



**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, 3 (119), pp.563 - 587. 10.3917/rfap.119.0563 . hal-03459201

**HAL Id: hal-03459201**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03459201>**

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.

# CHRONIQUES

## CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

*Professeuse à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général des Alpes-Maritime*

Hervé RIHAL

*Professeuse 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

- **Coordination interministérielle**

*Création d'un secrétariat général de l'administration*

Annoncé par le Premier ministre le 27 octobre 2005, le secrétariat général de l'administration a été créé par décret du 21 avril 2006<sup>1</sup>. Placé auprès du Premier ministre, il est chargé de préparer les orientations de la politique de gestion des cadres supérieurs de l'État et de ses établissements publics. Plusieurs aspects de cette gestion sont mis en exergue dans le décret : la mobilité, la facilitation des passages entre l'administration et le secteur privé, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que la lutte contre toute autre discrimination. Le secrétaire général oriente et coordonne les travaux des secrétaires généraux des ministères dans son domaine d'attribution. Il reçoit, pour l'exercice de ses missions, le concours de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (dont le domaine d'activité propre est réduit une fois de plus) et, en tant que de besoin, des directeurs chargés des ressources humaines des ministères.

*Désignation d'un monsieur « vélo »*

Dans le cadre d'une relance de la politique en faveur du développement de l'usage du vélo, un coordonnateur interministériel a été désigné par le ministre des transports, le 18 avril 2006.

1. Décret n° 2006-458 du 21 avril 2006, *JORF* du 22 avril 2006, p. 6006.

### *Création du comité stratégique pour le numérique*

Un comité est créé auprès du Premier ministre pour le développement de la télévision numérique <sup>2</sup>. Il comprend les représentants des ministères chargés respectivement de la communication audiovisuelle, des communications électroniques et de l'aménagement du territoire ainsi que trois personnalités qualifiées. Il dispose d'un secrétariat général.

### *Rattachement des centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) à la direction de la documentation française*

Un décret du 11 mai 2006 <sup>3</sup> a transféré le rattachement des CIRA du secrétariat général du gouvernement à la direction de la documentation française. Une meilleure cohérence entre l'information téléphonique et l'information par internet ainsi qu'une rationalisation de la production des bases de données nécessaires à l'information administrative sont escomptées. On peut regretter que la création d'un véritable service public de l'information administrative des citoyens animant un réseau multi-accès n'ait pas été envisagée à cette occasion.

### *Création d'une mission chargée de l'organisation des premières rencontres internationales de la mémoire*

Un décret du 21 juin 2006 <sup>4</sup> crée cette mission temporaire, placée auprès du ministre chargé de la défense et présidée par le ministre délégué aux anciens combattants. Un commissariat général est placé auprès de la mission.

### *Création de la Conférence nationale et du Conseil d'orientation des finances publiques*

Le dispositif de concertation relatif à la stratégie nationale de réduction de l'endettement, annoncé en février 2006 par le Président de la République a été mis en forme par un décret du 5 mai 2006 <sup>5</sup>.

La Conférence nationale des finances publiques, dont la première réunion s'était tenue le 11 janvier 2006, a une composition large (ministres, parlementaires, associations d'élus, organisations professionnelles, organismes de protection sociale, personnalités qualifiées) sa mission n'est définie pas par le texte. La seule précision est celle du principe d'une réunion annuelle à la demande du Premier ministre.

Le Conseil d'orientation des finances publiques est une instance plus opérationnelle, chargée de préparer les travaux de la conférence et, plus précisément, d'analyser la situation des finances publiques et de formuler des propositions relatives à la soutenabilité des budgets et au désendettement. Il est composé de trente-trois membres issus des catégories qui sont représentées à la conférence, à l'exception des organisations professionnelles. Il est présidé par le Premier ministre et vice-présidé par le ministre de l'économie et des finances. Son secrétariat est assuré conjointement par les quatre directions d'administration centrale directement impliquées dans la gestion des finances publiques : budget, trésor et politique économique, sécurité sociale, collectivités locales. Il se réunit au moins deux fois par an et remet chaque année au Premier ministre un rapport qui est rendu public.

Lors de sa première réunion du 20 juin 2006, le Conseil d'orientation des finances publiques a décidé, notamment, la création d'un comité interministériel sur la trésorerie des administrations publiques et d'une mission sur la maîtrise et le pilotage de la dépense locale.

2. Décret n° 2006-502 du 3 mai 2006, *JORF* du 4 mai 2006, p. 6603.

3. Décret n° 2006-531 du 11 mai 2006, *JORF* du 12 mai 2006, p. 6906.

4. Décret n° 2006-718 du 21 juin 2006, *JORF* du 22 juin 2006, p. 9352.

5. Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006, *JORF* du 6 mai 2006, p. 6729.

## • Administration centrale

### *Création du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux*

Un décret du 26 avril 2006 <sup>6</sup> crée le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Présidé par le ministre de l'agriculture, il est issu de la fusion du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, du Conseil général vétérinaire et du service de l'inspection générale de l'agriculture.

### *Extension des pouvoirs du secrétaire général du ministère de la Justice*

Un décret du 28 avril 2006 <sup>7</sup> modifie une nouvelle fois l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice dont la dernière évolution avait porté à la création d'un secrétaire général <sup>8</sup>. Le nouveau texte élargit la mission du secrétaire général à la gestion des ressources humaines et à la politique de l'encadrement supérieur. À cet effet, la direction de l'administration générale et de l'équipement lui est rattachée directement et un service du secrétariat général est créé. Ainsi, le secrétaire général évolue, au ministère de la Justice, du modèle du coordinateur (type finances) au modèle de l'administrateur (type intérieur) <sup>9</sup>.

### *Création de la direction générale des systèmes d'information et de communication au ministère de la défense*

Deux décrets du 2 mai 2006 <sup>10</sup> créent cette nouvelle direction.

### *Réorganisation du ministère de l'éducation nationale*

Un décret du 17 mai 2006 <sup>11</sup> abroge le texte antérieur fixant l'organisation du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et en réorganise l'administration centrale. L'essentiel de l'administration est regroupé entre le secrétariat général et trois directions antérieures qui accèdent au statut de directions générales : la direction générale de l'enseignement scolaire, la direction générale de l'enseignement supérieur et la direction générale de la recherche et de l'innovation. Le secrétaire général a sous son autorité cinq directions, une délégation et deux services et dirige les services transversaux du ministère. Il s'agit là d'un effort remarquable de lisibilité et d'interdirectionnalité.

### *Réorganisation au sein de la police judiciaire*

Deux décrets du 6 mai 2006 <sup>12</sup> ont créé respectivement, d'une part, l'Office central de lutte contre le crime organisé qui se substitue à trois organismes du même type chargés de la répression du banditisme, des trafics d'armes et des personnes recherchées et, d'autre part, un

6. Décret n° 2006-487 du 26 avril 2006, *JORF* du 28 avril 2006, p. 6396.

7. Décret n° 2006-492 du 28 avril 2006, *JORF* du 29 avril 2006, texte n° 22.

8. Décret n° 2005-1015 du 24 août 2005, *JORF* du 25 août 2005, voir cette chronique RFAP n° 115, 2005, p. 497.

9. Sur les secrétaires généraux, voir l'article de J. Chevalier : « la reconfiguration de l'administration centrale » dans cette *Revue* : RFAP n° 116, 2005, p. 715.

10. Décret n° 2006-496 et décret n° 2006-497 du 2 mai 2006, *JORF* du 3 mai 2006, texte n° 8 et n° 9.

11. Décret n° 2006-572 du 17 mai 2006, *JORF* du 21 mai 2006, texte n° 5.

12. Décrets n° 2006-518 et 2006-519 du 6 mai 2006, *JORF* du 7 mai 2006, p. 6778 et 6779.

Office central pour la répression des violences aux personnes qui prolonge l'action de l'ancien Office central chargé des disparitions inquiétantes de personnes.

### • **Autorités administratives indépendantes**

#### *Création de l'Agence française de lutte contre le dopage*

La loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs<sup>13</sup> crée l'Agence française de lutte contre le dopage qualifiée de « autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale ». Elle dispose d'un large pouvoir consultatif, disciplinaire et de contrôle. Elle se substitue au Laboratoire national de dépistage de dopage et au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage, qualifié également d'autorité administrative indépendante, et créé par la loi du 23 mars 1999<sup>14</sup>.

#### *Création de l'Autorité de sûreté nucléaire*

La loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire<sup>15</sup> crée une nouvelle autorité administrative indépendante, qualifiée expressément comme telle : l'Autorité de sûreté nucléaire. Elle est constituée d'un collège de cinq membres nommés en raison de leurs compétences : trois, dont le président, par le Président de la République, et deux par les présidents de chaque assemblée parlementaire. Leur mandat de six ans n'est pas renouvelable. La nouvelle autorité se substituera à l'actuelle direction générale à la sûreté nucléaire et à la radioprotection. Elle sera dotée de services techniques. La loi institue également un Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire.

#### *Rapport parlementaire sur les autorités administratives indépendantes*

L'Office parlementaire pour l'évaluation de la législation a rendu public un rapport<sup>16</sup> qui dresse un bilan des 39 autorités administratives indépendantes. S'appuyant sur deux études universitaires en droit comparé et en droit interne, le rapporteur formule une trentaine de propositions pour améliorer le fonctionnement de ses instances, en rationaliser la création et les soumettre à un contrôle démocratique tout en préservant leur indépendance : affirmer la compétence du législateur, les doter d'un commissaire du gouvernement, adopter un cadre législatif commun, les rapprocher du Parlement par la publication de rapports annuels discutés en commission... Des remarques de bon sens sur cet « oxymore juridique » qui a déjà fait l'objet de nombreuses études<sup>17</sup>.

13. Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006, *JORF* du 6 avril 2006, p. 5193 ; codifiée à l'article L-3612-1 du code de la santé publique, puis à l'article L 232-5 à L-232-8 du Code du sport.

14. Loi n° 99-223 du 23 mars 1999, *JORF* du 24 mars 1999, p. 4399.

15. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, *JORF* du 14 juin 2006, p. 8946.

16. Patrice Gélard et Office parlementaire pour l'évaluation de la législation. *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*. Documents d'information de l'Assemblée nationale n° 3166. Les rapports du Sénat n° 404.

17. Voir, par exemple, le rapport public du Conseil d'État 2001.

- **Administrations déconcentrées**

*L'avenir des sous-préfets d'arrondissement*

Un rapport élaboré par plusieurs inspections générales<sup>18</sup> dresse un tableau actuel du métier des sous-préfets territoriaux et formule des propositions pour affirmer leur rôle dans l'exercice des fonctions régaliennes et dans l'action interministérielle. Les rapporteurs notent que la réforme de l'État, toute tournée vers la région, ignore largement les sous-préfets alors que leur conviction penche vers une rénovation du réseau des sous-préfectures complémentaire de la redistribution en cours des compétences entre les échelons régionaux et départementaux.

La demande de conseil de la part des élus, le besoin d'une ingénierie du développement territorial, la nécessité de territorialiser certaines politiques publiques, la fonction d'animation des partenariats locaux justifient pleinement le maintien des sous-préfets d'arrondissement, sous réserve d'un ajustement du maillage territorial, d'un véritable fonctionnement en réseau, d'une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle et d'une formation adaptée.

*Expérimentation de guichets fiscaux uniques*

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État a fait le point de la mise en place des guichets fiscaux uniques qui, pragmatiquement, réalise un volet essentiel de la réforme du ministère avortée en 2001. 230 projets d'hôtels des finances sont programmés dont 60 d'ici le début 2007 ; 200 sites « accueil finances » dans douze départements, où les centres des impôts et des trésoreries pratiqueront la polyvalence fiscale ; des expérimentations de numéro de téléphone et d'adresse internet unique. Ajoutées à la montée en charge progressive du système informatique du recouvrement de l'impôt « Copernic » ; ces initiatives concrètes conduisent à une vraie amélioration des prestations rendues là où une réforme de l'organisation avait échoué.

- **Agences et établissements publics**

*Une nouvelle loi sur les parcs nationaux*

La loi du 14 avril 2006<sup>19</sup> a modifié notablement le statut des parcs naturels nationaux créés en 1960. Elle fait suite au rapport parlementaire sur l'avenir des parcs nationaux remis en juillet 2003 au Premier ministre par le député Jean-Marie Giran qui préconisait une meilleure association des partenaires locaux à la gestion des parcs. La principale innovation réside dans l'institution d'une charte propre à chaque parc qui précisera les mesures de protection applicables dans le cœur du parc (ancienne zone centrale) ainsi que les activités à développer dans l'aire d'adhésion (ancienne zone périphérique). Un établissement public national « Parcs nationaux de France » constituera une structure fédérative et coopérative commune aux neuf parcs nationaux (les sept premiers auxquels s'ajoutent ceux de Guyane et de la Réunion). Une agence des aires marines protégées gèrera le réseau de parcs naturels marins qui ne sont pas institués en établissements publics.

18. *Quel avenir pour les sous-préfets d'arrondissement ?* Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, avril 2006.

19. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* du 15 avril 2006, p. 5682.

*Statuts du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique*

Cet établissement public a été créé par la loi du 11 février 2005 codifiée à l'article L 323-8-6-1 du code du travail. Placé sous la tutelle des trois ministres concernés par les trois fonctions publiques, il est administré par un comité national où seront représentés les employeurs publics, les personnels et les associations. Ce comité choisit un président et un vice-président parmi ses membres. Un directeur est nommé par les ministres. Des comités locaux sont institués dans chaque région <sup>20</sup>.

*Statuts de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail*

Cette agence prévue par l'article L 1336-1 du code de la santé publique est administrée par un Conseil à la composition complexe regroupant des ministères, des associations, des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés, des représentants du personnel. Il dispose d'un directeur général et d'un conseil scientifique <sup>21</sup>.

*Installation de l'Agence française de l'adoption*

Cette nouvelle agence, installée en avril, a été créée par la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption sous la forme originale d'un groupement d'intérêt public regroupant l'État, les départements et trois fédérations ou collectifs associatifs <sup>22</sup>.

*Rapprochement entre l'ANPE et l'UNEDIC*

Le 5 mai 2006, une convention tripartite relative à la coordination des actions du service public et de l'emploi a été signée entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC. Des actions significatives de modernisation sont programmées : création d'au moins un guichet unique par région, mise en place du dossier unique du demandeur d'emploi, comité tripartite de suivi. Le déploiement du réseau des maisons de l'emploi se poursuit mais à un rythme plus lent que celui qui a été annoncé <sup>23</sup> : 158 maisons labellisées et seulement une vingtaine en fonctionnement. La démarche adoptée est pragmatique et prudente, pour un rapprochement indispensable mais longtemps différé qui n'est pas sans rappeler la méthode suivie depuis 2001 pour faire travailler ensemble les administrations fiscales à la suite de l'échec de la réforme de Bercy.

• **Administration consultative**

*Suppression de diverses commissions administratives*

Deux décrets du 7 juin 2006 procèdent à l'allègement, la fusion et la suppression de nombreuses commissions administratives déconcentrées : 52 commissions autonomes sont fusionnées au sein de sept commissions-pivot, correspondant chacune à une politique publique déterminée, qui peuvent avoir, le cas échéant, des formations spécialisées. Elles

20. Décret n° 2006-501 du 3 mai 2006, *JORF* du 4 mai 2006, p. 6599.

21. Décret n° 2006-676 du 8 juin 2006, *JORF* du 10 juin 2006, p. 8828.

22. Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005, *JORF* du 5 juillet 2005, p. 11072 et arrêté du 12 décembre 2005 portant approbation de la convention constitutive du GIP, *JORF* du 13 décembre 2005, p. 19180.

23. Voir cette « Chronique », *REAP*, n° 113, 2005, p. 159.

doivent être créées par les préfets avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006. 40 autres commissions sont supprimées. Ces allègements s'ajoutent à la suppression de 147 commissions de l'administration centrale depuis 2004, notamment par les ordonnances du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et du 30 juin 2005.

*Règles de fonctionnement communes aux commissions administratives*

Un décret du 8 juin 2006<sup>24</sup> définit des règles de fonctionnement applicables à l'ensemble des commissions administratives de l'État et de ses établissements publics administratifs (création, présidence, suppléance, remplacement des membres, convocation, consultation par conférence téléphonique ou audiovisuelle, mandat, quorum, vote, procès-verbal...). Ces dispositions sont applicables immédiatement. Les commissions créés avant le 8 juin 2006 devront être confirmées dans un délai de trois ans sous peine d'abrogation automatique. À noter que ce décret abroge le très célèbre décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers dont une partie essentielle avait déjà été reprise dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

*Extension des attributions du Haut conseil à l'intégration*

Un décret du 30 mars 2006<sup>25</sup> modifie à la marge les missions du Haut conseil à l'intégration en renforçant son rôle dans la préparation et le suivi du Comité interministériel à l'intégration et en précisant ses missions d'études et de recherches sur les plans européen et international. En outre, un observatoire statistique chargé d'élaborer un rapport annuel est créé auprès du Haut conseil.

*Installation de la Commission du débat national université-emploi*

Le Premier ministre a installé, le 25 avril 2006, la commission université-emploi, dont la composition fait appel à un éventail très large de personnalités qualifiées.

*Renforcement des moyens du Conseil national de lutte contre l'exclusion*

Le Premier ministre a annoncé, le 24 mai 2006, la création d'un poste de secrétaire général du Conseil national des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion sociale. Ce conseil sera installé dans la « Maison de la cohésion sociale » avec le Conseil national de l'insertion par l'activité économique et le Haut conseil pour le logement des personnes défavorisées...

*Élargissement des missions du Comité national des retraités et des personnes âgées*

Un décret du 26 mai 2006<sup>26</sup> modifie les articles D 149-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles pour élargir le domaine des actions du conseil et prévoir la création de commissions régionales.

*Création du Comité d'orientation et de coordination du programme « entreprise, faites le choix de l'économie numérique »*

Un comité de 23 membres désigné par le ministre chargé des petites et moyennes entreprises est institué auprès de lui et réunit des représentants des ministères, des

24. Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006, *JORF* du 9 juin 2006, p. 8706.

25. Décret du 30 mars 2006, *JORF* du 31 mars 2006, p. 4827.

26. Décret n° 2006-609 du 26 mai 2006, *JORF* du 28 mai 2006, p. 7985.



organisations professionnelles, des secteurs financiers, des partenaires du programme et des personnalités qualifiées <sup>27</sup>.

#### *Création du Haut conseil de la science et de la technologie*

Annoncée par le Président de la République et prévue par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, la création de cette instance, chargée d'éclairer les pouvoirs publics sur les grandes orientations de la politique nationale en matière de recherche scientifique, de transfert de technologie et d'innovation est réalisée par un décret du 15 juin 2006 <sup>28</sup>. Il comprend 12 à 20 membres désignés par le Président de la République en raison de leur compétence. Il est saisi par le Président de la République ou par le Premier ministre et peut s'autosaisir à la majorité des deux tiers. Il publie un rapport annuel. Le ministère chargé de la recherche assure le secrétariat permanent. Ce nouveau conseil se substitue au conseil national de la science <sup>29</sup>.

#### *Création du Conseil national de la viticulture de France*

Un nouveau conseil reçoit une large compétence consultative en matière de politique et d'économie vitivinicole. Il comprend des représentants des différentes filières professionnelles et des administrations concernées. Ses moyens et le suivi de ses propositions sont de la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture <sup>30</sup>.

### • Service public en milieu rural

Plusieurs initiatives ont été prises pour répondre aux attentes révélées par les protestations élevées contre les fermetures de certaines administrations et par les études de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Un rapport de l'inspection générale de l'administration assistée de la DIACT préfigure les « relais de services publics » destinés à offrir un service polyvalent d'accueil et d'orientation labellisé et en liaison avec les administrations <sup>31</sup>. Un décret du 12 avril 2006 <sup>32</sup> a créé les pôles d'excellence rurale, projets coopératifs labellisés par une commission nationale et subventionnés. 175 projets dans 86 départements ont déjà été sélectionnés.

Enfin, la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et des services au public en milieu rural, attendue depuis la conférence nationale des services publics en milieu rural, installée le 17 juin 2005, a été signée le 23 juin 2006 par l'État, l'Association des maires de France et 14 grands opérateurs de services. Elle vise à clarifier, en matière d'évolution de l'offre de service public, la méthode, les objectifs et les moyens de mutualisation et de polyvalence.

27. Décret n° 2006-647 du 31 mai 2006, *JORF* du 2 juin 2006, p. 8371.

28. Décret n° 2006-698 du 15 juin 2006, *JORF* du 16 juin 2006, p. 9068.

29. Décret n° 98-938 du 20 octobre 1998, *JORF* du 21 octobre 1998, p. 15936.

30. Décret n° 2006-704 du 15 juin 2006, *JORF* du 17 juin 2006, p. 9132.

31. *Les relais-services*, La documentation française, avril 2006.

32. Décret n° 2006-429 du 12 avril 2006, *JORF* du 14 avril 2006, p. 5585.

### • Poursuite des audits de modernisation

Le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État a lancé deux nouvelles « vagues » d'audit. Au total 100 études ont été lancées depuis le 16 octobre 2005<sup>33</sup>.

Ces audits qui associent les organismes de contrôle interne de l'administration et des cabinets extérieurs conduisent à des propositions concrètes qui font l'objet d'un suivi régulier. Les études récentes concernent aussi bien l'efficacité des politiques publiques (par exemple, les aides aux entreprises) que l'organisation et le fonctionnement de l'État (étude de la mise en place d'une agence de délivrance des titres sécurisés). Pour la première fois, certains audits sont lancés sur des grands sujets transversaux tels que la gestion administrative des personnels et de la paie, le système d'information financier et comptable de l'État, l'entretien immobilier.

On ne peut que saluer cet effort multidirectionnel d'analyse et cette volonté d'approche rationnelle de la réforme en notant toutefois que, comme on pouvait s'y attendre, l'objectif d'économies budgétaires est prédominant : ces audits portent sur 100 milliards d'euros de crédit et sont invoqués à l'appui des décisions de non-remplacement des départs à la retraite de fonctionnaires dans divers secteurs.

### • Contrats de modernisation

Le ministre des affaires étrangères a signé le 18 avril 2006 un contrat de modernisation pour trois ans avec le ministre chargé du budget<sup>34</sup>. Ce document prévoit de multiples actions de modernisation (rénovation de l'informatique, meilleure gestion des ressources humaines, adaptation du réseau consulaire, prévisions des gains de productivité et des économies d'emplois...).

Des contrats analogues sont en cours de finalisation avec le ministère de l'équipement et se généralisent progressivement à l'intérieur du ministère des finances.

### • Administration électronique

#### *La déclaration fiscale préremplie*

Pour la première fois, 34 millions de contribuables ont reçu une déclaration de ressources préremplie avec les principaux revenus connus de l'administration fiscale. Celle-ci a dû traiter en amont près de 94 millions de données transmises par deux millions d'employeurs et de caisses sociales.

#### *La télédéclaration des revenus*

5,7 millions de Français, soit près de 20 % des contribuables, ont opté cette année pour la déclaration en ligne.

#### *Bilan de l'administration électronique*

Le sixième rapport annuel sur les services publics en ligne publié en juin par la Commission européenne situe la France, qui était classée dixième l'an passé, parmi les cinq

33. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 116, 2005, p. 728.

34. [http://www.minefi.gouv.fr/performance/performance/politique/2007/TSOJBIND\\_OBJ12.htm](http://www.minefi.gouv.fr/performance/performance/politique/2007/TSOJBIND_OBJ12.htm)

pays les plus avancés en ce domaine. Le septième baromètre Accenture sur l'administration électronique dans le monde « Construire une relation de confiance avec le citoyen » montre l'intérêt des français pour l'administration en ligne (74 % des personnes interrogées considèrent que c'est un moyen facile pour accéder aux services publics) et leur exigence croissante en matière de personnalisation et de transversalité.

#### *Nouveaux services*

Le service de démarche d'acte de naissance en ligne ([www.acte-naissance.fr](http://www.acte-naissance.fr)) monte en charge (2 500 demandes par jour) et sera prochainement élargi aux actes de mariage et de décès. Le service de changement d'adresse ([www.changement-adresse.gouv.fr](http://www.changement-adresse.gouv.fr)) a été utilisé par 500 000 foyers et élargit le nombre de ses partenaires. Le ministère des finances a lancé le jeu « Cyber-budget » sur le site de la performance ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)) destiné à améliorer la connaissance de la gestion publique par les internautes.

#### • **Mise en œuvre de la LOLF**

L'Assemblée nationale a publié, le 15 juin 2006, un rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances <sup>35</sup> qui dresse un bilan encourageant du premier débat budgétaire en « mode LOLF » en souhaitant qu'il soit concentré davantage sur la performance. Ce document formule de nombreuses propositions pour améliorer la gestion des budgets opérationnels de programme déconcentrés : dialogue de gestion plus précoce et plus approfondi, véritable globalisation des crédits, meilleure prise en compte de la dimension de la performance. Enfin les rapporteurs appellent une modernisation rapide des systèmes d'information.

La Cour des Comptes, dans son rapport sur la gestion budgétaire en 2005 <sup>36</sup>, dresse de son côté un tableau des importants progrès qui restent à accomplir dans la démarche de performance, le respect du calendrier de préparation des budgets opérationnels de programme, le renforcement du cadre juridique, la définition du rôle et du positionnement du responsable de programme et, enfin, les outils d'accompagnement (gestion des ressources humaines, contrôle de gestion, analyste des coûts), notamment les systèmes d'information.

À cet égard, le ministre chargé du budget a lancé officiellement le projet Chorus, le 30 juin 2006. Il sera déployé d'ici fin 2009 auprès d'environ 20 000 utilisateurs pour gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

#### • **Nouveau code de la propriété des personnes publiques**

L'ordonnance du 21 avril 2006 <sup>37</sup> regroupe pour la première fois en un seul code les règles législatives applicables aux biens meubles et immeubles de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. Le nouveau code permettra une meilleure gestion du patrimoine et une véritable politique immobilière publique en clarifiant la définition du domaine public autour de la note d'affectation, en élargissant la possibilité, pour les personnes

35. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Assemblée nationale. *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*.

36. Cour des comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'État, Exercice 2005*, La documentation Française.

37. Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, *JORF* du 22 avril 2006, p. 6016.

publiques, de conférer des droits réels aux occupants du domaine public et en facilitant les cessions et les échanges entre personnes publiques.

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### • Culture, établissement public de coopération culturelle, modification de la composition du conseil d'administration

La loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002<sup>38</sup> avait créé une nouvelle catégorie d'établissements publics, les établissements publics de coopération culturelle dans le but d'organiser le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pour la gestion d'équipements culturels structurants. Peuvent notamment être concernés par cette nouvelle formule juridique les musées, les établissements d'enseignement supérieur artistique, les orchestres, les théâtres lyriques et dramatiques. Pour montrer clairement le rattachement territorial de ce nouveau type d'établissements publics, ces dispositions ont été insérées aux articles L. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; ainsi ce sont bien les collectivités territoriales et leurs groupements qui maîtrisent le recours à cette formule juridique particulière. Ces EPCC peuvent être, en fonction de leur activité et des nécessités de leur gestion, des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux.

Un rapport sénatorial d'information a fait le bilan de trois années d'application de la loi d'origine<sup>39</sup>. Après ce rapport et toujours à la suite d'une proposition de loi sénatoriale, une modeste loi a été votée pour gommer les imperfections du dispositif envisagé de 2002 et inciter à la création de tels établissements, une quinzaine seulement ayant vu le jour jusqu'à présent<sup>40</sup>.

On retiendra d'abord la diversification des partenaires possibles de ces établissements publics : à côté de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération internationale, le conseil d'administration pourra désormais comprendre des représentants d'établissements publics nationaux, tels de grands musées et des fondations qui pourront participer financièrement au fonctionnement des établissements publics de coopération culturelle. Il s'agit de permettre, outre un partenariat entre personnes publiques, une collaboration entre personnes publiques et personnes privées.

Surtout, l'article 3, qui modifie l'article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales, assouplit les règles de composition du conseil d'administration. Si les représentants des collectivités territoriales et de l'État doivent toujours y être majoritaires, est supprimée la règle suivant laquelle le nombre de représentants de l'État ne peut être supérieur à la moitié du nombre de ceux des collectivités territoriales et de leurs groupements. En outre, le maire ne sera plus membre de droit du conseil d'administration, mais pourra en être membre à sa demande.

38. *JORF* du 5 janvier 2002, p. 309 ; voir cette « Chronique », *RFAP*, 2002, p. 178-179. Pour une analyse du décret d'application du 11 septembre 2002, voir cette chronique, *RFAP*, 2002, p. 494-495.

39. Rapport d'Ivan Renar, Sénat n° 32, 19 octobre 2005 ; pour un résumé des propositions de ce rapport, on se reportera à l'étude de David Guillard « Les établissements de coopération culturelle, premier bilan », *AJDA*, 2006, p. 183.

40. Loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, *JORF* du 23 juin 2006, p. 9427.

La décentralisation culturelle est toujours en quête de formules juridiques efficaces. On peut penser que cette loi (dont l'article 4 modifie également les conditions de nomination et le statut du directeur) permettra un meilleur fonctionnement de ce type de structures.

• **Domaine public, domaine privé, régime, extension des droits réels portant sur l'occupation du domaine public des collectivités territoriales** <sup>41</sup>

À côté du code général des collectivités territoriales créé en 1996 à droit constant, l'ordonnance du 21 avril 2006 comporte en annexe un code général de la propriété des personnes publiques (déjà appelé CGPPP, voire CG3P !). Il ne s'agit pas d'une codification à droit constant dans la mesure où une grande partie des règles applicables au domaine public comme au domaine privé, à commencer par la définition et la consistance de ces deux domaines, était d'origine jurisprudentielle. Il ne s'agira pas pour nous de reprendre l'analyse de la totalité de ce code mais seulement d'en indiquer l'architecture et d'insister sur une nouveauté concernant les droits réels consentis par les collectivités territoriales <sup>42</sup>. Entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2006, ce code sera un outil de travail très précieux pour l'ensemble de ceux qui s'intéressent au droit des collectivités territoriales.

1 – Le code débute par un « titre préliminaire » relatif à son champ d'application. L'article L. 1 définit celui-ci de manière très large : biens et droits à caractère mobilier ou immobilier appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics.

La première partie de ce code traite de l'acquisition. Dans un livre I<sup>er</sup> intitulé « modes d'acquisition », le titre I<sup>er</sup>, consacré aux « acquisitions à titre onéreux », distingue les acquisitions à l'amiable (chapitre I<sup>er</sup>) des acquisitions selon des procédés de contrainte (chapitre II). Le titre II concerne les acquisitions à titre gratuit. Quant au livre II de cette première partie, il a trait aux procédures d'acquisition.

Une fois les biens et droits acquis, ils doivent être gérés ; tel est l'objet de la deuxième partie du code. Son livre I<sup>er</sup> concerne les biens relevant du domaine public. Le titre I<sup>er</sup> a trait à l'étude de la consistance du domaine public. Après une définition de ce domaine, ses différentes composantes sont examinées : domaine public maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéronautique, hertzien puis mobilier). Le titre II comporte les règles relatives à l'utilisation du domaine public et le titre III les dispositions concernant la protection de ce domaine. Enfin, le titre IV est consacré à la sortie des biens du domaine public. Beaucoup plus bref, le livre II de cette deuxième partie — sans conteste la plus importante du code — est consacré au domaine privé ; sont contenues dans deux chapitres des dispositions relatives à sa consistance et à son utilisation. Cette partie se termine par un bref livre III contenant des dispositions communes au domaine public et au domaine privé.

La troisième partie du code est fort logiquement consacrée à la cession ; elle est articulée selon la même distinction du domaine public et du domaine privé. C'est dans cette partie (article L. 3111-1) que sont réaffirmés les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public et la dérogation à ces principes constituée par la théorie des mutations domaniales.

De beaucoup moins grande ampleur, la quatrième partie est dédiée aux « autres opérations immobilières » ; enfin, la cinquième partie comporte de nombreuses dispositions relatives à l'outre-mer et notamment à la zone des cinquante pas géométriques (livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup>).

41. Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, avec le code en annexe. *JO* du 22 avril 2006, p. 6024.

42. Pour une étude complète de ce code, voir le dossier paru à l'*AJDA* 2006, p. 1073-1106.

2 – Codifié aux articles L. 1311-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, l'article 13 de la loi 88-13 du 5 janvier 1988 avait autorisé les collectivités territoriales à consentir sur le domaine public des droits réels immobiliers sous forme de baux emphytéotiques administratifs. À l'époque, cette autorisation d'occupation constitutive de droits réels était apparue audacieuse. Depuis lors, la loi du 25 juillet 1994 (article L. 34-1 et suivants du code du domaine de l'État, aujourd'hui article L. 2122-5 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques) a permis à l'État et à ses établissements publics d'aller au-delà du bail emphytéotique, en vue d'une meilleure valorisation du domaine public, notamment sur les routes, dans les ports et aéroports. Les transferts de compétences opérés en 2004, concernant le domaine routier et certains ports et aéroports où de telles autorisations étaient possibles lorsqu'ils dépendaient de l'État et ne l'étaient plus après la décentralisation, ont imposé de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération internationale d'accorder, à côté des baux emphytéotiques, des autorisations d'occupation temporaire. Aussi, l'article 3-VII de l'ordonnance du 21 avril 2006 restructure entièrement le chapitre unique du titre I<sup>er</sup> du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales consacré à ces dispositions. Après un article L. 1311-1 réaffirmant l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public, figure une section I consacrée aux baux emphytéotiques administratifs reprenant les dispositions précédentes très peu retouchées. Mais est aussi insérée une section II « Autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels ». L'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que « les collectivités territoriales peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence ». Le titulaire possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de cette activité. Ce droit réel lui confère les prérogatives et obligations du propriétaire. Comme pour l'État, la durée de ces autorisations d'occupation, également applicables aux établissements publics de coopération internationale, ne peut excéder 70 ans. Enfin, les constructions peuvent donner lieu à la conclusion d'un contrat de crédit-bail qui comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Les articles L. 1311-6 et L. 1311-6-1 traitent du cas des cessions des autorisations d'occupation et de celui des hypothèques. L'article L. 1311-7 prévoit qu'en principe les ouvrages seront démolis à l'issue de la période de l'autorisation d'occupation. Si le maintien de ces ouvrages est accepté par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération internationale, ils deviennent de plein droit propriété de la personne publique, et ce, à titre gratuit. Une indemnisation est prévue en cas de retrait de l'autorisation. L'article L. 1311-8 exclut, évidemment, le domaine public naturel de telles autorisations d'occupation.

— Ainsi, à la faveur de l'édition du code général de la propriété des personnes publiques, le législateur délégué a, par l'ordonnance du 21 avril 2006, accordé aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics quasiment les mêmes prérogatives qu'à l'État en ce qui concerne les autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Effet de l'acte II de la décentralisation, cet assouplissement permet une meilleure valorisation économique du domaine public des collectivités territoriales.

### III – AGENTS PUBLICS

#### • De nouvelles suppressions de postes

En annonçant la suppression de 15 000 « équivalents temps plein » (ETP) dans le budget 2007, le gouvernement a suscité de nombreuses réactions critiques des syndicats. Sur le fond,

cette hausse indique une accélération notable des suppressions d'emplois dans la fonction publique de l'État puisque le nombre d'équivalents temps plein supprimés en 2005 était de 7 400 environ et devrait être de 5 300 environ en 2006. Cette annonce est bien entendu loin de l'objectif politique affiché de supprimer un départ à la retraite sur deux, ce qui impliquerait actuellement des suppressions annuelles de l'ordre de 40 000 postes. Pour le moment, ces réductions d'effectifs représente moins de 0,7 % de l'effectif total de la fonction publique de l'État. Néanmoins, le sujet est particulièrement sensible car les réductions sont très ciblées, concernant surtout le ministère des finances et le ministère de l'éducation nationale. Or il faut savoir que près de la moitié de l'ensemble des effectifs supprimés en 2006 le sont déjà dans les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La direction générale des impôts, notamment, doit supprimer 1 150 postes en 2006, 1 370 en 2007 et 1 370 en 2008. De la même façon, il est prévu de supprimer 2 740 emplois à la direction générale de la comptabilité publique. Même si le ministère souligne les contreparties, prenant notamment la forme de primes d'intéressement, les protestations se multiplient, le syndicat national unifié des impôts dénonçant en particulier la pression croissante exercée sur les agents des impôts.

Par ailleurs, le fait que la moitié des postes supprimés en 2007 le seront dans l'éducation nationale vient heurter de front des engagements politiques pris de longue date pour renforcer la politique de formation des jeunes. On peut également s'interroger sur une telle cible alors même que la crise du contrat première embauche a mis en lumière le rôle central de la collation des diplômes dans l'organisation de la vie économique et sociale. Les conditions d'un redressement budgétaire imposaient sans doute de telles mesures, car la suppression d'un emploi fait économiser 25 000 euros à l'État sur une année pleine et beaucoup plus sur le long terme étant donné le poids des cotisations sociales et des déroulements de carrière. Il semble néanmoins que cette décision ait surtout constitué un signal politique en direction de la majorité parlementaire qui exigeait depuis longtemps que la réforme de l'État accélère vraiment. De fait, la France reste toujours très timide en matière de suppressions d'emplois publics si on compare sa politique à celle d'autres pays. Par exemple, le Canada a mis en place en 2005 un scénario de réduction d'un sixième de l'ensemble de sa fonction publique. En mai 2006, la Hongrie, dont le déficit avoisine les 8 % du PIB, a annoncé la suppression de 23 % des effectifs des administrations centrales. La question demeure de savoir si les décisions concernant le budget 2007 seront réellement mises en œuvre après les élections. Si elles le sont, il s'agit peut-être d'un tournant important dans la politique de la fonction publique car ces suppressions d'emplois constituent un minimum au regard des nouvelles normes établies par la loi organique relative aux lois de finances, les responsables ministériels pouvant encore transformer des crédits de personnel en crédits de fonctionnement ou d'équipement.

#### • La notion de carrière dans la fonction publique est-elle encore pertinente ?

Les transformations actuelles de la fonction publique de l'État remettent en cause le principe d'une carrière régulière. Deux questions sont récemment venues soulever cette délicate question.

Une première interrogation naît de la gestion, ou plutôt de l'absence de gestion, des carrières des fonctionnaires « seniors » qui sont et seront de plus en plus nombreux, du fait de l'évolution démographique, mais également de la réforme des retraites qui pousse à quitter le service actif de plus en plus tard pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Le principe d'un allongement de la vie professionnelle est désormais acquis et l'âge moyen des fonctionnaires est déjà de l'ordre de 45 ans dans de grands ministères comme celui de l'économie et des finances ou celui de l'équipement. Un rapport d'étude pour le Conseil d'orientation des

retraites<sup>43</sup> vient soulever ce problème particulièrement épineux. Tout d'abord, les employeurs publics, à l'exception de la fonction publique hospitalière cherchant à conserver un personnel expérimenté difficile à remplacer (c'est notamment le cas du personnel infirmier), ne sont guère désireux de garder les seniors, et cela, au moins pour deux raisons cumulatives : parce que la recherche de gains de productivité sanctionnée désormais par la loi organique relative aux lois de finances pousse à libérer des postes pour les avancements de carrière des plus jeunes et parce que les agents âgés sont considérés comme des bouches inutiles, y compris dans la catégorie A. D'une manière générale, presque personne ne se soucie de gérer les seniors et leurs fins de carrière. Du côté des agents, l'image positive de la retraite les pousse à partir le plus vite possible, dès que les conditions requises sont réunies. Cette propension à partir est d'autant plus forte qu'elle s'accompagne souvent du sentiment de ne pas être reconnu professionnellement et de ne pas disposer des moyens pour effectuer un travail de qualité. On ajoutera à cet argument que les fonctionnaires français ne disposent pas d'une autonomie suffisante, qu'ils se méfient de leur hiérarchie comme des syndicats et qu'ils ont tendance à fuir dès que possible une relation au travail considérée comme pesante et parfois destructrice. Du reste, ce dernier point caractérise bien l'ensemble des fonctionnaires français au regard de leurs homologues européens<sup>44</sup>. Tout se conjugue donc pour favoriser des départs précoces, ce qui vient évidemment ruiner la logique économique des réformes des régimes de retraite. De plus, on est confronté au fait que les carrières se déroulent, du point de vue indiciaire, sur vingt-cinq ans à vingt-huit ans, ce qui pose très vite la question de la seconde carrière, qui n'est pas facile à organiser ni même à prévoir pour la plupart des corps de fonctionnaires.

Le rapport préconise donc de développer des actions dans quatre directions : favoriser la construction de parcours personnalisés valorisant davantage les profils de spécialistes ou de généralistes cumulant des expériences professionnelles différentes ; valoriser les compétences acquises tout au long de la carrière afin de redonner un sens au principe « méritocratique » ; modifier les rythmes des déroulements de carrière (changements d'échelons et de grades) et favoriser les concours internes ; améliorer les conditions de travail en les adaptant à l'âge des agents. Il reste que l'ensemble de ces axes de réforme repose sur le renouvellement d'une « gestion des ressources humaines de proximité professionnalisée » conduisant à faire des responsables des ressources humaines de véritables employeurs.

Au détour de ce rapport, qui vient compléter de nombreuses autres réflexions, se pose donc la question de savoir si la notion de carrière administrative a encore un avenir. Car si l'on met bout à bout toutes les propositions du rapport, on est en droit de se demander s'il ne serait pas plus facile et plus cohérent de passer tout de suite à une fonction publique d'emploi, véritablement gérée par les supérieurs hiérarchiques directs qui seraient eux-mêmes évalués en fonction de leurs compétences de gestionnaires, plutôt que de s'en tenir à une gestion « séquentielle » des carrières donnant trop de poids aux diplômes d'origine et laissant dans l'ombre les acquis de l'expérience obtenue, soit au sein du service public, soit dans les entreprises privées. Les conditions de l'égalité face à l'emploi public ont donc changé. Il n'est plus tant question de raisonner en termes de « masses » et de « groupes » que de prendre en considération les trajectoires individuelles et les motivations au travail en prenant acte d'une vérité dérangeante, mais facilement observable, à savoir que l'égalité est souvent un leurre dès lors que le concours de recrutement est passé.

43. *Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels*, groupe de travail présidé par Frédéric Tiberghien, janvier 2006. <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-597.pdf>

44. Pour un étude comparative, je me permets de renvoyer à Rouban (Luc), « L'univers sociopolitique des fonctionnaires français », *Pouvoirs*, 117, 2006, p. 39 et s.



La question des recrutements et des déroulements de carrière est également au centre des préoccupations de la fonction publique territoriale. Des conférences régionales de l'emploi et de la formation ont été déjà tenues en Ile-de-France et en Poitou-Charentes afin de préciser les besoins en recrutement sur la base de métiers précis. La transformation des recrutements ne passe pas par le recours systématique à des agents contractuels (seuls 6 % des responsables de gestion des ressources humaines estiment devoir recruter plus de 25 % de contractuels selon un rapport d'Eurogroupe<sup>45</sup>), mais par la promotion des personnels qui doivent développer leur compétence en profitant de la mobilité interne qu'on leur offre. Par ailleurs, de nombreuses voix se font entendre pour modifier la conception des concours et, parallèlement des diplômes universitaires. Alors que les premiers se concentreraient davantage sur les capacités personnelles, les seconds devraient se spécialiser davantage afin de préparer aux métiers de la fonction publique territoriale. De nouveaux masters se mettent en place notamment à travers la coopération du Centre national de la fonction publique territoriale et de l'Université de Grenoble où l'École de management va proposer un master « management et marketing des territoires ».

#### • De la théorie à la pratique : les décharges de service

S'il est bien un point aveugle, sinon un tabou, de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, c'est bien le poids des règles non-écrites, des « coutumes » administratives et autres « pratiques-maison ». Ces règles permettent généralement l'interprétation effective des textes ou viennent les remplacer lorsque les gestionnaires sont confrontés à des lacunes juridiques. Des équilibres complexes, professionnels et sociaux, sont alors bâtis sur ces arrangements qui ne sont pas nécessairement illicites. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances comme la recherche de gisements de productivité et d'emplois publics conduisent à examiner de plus près ces pratiques qui peuvent parfois venir changer les conditions de travail et les carrières.

Plusieurs rapports récents viennent très à propos soulever la délicate question des décharges de service accordées aux fonctionnaires. Déjà, en 2005, la Cour des comptes avait publié un rapport<sup>46</sup> très contesté, aussi bien par le ministère que par les syndicats, sur les décharges de service (de tous types) concernant les enseignants du second degré. Ce rapport avait conclu que le nombre de décharges pour le seul ministère de l'éducation nationale était de l'ordre de 97 000 équivalents temps plein dont 32 000 enseignants sans classe ni activité pédagogique. Un audit d'avril 2006<sup>47</sup>, mené à la demande de Bercy, conclut, quant à lui, que le nombre de décharges de service, hors décharges syndicales, serait plus proche des 28 000 équivalents temps plein. Cet audit souligne en particulier que « l'absence d'explicitation de la nomenclature des décharges et le mode informel de gestion de ses évolutions ne permettent pas d'identifier exactement l'usage réel de l'ensemble des heures de décharge ». Il rajoute quelques paragraphes plus loin que « la fiabilité des informations disponibles sur le volume des décharges attribuées dans l'enseignement public pâtit des pratiques divergentes de

45. *Le Monde*, « Villes et départements étoffent de plus en plus leur politique de recrutement », 27 juin 2006.

46. Cour des Comptes, *Rapport sur la gestion par le ministère chargé de l'enseignement scolaire des personnels détachés dans des fonctions autres que l'enseignement ou demeurant sans affectation*, communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2005. <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-Comptes/publications/rapports/enquete-personnels-educ-nat/rapport.pdf>

47. Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur les décharges statutaires des enseignants du second degré*, Paris, avril 2006.

[http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit\\_2/rapport-v2-education\\_decharges\\_statutaires.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/audit/audit_2/rapport-v2-education_decharges_statutaires.pdf)

recensement des heures par les rectorats ». Le rapport préconise de recentrer les décharges sur les seules missions de l'éducation nationale, comme le soutien aux élèves ou la formation aux nouvelles technologies, et de déconcentrer les enveloppes d'heures de décharges au niveau des académies « en fonction des projets d'établissement », ce qui est une façon de réintégrer cette pratique, aux fondements juridiques incertains, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

Un troisième rapport concerne plus particulièrement les décharges de fonctions pour activités syndicales alors même que son propos, plus vaste, prend en considération le financement global des activités syndicales<sup>48</sup>. Rappelant que « les mises à disposition, décharges d'activités de service et autorisations spéciales d'absence d'agents des trois fonctions publiques au profit des organisations syndicales sont très nombreuses », le rapport Hadas-Lebel précise qu'il faut distinguer trois situations pour la seule fonction publique de l'État. Il existe, tout d'abord, des décharges de service à caractère interministériel, pour le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique, représentant environ 71 équivalents temps plein distribués en fonction des résultats obtenus par chaque centrale syndicale aux élections professionnelles. Il existe, par ailleurs, des décharges ministérielles d'activité décidées par les ministères sur la base de circulaires (elles-mêmes prévues par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique) selon un mode de calcul faisant intervenir les effectifs, ce qui représenterait entre 5 100 et 5 400 équivalents temps plein et donc environ une aide financière de l'ordre de 156 millions d'euros par an. Il existe enfin des autorisations spéciales d'absence accordées aux représentants syndicaux pour participer à des réunions et à diverses activités de représentation syndicale. Pour le seul ministère des finances, ces autorisations équivaldraient à 195 équivalents temps plein. Sur ce terrain, les dispositions juridiques sont similaires dans les trois fonctions publiques.

En ce qui concerne les mises à disposition au profit des syndicats, la situation est beaucoup plus floue. Les textes concernant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière déterminent des plafonds de mises à disposition pour exercer des mandats syndicaux à l'échelon national (90 pour la première et 84 pour la seconde). Les frais des collectivités locales sont pris en charge par l'État (environ quatre millions d'euros par an) et ceux des établissements hospitaliers sont compensés dans leurs dotations annuelles. En revanche, le rapport souligne : « S'agissant de la fonction publique d'État, aucune disposition spécifique n'autorise des mises à disposition en faveur d'organisations syndicales. Ce n'est que par le biais des décharges de service — interministérielles et ministérielles, totales ou partielles — évoquées précédemment qu'elles deviennent possibles dans les faits et juridiquement justifiées ». Le détail des calculs et des montages ainsi réalisés semble donc difficile à établir. Dans le cadre de plusieurs scénarios, soit d'adaptation soit de mutation, le rapport Hadas-Lebel préconise donc d'établir de nouveaux textes pour encadrer ces pratiques. Il demeure que l'usage des normes juridiques permet toujours certaines libérations, notamment de qualification. Cela pose en conséquence la question de savoir si l'administration française ne repose pas trop sur un idéal juridique souvent trahi sur le terrain et s'il ne conviendrait pas plutôt de responsabiliser les gestionnaires.

48. Raphaël Hadas-Lebel, *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations syndicales professionnelles*, rapport au Premier ministre, Paris, mai 2006. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000364/0000.pdf>

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

### • Droits et libertés

#### 1) *Contrôle des autorités administratives indépendantes (AAI)*

##### a) *Rapports d'activité 2005*<sup>49</sup>

##### *Rapport de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)*<sup>50</sup>

L'année 2004 a été celle de la réforme de la loi informatique et libertés ; 2005, celle de la publication de son décret d'application du 20 octobre, qui conditionnait la mise en œuvre de certaines innovations majeures, notamment la mise en place des « correspondants informatique et libertés » et les pouvoirs de sanction de la CNIL : 79 correspondants ont été désignés auprès de 170 organismes. La commission n'a pas encore prononcé de sanction pécuniaire. Elle privilégie toujours la pédagogie, la communication et le dialogue. En revanche, elle a développé ses contrôles sur le terrain (96 ont été effectués en 2005, soit une augmentation de 113 %), procédé à 36 mises en demeure (compétence nouvelle) et signifié une dizaine d'avertissements dans le secteur de la banque et du crédit (nombre record sur une année).

Le nombre de saisines s'est stabilisé<sup>51</sup>, mais les plaintes sont en hausse. En revanche, les demandes d'accès indirect aux fichiers de sécurité, en forte augmentation en 2004, ont diminué. 3 210 vérifications ont été effectuées. Les investigations des fichiers de police judiciaire Stic et Judex ont conduit l'autorité administrative à procéder dans 44 % des cas à des mises à jour ou à la suppression de signalements erronés, manifestement non justifiés ou dont le délai de conservation était expiré. L'amélioration de ce droit d'accès constitue, avec l'information sur les droits, une des priorités de la CNIL.

Parmi les récentes évolutions auxquelles elle est confrontée figure le développement rapide des nouvelles techniques de traçage et d'identification des personnes. Les demandes d'autorisation de dispositifs d'identification biométriques constituent l'un des plus gros dossiers. La géolocalisation des véhicules des salariés est également une tendance forte.

S'agissant de ses moyens humains, un plan de rattrapage devrait, en quatre ans, la rapprocher de la moyenne européenne (quarante nouveaux postes), sans répondre totalement à ses besoins.

##### *Rapport de la Commission nationale de déontologie pour la sécurité*<sup>52</sup>

Autorité administrative indépendante créée en 2000, la Commission nationale de déontologie pour la sécurité dresse, avant le départ de son président, Pierre Truche, un rapport une nouvelle fois sévère vis-à-vis de l'institution policière. Cette commission ne peut être saisie que par l'intermédiaire d'un parlementaire ou par la Défenseure des enfants, mais le

49. Disponibles sur le site de la Documentation française ([www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)).

50. 26<sup>e</sup> rapport d'activité ; disponible également sur [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

51. 7 056 saisines (- 1 %), dont 3 834 plaintes (+ 6 % - par ordre décroissant : prospection commerciale, banque, télécommunications et travail), 1 760 demandes d'accès indirect (- 10 %) et 1 462 demandes de conseil (- 8 %).

52. Disponible également sur [www.cnds.fr](http://www.cnds.fr)

nombre de saisines est en hausse sur un an (+ 10 %, soit 121 saisines concernant 108 dossiers). Sur 68 dossiers traités en 2005, six ont été transmis au Procureur de la République.

Les saisines concernent surtout la police de la sécurité publique. Des problèmes sont, une nouvelle fois, constatés au cours des interpellations et des gardes à vue (méconnaissance des textes, ainsi la circulaire du 11 mars 2003 sur la dignité des personnes placées en garde à vue ; menottage trop systématique ; fouilles aux corps abusives...), notamment en ce qui concerne les enfants et adolescents (une nouvelle circulaire sur l'interpellation des mineurs a été signée en février 2006 à son initiative).

La police aux frontières constitue également un de ses principaux champs d'investigation. Elle publie, dans ce rapport, une étude sur cinq années de saisine concernant les mesures d'éloignement des étrangers.

#### *Rapport de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)*

Créée par la loi du 30 décembre 2004 et installée en mars 2005, cette nouvelle autorité administrative indépendante rend compte de sa première année d'activité. Au cours de celle-ci, elle a déjà enregistré 1 822 réclamations, dont près de la moitié concernent le domaine de l'emploi (45,3 %), auquel est consacrée la première partie du rapport. Celles concernant la fonction publique montrent que la pratique de l'État n'est pas exemplaire, s'agissant notamment du sort des travailleurs handicapés.

La loi « pour l'égalité des chances » du 31 mars 2006<sup>53</sup> a renforcé les moyens d'action de la HALDE, en augmentant ses pouvoirs d'investigation, en lui donnant la capacité de proposer des transactions comportant une indemnisation des victimes et, à défaut d'accord, de citer directement en justice les auteurs de discriminations.

#### *Rapport de la Défenseure des enfants*<sup>54</sup>

Ce sixième rapport permet à Claire Brisset, à quelques jours du terme de son mandat, de faire le bilan de son action depuis la création de cette autorité administrative indépendante en 2000. Dominique Versini, secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion jusqu'en 2004, lui a succédé le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

La défenseure des enfants est saisie directement d'un nombre croissant de réclamations (1 200 entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 30 juin 2005, soit un tiers de plus qu'en 2005). Mais environ un tiers sont relatives à des conflits familiaux et sont exclues de sa compétence. Depuis deux ans, celles relatives à la situation des mineurs étrangers occupent une part croissante (15 % en 2005). Le rapport dresse un bilan en demi-teinte de l'attitude de la France à leur égard et dénonce la situation des enfants enfermés dans les centres de rétention ou refoulés. En troisième lieu, viennent les conflits avec l'institution scolaire (12 %), notamment sur l'intégration des enfants handicapés. Les violences policières sont également un motif de saisine (1 %).

S'agissant des institutions mises en cause, près d'un quart des réclamations portent sur les décisions judiciaires. La Défenseure des enfants plaide pour une meilleure écoute des mineurs par l'institution judiciaire. Le rapport note aussi une forte augmentation des critiques à l'encontre de l'aide sociale à l'enfance et des autres services des départements. Les critiques formulées par Claire Brisset sur la politique d'aide sociale à l'enfance des départements, dans

53. Loi n° 2006-396, JO, 2 avril 2006.

54. Disponible également sur [www.defenseurdesenfants.fr](http://www.defenseurdesenfants.fr)

son précédent rapport, avaient fortement déplu aux sénateurs, qui avaient décidé de réduire ses crédits, marquant ainsi la fragilité de l'indépendance de ces autorités indépendantes<sup>55</sup>.

*b) Rapport parlementaire sur les autorités administratives indépendantes*

Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation dresse un bilan des 39 autorités administratives indépendantes créées depuis 1978<sup>56</sup>. C'est la première fois qu'un rapport parlementaire leur est consacré. Il critique leur prolifération et leur utilité parfois contestable, alors que leur coût est élevé ; la complexité de leur statut ; leur indépendance insuffisante, tant en ce qui concerne leurs moyens budgétaires et humains que par rapport aux entreprises et groupes de pression ; ainsi que l'insuffisance des contrôles financier et parlementaire. Il ne remet pas en cause le principe des autorités administratives indépendantes, mais estime nécessaire de les rationaliser, en contrôlant leur multiplication, en harmonisant certaines règles de fonctionnement, et en renforçant les garanties d'indépendance et le contrôle démocratique.

*2) Jurisprudence*

*Obligations de la Commission nationale informatique et libertés en cas de demande d'effacement des données du Système d'information Schengen*

Dans un arrêt de section<sup>57</sup>, le Conseil d'État a censuré le contrôle effectué par la CNIL dans le cadre du Système d'information Schengen (SIS).

La commission avait été saisie par une personne qui estimait avoir fait l'objet, à tort, d'un signalement au Système d'information Schengen par l'Allemagne et qui lui demandait la communication et l'effacement des informations la concernant. La commission avait fait savoir à cette personne que l'un de ses membres avait procédé aux vérifications demandées, en application de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, et que la procédure était terminée.

Le juge administratif a annulé cette décision et ordonné à la CNIL de reprendre la procédure de vérification en étroite coordination avec l'autorité de contrôle allemande. La commission ne pouvait, en effet, se fonder sur la seule réponse de cette autorité, selon laquelle, au terme de la vérification effectuée, rien ne s'opposait au signalement de l'intéressé. En application des stipulations de la convention du 19 juin 1990 instituant le Système d'information Schengen (article 106 et 114), elle était tenue de procéder à l'examen du signalement en étroite coordination avec l'autorité de contrôle de l'État signalant, sans que sa responsabilité puisse être transférée à celle-ci. Elle devait demander l'ensemble des informations lui permettant de procéder à ce contrôle, et, en cas de désaccord avec l'autorité requise, saisir l'autorité de contrôle commune mentionnée dans la convention.

55. V. *Le Monde*, 10 décembre 2004.

56. P. Gélard — Office parlementaire pour l'évaluation de la législation, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, Assemblée nationale/Sénat, 2006, n° 404 ; disponible sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) ; com. F. Aubert, *AJDA*, n° 23/2006, p. 1245 ; P. Roger, *Le Monde*, 27 juin 2006, p. 20. Ce rapport s'appuie sur deux études annexées à ce rapport : l'une, dirigée par M.-A. Frison-Roche, fait un bilan des AAI ; l'autre, dirigée par J.-M. Pontier les étudie en droit comparé.

57. CE, Sect., 7 avril 2006, *Skandrani*, n° 275216 ; *Droit administratif*, n° 6/2006, com. 99 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 15/2006, p. 789 ; *JCP-A*, n° 16-18/2006, Act., 327 (sera publié au *Recueil Lebon*).

*Annulation partielle des circulaires sur le « plaider-coupable »*

Après les avoir suspendues partiellement<sup>58</sup>, le Conseil d'État a annulé en partie les circulaires relatives à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dénommée le « plaider-coupable ». Le premier arrêt a un grand intérêt juridique<sup>59</sup>. Certaines juridictions l'attendaient pour mettre en œuvre cette nouvelle procédure. Après avoir admis partiellement la recevabilité du recours contre la circulaire générale du 2 septembre 2004, s'agissant des dispositions ayant un caractère impératif, le Conseil d'État censure celles qui autorisent les policiers et les délégués du procureur de la république (des citoyens membres d'associations habilitées par les tribunaux) à s'assurer auprès de la personne qu'elle est susceptible d'accepter une proposition de peine du procureur, ainsi que celles permettant aux policiers d'obtenir, dès l'enquête, une déclaration de reconnaissance de culpabilité ou d'acceptation de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. En effet, les garanties légales ne trouvent pas encore à s'appliquer et on sait que les aveux sont l'un des maillons faibles de la procédure pénale. La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ne débute que dans le bureau du procureur, et c'est à ce stade qu'elle est entourée de garanties, notamment la présence obligatoire d'un avocat. De mars 2005 à mars 2006, environ 26 000 procédures de « plaider-coupable » ont été homologuées.

Dans un second arrêt, qui n'a qu'un intérêt historique<sup>60</sup>, il annule la circulaire du 19 avril 2005 qui, malgré l'avis de la Cour de cassation, ne prescrivait la présence du procureur de la République qu'au cours de la lecture publique de l'ordonnance d'homologation, contrairement à l'article 32 du code de procédure pénale. Mais la loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 a précisé que cette présence était facultative lors de l'audience publique<sup>61</sup>.

*Légalité d'une circulaire introduisant des punitions scolaires collectives*

La circulaire n° 2004-176 du 19 octobre 2004 du ministre de l'éducation nationale relative aux procédures disciplinaires dans les établissements publics d'enseignement primaire et secondaire<sup>62</sup> introduit pour la première fois la notion de « punitions collectives ». Elle autorise un professeur à infliger une punition « pour sanctionner le comportement d'un groupe d'élèves identifiés qui, par exemple, perturbe le fonctionnement de la classe » ou, « quand les circonstances l'exigent [...] un travail supplémentaire à l'ensemble des élèves ». La Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) a déféré cette instruction au Conseil d'État, au motif, principalement, que les punitions collectives méconnaissent le principe de l'individualisation des peines, tiré des articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Tout en maintenant sa jurisprudence conférant aux punitions scolaires (à la différence des sanctions disciplinaires) le caractère de mesure d'ordre intérieur, le Conseil d'État a admis la recevabilité du recours contre une circulaire créant et réglementant de telles mesures<sup>63</sup>. Sur le fond, il a, en revanche, jugé que ces dispositions étaient légales. La première mesure vise un groupe d'élèves « clairement » identifiés. Quant à la seconde, qui frappe indistinctement toute la classe, le commissaire du gouvernement s'est appuyé sur le fait qu'elle était présentée comme un « travail supplémentaire » et devait être assimilée, non à une sanction, mais à un devoir collectif.

58. V. *RFAP*, n° 114, 2005, p. 344.

59. CE, 26 avril 2006, *Syndicat des avocats de France*, n° 273757 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; *JCP-A*, Act. 368 ; com. N. Guibert, *Le Monde*, 28 avril 2006, p. 11.

60. CE, 26 avril 2006, *Syndicat des avocats de France* n° 279832 (inédit au *Recueil Lebon*).

61. V. *RFAP*, n° 115, 2005, p. 513.

62. *BOEN* n° 39, 28 oct. 2004.

63. CE, 8 mars 2006, *Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques*, n° 275551 ; *AJDA*, n° 20/2006, p. 1107, concl., R. Keller ; *Droit administratif*, n° 6/2006, com. 97.

Malgré ses limites, cet arrêt constitue une nouvelle avancée dans l'encadrement des mesures d'ordre intérieur.

*Suspension des arrêtés « anti-bandes » du maire de Montfermeil*

Le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu deux arrêtés pris par le maire (UMP) de Montfermeil, le 7 avril 2006, interdisant, jusqu'au 30 juin 2006, aux mineurs de 15 à 18 ans de circuler à plus de trois, à toute heure, dans le centre-ville et aux mineurs de moins de 16 ans, non accompagnés d'une personne majeure, de circuler entre 20 heures et 5 heures<sup>64</sup>. Il a estimé qu'ils portaient une atteinte disproportionnée à la liberté de circulation.

Suite à ces ordonnances, des députés UMP ont annoncé qu'ils déposeraient des amendements « autorisant les couvre-feux locaux et encadrant l'interdiction des bandes errantes » au projet de loi relatif à la prévention de la délinquance présenté au Conseil des ministres le 28 juin 2006.

*Condamnation de l'État et de la SNCF pour leur rôle dans la déportation des juifs*

Le tribunal administratif de Toulouse a condamné l'État (pour les deux tiers) et la SNCF (pour un tiers) à indemniser des personnes internées, en 1944, au Camp de Drancy ou leurs héritiers, en raison du comportement des services préfectoraux et de police et de l'entreprise ferroviaire<sup>65</sup>. Il a engagé la responsabilité de l'État pour faute de service, l'administration française ayant permis et facilité une opération qui devait être normalement le prélude de leur déportation. Il a également retenu la responsabilité « pleine et entière » de la SNCF, la direction de l'entreprise n'ayant jamais émis ni objection ni protestation sur l'exécution de ces transports et les ayant effectués dans des conditions incompatibles avec la dignité de la personne humaine, sans qu'elle prouve une quelconque contrainte susceptible de justifier de tels agissements.

Le tribunal administratif a jugé qu'il n'y avait pas prescription, bien qu'il ait écarté le moyen soulevé par les requérants de l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité. S'agissant de l'État, il a appliqué la prescription quadriennale (loi du 31 décembre 1968), mais il a estimé que les requérants doivent être regardés comme ayant légitimement ignoré l'existence d'une créance qu'ils pouvaient avoir contre l'État jusqu'à l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État du 6 avril 2001 *Pelletier*<sup>66</sup>. En effet, jusqu'à cette décision, le Conseil d'État estimait que les conséquences de la législation de Vichy, annulée par l'ordonnance du 9 août 1944, ne pouvaient être imputées à l'État. En ce qui concerne la SNCF, le juge a appliqué la prescription décennale (article 2270-1 code civil), mais il a estimé que ce délai n'avait commencé à courir qu'à partir du moment où les requérants avaient disposé d'une connaissance suffisamment précise du rôle joué par la SNCF dans le transport des juifs, c'est-à-dire à partir du rapport Bachelier réalisé en 1996 à la demande de l'entreprise publique.

La SNCF a annoncé son intention de faire appel de ce jugement.

64. TA Cergy-Pontoise, ord. 5 mai 2006, *M. Mathias Ott et autres*, n° 0604077, 0604077 ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 18/2006, p. 958, B. Jérôme, *Le Monde*, 7-8 mai 2006.

65. TA Toulouse, 6 juin 2006, *M. Guidéon S. et Cts Liptetz*, n° 0104248 ; *Juris-Data* n° 2006-301928 ; *JCP-A*, n° 25/2006, 1140 ; com. M-C. de Montecler, *AJDA*, n° 21/2006, p. 1141.

66. N° 224945, 224951, 225012, 225705, 225950, 226039, 226853, 228837 ; publié au *Recueil Lebon* ; *AJDA*, n° 5/2001, p. 448, chron. M. Guyomar et P. Collin, p. 444.

### 3) Étrangers

#### *Rapport de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*

Dans son rapport 2005 <sup>67</sup>, l'OFPRA dresse un bilan positif de l'application de la loi du 10 décembre 2003 <sup>68</sup>, qui a permis de stabiliser l'activité de l'Office, et a, selon lui, opéré une « réforme maîtrisée du droit d'asile ».

L'année 2005 confirme et accentue la baisse des demandes d'asile observée en 2004 (59 221 dossiers : - 9,7 %). Toutefois, comme en 2004, si les premières demandes ont sensiblement chuté (- 15,8 %), les demandes de réexamen ont augmenté (+ 34 %) et la France demeure le premier pays destinataire des demandeurs d'asile. Il y a également une augmentation importante de la demande d'asile haïtienne (+ 61,5 %), essentiellement localisée en Guadeloupe.

S'agissant de son action, l'OFPRA estime que les premiers résultats de l'année 2004 ont été confortés en 2005, s'agissant notamment des délais de traitement des dossiers : le délai moyen a été divisé par trois entre 2003 et 2005 (deux mois et demi). Le taux d'accord en première instance a diminué (8,2 %), mais le taux global d'admission, qui inclut les décisions de la Commission des recours des réfugiés, continue d'augmenter (26,9 %). La forte hausse en 2005 est liée à l'augmentation du nombre de décisions d'annulation de la commission (+ 94 %), consécutive à l'opération de résorption des recours en instance menée en 2005. Au total, 13 770 personnes ont été placées sous protection en 2005, dont 557 au titre de la protection subsidiaire. Mais on constate une augmentation encore plus forte du nombre de déboutés (55 678 : + 40,5 %), liée au nombre important de décisions de rejet de la commission en 2005, dans le cadre de l'opération de résorption des recours.

#### *Légalité de la décision de l'OFPRA fixant la liste des pays d'origine sûrs*

La loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile a introduit la notion controversée de « pays d'origine sûr » et permet de refuser l'admission en France d'un étranger ayant la nationalité d'un tel pays (article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Le conseil d'administration de l'OFPRA a, par décision du 30 juin 2005, fixé la liste de ces pays, qui sont : le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine. Le Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) et d'autres organisations de défense des droits de l'homme ont demandé l'annulation de cette décision au Conseil d'État, en se fondant notamment sur les stipulations de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Mais le Conseil d'État a rejeté ces requêtes <sup>69</sup>, en rappelant qu'une telle disposition ne saurait exempter l'administration de procéder à l'examen individuel de chaque dossier et que cet examen doit assurer le respect des garanties qui s'attachent à la mise en œuvre du droit d'asile.

67. Disponible sur [www.ofpra.gouv.fr](http://www.ofpra.gouv.fr)

68. Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

69. CE, 5 avril 2006, *Groupement d'information et de soutien des immigrés*, n° 284706 ; com. F. Aubert, *AJDA*, n° 15/2006, p. 789 ; *JCP-A*, n° 16-18/2006, Act. 336 (sera publié au *Recueil Lebon*).



### • Procédure administrative contentieuse

#### 1) Maintien par la Cour européenne des droits de l'homme de sa jurisprudence *Kress*

La grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt très attendu, le 12 avril 2006, dans l'affaire *Martinie c/ France*<sup>70</sup>.

En premier lieu, elle devait, à nouveau, se prononcer sur la présence du commissaire du gouvernement au délibéré des juridictions administratives françaises, après la publication du décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005, qui dispose que « le commissaire du gouvernement assiste au délibéré. Il n'y prend pas part ». Or la cour a maintenu sa jurisprudence *Kress*<sup>71</sup> — qui, selon elle, condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, qu'elle soit active ou passive –, aucun motif n'étant susceptible de la convaincre qu'il faut la réformer. Malgré l'absence de consensus en son sein<sup>72</sup>, la Cour est restée sourde au « dialogue des juges » et fidèle à la théorie des apparences.

Un projet de décret, tirant les conséquences de cet arrêt, devrait modifier l'article R. 731-7 du code de justice administrative pour préciser que le commissaire du gouvernement peut assister au délibéré sauf demande contraire d'une partie. Selon le président de la Section du contentieux du Conseil d'État<sup>73</sup>, cette solution serait défendable devant la Cour, puisqu'elle a jugé qu'on ne peut plus invoquer d'atteinte au principe d'impartialité, si une faculté de récusation devant le juge national n'a pas été utilisée<sup>74</sup>. Mais il n'est pas certain que ce nouvel aménagement de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré soit jugé conforme au principe d'équité posé par la Cour<sup>75</sup>.

En second lieu, la grande chambre de la Cour européenne devait apprécier, pour la première fois, la conformité avec ce principe de la procédure devant la Cour des comptes et se prononcer sur le statut du procureur général près de cette cour (lequel n'exerce pas de poursuites, mais a un rôle proche du commissaire du gouvernement et constitue un ministère public indépendant). La Cour européenne juge que cette procédure n'offre pas toutes les garanties aux comptables, du fait, d'une part, de l'absence de publicité des débats et, d'autre part, de la place du procureur (présent à l'audience pour y exprimer son point de vue et informé préalablement de la note du rapporteur<sup>76</sup>), qui crée un déséquilibre au détriment du comptable. Elle étend ainsi au Procureur général près de la Cour des comptes sa jurisprudence relative aux ministères publics indépendants et « paraît poursuivre à l'égard du commissaire du gouvernement une "stratégie de l'encerclément" »<sup>77</sup>.

Malgré les divergences entre les juges français et européens, l'évolution de la jurisprudence administrative témoigne de l'influence croissante de la jurisprudence européenne sur la procédure administrative contentieuse.

70. N° 58675/00 ; *AJDA*, n° 18/2006, p. 986, note F. Rolin ; *RFDA*, n° 2/2006, p. 305 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 15, 2006, p. 788.

71. Cf. également CEDH, 5 juillet 2005, *Loyen c/ France*, n° 55929/00 ; *AJDA*, 2005, p. 1491 ; *RFAP*, n° 115/2005, p. 514.

72. Cf. opinions partiellement dissidentes des juges Costa, Cafisch et Jungwiert (extraits publiés dans l'*AJDA* et la *RFDA*, *op. cit.*) et déclaration de son président (le juge Wildhaber), jointe à l'arrêt, qui, malgré son opinion dissidente, s'est rallié au point de vue de la majorité.

73. B. Genevois, *AJDA*, n° 17/2006, p. 901.

74. CEDH, 22 février 1996, *Bulut c/ Autriche*.

75. Cf. R. Le Goff (secrétaire général du Syndicat de la juridiction administrative), *Le commissaire du gouvernement est mort, vive le commissaire !*, *AJDA*, n° 22/2006, p. 1211.

76. Elle avait déjà jugé que la procédure devant la Cour de cassation était incompatible avec l'article 6, § 1 CEDH, dès lors que l'avocat général avait connaissance de la note du rapporteur (CEDH, 18 mars 1998, *Reinhardt et Slimane Kaïd c/ France*).

77. F. Rolin, *op. cit.*, (note 22), p. 992.

## 2) *Soumission du commissaire du gouvernement au principe du contradictoire*

La Cour administrative d'appel de Versailles, puis le Conseil d'État, ont contribué, par deux arrêts, à la soumission progressive des conclusions du commissaire du gouvernement au principe du contradictoire, conformément à la jurisprudence *Kress*.

### *Obligation d'informer les parties, à leur demande et avant l'audience, du sens des conclusions*

La Cour administrative d'appel de Versailles a consacré, pour la première fois, comme une règle juridique, dont la méconnaissance entraîne l'irrégularité du jugement, la pratique de l'information des parties, à leur demande et avant l'audience, sur le sens général des conclusions du commissaire du gouvernement<sup>78</sup>. Cette règle, indiquée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Kress*, n'avait pas été codifiée par le décret du 19 décembre 2005, contrairement à la jurisprudence sur la note en délibéré qui permet de répliquer aux conclusions, mais elle avait été rappelée par le garde des sceaux à la suite d'une question parlementaire<sup>79</sup>.

La cour l'a rattachée, d'une part, aux « principes généraux qui gouvernent la procédure devant les juridictions administratives », d'autre part, aux stipulations de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette jurisprudence a été prolongée par celle du Conseil d'État soumettant la communication, elle-même, au principe du contradictoire.

### *Obligation d'informer les parties, avant l'audience, des modifications du sens des conclusions*

Le Conseil d'État a annulé un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy, au motif qu'après avoir communiqué, la veille de l'audience, à l'avocat, le sens des conclusions qu'il envisageait de prononcer, le commissaire du gouvernement l'a modifié lors de l'audience, sans en avoir préalablement prévenu l'avocat<sup>80</sup>. Il a jugé que cette circonstance avait porté atteinte à la régularité de la procédure, même si l'avocat avait pu produire une note en délibéré après l'audience.

78. CAA Marseille, 28 mars 2006, *Mme Schrempf*, n° 03VE004291, *AJDA*, n° 17/2006, p. 912, chron. G. Pellissier.

79. V. *RFAP*, n° 117.2006, p. 206.

80. CE, 5 mai 2006, *Mullerhof*, n° 259957 ; com. E. Royer, *AJDA*, n° 18/2006, p. 961.