactivité des règles jurisprudentielles qui a fait débat, suite à la publication du rapport de la Cour de cassation sur les revirements de jurisprudence [84] et à l'arrêt du Conseil d'État du 28 septembre 2005, *Louis* [85]. Revenant sur sa jurisprudence antérieure, la haute assemblée a étendu l'obligation de recours administratif préalable à toute personne justifiant d'un intérêt pour agir, y compris lorsque ce recours n'est pas ouvert par les textes au requérant. Il n'a donc pas jugé recevable la requête de ce dernier, alors même qu'elle l'était, en vertu de la jurisprudence antérieure, au moment où il l'a formée. La majorité des participants au colloque ont plaidé en faveur d'un aménagement de la rétroactivité de la jurisprudence.

d) Les réponses ministérielles en matière fiscale peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir

La section du contentieux du Conseil d'État [86] a décidé d'apporter une exception à sa jurisprudence [87] selon laquelle les réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des actes susceptibles de recours. Il l'a admis « lorsque la réponse

80. CE, 11 janvier 2006, *Association des familles victimes du saturnisme et autres*, n° 267251 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 3/2006, p. 116.

81. CE, Ass., 11 mai 2004, *Association « Agir contre le chômage » et autres (AC !)*, n° 255886.

82. N° 2005-528 DC, *JORF électronique*, 20 décembre 2006, texte 2 ; *JORF papier,* 20 décembre 2005, p. 19561.

83. Centre de recherches en droit administratif de l'Université Panthéon-Assas Paris II, 19 janvier 2005.

84. Molfessis (N.) dir., *Les revirements de jurisprudence*, Litec, 2005.

85. N° 266208 et n° 266210 ; *AJDA*, n° 2/2006, p. 103, note A.-M. Mazetier ; Tribune B. Seiller, *AJDA,* n° 44/2005, p. 2425.

86. CE, Sect., 16 décembre 2005, *Société Friadent France*, n° 272618 ; com. E. Royer, *AJDA*, n° 44/2005, p. 2431 (sera publié au *Recueil Lebon*).

87. CE, Sect. 12 juin 1936, *Hitzel*, *R.*, p. 641.

comporte une interprétation par l'administration de la loi fiscale pouvant lui être opposée par un contribuable sur le fondement des dispositions de l'article L80 A du livre des procédures fiscales ». Il a toutefois refusé de suivre le commissaire du gouvernement, qui lui proposait de revenir sur sa jurisprudence pour l'ensemble des réponses ministérielles aux questions écrites au motif qu'elles seraient susceptibles de répondre aux critères de sa jurisprudence du 18 décembre 2002, *Duvignières*.