



HAL
open science

Chronique de l'administration

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Luc Rouban

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2009, 3 (131), pp.615 - 637. 10.3917/rfap.131.0615 . hal-03460010

HAL Id: hal-03460010

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460010>

Submitted on 1 Dec 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

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche et Luc Rouban

Ecole nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2009/3 n° 131 | pages 615 à 637

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460147

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-3-page-615.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration.

© Ecole nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général de la Seine-Maritime
et de Haute-Normandie*

Luc ROUBAN

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

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

• **Stratégies et projets de réforme de l'État***Annonce d'une nouvelle phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP)*

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté au conseil des ministres du 13 mai 2009 le deuxième bilan d'étape de la RGPP. Si celui-ci apporte peu d'informations nouvelles par rapport à la précédente communication du 3 décembre 2008 ², le ministre a saisi cette occasion pour annoncer le lancement d'une nouvelle phase de la RGPP. Elle concernerait notamment la gestion des opérateurs de l'État et une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement.

• **Juridictions et autorités indépendantes***Rapport public du Conseil d'État 2009*

Le rapport annuel du Conseil d'État retrace l'amélioration de la productivité des juridictions administratives : la section du contentieux a été saisie de 10 250 affaires et en a

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} mai au 31 juillet 2009.

2. Voir le rapport sur www.rgpp.modernisation.gouv.fr

jugé 10 304. L'année 2008 a été marquée par l'augmentation du contentieux des élections municipales. 85 % des affaires ont été jugées par ordonnances ou par des formations réduites. Les tribunaux administratifs ont enregistré 176 313 affaires nouvelles et en ont jugées 183 811. Le délai de jugement est estimé à 12 mois et 29 jours. Les cours administratives d'appel ont reçu 27 802 dossiers et en ont jugés 27 235. Le rapport rappelle également la réforme engagée par le décret du 7 mars 2008³ ainsi que la création du tribunal administratif de Toulon après celui de Nîmes en 2007 et avant celui de Seine-Saint-Denis en 2009. Par ailleurs, le rapport fait le point de l'activité consultative du Conseil : le nombre de textes examinés est en légère baisse (1 155). En revanche le rapport constate que le volume et la difficulté des textes s'alourdissent constamment. La rénovation du site internet du Conseil d'État est annoncée à partir du 22 juin⁴.

Création de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi)

La loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet a créé la Haute autorité dite Hadopi⁵. Les controverses qui ont émaillé l'élaboration de cette loi, et qui sont loin d'être achevées, éclairées par la décision du Conseil Constitutionnel du 10 juin 2009 censurant une partie importante du dispositif envisagé, sont riches d'enseignements à propos des pouvoirs des autorités administratives indépendantes, notamment au regard des libertés publiques.

La loi a pour principal objectif la lutte contre le téléchargement illégal sur internet. Le dispositif repose sur la création de l'Hadopi, qualifiée expressément d'autorité publique indépendante et sur la mise en œuvre d'un dispositif de « riposte graduée ».

L'Hadopi présente les caractéristiques, devenues classiques, des autorités administratives indépendantes : des attributions consultatives larges dans le domaine des pratiques de l'internet et une fonction de régulation. Elle est composée d'un collège et d'une commission de protection des droits. Le collège est composé de neuf membres : trois membres en activité du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour des comptes désignés par les présidents de ces juridictions ; un membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique désigné par son président ; trois personnalités qualifiées désignées conjointement par les ministres intéressés ; deux personnalités qualifiées désignées par les présidents de chaque assemblée parlementaire. Les membres ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité. Leur mandat n'est ni révocable, ni renouvelable. Le président est élu par les membres du collège parmi les magistrats qui y siègent. La Haute autorité dispose de services placés sous son autorité et coordonnés par un secrétaire général nommé par lui. Elle remet chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement qui est rendu public. La mission de réprimer les atteintes aux droits d'auteur commises sur internet est confiée à une « commission de protection des droits » composée de trois membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes désignés par les présidents de ces juridictions.

Ce sont les pouvoirs de cette commission, qui n'est pas une juridiction, dans le processus répressif qui ont fait l'objet de la censure du Conseil constitutionnel. Si la Commission peut adresser des recommandations aux titulaires d'abonnement à internet ayant pratiqué des téléchargements illégaux, le pouvoir de suspendre l'accès à internet pour une durée de deux mois à un an assortie de l'impossibilité pour l'avenir de souscrire un autre contrat auprès d'un autre opérateur est déclaré inconstitutionnel. Une telle sanction pourrait, pour le Conseil

3. Décret n° 2008-235 du 7 mars 2008, voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, 2007, p. 409.

4. www.conseil-etat.fr

5. Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 et décisions du Conseil constitutionnel du 10 juin 2009, *JORF*, 13 juin 2009, textes n° 2, 4 et 5.

constitutionnel, conduire à restreindre l'exercice pour toute personne de son droit de s'exprimer et de communiquer librement, notamment depuis son domicile. De tels pouvoirs ne peuvent être confiés à une autorité administrative « quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions (en l'espèce, principe de proportionnalité, caractère contradictoire de la procédure) et même dans le but de protéger des droits reconnus par la loi.

Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel n'a pas exclu qu'une autorité administrative puisse exercer un pouvoir de sanction dans le cadre de l'exercice de sa mission dès lors que la protection des droits et libertés constitutionnellement garantie est assuré par la loi, ce qui n'est pas le cas pour le texte examiné.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a censuré la présomption de culpabilité résultant du fait que les poursuites viseraient le titulaire d'un abonnement à internet à charge pour lui d'établir que le téléchargement qu'on lui reproche résulte de la fraude d'un tiers. La loi a été promulguée, amputée de ces éléments essentiels et la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a présenté au conseil des ministres du 24 juin 2009 un projet de loi complémentaire qui organise le traitement judiciaire du téléchargement illégal : pouvoir de constater des infractions conféré aux agents de l'Hadopi, transmission au juge pénal, procédures simplifiées (ordonnance pénale et juge unique). La chronique de l'Hadopi n'est donc pas achevée.

• Gouvernement

*La composition du quatrième gouvernement de M. Fillon*⁶

Le remaniement ministériel qui a suivi les élections européennes⁷ a été plus important que prévu mais n'a comporté, sur le plan administratif, que des innovations de détail.

Sur le plan de la structure gouvernementale, un nouveau ministre d'État est institué en plus du ministre chargé de l'écologie qui reste le premier des ministres. Il s'agit du garde des sceaux qui, dans le passé, a fréquemment porté ce titre. Comme dans les gouvernements précédents, l'appellation de « ministre délégué » n'est pas reprise. En revanche, apparaît pour la première fois, semble-t-il, un « ministre auprès ». Il s'agit du ministre chargé de l'industrie auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Les intitulés des ministères et secrétariats d'État sont toujours aussi longs et descriptifs. Le premier des ministres est aussi celui de l'intitulé le plus long : « ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ». À part, peut-être l'adjonction de la mer, on voit mal l'intérêt de cette énumération. La garde des sceaux est ministre « de la justice et des libertés ». Le rattachement explicite de la réforme de l'État au ministère précédemment chargé seulement « du budget, des comptes publics et de la fonction publique » est une innovation d'autant plus importante que le secrétaire d'État chargé de la fonction publique n'a pas été remplacé. Le ministre de l'agriculture et de la pêche se voit également chargé de l'alimentation. L'aménagement du territoire passe d'un secrétariat d'État à un ministère à partager avec « l'espace rural ». À l'inverse, le logement, élargi à l'urbanisme, mais amputé de la politique de la ville, passe d'un ministère à un secrétaire d'État rattaché au ministère de l'écologie. Le secrétaire d'État chargé précédemment « du commerce, de l'artisanat, des

6. Pour la composition des gouvernements précédents, voir Le Clainche (M), « Le point sur la structure des gouvernements de M. Fillon », *RFAP* n° 123, 2007, p. 443-448 et cette « Chronique », *RFAP*, n° 126, 2008, p. 410 et *RFAP*, n° 129, 2009 p. 155.

7. Décret du 23 juin 2009, *JORF*, 24 juin 2009, p. 10274, texte n° 1.

petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services » étend ses attributions à la consommation, secteur qui n'a jamais été stabilisé dans l'organigramme gouvernemental. L'innovation est la création d'un secrétaire d'État « chargé des aînés » dont le décret d'attribution précise qu'il s'occupera des personnes âgées. Le secrétariat d'État aux droits de l'homme a disparu mais il est précisé que ses attributions continueront d'être exercées par le ministère des affaires étrangères. Le rattachement de la politique de la ville au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, est confirmé après avoir donné lieu à un rectificatif deux jours après la formation du gouvernement⁸. Les autres innovations des gouvernements précédents : ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, secrétaire d'État chargé du développement de l'économie numérique, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, et haut commissaire à la jeunesse sont maintenues.

Le gouvernement compte désormais 38 membres (deux ministres d'État, seize ministres, vingt secrétaires d'État). Le chiffre des quinze ministres s'éloigne d'autant plus que la nomination de divers secrétaires d'État supplémentaires (fonction publique, technologies vertes, communications) reste envisagée de même que celle de « hauts commissaires », membres du gouvernement mais chargés de missions temporaires.

• **Coordination interministérielle**

Réorganisation des instances en charge de la politique de la ville

Un décret du 14 mai 2009 renforce les pouvoirs et clarifie les rôles respectifs des différentes instances en charge de la politique de la ville⁹. Le conseil national des villes présidé par le Premier ministre est composé de vingt-cinq élus, quinze représentants d'organismes associatifs ou syndicaux et quinze personnalités qualifiées. Il dispose de larges attributions consultatives. Le comité interministériel des villes composé des ministres intéressés est chargé de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'État. Enfin, la Délégation interministérielle à la ville est remplacée par le secrétariat général du comité interministériel des villes, instance de préparation et d'exécution des décisions dont le responsable est nommé par décret.

• **Administrations centrales**

Réorganisation de la direction des affaires juridiques de Bercy

Un arrêté du 21 avril 2009 réorganise la direction des affaires juridiques des ministères chargés de l'économie et du budget¹⁰. Elle est structurée en quatre sous-directions : deux généralistes (droit privé et droit pénal ; droit public et droit européen et international) et deux spécialisées (droit de la commande publique et droit des régulations économiques).

8. *JORF*, 25 juin 2009, texte n° 1.

9. Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009, *JORF*, 15 mai 2009, texte n° 11.

10. Arrêté du 21 avril 2009, *JORF*, 5 mai 2009, texte n° 7. Deux arrêtés du même jour apportent des modifications à l'organisation de la direction générale du trésor et de la politique économique et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

• Administrations déconcentrées

Élargissement des missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR)

Un décret du 25 mai 2009 précise et élargit les missions des SGAR placés auprès de chaque préfet de région ¹¹. Outre la confirmation des compétences attachées à son rôle de secrétaire du comité de l'administration régionale et en matière de suivi des budgets des services déconcentrés, le SGAR « coordonne l'action des services régionaux de l'État et veille à l'articulation de celle-ci avec celle des services départementaux ». Les attributions sont explicitées en matière de politiques européennes, d'études, d'évaluation, d'utilisation des technologies de l'information et de la communication et de communication des services régionaux de l'État. Des missions nouvelles lui sont attribuées : il anime et coordonne l'organisation et la mise en œuvre des fonctions mutualisées des services de l'État en région (politiques communes d'achats ; stratégies immobilières ; délégation de gestion...) notamment en organisant une « plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ». Une nouvelle fonction d'adjoint du SGAR est créée. Les rôles des chargés de mission, du délégué régional aux droits de la femme et à l'égalité et du délégué régional à la recherche et à la technologie ¹² sont confirmés. Il n'est pas certain qu'un tel alourdissement de cette administration de mission soit totalement pertinent au moment de la mise en œuvre de la réforme complexe des administrations de l'État dans la région et dans le département et au moment où la crise économique et financière exige encore plus de souplesse et de réactivité du principal collaborateur du préfet dans le domaine économique.

Création d'une police unifiée de l'agglomération parisienne

Partant du constat que seulement 48 % des personnes mises en cause pour crime ou délit à Paris sont originaires de la capitale alors que plus de 20 % d'entre elles vivent dans les départements de la petite couronne, le gouvernement a décidé la création d'une police d'agglomération ayant compétence sur la zone urbaine à forte densité et irriguée par un réseau unique de transports, à l'image des organisations retenues à Londres, New York ou Tokyo. En vertu du décret du 24 juillet 2009, le préfet de police de Paris a désormais autorité sur l'ensemble des forces de sécurité et de paix publiques de Paris et des départements de Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ¹³. Ils seront regroupés au sein d'une direction interdépartementale de sécurité de proximité. L'extension géographique de compétence de la préfecture de police de Paris concerne également le renseignement, le maintien de l'ordre public et la régulation de la circulation.

Réforme de l'administration territoriale de la mer et du littoral

Le Premier ministre a, par une circulaire du 15 juin 2009, décidé d'une importante réforme des services maritimes dans une optique de meilleure adéquation de l'organisation administrative avec la réalité géographique des façades maritimes ainsi que d'une coordination plus forte entre les politiques de la mer et les politiques d'aménagements terrestres ayant un impact sur l'espace maritime. Cette organisation s'inscrit pleinement dans la logique de l'organisation à deux niveaux de la réforme de l'administration territoriale de l'État engagée

11. Décret n° 2009-587 du 25 mai 2009, *JORF*, 26 mai 2009, texte n° 9.

12. Le DRRT fait aussi l'objet du décret n° 2009-589 du 25 mai 2009, *JORF*, 26 mai 2009, texte n° 28.

13. Décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009, *JORF*, 25 juillet 2009, texte n° 19.

par les instructions des 19 mars, 17 juillet et 31 décembre 2008¹⁴. Elle s'effectue à droit constant en ce qui concerne les compétences des préfets sous l'autorité desquels les nouveaux services sont placés. Quatre directions interrégionales de la mer (DIRM) sont implantées au Havre (Manche-orientale – Mer du nord), à Nantes (Bretagne-Pays de Loire), à Bordeaux (Sud-Atlantique) et à Marseille (Méditerranée). Elles reprennent les activités des actuelles directions régionales des affaires maritimes auxquelles s'ajoutent les services des phares et balises. Elles reçoivent une mission de coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral. Elles auront un lien privilégié, notamment pour leur gestion, avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Dans les départements du littoral, dont l'activité maritime est importante, l'échelon départemental sera constitué par la direction départementale du territoire, en cours de création dans le cadre de la réforme de l'administration départementale de l'État, qui prendra le nom de « direction départementale des territoires et de la mer » (DDTM). Une délégation à la mer et au littoral sera créée en son sein. Elle sera placée sous l'autorité d'un directeur adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer, « délégué à la mer et au littoral ». Elle sera notamment chargée de relayer et de coordonner la gestion du domaine public maritime, la protection du littoral et des milieux marins.

Création des nouveaux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

La réforme de Bercy se poursuit par étapes successives conformément au programme annoncé par le ministre du budget le 4 octobre 2007 et validé par le conseil de modernisation dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Après la création de la nouvelle administration centrale en avril 2008¹⁵, un décret du 16 juin 2009 organise les services déconcentrés¹⁶. Les directions départementales des finances publiques résultent, à missions constantes, de la fusion des trésoreries générales et des directions des services fiscaux. Les directions régionales exercent les mêmes missions au département chef-lieu ainsi que quelques compétences propres : expertise économique et financière, défense économique, contrôle financier, tutelle de l'ordre des experts-comptables. Des directions spécialisées subsistent ou peuvent être créées dans des domaines fonctionnels (contrôle fiscal ; créances spéciales du Trésor ; trésorerie générale de l'administration publique – Hôpitaux de Paris). Toutes ces directions seront placées sous l'autorité d'un administrateur des finances publiques¹⁷. À l'intérieur du département, la direction anime le réseau des services des impôts et des trésoreries, notamment les nouveaux services des impôts des particuliers et les pôles de recouvrement spécialisés en cours de déploiement.

• **Établissements publics**

La réforme de l'hôpital et la création des agences régionales de santé

Après de longs débats, au Parlement et en dehors, ainsi qu'une décision du Conseil constitutionnel, la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux

14. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, n° 126, p. 413 ; n° 127, p. 609 et 610, n° 129, p. 159.

15. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2008, n° 127, p. 607 et *RFAP*, 2009, n° 130, p. 415.

16. Décret n° 2009-707 du 16 juin 2009, *JORF*, 18 juin 2009, texte n° 23 ; arrêté du 18 juin 2009, *JORF*, 27 juin 2009, texte n° 51.

17. Décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrations des finances publiques, *JORF*, 21 février 2009, texte n° 32.

territoires a été promulguée le 21 juillet 2009¹⁸. Elle comporte de très nombreuses dispositions d'importance très variable. Parmi les plus significatives, la gouvernance de l'hôpital, la création de communautés hospitalières et la création des agences régionales de santé méritent d'être signalées. L'un des enjeux d'une réforme de l'hôpital était de renforcer les pouvoirs de son directeur. Le directeur « conduit la politique générale de l'établissement ». Il est contrôlé par un conseil de surveillance qui peut être présidé par un élu ou par une personnalité qualifiée. Les communautés hospitalières du territoire seront créées par convention entre établissements publics de santé afin de mettre en œuvre une stratégie commune et de gérer en commun certaines fonctions et activités. Les agences régionales de santé sont créées selon des modalités proches de celles qui étaient prévues dès le projet de loi. Elles reçoivent une compétence large pour définir et mettre en œuvre la politique régionale de santé publique ainsi que réguler, orienter et organiser l'offre de services de santé. Ces établissements publics administratifs de l'État regroupent en une seule sept entités de l'État et de la sécurité sociale qui interviennent aujourd'hui au niveau régional et départemental. Elles sont dotées d'un conseil de surveillance présidé par le préfet de région et d'un directoire. Leur directeur général, aux larges pouvoirs, est nommé en conseil des ministres.

Création du groupement d'intérêt économique, Atout France

Dans le domaine de la promotion et de l'ingénierie touristique de la France, les pouvoirs publics ont toujours recouru à des procédés divers de partenariat entre le secteur public et les opérateurs privés. La loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques¹⁹ prévoit la création d'une nouvelle agence « Atout France, agence de développement touristique de la France », groupement d'intérêt économique (GIE) qui résulte de la fusion du GIE Maison de la France créé en 1984 et du groupement d'intérêt public ODIT (observation, développement et ingénierie touristique) France. Elle assurera à la fois des missions d'ingénierie touristique, d'observation économique et de promotion.

• Administration consultative

Création de l'autorité environnementale

En application de l'article L. 122 –1 du code de l'environnement, lui-même transposé de la législation européenne, les évaluations des impacts environnementaux des grandes opérations sont soumises à l'avis d'une « autorité compétente en matière d'environnement » distincte de l'instance de décision. À cet effet, le décret du 30 avril 2009 crée notamment une formation d'autorité environnementale au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette autorité environnementale est composée de dix membres permanents du Conseil général et de cinq personnalités qualifiées. Elle interviendra pour donner son avis, qui sera rendu public, sur les opérations réalisées par le ministère ou par un organisme placé sous sa tutelle²⁰.

18. Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, *JORF*, 22 juillet 2009, p. 12 184.

19. Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009, *JORF*, 24 juillet 2009, texte n° 1.

20. Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009, *JORF*, 3 mai 2009, texte n° 12.

Procédure d'urgence et suppression des commissions

Le décret du 8 juin 2006²¹ prévoit une procédure radicale d'allègement des procédures consultatives. À défaut de confirmation, les commissions administratives à caractère consultatif placées auprès des autorités de l'État et des établissements publics administratifs de l'État devaient être supprimées à compter du 8 juin 2009, 24 heures.

Un décret du 4 juin 2009 vient compléter et nuancer ce dispositif sur plusieurs points essentiels²². En premier lieu, des précisions sont apportées pour délimiter le champ d'application des mesures générales de suppressions. Elles ne s'appliquent ni aux commissions composées exclusivement d'agents de l'État – ce qui était déjà prévu – ni aux instances d'étude ou d'expertise, ni aux organismes créés au sein des établissements publics administratifs de l'État. En second lieu, le décret instaure une procédure d'avis implicite et une procédure d'urgence de droit commun. Désormais l'avis d'une commission administrative sera réputé rendu en l'absence d'avis exprès émis par elle dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine. En cas d'urgence, le délai peut être fixé à quinze jours par le Premier ministre ou le ministre compétent ; en cas d'extrême urgence, le délai peut être fixé « à une durée inférieure ». Un délai supérieur, d'un maximum de dix semaines, peut être prévu par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres.

Enfin, et surtout, le décret du 4 juin 2009 prévoit un mécanisme dérogatoire pour proroger, par décret, pour une durée de cinq ans, des commissions qui devraient être supprimées automatiquement en application du texte de 2006. Cette faculté a été immédiatement mise en œuvre par une vingtaine de décrets du 6 juin 2009 qui prorogent plusieurs centaines de commissions²³. Les nouvelles dispositions ont prévu, par exemple, de faire survivre l'observatoire économique de l'achat public et les commissions consultatives de règlement amiable des différends ou litiges relatifs aux marchés publics, la commission supérieure de codification, le conseil national de la vie associative, le conseil national de la protection de la nature, le conseil national de la sécurité routière, le conseil national de la vie lycéenne, le haut conseil à l'intégration, mais aussi le comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens, la commission consultative relative à la réception des betteraves dans les sucreries et distilleries, la commission consultative permanente d'œnologie, le comité des médaillés de la jeunesse et des sports, la commission d'aide à l'écriture et à la réécriture des scénarios... Il n'est donc pas certain, bien que le communiqué du Conseil des ministres du 3 juin 2009 annonce la suppression de 211 commissions sur 545 créées par voie réglementaire, que les bonnes intentions exprimées par le Premier ministre dans une circulaire du 8 décembre 2008 soient réellement suivies d'effet²⁴.

• **Politiques innovantes**

L'institutionnalisation du médiateur du crédit

On a déjà relevé dans cette chronique les multiples innovations administratives issues de la mobilisation des pouvoirs publics face à la crise financière puis économique : création de structures financières pour recapitaliser les banques et leur apporter la garantie de l'État ;

21. Décret n° 2006-67 du 8 juin 2006, *JORF*, 9 juin 2006 et cette « Chronique » ; *RFAP*, n° 119, 2006, p. 569.

22. Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009, *JORF*, 5 juin 2009, texte n° 1.

23. Décrets n° 2009-619 à 2009-635 du 6 juin 2009, *JORF*, 7 juin 2009, textes n° 1 à 21.

24. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 129, 2009, p. 161.

création d'un ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance et aménagement d'un dispositif particulier de suivi, création des commissaires à la réindustrialisation²⁵.

L'institution la plus originale est incontestablement la médiation du crédit qui intervient avec succès pour aplanir les relations entre les entreprises et les banques depuis une dizaine de mois sans avoir été juridiquement créé. On pouvait s'attendre à une institutionnalisation par décret. C'est en définitive un accord de place conclu entre le ministère de l'économie, le médiateur du crédit aux entreprises, le gouverneur de la Banque de France et le comité exécutif de la Fédération bancaire française, le 27 juillet 2009 à l'Élysée qui apporte une base juridique à la nouvelle institution. Ses attributions, progressivement élargies des relations bancaires, à l'assurance-crédit et à la recherche de fonds propres, sont consacrées, de même que les engagements des professionnels à son égard. Ses pouvoirs restent ceux d'un expert, amiable compositeur, qui cherche à rapprocher les positions divergentes et à proposer des solutions adaptées. Le dispositif repose d'abord sur le médiateur lui-même, « personnalité qualifiée », qui sera ultérieurement nommée par décret du Président de la République sur proposition du ministre chargé de l'économie après avis du Gouverneur de la Banque de France auxquels il rend compte de son activité. Il est assisté d'un directeur général de la médiation, de sept médiateurs délégués, d'une équipe d'une trentaine d'analystes et de consultants, de 105 comptoirs de médiateurs départementaux dirigés par les directeurs départementaux de la Banque de France relayés par un réseau de 800 tiers de confiance. L'accord prévoit que ce dispositif fonctionnera jusqu'au 31 décembre 2010 sous réserve d'une éventuelle prorogation. Pour la suite, une médiation « allégée » pourrait être confiée aux services locaux de la Banque de France. La médiation a traité près de 10 000 dossiers avec un taux de succès de plus de 65 %²⁶.

L'État et les restructurations industrielles

La crise économique consécutive à la crise financière de l'automne 2008 continue de mobiliser les pouvoirs publics et de susciter des innovations dans les structures et les politiques publiques. Après la création des commissaires à la réindustrialisation²⁷ et du fonds national de revitalisation des territoires, l'État assume le retour d'une politique industrielle volontariste. Cette dernière a notamment fait l'objet d'un discours du Président de la République aux commissaires à la réindustrialisation le 4 mai²⁸, d'une circulaire du Premier ministre du même jour et de multiples actions du nouveau ministre de l'industrie. Sur le fond, le mot d'ordre est d'anticiper, d'accompagner, de réindustrialiser. Sur l'organisation, au niveau national, une cellule placée auprès du ministère de l'industrie regroupe les trois services concernés du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi : le comité interministériel de restructurations industrielles (CIRI), la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Au niveau local, les dix commissaires à la réindustrialisation sont chargées, sous l'autorité des préfets, de coordonner l'action de l'État dans les bassins d'emploi en difficulté. La circulaire du Premier ministre précise leurs missions et décrit les principaux outils permettant d'accompagner les restructurations.

25. Voir cette « Chronique », « L'administration et la crise du crédit », *RFAP*, 2008, n° 128, p. 824 ; sur la création du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le médiateur du crédit et la mobilisation des services de l'État, *RFAP*, 2009, p. 155 et 158, sur le suivi du plan de relance, *RFAP*, 2009, n° 13011 – Voir aussi la « Chronique du secteur économique », *RFAP*, 2008, n° 128, p. 844 et 2009, n° 129, p. 185.

26. voir www.mediationducredit.fr

27. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2009, n° 130, p. 415.

28. Voir également le dossier du Président de la République à Saint Quentin le 24 mars et la communication au conseil des ministres du 15 avril 2009 sur le rôle de l'État dans les restructurations industrielles.

• Gestion publique

Mesure de la pauvreté

Une intéressante illustration de la pénétration de la direction par objectifs dans la gestion des interventions publiques est donnée par un décret du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté²⁹. Le principe d'un objectif quantifié de réduction de la pauvreté est fixé par l'article L.115-4-1 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 1^{er} décembre 2008. Le nouvel article R 115-5 du même code et son annexe institue un tableau de bord de suivi de cet objectif, décomposé en onze objectifs thématiques de lutte contre la pauvreté (lutter contre la pauvreté des enfants, des jeunes, des personnes âgées, des personnes qui sont sans emploi...). À chacun de ces objectifs est associée une batterie d'indicateurs avec leur mode calcul, soit 38 au total tels que le « taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps », le taux de travailleurs pauvres, la part de personnes en difficulté de lecture, le nombre de ménages surendettés...

Les comptes de l'État pour l'année 2008

Le projet de loi de règlement des comptes de l'État pour l'année 2008 a été présenté au conseil des ministres du 27 mai 2009³⁰. Outre la détérioration attendue du déficit budgétaire et la diminution des effectifs de l'État (environ 28 000 équivalents temps plein), la loi de règlement présente pour la troisième fois les résultats tirés de la comptabilité patrimoniale de l'État prévue par la loi organique relative aux lois de finances. Le bilan de l'État au 31 décembre 2008 fait apparaître un actif net de 639 milliards d'euros qui traduit un enrichissement de l'État lié à la valorisation d'actifs non pris en compte les années précédentes : quotas d'émission de gaz carbonique, spectre hertzien. En revanche, le passif qui s'établit à 1 325 milliards d'euros, a augmenté en raison de l'évolution de l'encours de la dette financière. Le ministère du budget rappelle que la situation nette négative ne peut être comparée à celle d'une entreprise en raison des spécificités de l'État, en particulier l'absence de capital social et l'impossibilité de valoriser le principe actif de l'État : le droit de lever l'impôt. Le projet comporte en annexe les rapports annuels de performance (RAP) établis par chacun des responsables de programme. 88 % des indicateurs prévus dans les programmes d'amélioration de la performance ont pu faire l'objet d'une comparaison avec les années précédentes (49 % en 2006 et 80 % en 2007), 65 % indique une évolution positive et 23 % ne montrent pas d'amélioration.

Ces comptes ont été, pour la troisième année consécutive, certifiés par la Cour des comptes qui a formulé – comme l'année dernière – douze réserves dont neuf qualifiées de substantielles (relatives, par exemple, au système d'informations financières et comptables, aux dispositifs de contrôles et d'audit internes, aux actifs du ministère de la défense, au patrimoine immobilier...) tout en reconnaissant les progrès accomplis dans la démarche d'amélioration de la qualité et de l'exhaustivité des comptes de l'État³¹.

29. Décret n° 2009-954, *JORF*, 21 mai 2009, texte n° 8.

30. La loi de règlement pour 2008, loi n° 2009-933 du 10 août 2009 a été publiée au *JORF* du 11 août 2009, texte n° 1.

31. Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu le 30 juin ses conclusions sur la certification des comptes de la sécurité sociale. Les comptes de la branche assurance-maladie et, pour la première fois, ceux de la branche recouvrement ont été certifiés avec des réserves ; ceux des branches vieillesse et famille ne sont pas certifiés.

- **Marchés et contrats**

Rénovation des procédures de recours

Une ordonnance a transposé, conformément à la loi d'habilitation du 28 juillet 2008, la directive européenne du 11 décembre 2007, dite directive « recours »³². Cette ordonnance rénove le référé précontractuel et crée un référé contractuel. Ces recours sont ouverts pour des manquements graves aux obligations de publicité et de mise en concurrence. L'introduction d'un recours en référé avant la signature du contrat est désormais suspensive.

Le nouveau référé contractuel permet au juge d'intervenir en urgence après la signature du contrat. Il dispose du pouvoir d'annuler un contrat, d'en abrégier la durée ou d'infliger de lourdes sanctions financières. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des contrats de la commande publique, y compris les délégations du service public.

II – AGENTS PUBLICS

- **La loi sur la mobilité et le parcours professionnel des fonctionnaires**

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 sur la mobilité et le parcours professionnel des fonctionnaires était attendue depuis longtemps car le projet avait été déposé devant le bureau du Sénat en urgence en avril 2008. Ce texte a pour objet principal de modifier la gestion des ressources humaines dans la fonction publique afin d'accompagner la Révision générale des politiques publiques. Cette dernière, supprimant et fusionnant de nombreux services, conduit naturellement à se poser la question de savoir comment fluidifier les parcours professionnels et supprimer, sinon les blocages corporatifs, du moins les contraintes juridiques pesant sur l'affectation des personnels. La loi vient également offrir des moyens juridiques d'accompagner la réduction des effectifs en associant l'idée de la mobilité à celle de la reconversion professionnelle.

À ce titre, la loi comprend trois ensembles de dispositions qui viennent modifier la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique.

Un premier ensemble concerne l'instauration d'un véritable droit à la mobilité. Il s'agit de simplifier les possibilités de détachement et d'intégration d'un corps à l'autre pour des emplois de niveau comparable, chose apparemment évidente mais qui exigeait jusqu'ici de surmonter de nombreux obstacles juridiques et pratiques. Sur le plan juridique, les statuts particuliers à chaque corps ne permettent pas toujours l'intégration d'un agent venant d'un autre corps. Sur le plan des pratiques professionnelles, il est fréquent que les gestionnaires ne souhaitent pas voir partir leurs agents surtout en période de pénurie de postes. Quant aux agents, leur volonté de mobilité est souvent réfrénée par le fait que les régimes indemnitaires ne sont pas les mêmes d'un ministère ou d'un établissement public à l'autre. Au total, le fait est avéré que la mobilité est très faible au sein de la fonction publique de l'État puisque environ 5 % des agents servent ailleurs que dans leur corps d'origine. Par ailleurs, les flux d'échanges entre la fonction publique et le secteur privé restent eux-mêmes très limités : entre 1998 et 2004, 4 % des agents publics sont partis travailler dans le privé alors que moins de 3 % des salariés du secteur privé sont devenus des agents publics.

32. Ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009, *JORF*, 8 mai 2009, texte n° 1.

L'article premier crée ainsi une possibilité d'intégration dans un corps pour les agents qui y sont détachés après une période de cinq ans. Cette intégration devra être proposée par les administrations aux fonctionnaires. Cette disposition a pour effet de supprimer toutes les situations souvent très confuses nées du fait que les agents détachés voyaient leur carrière définie par les règles de leur corps d'origine alors qu'ils n'y travaillaient plus. Cet article renforce également les dispositions de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 en généralisant la possibilité de détachement dans tous les corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques pour autant que ce détachement se fasse à « niveau comparable », soit au regard des conditions de recrutement, soit au regard des missions, ce qui permet une appréciation large de cette comparabilité. Seuls les corps qui comportent des attributions d'ordre juridictionnel échappent à ce nouveau dispositif, ce qui permet de laisser au Conseil d'État et à la Cour des comptes une plus grande marge de manœuvre dans leur politique de recrutement. L'article premier instaure également une intégration directe d'un corps ou d'un cadre d'emplois à l'autre, dans les mêmes conditions de classement que le détachement, procédure soumise seulement à l'autorisation de l'administration d'origine. Cette intégration directe n'est cependant pas possible pour tous les corps qui recrutent au tour extérieur, puisque cela aurait alors créé deux voies d'accès parallèles et court-circuité les procédures internes de recrutement par le tour extérieur. On peut donc en déduire que les agents ne pourront pas intégrer le corps des administrateurs civils par voie d'intégration directe, ce qui limite évidemment la portée des mesures envisagées pour favoriser la mobilité des cadres A.

Le champ d'application du droit à la mobilité est très large puisque la loi autorise désormais des détachements simplifiés (c'est-à-dire sans condition d'ancienneté et sans stage probatoire) de la fonction publique militaire vers la fonction publique civile, ce qui vient faciliter les reconversions professionnelles liées notamment à la fermeture de nombreux sites de la défense. L'article 3 de la loi ouvre de manière symétrique la possibilité pour les fonctionnaires civils de rejoindre la fonction publique militaire par voie de détachement. L'article 4 crée apparemment un véritable « droit au départ » des fonctionnaires puisqu'il dispose que les administrations ne pourront s'opposer au départ d'un agent demandant une mobilité dès lors que l'administration d'accueil accepte le principe de ce mouvement. La seule obligation est alors celle d'un préavis déposé par l'agent concerné qui serait généralement de trois mois (mais extensible jusqu'à six mois dans certains corps). Néanmoins, une lecture attentive du premier alinéa montre que l'administration d'origine peut toujours s'opposer à cette mobilité, soit pour des raisons tenant aux nécessités du service, soit en considération des avis donnés par la commission de déontologie lorsqu'il s'agit de départs vers le secteur privé. Si cette seconde limite se comprend facilement, la réserve relative aux nécessités du service laisse entendre que le « droit au départ » n'existe toujours pas car il sera toujours très facile pour les administrations d'invoquer cette raison de refus. Le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, M. Bénisti, avait d'ailleurs soulevé cette objection, mais celle-ci n'a pas débouché sur un amendement. On peut légitimement penser qu'en période de réduction des effectifs les administrations seront très préoccupées de ne pas voir leurs meilleurs éléments partir. Et il est peu probable que les tribunaux administratifs puissent contrôler ce qui relève du domaine discrétionnaire de l'autorité hiérarchique, sauf abus évident.

Un second ensemble de mesures concernent plus directement la question des restructurations de l'appareil administratif de l'État. L'article 6 de la loi élargit le champ des exemptions au remboursement des coûts dû à l'administration d'origine lorsqu'un de ses agents est mis à disposition. Désormais, les collectivités locales comme les hôpitaux pourront accueillir des fonctionnaires en disposition tout en ne remboursant pas la totalité de leur coût. Cette exemption est cependant limitée dans son montant (la moitié des coûts) et dans sa durée (un an). D'après le rapporteur de la loi, cette disposition aurait pour objectif de mettre à

disposition des collectivités locales pour une durée limitée des fonctionnaires de l'État dont l'emploi aurait été supprimé. Par ailleurs, l'article 6 institue une compensation financière au profit de l'agent afin que son montant de primes soit égal à celui qui existe pour son emploi dans l'administration d'accueil. Cette disposition, de nature égalitaire, conduit à s'interroger néanmoins sur sa compatibilité avec la politique menée au profit de la variation personnalisée des rémunérations en fonction des résultats.

L'article 7, au cœur du débat parlementaire mais également de la loi, institue quant à lui une procédure de « réorientation professionnelle » des fonctionnaires de l'État lorsque leur emploi aura été supprimé. L'administration doit établir un « projet personnalisé d'évolution professionnelle » afin de lui permettre d'occuper un emploi de même niveau dans une autre administration (de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements hospitaliers) ou bien un emploi dans le secteur privé. Les propositions faites par l'administration doivent être fermes et précises et correspondre aux fonctions occupées précédemment ou bien à celles prévues par le statut particulier du cadre d'emplois. Pendant la réorientation, le fonctionnaire est obligé de suivre des formations et des actions d'évaluation de ses compétences professionnelles. Il doit par ailleurs rendre compte tous les six mois de sa « recherche active d'emploi ». Il peut par ailleurs être appelé à effectuer des missions temporaires pour le compte de son administration pendant cette période de réorientation. L'agent se verra offrir jusqu'à trois offres d'emplois équivalents, et de manière compatible avec sa vie de famille et son lieu de résidence. En cas de refus de ces trois propositions, il sera mis en disponibilité d'office, c'est-à-dire qu'il ne sera plus rémunéré même s'il garde un lien juridique avec la fonction publique.

L'article 7 de la loi est donc fondamental car il exprime la nouvelle philosophie de la réforme de l'État. La procédure de réorientation professionnelle rapproche sensiblement les fonctionnaires des salariés du secteur privé puisqu'elle est assortie d'obligations et d'une sanction qui est celle du licenciement « économique ». On comprend que l'ensemble des syndicats consultés dans le cadre du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État comme dans celui du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale aient rejeté cette disposition. Les débats entre le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, d'une part, et les membres de l'opposition parlementaire, d'autre part, se sont également focalisés sur l'article 7. Il est vrai que plusieurs garanties ont été apportées à l'utilisation de cette réorientation professionnelle à la suite d'amendements pris à l'initiative de la commission des lois du Sénat : comme le fait remarquer plusieurs fois le ministre, un refus systématique de trois postes précis correspondant aux fonctions précédentes et tenant compte des contraintes familiales peut être le signe d'une mauvaise volonté de la part de l'agent concerné. Cependant, cette procédure, dont le détail ne sera connu qu'à travers les futurs textes réglementaires, soulève un certain nombre de questions.

Tout d'abord, le texte est très ambigu sur certains points centraux. Sur son champ d'application : la loi dispose « qu'en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs, le fonctionnaire peut être placé en situation de réorientation professionnelle dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé ». Les fonctionnaires pourront donc être mis d'office en situation de réorientation dès lors que leur emploi est « susceptible » d'être supprimé, ce qui est évidemment très large, l'appréciation de cette possibilité étant réservée à l'autorité hiérarchique (sans intervention des organes de concertation). Par ailleurs, si les obligations des fonctionnaires sont bien définies, celles des administrations sont bien plus vagues : l'administration établit un projet personnalisé d'évolution professionnelle qui « a pour objet de faciliter » l'affectation dans un autre emploi ; elle garantit à l'agent un suivi personnalisé ainsi qu'un « appui dans ses démarches de réorientation ». La « démarche de réorientation » relève donc de la seule responsabilité de l'agent même si l'administration « doit faire diligence pour l'affecter dans

un nouvel emploi ». La lecture de ces diverses phrases laisse planer un doute sur la logique de la réorientation professionnelle : s'agit-il de laisser l'agent chercher lui-même un autre emploi (ce que semblent confirmer l'obligation semestrielle de rendre compte des démarches effectuées ou bien l'expression « recherche active d'emploi ») ou bien de le réaffecter au mieux le plus vite possible, ce qui limitera évidemment la palette des choix et le temps consacré à chacun ?

On en vient alors au fond de la question, c'est-à-dire celle des pratiques. La mise en place de ce dispositif demande, pour qu'il puisse produire ses effets, une véritable mobilisation des services de gestion des ressources humaines qui devront, de surcroît, disposer d'un vaste flux d'informations concernant tous les postes disponibles y compris dans les collectivités locales, les hôpitaux voire le secteur privé. Or de nombreux fonctionnaires se plaignent d'avoir le plus grand mal à retrouver un poste lorsqu'ils reviennent de détachement, du moins un poste équivalent à leurs fonctions précédentes (c'est notamment le cas des fonctionnaires experts détachés auprès de l'Union européenne ou des fonctionnaires de retour des organisations internationales) et de compter sur leurs propres ressources pour se faire réaffecter. La question qui se pose n'est donc pas seulement juridique. La mise en œuvre réaliste de cette loi va imposer de renforcer considérablement les capacités des services de gestion des ressources humaines qui devront eux-mêmes rendre compte de leurs efficacité (on sait ce qu'il est advenu de la défunte Agence nationale pour l'emploi qui était elle-même chargée de faire le même travail pour les salariés du secteur privé). Le risque est donc grand de voir se développer une gestion des ressources humaines à plusieurs vitesses selon les capacités réelles des divers ministères.

L'article 7 permet donc deux lectures de la loi du 3 août 2003. Dans une première lecture, de nature politique, on peut y voir un outil de privatisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique s'intégrant à la logique développée par le rapport Silicani³³. La loi viendrait mettre un point final à la garantie de l'emploi des fonctionnaires. Certes, le régime juridique antérieur ne prévoyait pas une telle garantie, puisqu'un fonctionnaire refusant un poste en réaffectation à la suite de la suppression de son précédent emploi pouvait être considéré en « abandon de poste » et donc révoqué. Mais cette mesure n'était jamais appliquée. *De facto*, on s'arrangeait. La loi du 3 août 2003 vient donc réduire la marge de manœuvre et de négociation au profit d'une clarification juridique. C'est peut-être là que réside la véritable portée de cette « privatisation » puisque les arrangements pratiques cèdent la place au droit.

Une seconde lecture de cette loi peut cependant ne conduire qu'à y voir un texte de circonstances destiné à organiser la réduction des effectifs dans une période de crise financière. On pourra sans doute également y déceler les moyens supplémentaires que l'État se donne pour transférer aux collectivités locales (les départs vers le secteur privé paraissent bien plus difficiles à réaliser) une partie de sa charge en personnel quitte, dans le cadre de la réforme de la décentralisation, à leur confier de nouvelles missions. Dans cette perspective, il s'agira seulement de réaffecter le personnel sans réellement mettre en cause leur statut professionnel. À l'appui de cet argument, les articles 8 à 11 de la loi, modifiant la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, tentent d'encadrer les pratiques locales en matière de gestion du personnel puisqu'ils contraignent les collectivités locales ayant pour dessein la suppression d'un emploi à envisager au préalable un reclassement, à motiver la suppression des emplois et à rechercher des possibilités de placement de même niveau au sein d'autres collectivités locales. En revanche, les articles 12 et 13 renforcent l'encadrement de la réorientation professionnelle opérée par les centres de

33. Voir notre « Chronique » dans le numéro 127 de la *RFAP*.

gestion de la fonction publique territoriale après suppression d'emploi en spécifiant, d'un côté, leurs obligations (identiques à celles des administrations de l'État), mais en prévoyant, de l'autre, que les fonctionnaires ne respectant pas leurs obligations pourront ne plus être pris en charge.

Un troisième ensemble de mesures vient fluidifier la gestion des personnels dans les trois fonctions publiques.

La première mesure, prévue par l'article 14, est d'autoriser à titre expérimental le cumul de plusieurs emplois à temps non complet. Cette possibilité avait déjà été ouverte par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 (dite « loi de modernisation de la fonction publique »³⁴), pour les zones de revitalisation rurale, ce qui devait permettre d'assurer notamment, et avec l'accord des fonctionnaires concernés, les services publics dans les zones rurales où les bureaux sont fermés une partie de la semaine. Cette mesure n'avait jamais été mise en œuvre en l'absence du décret en Conseil d'État qui devait l'organiser. Cette fois, la loi est d'application immédiate et le principe du cumul d'emplois à temps non complet est élargi à toutes les situations dès que le besoin s'en fait sentir. Toujours organisé sur la base du volontariat, ce cumul peut être effectué dans les trois fonctions publiques. Néanmoins, les fonctionnaires concernés devront effectuer au minimum un mi-temps dans leur corps d'origine.

Mais c'est dans le chapitre II de la loi que l'on trouve de véritables innovations en matière de recrutement. Tout d'abord, l'article 20 vient ouvrir la possibilité de recruter dans la fonction publique de l'État des agents contractuels afin d'assurer le remplacement d'un fonctionnaire absent (congé maladie, congé maternité, *etc.*), possibilité qui était déjà ouverte dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières. Ensuite, et cette disposition sera sans doute au cœur de bien des controverses, la loi autorise dans son article 21 le recours à des agences d'intérim privées afin de faire face à des besoins temporaires de personnel. Le rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale a justifié cette mesure par le fait qu'elle soulageait les administrations du soin d'organiser elles-mêmes le recrutement et qu'elle évitait également d'institutionnaliser la précarité en maintenant un nombre important d'agents contractuels. Cette possibilité est reconnue de manière très large puisque ce recours à l'intérim est prévu aussi bien dans les cas de remplacement, de vacance d'emploi que de « besoins occasionnels ou saisonniers ». La durée de principe de cet intérim sera de dix-huit mois sauf cas spécifiques. La question qui se posait était bien entendu de savoir comment intégrer un personnel de droit privé et destiné à le rester dans le cadre juridique et professionnel de la fonction publique. Tous les postes ne seront pas ouverts à l'intérim, en commençant par ceux qui, amenant à contrôler les entreprises, pourraient entraîner une prise illégale d'intérêt puisque les intérimaires iront par la suite travailler pour diverses entreprises. Des textes réglementaires doivent être pris afin d'exclure un certain nombre de postes de l'intérim.

La loi contient enfin un certain nombre de dispositions techniques permettant de régulariser les effets de la mobilité et des restructurations notamment la reprise automatique des contrats de droit public (et de l'ancienneté) en cas de transfert de l'activité d'une personne morale de droit public à une autre, ce qui n'est qu'une extension du droit commun du travail mais vient corriger un déficit juridique car les fusions ou les disparitions de services ou d'établissements publics créaient jusqu'ici des situations difficiles pour les agents contractuels devant souvent renégocier un nouveau contrat de travail.

On peut également remarquer que l'article 26 vient aligner le droit de la fonction publique sur le droit communautaire puisque les concours internes de la fonction publique

34. Voir notre « Chronique » dans le numéro 121-122 de la *RFAP*.

seront désormais ouverts aux agents originaires d'un État membre de l'Union. L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants de l'Union européenne n'avait été que partielle puisque les lois n° 91-715 du 26 juillet 1991 et n° 2005-846 du 26 juillet 2005 ne concernaient que les concours externes. Il est vrai que la Cour de justice de Luxembourg avait jugé, dès le 23 juillet 1994 dans un arrêt *Scholz*, que l'impossibilité de valider des périodes d'emploi dans une administration d'un autre État-membre était constitutive d'une discrimination contraire au principe de libre circulation des travailleurs. Dès lors que l'expérience professionnelle confère des droits et notamment à passer des concours internes, l'ouverture de ces derniers s'imposait. La commission assurant l'examen de l'équivalence des diplômes sera également chargée d'apprécier l'équivalence des expériences professionnelles.

Enfin, l'article 27 vient supprimer toutes les limites d'âge qui subsistaient pour le recrutement par concours. L'ordonnance n° 2005-901 du 1^{er} août 2005 avait déjà supprimé la plupart des limites d'âge, qui concernaient pour l'essentiel la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, mais avait préservé la possibilité pour les statuts particuliers des corps de maintenir cette limite dès lors que le recrutement était suivi d'une période de formation d'au moins deux ans (ce qui concernait au premier chef les candidats à l'ENA qui ne devaient pas avoir plus de 28 ans). On considérait en effet qu'une scolarité obligatoire s'accompagnait d'un engagement de servir l'État pendant une durée minimum (fixée à dix ans), ce qui devait naturellement conduire à ne recruter que des candidats assez jeunes. La suppression de toute limite d'âge permet d'ouvrir potentiellement les viviers de candidats aux emplois de cadres et constitue la conséquence logique d'un nouveau système de fonction publique plus ouvert. On pourra évidemment y voir la confirmation que les emplois de fonctionnaires, y compris de hauts fonctionnaires, s'inscrivent désormais dans une perspective de mobilité.

• Les effectifs de la fonction publique

Alors même que le déficit public pour 2009 devrait atteindre les 6 % du Produit intérieur brut, aggravé par les mauvaises recettes fiscales, les effectifs globaux des trois fonctions publiques en France ont augmenté de 0,8 % entre fin 2006 et fin 2007 selon le rapport annuel de la Direction générale de la fonction publique³⁵. Il est vrai que le décalage statistique de deux ans ne permet pas de disposer des derniers chiffres. On peut cependant mesurer les effets d'inertie sur longue période qui sont tout de même assez révélateurs. En effet, si la fonction publique de l'État a connu une réduction de 2,4 % de ses effectifs essentiellement concentrée dans les ministères (-3,5 %), le ministère le plus touché étant celui de l'éducation nationale, la fonction publique hospitalière a vu les siens augmenter de 1,6 % et la fonction publique territoriale a continué son expansion puisque le nombre de ses agents s'est accru de 5,2 %. Au total, le nombre des fonctionnaires, toutes catégories juridiques confondues, était de 5,26 millions au 31 décembre 2007.

On peut également remarquer que la proportion de non-titulaires ne cesse de croître. Elle est passée en effet de 14 % à 16 % du nombre total des emplois entre 1996 et 2007, augmentant de 2,8 % dans la fonction publique de l'État, de 4,9 % dans la fonction publique territoriale et de 6,5 % dans la fonction publique hospitalière.

• La disparition du secrétariat d'État à la fonction publique

Le remaniement ministériel du 23 juin 2009 a conduit au départ d'André Santini, secrétaire d'État à la fonction publique. Son portefeuille n'ayant pas été confié à un nouveau

35. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Rapport_annuel_2008_2009.pdf

titulaire, alors même que les commentateurs s'attendaient à de nouvelles nominations après l'été, c'est Éric Woerth désormais ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État qui reprend l'ensemble de ses attributions. Cette évolution institutionnelle intègre la politique de la fonction publique à la politique budgétaire et reprend un modèle désormais très couramment utilisé à l'étranger, les ministères spécifiques à la fonction publique ayant disparu au profit des ministères chargés des finances publiques. Cette évolution a suscité des réactions négatives de la part des représentants des syndicats qui craignent de perdre un interlocuteur voire un médiateur dans une période marquée de nombreuses réformes et tensions.

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

• Étrangers

Nouveaux épisodes dans le contentieux de l'assistance aux étrangers placés en rétention

Le contentieux opposant notamment la Cimade au ministère de l'immigration, depuis la parution du décret n° 2009-817 du 22 août 2009 qui modifie les conditions d'intervention des associations dans les centres de rétention administrative³⁶, a connu deux nouveaux épisodes donnant partiellement droit à cette association qui détenait jusque-là un monopole, sans pour autant qu'il soit clos.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Paris³⁷ a ordonné la suspension du marché attribué à six associations (dont la Cimade)³⁸, au motif que les prestations ne comportaient que des actions d'information des étrangers retenus, à l'exclusion de l'assistance juridique nécessaire pour former, dans un délai très bref, un recours contentieux contre la mesure d'éloignement et atteindre, dans son intégralité, l'objectif d'exercice effectif de leurs droits fixé par le législateur³⁹. Il s'est fondé également sur le fait que le prestataire retenu pour l'outre-mer (le Collectif Respect, proche de l'UMP et du ministère de l'immigration), ne justifiait pas de garanties techniques, financières et professionnelles suffisantes.

Se prononçant quelques jours plus tard sur la légalité du décret, le Conseil d'État a rejeté les différents arguments formulés contre celui-ci, mais il a formulé des réserves d'interprétation rejoignant les motifs retenus par le juge des référés. Il a jugé que l'assistance à ces étrangers pouvait être attribuée, dans le cadre d'une procédure de marché public, à plusieurs prestataires. Mais il a précisé, d'une part, qu'elle ne pouvait se limiter à l'information, mais devait porter également sur l'accueil et le soutien des étrangers, d'autre part, qu'elle ne pouvait être attribuée qu'à des personnes morales présentant des garanties d'indépendance et de compétence suffisantes, notamment sur le plan juridique et social.

Le ministre a décidé de prolonger une nouvelle fois le contrat conclu avec la Cimade, mais il ne semble pas décidé à s'incliner devant l'ordonnance du juge des référés, contre laquelle il a annoncé sa volonté de se pourvoir en cassation.

36. *RFAP*, n° 128 et n° 130.

37. TA Paris, ord., 30 mai 2009, *Cimade et autres*, n° 321841.

38. Il s'agit de la première suspension de contrats signés, effectuée suite à la jurisprudence *Société Tropic Travaux signalisation* qui ouvre un recours aux concurrents évincés (CE, Ass., 16 juillet 2007).

39. Art. L. 553-6 CESEDA.

Rapports sur les centres de rétention administrative

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur les modalités de gestion (budgétaire, mais aussi humaine) des centres de rétention administrative (CRA), dont les résultats ont été rendus publics le 1^{er} juillet 2009⁴⁰. Le coût annuel de la rétention (hors dépenses d'interpellation, d'éloignement et de justice) est évalué à 190,5 millions d'euros par an, ce qui représente, à raison de 35 000 étrangers retenus, un coût de 5 550 euros par personne, et même de 13 220 euros par étranger effectivement reconduit (14 411 en 2008), le taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées baissant de manière continue depuis 2005, en raison des défauts de procédure et des réticences des consulats étrangers à délivrer des laissez-passer. Le bilan des constructions et des mises aux normes des Centres de rétention administrative est satisfaisant, mais la Cour s'interroge sur la cartographie de leur implantation, leur capacité maximale (140 places actuellement), la présence des femmes et des mineurs, ainsi que sur la pertinence budgétaire de la réforme de l'assistance aux étrangers. La situation des Centres de rétention administrative de Mayotte et de Guyane pose des problèmes particuliers et, concernant les Lieux de rétention administrative (LRA), le bilan est plus contrasté.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur les Centres de rétention administrative et les zones d'attente, constituée en mai 2008, a rendu public également son rapport en juin⁴¹. Elle dresse un bilan relativement satisfaisant, tant des conditions de vie dans ces lieux, dont la mauvaise réputation ne lui semble plus justifiée compte tenu de l'effort réalisé depuis 2002 (les Centres de rétention administrative étant soumis depuis un décret du 20 mai 2005 à des normes précises et contraignantes), que du respect des droits des étrangers. Elle note cependant la persistance de certaines difficultés et la nécessité d'améliorer la situation dans certains Centres de rétention administrative anciens et à Mayotte, les Lieux de rétention administrative et certaines zones d'attente. Elle formule une vingtaine de propositions, dont le maintien de la durée maximale de rétention à 32 jours (malgré l'adoption de la directive « retour » qui autorise une rétention de six mois), des modules de taille humaine (60 à 80 places) et l'amélioration de la prise en charge des mineurs en zone d'attente.

• **Police – décret « anticagoule »**

Nouvel outil dans le maintien de l'ordre, le décret n° 2009-724 du 19 juin 2009⁴² crée la contravention de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique⁴³. Il réprime le fait « de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public ».

Il fait suite aux violences qui ont eu lieu le 4 avril 2009 dernier à Strasbourg, en marge du sommet de l'OTAN. Des personnes masquées ont incendié plusieurs bâtiments publics, sans que la police puisse identifier la plupart d'entre eux. Déjà instituées en Allemagne, ces dispositions sont destinées à lutter contre les groupuscules dont les agissements n'ont souvent aucun rapport avec la manifestation. Il sera désormais possible de les arrêter avant tout débordement.

Ce texte a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État du principal syndicat enseignant, la FSU (Fédération syndicale unitaire), au motif qu'il apporterait des restrictions

40. *Le Monde*, 3 juillet 2009. Cette enquête, ainsi que le compte rendu de l'audition pour suite à donner à celle-ci, seront publiés sous la forme d'un rapport d'information.

41. Rapport d'information de Thierry Mariani, n° 1776 (2008-2009), enregistré le 24 juin 2009, disponible sur www.assemblee-nationale.fr.

42. *JORF*, 20 juin 2009.

43. Nouvel article R. 645-14 du code pénal.

disproportionnées aux libertés d'expression et de manifestation et qu'elles ne sauraient relever d'un simple décret. La proposition de loi « Estrosi » renforçant la lutte contre la violence des groupes fait de cette contravention une circonstance aggravante dans le cas de nombreux délits. Dès lors on peut se demander si sa création n'est pas inutile et dangereuse pour les libertés publiques.

Ce texte posera des difficultés d'interprétation. Il n'est pas applicable aux manifestations conformes aux usages locaux ou lorsque la dissimulation est justifiée par un « motif légitime » ; on pourrait considérer comme tel la protection contre des gaz lacrymogènes. Par ailleurs le simple fait de porter une cagoule ne peut être considéré comme faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Il reviendra donc au juge d'encadrer l'application de ce texte.

• Informatique

*Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – Rapport d'activité 2008*⁴⁴

Depuis la loi du 16 août 2004, l'activité de la Commission nationale de l'informatique et des libertés s'est fortement accrue. En 2003, elle avait adopté 68 délibérations et procédé à 15 visites sur place. En 2008, elle a pris 586 délibérations (+ 50 % par rapport à 2007) et effectué 218 contrôles (+ 33 % par rapport à 2007). Elle a adressé 126 mises en demeure et un avertissement, prononcé neuf sanctions financières (de 100 à 30 000 euros, pour un montant total de 137 100 euros) et transmis cinq dénonciations au Parquet. La poursuite de l'augmentation des contrôles figure dans ses priorités pour 2009.

Son activité porte désormais à 90 % sur le secteur privé, alors que c'était exactement l'inverse en 2003 (90 % concernait le secteur public).

Parmi les formalités préalables, 700 autorisations concernent la biométrie (515 en 2007), en forte progression, comme les déclarations de systèmes de vidéosurveillance (2 588 en 2008, contre 1 317 en 2007). Le nombre de plaintes dans ce dernier secteur a crû de 43 % (173 en 2008). La Commission nationale de l'informatique et des libertés souhaite que l'ensemble des systèmes de vidéosurveillance soit placé sous son contrôle⁴⁵, alors que les dispositifs installés dans les lieux publics relèvent de la loi du 21 janvier 1995 et d'une autorisation préfectorale.

Le nombre de correspondants informatique et libertés est en progression (989 en 2008 pour 3 679 organismes).

Bien que ses moyens soient encore insuffisants, la Commission nationale de l'informatique et des libertés se félicite de l'augmentation de ses effectifs (132 postes budgétaires en 2009, soit 12 de plus qu'en 2008 et + 65 % en cinq ans) et de son budget (+ 13 % en 2009), liée à un soutien sans réserve du gouvernement, malgré une offensive parlementaire visant à maintenir au niveau de 2008 les dépenses de fonctionnement de plusieurs autorités administratives indépendantes⁴⁶. Le président de la CNIL, le sénateur Alex Türk, souhaiterait qu'elle soit financée majoritairement, comme en Grande-Bretagne, par une contribution des entreprises et des administrations gérant des fichiers de données personnelles, ce qui permettrait d'envisager une régionalisation de la commission. Un rapport sénatorial suggère

44. Disponible sur www.cnil.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

45. Cf. également Courtois (Jean-Patrick) et Gautier (Charles), *La vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, rapport d'information, fait au nom de la commission des lois, n° 131 (2008-2009), déposé le 10 décembre 2008, disponible sur www.senat.fr

46. Outre la CNIL, la Haute autorité pour les discriminations et pour l'égalité, l'Autorité de la concurrence et la Commission des comptes de campagne et des financements politiques. Amendements présentés par le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann (UMP).

également une telle réforme, ainsi que des mesures pour renforcer la légitimité et la crédibilité de la commission : généralisation des correspondants informatique et libertés, publicité systématique des audiences et des décisions de la formation restreinte, renforcement éventuel de ses pouvoirs de sanction ⁴⁷.

Une innovation a été introduite, à l'initiative du président de la CNIL, par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures ⁴⁸. Ses avis sur les projets de loi peuvent être rendus publics à la demande du président d'une des commissions permanentes des assemblées. La commission a ainsi pu, pour la première fois, publier son avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Auparavant ils étaient considérés comme non communicables par la Commission d'accès aux documents administratifs, soit en raison de leur caractère préparatoire, soit, une fois la loi publiée, parce que leur communication porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement ; l'avis de la CNIL sur le projet de loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur l'internet (HADOPI) n'avait pas pu être rendu public par la commission, mais il avait été publié par la presse à la suite d'une fuite.

Loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur l'internet (HADOPI)

Cette loi, qui crée la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), ainsi que la décision du Conseil constitutionnel, sont présentées dans la première partie de cette chronique.

• Accès aux documents administratifs

Réforme réalisée par l'ordonnance du 29 avril 2009

Prise en application de l'article 35 de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, cette ordonnance ⁴⁹ clarifie et perfectionne les règles d'accès aux documents administratifs, sans opérer de bouleversement. D'une part, elle harmonise le régime général de loi du 17 juillet 1978 avec celui des archives publiques, notamment en alignant sur celles-ci la définition des documents administratifs ⁵⁰. D'autre part, elle améliore à nouveau l'articulation du régime général et des régimes spéciaux. Elle étend le champ de compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à d'autres régimes spéciaux ; elle est ainsi compétente pour se prononcer sur la communication des documents d'enquête publique au cours de celle-ci. Elle pose le principe de la législation la plus favorable, qui était déjà pratiqué par la Commission d'accès aux documents administratifs : cette dernière, mais aussi l'administration, doivent examiner d'office les demandes dans le cadre du régime le plus favorable au demandeur. Autre garantie supplémentaire inscrite dans la loi du 17 juillet 1978, l'obligation de transmission des demandes mal dirigées, qui résultait déjà de la loi du 12 avril 2000, mais était mal respectée par les administrations.

47. Détraigne (Yves) et Escoffier (Anne-Marie), *La vie privée à l'heure des mémoires numériques. Pour une confiance renforcée entre citoyens et société de l'information*, rapport d'information, fait au nom de la commission des lois, n° 441 (2008-2009), déposé le 27 mai 2009, disponible sur www.senat.fr

48. Art. 104. Cette loi est présentée *infra*.

49. Ordonnance n° 2009-483, *JORF*, 30 avril 2009.

50. Désormais définis comme des « documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public » par les autorités administratives.

*Commission d'accès aux documents administratifs – Rapport d'activité 2008*⁵¹

La légère diminution du nombre de saisines de la commission, constatée en 2007, s'est poursuivie (4 756), mais elle concerne seulement les demandes de conseil des administrations (208), ce qui s'explique notamment par le développement de l'information de ces dernières et celui du réseau des correspondants de la Commission d'accès aux documents administratifs. Le nombre de demandes d'avis du public est en très légère hausse (4 548). Les demandes de réutilisation des informations publiques restent peu nombreuses (353). La commission a utilisé, pour la première fois, son pouvoir de sanction pour une réutilisation non conforme et prononcé une amende de 50 000 euros

Les saisines portent pour partie sur des questions nouvelles souvent délicates ou des domaines complexes. Le rapport consacre des développements particuliers à la communication et la réutilisation des listes électorales, ainsi qu'aux documents liés aux contrats de commande publique. La Commission d'accès aux documents administratifs et la direction des affaires juridiques de Bercy ont mis en ligne une note concernant les marchés publics⁵². Par ailleurs la commission a mis en ligne un recueil de ses principaux avis et conseils rendus au cours du 1^{er} semestre 2009.

La commission a légèrement réduit les délais de traitement (35 jours), mais il lui sera difficile de faire beaucoup mieux sans sacrifier la qualité de ses avis, du fait des moyens insuffisants dont elle dispose et qui l'empêchent également d'aider autant qu'elle le souhaiterait le réseau de ses correspondants. En 2008, elle disposait de 13 agents équivalents temps plein et ses crédits de fonctionnement ont été réduits.

Elle se félicite en revanche d'un meilleur taux de suivi de ses avis favorables par les administrations que les deux années précédentes (65,5 %). Mais elle déplore toujours qu'elles s'abstiennent encore trop souvent (21,5 %) de l'informer de la suite donnée à ceux-ci.

- **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) – Rapport d'activité 2008**⁵³

Le nombre de réclamations dont est saisie la HALDE continue de progresser : 7 788 en 2008 (+ 25 %), auxquels il faut ajouter les appels téléphoniques (21 024), lors desquels elle remplit une mission d'écoute, de conseil et d'orientation. Cette tendance devrait se renforcer, puisque, lors des quatre premiers mois de 2009, la hausse des réclamations reçues par les services centraux est de 28 %, sans compter celles qui sont adressées aux correspondants locaux, dont le réseau se développe (50 au 31 janvier 2009, dans 16 régions et 45 départements, avec un objectif de 125 à la fin de l'année).

L'emploi reste le premier domaine de saisine, avec la moitié des réclamations, et l'un des principaux sujets de préoccupation de la HALDE, avec le logement et l'éducation. La haute autorité a contribué à l'élaboration de la « charte pour la promotion de l'égalité » dans la fonction publique, signée en décembre 2008⁵⁴.

Sur 6 414 dossiers clos en 2008, 3 522 ont été rejetés pour irrecevabilité (62 %), 737 réorientés et 1 153 abandonnés. 1 002 ont fait l'objet d'une instruction (15,6 %). Dans 45 % des cas, la discrimination n'a pas été établie. 220 se sont soldés par un règlement amiable, sans qu'il soit nécessaire de les soumettre au collègue de la HALDE. Ce dernier a pris 278

51. Disponible sur www.cada.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

52. *La communication des documents administratifs en matière de marchés publics*, www.minefi.gouv.fr/directions_services/daj/conseils_acheteurs/etude-cada-daj.pdf

53. Disponible sur www.halde.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

54. *RFAP*, n° 129, 2009, p. 175.

délibérations qui ont donné lieu à 457 mesures, dont 299 recommandations adressées au gouvernement, aux collectivités publiques et aux entreprises (242 de portée générale et 57 de portée individuelle), 42 médiations et 17 transactions pénales. La plupart de ses interventions ont des suites positives. Depuis 2005, 54 % de ses médiations ; 70 % de ses recommandations générales ; 77 % de ses recommandations individuelles ; 82 % de ses observations devant les tribunaux ; 98 % de ses transactions pénales.

La notoriété et l'autorité acquises par cette institution, présidée depuis sa création par Louis Schweitzer, contribuent à réformer le droit et les pratiques, notamment professionnelles, dans un sens plus conforme à l'égalité. La HALDE souhaiterait néanmoins pouvoir pratiquer des visites inopinées sur les lieux de travail ; le Président de la République a annoncé cette réforme lors de la remise du rapport.

• Droit au logement

Rapport du Conseil d'État

Inquiet de l'ampleur du contentieux du droit au logement opposable (DALO) après 2012 (date à laquelle le recours spécifique devant les tribunaux administratifs sera ouvert aux personnes qui attendent un logement social depuis un délai anormalement long) et soucieux de remplir convenablement sa mission de garant de ce droit, le Conseil d'État a consacré les considérations générales de son rapport annuel 2009 au droit au logement⁵⁵. Partant du constat que la loi DALO n'a été précédée d'aucune étude d'impact et qu'il existe un grand écart entre le nombre d'ayants-droit et l'offre, du moins dans certaines régions, le Conseil d'État invite le gouvernement à faire des choix clairs pour répondre à la crise du logement. Il ne cherche pas à faire un rapport de plus sur le logement⁵⁶, mais à poser les fondations d'une véritable reconstruction du droit au logement et du droit du logement. Il dresse un état des lieux des causes des difficultés d'accès à ce dernier, évalue les politiques publiques menées et met en évidence leurs incohérences ; il constate notamment un retrait de l'État dans l'expertise nécessaire et le financement. Il recense également les difficultés juridiques que va poser l'application de la loi DALO. Il formule des propositions d'ordre structurel pour rendre effectif à terme le droit au logement et des propositions ponctuelles pour améliorer celui-ci dès à présent.

Avis du Conseil d'État sur le contentieux du DALO

Saisi pour avis par le tribunal administratif de Versailles, le Conseil d'État a apporté des précisions sur le contentieux du droit au logement⁵⁷. Il considère qu'« eu égard à son office », il n'appartient pas au juge, saisi par un demandeur de logement, d'apprécier la légalité des décisions des commissions départementales de médiation, tant à la demande de celui-ci qu'à celle de l'administration. Le préfet ne peut donc, dans le cadre d'un tel recours, ni demander leur annulation par la voie d'une demande reconventionnelle, ni soulever leur illégalité ; il peut, en revanche, s'il s'y croit fondé, exercer un recours tendant à leur annulation, et, le cas échéant, leur suspension. Par ailleurs, il n'y a pas lieu, pour le juge d'ordonner le relogement

55. *Droit au logement, Droit du logement*, Rapport annuel du Conseil d'État – Considérations générales, La documentation française, 2009 ; rapport disponible sur www.conseil-etat.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr. Entretien avec Frédéric Tiberghien, rapporteur général, *AJDA*, n° 24, 2009, p. 1299.

56. 28 rapports ont été publiés entre 2002-2005.

57. CE, avis, 21 juillet 2009, *Mme Idjehadi*, n° 324809 (mentionné aux tables du *Recueil Lebon*).

d'une personne reconnue prioritaire par la commission, lorsque l'administration apporte la preuve que l'urgence a complètement disparu.

- **Simplification du droit – loi du 12 juin 2009**

La loi du 12 juin 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures⁵⁸ s'inscrit dans le prolongement de celle du 20 décembre 2007. Elle est issue d'une proposition du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann, auteur, à la demande du Premier ministre, d'un rapport récent sur l'amélioration et la simplification du droit⁵⁹.

Composée de 141 articles et extrêmement hétéroclite, elle a pour but de simplifier et de clarifier des règles juridiques et d'alléger diverses formalités et procédures, dans des domaines aussi divers que le droit pénal, la législation sociale, le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le droit rural et surtout le droit des collectivités territoriales. Ses dispositions sont articulées autour de quatre grandes thématiques : les simplifications en faveur des citoyens et des usagers des administrations ; celles en faveur des entreprises et des professionnels ; les simplifications des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics ; les dispositions de clarification du droit en matière pénale. Parmi cet inventaire « à la Prévert », on relèvera notamment l'extension des possibilités d'inscription sur les listes électorales en cours d'année pour les personnes changeant de commune pour des motifs professionnels.

58. Loi n° 2009-526, *JORF*, 13 mai 2009 ; com. dossier *JCP-A*, n° 24, 2009.

59. *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, La documentation française, janvier 2009.