



HAL
open science

Chronique de l'administration

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Didier Supplisson, Luc Rouban,
Jean-Luc Pissaloux

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Didier Supplisson, Luc Rouban, Jean-Luc Pissaloux.
Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2010, 3 (135), pp.655 -
690. 10.3917/rfap.135.0655 . hal-03461687

HAL Id: hal-03461687

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461687>

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

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Administrateur général des finances publiques

Didier SUPPLISSON

Directeur général adjoint à la ville de Dijon

Luc ROUBAN

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

Jean-Luc PISSALOUX

Professeur à la Faculté de droit et de science politique de Dijon

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

• Révision générale des politiques publiques (RGPP)

Quatrième rapport d'étape et deuxième phase de la RGPP

Le ministre en charge du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a présenté au conseil des ministres du 28 juin 2010 le quatrième rapport d'étape de la RGPP et les nouvelles mesures décidées par le conseil de modernisation des politiques publiques présidé par le Président de la République. Le bilan fait apparaître que 78 % des réformes décidées progressent conformément aux objectifs et au calendrier prévu. Les 150 mesures nouvelles sont présentées comme une deuxième phase de la RGPP après la première étape qui « aura permis de décloisonner les administrations et de les réorganiser en fonction des priorités de l'État et des attentes des usagers ».

Au-delà de ces questions de restructurations, la présentation des nouvelles mesures s'attache à un meilleur équilibre entre trois objectifs : améliorer la qualité du service rendu aux usagers, réduire les dépenses publiques, poursuivre la modernisation de la fonction

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} mai au 31 juillet 2010.

publique et valoriser les initiatives des agents. Au bénéfice des usagers, la création de guichets uniques sera poursuivie (opérations de dédouanement, demande d'asile et regroupement familial, formulaire unique de demande de logement social, élargissement du domaine de compétences de la plate-forme de renseignements téléphoniques « 39-39 », transformation du service « mon service-public.fr » en point unique d'entrée des démarches administratives en ligne). La démarche de simplification des démarches par la dématérialisation sera amplifiée. Un baromètre de la qualité des services publics sera publié. Le référentiel « Marianne » sera généralisé. Un programme « d'accélérateurs » de procédures sera engagé dans plusieurs domaines. La création d'un point unique de dépôt des réclamations sera expérimenté.

La réduction des dépenses publiques reste évidemment l'objectif majeur. Il est chiffré à 10 milliards d'euros résultant de 100 000 suppressions de postes entre 2011 et 2013, d'économies de 10 % sur les budgets de fonctionnement de l'État et des opérateurs et d'économies de 5 milliards d'euros sur les dépenses d'intervention. Le recentrage de l'État sur son cœur de métier sera poursuivi à travers les simplifications de procédures (déclaration des entreprises, démarches dans le domaine de l'emploi, autorisation de travaux dans les sites protégés...), la poursuite de la dématérialisation des procédures dans le domaine de la fiscalité, de l'urbanisme, des aides agricoles et le désengagement progressif de l'État de l'ingénierie publique concurrentielle. La réforme des administrations centrales sera poursuivie (réduction des effectifs de 10 % sur cinq ans, inspection unique des affaires sociales et de la jeunesse et des sports) de même que celle des administrations déconcentrées (inspection de la jeunesse et des sports, services d'ingénierie routière, réseaux culturels français à l'étranger).

Un programme nouveau de mutualisation et de professionnalisation des fonctions support est actuellement lancé (gestion des systèmes d'information, marchés de logistique, achats pour les restaurants administratifs, services facturiers, pilotage interministériel des archives, fonctionnement des nouvelles directions régionales et départementales interministérielles). Les fonctions d'audit interne seront renforcées, les contrôles administratifs mieux ciblés et le croisement des fichiers fiscaux et sociaux développé pour lutter contre la fraude. Un nouvel axe de la politique d'économies est d'étendre l'effort de maîtrise des dépenses publiques au-delà des administrations : création d'une Agence nationale d'appui à la performance hospitalière (ANAP), application des règles d'économies aux opérateurs de l'État (non remplacement d'un départ sur deux, réduction de 10 % des coûts de fonctionnement, rationalisation immobilière), audits et contrats de performance, recentrage de l'Institut national de la propriété industrielle, gestion de l'Établissement français du sang, mutualisation des opérateurs intervenant dans la protection des espaces naturels, regroupement de six écoles des mines et des quatre écoles des télécommunications, fusion des différentes entités d'Oséo, amélioration des fonctions de support et de soutien des universités, amélioration du pilotage des très grandes infrastructures de recherche, resserrement de la gestion des caisses de sécurité sociale.

Enfin, au-delà des mesures d'économies annoncées par le Président de la République dans sa lettre au Premier ministre du 28 juin 2010, des mesures de rationalisation ont été décidées par le conseil de modernisation : réduction du coût des loyers privés payés par l'État, réduction des surfaces de bureaux utilisées par les agents publics, regroupement physique des différents services d'administration centrale, division par 10 des 570 sites internet publics, mutualisation et externalisation des moyens affectés à la représentation de l'État dans les préfetures, enfin, le conseil s'est interrogé sur l'existence des cinq orchestres de la police et de la gendarmerie qui emploient plus de 600 personnes !

Le troisième axe, « poursuivre la modernisation de la fonction publique et valoriser les initiatives des agents », prend une importance accrue avec des mesures telles que la substitution d'un entretien professionnel à la notation, l'accompagnement du nouveau droit à la mobilité, la fusion des corps (objectif 230 d'ici cinq ans), la constitution d'une « École de

la modernisation de l'État », le rapprochement des écoles du service public, le développement de concours communs, l'extension de la rémunération à la performance, de l'intéressement collectif et du reversement aux agents de la moitié des gains résultant du non-remplacement des départs, le développement de l'innovation dans les services publics. En synthèse, cette dernière phase de la RGPP est marquée par deux axes nouveaux de présentation de mesures toujours nombreuses et diverses : au niveau des objectifs « équilibre entre qualité de service, économies et amélioration des conditions de travail » ; au niveau de la méthode « processus continu d'amélioration et de modernisation de l'État au bénéfice de tous : usagers, contribuables et agents ».

• Réformes institutionnelles

Nouvelles attributions et composition du Conseil économique, social et environnemental

Une loi organique du 28 juin 2010² et un décret du 29 juillet 2010³ achèvent, après deux ans de préparation, la transformation du Conseil économique et social prévu par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. La troisième assemblée de la République est véritablement rénovée. Son domaine consultatif est élargi à la politique environnementale. Le Conseil peut désormais être saisi, non seulement par le Premier ministre, mais aussi par le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat. La référence au Plan, largement présente dans le texte de l'ordonnance du 29 décembre 1958⁴ est supprimée. En revanche, le Conseil contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental. La composition du Conseil, principale pierre d'achoppement, est assez profondément révisée : le Conseil compte désormais 233 membres répartis en trois blocs : vie économique et dialogue social (140), cohésion sociale et territoriale et vie associative (60), protection de la nature et de l'environnement (33). La plupart des membres sont désignés par des institutions et associations représentatives à l'exception de quarante personnalités qualifiées désignées par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du Premier ministre. À l'intérieur des diverses catégories, les principales modifications sont l'apparition d'un représentant salarié désigné par l'Union syndicale solidaire, la réduction de la représentation du monde agricole (de 40 à 20 hors mutualité), la disparition de la catégorie des entreprises publiques, la désignation de quatre représentants des jeunes et des étudiants et de dix-huit représentants des associations de protection de l'environnement. L'âge minimum des membres est ramené de vingt-cinq à dix-huit ans. Les membres ne peuvent effectuer plus de deux mandats consécutifs. Une procédure de consultation en urgence est instituée. Le Conseil constitutionnel s'est opposé aux modalités d'actualisation permanente (après quatre ans puis tous les dix ans)⁵ de la composition du Conseil qui avaient été votées par des parlementaires. Un droit de pétition est instauré. Présentée par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France, la pétition peut demander un avis sur toute question à caractère économique, social ou environnemental.

2. Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, *JORF*, 29 juin 2010, texte n° 1.

3. Décret n° 2010-886 du 29 juillet 2010, *JORF*, 30 juillet 2010, texte n° 1.

4. Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, *JORF*, 30 décembre 1958, p. 12033.

5. Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010.

• Juridictions

Le rapport public 2010 du Conseil d'État

Le Conseil d'État a rendu public le 4 mai 2010 son rapport sur l'année 2009⁶. Le bilan de l'année contentieuse fait ressortir un ralentissement des saisines, une augmentation des jugements et, par voie de conséquence, une réduction des stocks et des délais de jugement. La section du contentieux a été saisie de 9 744 affaires contre 10 250 en 2008. Le stock passe pour la première fois au dessous du seuil de 8 000 dossiers. Après plusieurs années de croissance soutenue, les tribunaux administratifs connaissent un ralentissement exceptionnel du flux contentieux : 172 195 affaires soit 2,4 % de moins qu'en 2008. Leur délai prévisible de jugement est réduit à moins d'un an. La progression des saisines des cours administratives d'appel est faible (+ 0,9 %, soit 28 059 affaires) après des années de forte progression.

Le bilan de l'année consultative met en valeur la première saisine du Conseil par le président de l'Assemblée nationale en application de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'intervention du Conseil dans l'élaboration des textes d'application de cette loi constitutionnelle, sa vigilance en matière de fichiers, les précisions que ses formations ont apportées à propos de la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement prévue par l'article 7 de la charte de l'environnement, son interprétation de l'obligation qui impose des études d'impact des projets de loi ainsi qu'un commentaire sur les premières questions prioritaires de constitutionnalité.

• Autorités administratives indépendantes

Création de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

La loi du 12 mai 2010⁷ relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne a créé une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne dont l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par un décret du même jour⁸. La rapidité exceptionnelle de mise en place du dispositif de paris sportifs, hippiques ou de poker sur internet est née de la pression des opérateurs intéressés et de la proximité de la coupe du monde de football. La loi met en place une politique publique totalement inédite en matière de jeux d'argent et de hasard (définition des jeux, objectifs de l'État, comité consultatif, procédure d'agrément, lutte contre la fraude, transparence et prévention des conflits d'intérêts). Les articles 34 à 45 instituent explicitement l'Autorité de régulation des jeux en ligne comme autorité administrative indépendante qui est chargée de veiller au respect des objectifs de la politique des jeux et des paris, d'exercer la surveillance des opérations et de participer à la lutte contre les sites illégaux et contre la fraude. Elle exerce également une compétence consultative, elle délivre après instruction les agréments aux opérateurs. Elle normalise les logiciels et dispositifs de jeux. Elle présentera chaque année un rapport qui sera rendu public. Elle comprend un collège de sept membres nommés pour six ans à raison de leur compétence économique, juridique ou technique, trois dont le Président de la République par décret, deux par le président de l'Assemblée nationale, deux par le président du Sénat. Des commissions spécialisées peuvent être créées à l'initiative

6. Conseil d'État, Rapport public 2010 – Activités juridictionnelles et consultatives des juridictions administratives – Etudes et documents n° 61.

7. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, *JORF*, 13 mai 2010, texte n° 1.

8. Décret n° 2010-487 du 12 mai 2010, *JORF*, 13 mai 2010, texte n° 34.

du président. L'Autorité dispose de services et d'enquêteurs assermentés. Une commission des sanctions composée de magistrats peut prononcer après une procédure contradictoire, des sanctions de réduction de durée, suspension ou retrait d'agrément ou des sanctions pécuniaires. Ces décisions peuvent faire l'objet de recours de plein contentieux devant la juridiction administrative.

• Gouvernement

Composition du gouvernement

La démission de deux secrétaires d'État⁹, à la suite d'articles de presse mettant en évidence des pratiques contestables du point de vue éthique, est l'occasion d'un léger ajustement de la composition du gouvernement et des attributions de ses membres. Le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie n'a pas été remplacé et ses attributions n'ont pas été juridiquement transférées à un autre membre du gouvernement. Son décret d'attribution du 2 avril 2008 demeure en vigueur mais comme il était placé auprès du ministre des affaires étrangères et européennes, le transfert s'est réalisé « naturellement ». Il n'en est pas de même pour le secrétaire d'État chargé du « développement de la région capitale » dont les attributions ont été transférées par un décret du 22 juillet 2010 au ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, au titre de cette dernière fonction¹⁰.

Réduction du nombre de membres de cabinets ministériels et réduction des dépenses de fonctionnement

Le Premier ministre a précisé aux membres du gouvernement, dans le cadre d'un rappel de leur « devoir d'exemplarité », les règles posées par sa circulaire du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs de cabinets ministériels¹¹, à savoir le seuil respectivement de vingt collaborateurs pour un ministre et de quatre pour un secrétaire d'État. À cet effet, aucun départ de collaborateur ne sera remplacé et un échancier sera présenté par chaque ministre avant le 31 juillet pour réduire substantiellement les effectifs de son cabinet dès septembre et se mettre en conformité « dans des délais aussi rapprochés que possible ». Les estimations de la presse effectuées à partir des organigrammes publiés par les ministères sont très variables (entre 70 et 140 suppressions à envisager). Si on se réfère à l'annexe au projet de loi de finances pour 2009 (jaune) « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » relatif à la situation au 1^{er} juillet 2008, on relève 344 membres de cabinets dans les 15 ministères, ce qui impliquerait 49 suppressions pour respecter la norme et 220 membres pour 22 secrétaires d'État, dont aucun ne respecte la norme, ce qui implique 132 suppressions d'emplois. Si ces orientations étaient respectées, elles pourraient annoncer une évolution des rapports entre les ministres et les directeurs d'administration centrale mais certains ministres ont déclaré que cela impliquerait une politisation encore plus forte à ce niveau et, surtout, une révision de la position des secrétaires d'État par rapport à leur ministre. Par ailleurs, le Premier ministre a réduit de 20 % les dotations pour le fonctionnement des cabinets ministériels et la rémunération de leurs membres. Enfin, il a fixé un minimum de règles pour formaliser et encadrer les missions confiées à des personnalités (lettre de mission écrite, rémunération sur

9. Décret du 4 juillet 2010, relatif à la composition du gouvernement, *JORF*, 6 juillet 2010, texte n° 1.

10. Décret du 22 juillet 2010, relatif à la composition du gouvernement, *JORF*, 22 juillet 2010, texte n° 62.

11. Circulaires du 2 juillet 2010, *JORF*, 9 juillet 2010, textes n° 1 et 3.

la base de critères objectifs, vérification de la réalisation effective de la mission...). Une autre circulaire du même jour, se référant également à la lettre du Président de la République du 28 juin, prescrit aux ministres et secrétaires d'État d'utiliser en priorité le train plutôt que l'avion et l'hébergement dans les services de l'État plutôt que dans des hôtels privés. Ils sont également invités à limiter les effectifs des délégations dans les déplacements officiels ainsi que le nombre de cérémonies, réceptions et manifestations. Un rapport trimestriel devra être adressé au Premier ministre par chaque membre du gouvernement.

• Coordination interministérielle

Institution d'un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

Un décret du 14 juillet 2010¹² institue auprès du Premier ministre, un délégué chargé de la coordination et du suivi de la politique de logement pour les personnes les plus défavorisées. Il assure le secrétariat général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement et anime les travaux du pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Le nouveau texte abroge un décret du 28 avril 2008, instituant un délégué général sur le même thème.

Création d'un secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8

La formule ayant démontré son efficacité, un décret du 22 juillet 2010¹³ crée, auprès du Premier ministre, un secrétariat général de la présidence française du G20 (à compter de novembre 2010), et du G8 (à compter du 1^{er} juin 2011). Il organisera et coordonnera les évènements, réunions et manifestations.

• Administrations centrales

Réorganisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers

Un décret et un arrêté du 30 avril 2010 publiés le 4 mai¹⁴ réorganisent le secrétariat général de Bercy. Le principe d'un secrétariat général commun est confirmé pour les deux ministères chargés respectivement de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, d'une part, et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, d'autre part. Alors que cette fonction avait été recréée à Bercy, il y a dix ans, sous une forme volontairement très légère, le nouveau secrétaire général a un domaine de compétences très étendu. Il « assiste les ministres pour l'administration de leur ministère » et, à ce titre, dispose d'un large pouvoir de coordination et d'attributions propres dans tous les domaines d'administration générale : gestion des ressources humaines, budget, communication externe et interne, politique immobilière, développement des technologies de l'information, stratégies de modernisation, systèmes d'information. Il dirige un secrétariat général qui emploie 2 800 personnes réparties entre un cabinet, un coordonnateur ministériel à l'intelligence économique, une mission « Parlement européen », la direction des ressources humaines qui se substitue à la direction

12. Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010, *JORF*, 20 juillet 2010, texte n° 7.

13. Décret n° 2010-833 du 22 juillet 2010, *JORF*, 23 juillet 2010, texte n° 6.

14. Décret n° 2010-444 et arrêté du 30 avril 2010, *JORF*, 4 mai 2010, textes n° 9 et 16.

des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, le service des affaires financières et immobilières, le service de la communication, le service de l'environnement professionnel, la délégation à la modernisation, qui comprend trois missions : modernisation, organisation des services, qualité et réingénierie, la délégation aux systèmes d'information et la délégation à l'encadrement supérieur. Le secrétaire général préside le comité des directeurs et peut présider le comité technique paritaire commun aux deux ministères. Un tel alourdissement du secrétariat général traduit une étape supplémentaire de simplification du pilotage et un retour à une certaine centralisation de l'administration de Bercy. En tout état de cause, cette réforme illustre la nouvelle tendance du management public à la concentration des fonctions support. Il sera intéressant d'observer l'équilibre entre les grandes directions techniques et ce secrétariat général renforcé qui constitue la plus grande direction de toute l'administration centrale en France et, peut-être, dans le monde.

Coordination de l'évaluation des politiques publiques

En dépit ou à cause de la suppression du Comité national de l'évaluation des politiques publiques et du Commissariat général au Plan, le concept d'évaluation se répand puisque cette fonction est mentionnée par des textes récents dans les attributions des assemblées parlementaires, du Conseil économique, social et environnemental, de la Cour des comptes, de plusieurs inspections générales. Un décret et un arrêté du 30 avril 2010¹⁵ confient à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) la mission d'animer et de coordonner l'évaluation des politiques publiques. Elle réalisera des évaluations « d'efficacité et d'efficience », seule ou en partenariat et assurera la promotion de la méthode et de l'organisation de l'évaluation des politiques publiques. Un comité de programmation, exclusivement composé de représentants de l'administration, validera son programme de travail. Une mission d'évaluation des politiques publiques directement rattachée au directeur général est créée au sein de la direction générale.

Création de l'agence française pour l'information multimodale et la billetterie

Cet organisme, chargé de promouvoir et de coordonner les nouveaux systèmes de billetterie électronique dans les transports, est un service à compétence nationale rattaché au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de l'écologie au titre de sa mission en matière de transports¹⁶.

• Administrations déconcentrées

Réorganisation des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)

Un décret du 8 juin 2010¹⁷ actualise l'organisation des directions régionales des affaires culturelles pour tenir compte de la réforme des administrations régionales de l'État. Ces nouvelles directions résultent de la fusion de l'ancienne DRAC et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

15. Décret n° 2010-445 et arrêté du 30 avril 2010, *JORF*, 4 mai 2010, textes n° 30 et 32.

16. Arrêté du 26 juillet 2010, *JORF*, 26 août 2010, p. 15 398, texte n° 9.

17. Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010, *JORF*, 10 juin 2010, textes n° 72.

Organisation et mission des services de l'État en Île-de-France

Un important décret du 24 juin 2010¹⁸ réorganise l'administration de l'État dans la région et dans les départements d'Île-de-France. Conformément au principe de modularité – qui ne s'est guère appliqué dans les autres régions – le schéma de base (8 directions régionales et 3 directions départementales interministérielles) est largement amendé pour permettre l'exercice de certaines fonctions à des niveaux divers : la région, Paris, Paris et la petite couronne, les départements, et assurer certaines spécialisations compte-tenu de l'ampleur des missions (par exemple, en matière de logement). Au niveau régional, autour du préfet de région, sont organisées des directions de droit commun : rectorat, finances publiques, (DRFIP), entreprises (DIRECCTE), agence régionale de santé (ARS), affaires culturelles (DRAC), jeunesse, sports et social (DRJSCS) mais sans l'hébergement, et quatre directions régionales interdépartementales qui sont plus spécialisées que celles des autres régions et qui auront des compétences régionales et départementales pour les départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) : environnement et énergie (DRIEE), équipement et aménagement (DRIEA), hébergement et logement (DRIHL), alimentation et forêt (DRIAAF). Les départements de la petite couronne regroupent les préfetures, l'inspection d'académie, la DDFIP, deux directions départementales interministérielles (protection des populations et cohésion sociale, hors logement, ainsi que les unités, services ou délégations départementales de la DIRECCTE (travail et emploi), de la DRAC (architecture et patrimoine), de la DRIEA (équipement et aménagement), de la DRIEE (environnement industriel), de la DRIHL (hébergement, logement), de la DRIAAF (alimentation, agriculture) et de l'ARS.

Les départements de la grande couronne (Yvelines, Val-d'Oise, Essonne, Seine-et-Marne) ont une organisation proche de celle des autres départements métropolitains : outre la préfeture, l'inspection académique, la DDFIP, trois directions départementales interministérielles (protection des populations, cohésion sociale, territoires) et les unités et délégations départementales de la DIRECCTE, de la DRAC, de la DRIEE et de l'ARS. La complexité du système augmente si on se réfère à la nature des liens (hiérarchiques ou simplement fonctionnels) qui s'établissent entre les préfetures et les services.

En matière de police, plusieurs textes ont organisé la création d'une police de l'agglomération au niveau de la petite couronne. Un décret du 24 juillet 2009¹⁹ avait fusionné les directions départementales de sécurité publique des trois départements avec les directions actives de la préfeture de police. Le décret précité du 24 juin 2010 crée le groupement interdépartemental de gendarmerie de Paris qui a compétence sur l'ensemble de la petite couronne. La loi de 2 mars 2010²⁰ a confié au préfet de police la charge de l'ordre public à Paris et dans les 123 communes de la petite couronne. Il y dirige l'ensemble des services de police et unités de gendarmerie. Un décret du 10 juin 2010²¹ précise l'articulation des pouvoirs du préfet de police et des attributions des préfets des départements.

Réorganisation de l'administration territoriale outre-mer.

Une importante circulaire du Premier ministre adressée le 18 mai 2010 aux préfets des régions Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et aux préfets de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, fixe les grands principes de la réorganisation des services de l'État outre-mer par adaptation du schéma de réorganisation des administrations régionales de

18. Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, *JORF*, 25 juin, textes n° 10.

19. Décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009, *JORF* du 25 juillet 2009, p. 12 422, texte n° 19

20. Article 4 de la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010, *JORF* du 3 mars 2010, p. 4305, texte n° 1

21. Décret n° 2010-639 du 10 juin, *JORF* du 11 juin 2010, texte n° 26.

l'État. Les nouvelles directions exercent à la fois des compétences départementale et régionale. Les nouvelles directions suivantes sont créées : entreprises, concurrence, consommation, travail et emploi (DIECCTE), alimentation, agriculture et forêt (DAAF), environnement, aménagement et logement (DEAL), jeunesse et sports et cohésion sociale (DJSCS), affaires culturelles (DAC), finances publiques (DFIP), mer (DM). Il n'y aura donc ni directions départementales interministérielles, ni unités territoriales dans les départements et régions d'outre-mer. En Martinique, la fusion des fonctions de secrétaire général de la préfecture et de secrétaire général pour les affaires régionales sera expérimentée. Les préfets, qui disposent de possibilités d'adaptation, devront rendre leur projet pour le 15 septembre 2010 afin que la réorganisation soit effective le 1^{er} janvier 2011.

Suppression du régime des conservateurs des hypothèques.

Une ordonnance du 10 juin 2010²² prise sur le fondement de l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009, a mis fin au régime des conservateurs des hypothèques et organise la poursuite de la mission de publicité foncière. Ce régime qui remonte à la Révolution française (loi du 21 ventôse au VII) avait fait l'objet de vives critiques de la part de la Cour des comptes dans son rapport annuel 2008 pour son anachronisme : le conservateur des hypothèques, bien que fonctionnaire, ne reçoit pas une rémunération de l'État mais un « salaire » payé par les usagers à l'occasion de l'accomplissement des formalités, salaire qui financera à la fois la rémunération du conservateur et le fonctionnement du service de publicité foncière. En contrepartie, le conservateur assume une responsabilité civile personnelle pour la couverture de laquelle il fournit un cautionnement. L'ordonnance substitue les « services chargés de la publicité foncière » aux conservations des hypothèques. Elle maintient à l'identique la fonction de tenue du fichier immobilier et de publicité foncière, garantie de la sécurité juridique des transactions immobilières et du crédit hypothécaire. Elle remplace le salaire du conservateur par une contribution de sécurité immobilière acquittée selon les mêmes tarifs. La responsabilité de l'État se substitue à celle des conservateurs et continue d'être exercée devant le juge judiciaire dans un délai de dix ans. Cette réforme prendra effet à compter du 1^{er} janvier 2013.

Réorganisation de l'action culturelle extérieure de l'État

La loi du 27 juillet 2010²³ relative à l'action extérieure de l'État réorganise le secteur autour de différents établissements publics à caractère industriel et commercial : « Campus France » est chargé de la promotion et de la valorisation du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle, de l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, de la gestion des programmes de mobilité internationale des étudiants et des chercheurs, de la formation et du développement de l'enseignement supérieur par les technologies de l'information et de la communication. Il se substitue à l'association Egide et au groupement d'intérêt public Campus France. L'Institut français se substitue à l'association « Cultures France » pour promouvoir à l'étranger les artistes et les contenus culturels et favoriser l'accueil des cultures étrangères en France. Il s'appuiera sur les centres culturels français à l'étranger et collaborera avec les alliances françaises qui sont des associations privées de droit local. « France expertise international » concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale française à l'étranger à la suite du groupement d'intérêt public France coopération internationale.

22. Ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010, *JORF*, 11 janvier 2010, texte n° 22.

23. Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010, *JORF*, 28 juillet 2010, texte n° 2.

Création de l'Agence du service civique

La loi du 10 mars 2010 a institué un service civique et crée l'agence du service civique. Un décret du 12 mai 2010²⁴ organise le groupement d'intérêt public constitué entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et l'association « France volontaires ». Un arrêté du même jour approuve la convention constitutive du groupement. Il est dirigé par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret du Président de la République.

Fusion de l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'orangerie

Un décret du 27 mai 2010²⁵ rattache le musée de l'orangerie des Tuileries à l'établissement public du musée d'Orsay.

Organisation et fonctionnement de l'Institut de recherche pour le développement

Un décret du 3 juin 2010²⁶ institue un dirigeant unique, le président de l'institut qui préside le conseil d'administration et assure la direction générale de l'établissement. Il est créé, eu sein de l'institut, une « agence inter-établissement de recherche pour le développement » chargée de mutualiser les moyens de divers organismes.

Centre national du cinéma et de l'image animée

Un décret du 11 juin 2010²⁷ réorganise le Centre national du cinéma créé par une loi du 25 octobre 1946. Devenu Centre national du cinéma et de l'image animée, l'établissement a, à sa tête, un président qui, à la fois, préside le conseil d'administration et dirige les services.

Création de l'établissement public du musée national Picasso-Paris

Le musée Picasso hébergé dans l'hôtel Salé à Paris reçoit son autonomie dans le cadre d'un nouvel établissement public administratif créé par un décret du 18 juin 2010²⁸.

Création de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

Les agences françaises de sécurité sanitaire (sécurité des aliments, d'une part, et sécurité de l'environnement et du travail, d'autre part), dont les compétences voisines pouvaient se recouper, ont été fusionnées par un décret du 28 juin 2010²⁹.

24. Décret n° 2010-485 et arrêté du 12 mai 2010, *JORF*, 13 mai 2010, texte n° 43, texte n° 44.

25. Décret n° 2010-558 du 27 mai 2010, *JORF*, 28 mai 2010, texte n° 45.

26. Décret n° 2010-594 du 3 juin 2010, *JORF*, 4 juin 2010, texte n° 84.

27. Décret n° 2010-654 du 11 juin 2010, *JORF*, 13 juin 2010, texte n° 12.

28. Décret n° 2010-669 du 18 juin 2010, *JORF*, 19 juin 2010, texte n° 22.

29. Décret n° 2010-719 du 28 juin 2010, *JORF*, 30 juin 2010, texte n° 48.

Fusion des établissements publics d'aménagement de la Défense et de Nanterre

Un décret du 2 juillet 2010³⁰ fusionne deux établissements publics d'aménagement voisins, celui créé en 1958 pour l'aménagement de la Défense (EPAD) et celui de Seine-Arche sur le territoire de Nanterre (EPASA) pour donner naissance à l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine-Arche (EPADESA).

Création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture

Un « opérateur » est substitué à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels créé en 1998. Établissement public administratif, il est le conducteur des travaux du ministère de la culture³¹.

Création de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF).

Un décret du 26 août 2010³² greffe sur le statut de l'établissement public du Campus de Jussieu, créé en 2006, un établissement à la vocation plus large chargé de faciliter la mise en œuvre du plan de rénovation de l'immobilier universitaire parisien. Il sera, notamment en charge de faciliter les regroupements en passant de 130 sites universitaires à 45 d'ici 2020.

- **Réforme des chambres de commerce et des chambre de métiers**

Une importante loi du 23 juillet 2010³³ applique la RGPP aux réseaux consulaires. Le rôle et les missions des chambres de commerce et d'industrie « corps intermédiaire de l'État » sont confirmés : représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics et contribution au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises en remplissant des missions de service public ou d'intérêt général. Le réseau est composé de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres de commerce et d'industrie de région, des chambres territoriales qui sont toutes des établissements publics « placés sous la tutelle de l'État et administrés par des dirigeants d'entreprises élus ». L'échelon régional est consacré. La chambre régionale exerce l'ensemble des missions du réseau. Elle encadre et soutient les activités des chambres territoriales qui conservent des fonctions de proximité. Elle perçoit la taxe additionnelle à la cotisation foncière et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat est réorganisé sur le même modèle.

- **Administration consultative**

Création de la conférence nationale de l'industrie

Une instance consultative dénommée conférence nationale de l'industrie (CNI) est placée auprès du Premier ministre. Elle se substitue à la Commission permanente de

30. Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010, *JORF*, 3 juillet 2010, texte n° 9.

31. Décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010, *JORF*, 20 juillet 2010, texte n° 26.

32. Décret n° 2010-965 du 26 août 2010, *JORF*, 27 août 2010, texte n° 14.

33. Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010, *JORF*, 24 juillet 2010, texte n° 17.

concertation pour l'industrie créée par un décret du 25 juin 1996. Le décret du 3 juin 2010³⁴ lui confère de larges attributions consultatives dans le domaine de l'industrie et des services à l'industrie. Elle établira un rapport annuel. Elle est présidée par le Premier ministre ou par le ministre chargé de l'industrie. Elle comprend des représentants des pouvoirs publics, dont les nouvelles institutions *sui generis* créées par le ministre de l'industrie : commissaire général à l'investissement, médiateur national du crédit, médiateur des relations interentreprises industrielles et de la sous-traitance, un député, un sénateur, un député européen, quinze représentants des entreprises industrielles, dix représentants des salariés, sept personnalités qualifiées. La conférence peut créer en son sein des sections thématiques, des comités stratégiques de filières (onze ont été définies). La première réunion de la conférence, le 8 juillet, a permis de faire le point sur les vingt-trois mesures issues des États généraux de l'industrie et d'annoncer diverses décisions qui entrent dans le cadre d'une nouvelle politique industrielle.

Suppressions de commissions et instances administratives.

Un décret du 1^{er} juillet 2010³⁵ ajoute la suppression d'une vingtaine d'organismes aux 211 instances supprimées en 2009. Le gouvernement a annoncé qu'une liste de commissions administratives ayant « vocation » à être supprimées rapidement sera annexée au prochain projet de loi de finances.

Parmi les abrogations, celle du décret du 13 septembre 1995 créant le comité interministériel pour la réforme de l'État et la délégation interministérielle à la réforme de l'État ainsi que celle du décret du 21 avril 2006 créant un secrétaire général de l'administration qui, chargé de préparer les orientations de la politique de gestion des cadres supérieurs de l'État et de ses établissements publics n'a jamais été nommé, illustrent la succession rapide des vagues de réforme administrative avant la RGPP.

• Finances publiques

Certification et règlement des comptes 2009

La Cour des comptes a certifié en mai 2010 les comptes de l'État pour la quatrième année consécutive. Elle reconnaît leur sincérité, leur régularité et la fidélité de l'image qu'ils donnent de la situation financière de l'État, tout en formulant neuf réserves contre douze l'an passé. Trois des réserves sur les comptes 2008 sont entièrement levées et deux partiellement. Les réserves substantielles qui subsistent ont trait, par exemple, au système d'information financière et comptable de l'État, aux contrôles et audits internes, aux opérateurs, aux actifs militaires, au patrimoine immobilier. Le projet de loi de règlement des comptes 2009 a été présenté en juin 2009³⁶. Les résultats sont marqués par la crise économique et l'impact du plan de relance. Le déficit budgétaire s'élève à 138 milliards d'euros, en augmentation de 81,7 milliards par rapport à 2008. Les recettes fiscales ont diminué de 19,1 % par rapport à l'année précédente. La loi de règlement prend en compte les résultats de la comptabilité patrimoniale. Le résultat de l'exercice s'établit à - 97,7 milliards d'euros (contre - 69 milliards d'euros en 2008). Le bilan de l'État fait apparaître un actif net de 768 milliards pour un passif de 1 491 milliard constitué principalement de dettes financières. Le projet de loi de

34. Décret n° 2010-596 du 3 juin 2010, JORF du 4 juin 2010, p. 10.296, texte n° 103.

35. Décret n° 2010-738 du 1^{er} juillet 2010, JORF, 2 juillet 2010, texte n° 2.

36. Loi n° 2010-834 du 22 juillet 2009, JORF, 23 juillet 2010, texte n° 3.

règlement présente en annexe les rapports annuels de performance et une analyse de la mise en œuvre de la RGPP.

Certification des comptes de la sécurité sociale.

Le 23 juin 2010, la Cour des comptes a rendu ses conclusions sur la certification des comptes de la sécurité sociale. Elle a considéré comme sincère, fidèle et régulier les comptes des branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, recouvrement et, pour la première fois, famille. Seuls les comptes de la branche vieillesse doivent faire l'objet de travaux de fiabilisation des données pour être certifiés.

• **Réduction du « train de vie » de l'État**

Au début de l'été, le Président de la République et le Premier ministre ont pris une série de décisions tendant à réduire « le train de vie de l'État ». En premier lieu, une lettre adressée le 28 juin par le Président de la République au Premier ministre en appelle, au nom de l'exemplarité de l'État, à un effort qui concerne les responsables politiques « mais aussi les ministères et opérateurs de l'État à tous les niveaux hiérarchiques ». En ce qui concerne les agents publics, le Président de la République annonce la suppression des logements de fonction accordés pour utilité de service, la suppression de 7 000 logements et 10 000 véhicules de fonction d'ici 2013. Les déplacements en avion sont prohibés dès lors qu'existe une liaison ferroviaire de moins de trois heures. La consommation de papier des administrations sera réduite de moitié d'ici à 2012. Les surfaces d'immobilier et des loyers seront réduites. Le Premier ministre a traduit ces orientations par deux circulaires du 2 juillet concernant les membres du gouvernement et par une circulaire du même jour³⁷ sur la rationalisation du parc automobile de l'État et de ses opérateurs. Pour réduire le parc, il prescrit le retrait des véhicules de plus de sept ans et une réduction des achats de nouveaux véhicules qui seront tous réalisés par l'intermédiaire de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et en tenant compte des normes environnementales. L'externalisation de la gestion des flottes ministérielles sera généralisée d'ici 2011. Les attributions individuelles de véhicules administratifs seront limitées et conformes à un barème fixé par une annexe à la circulaire en fonction du niveau des responsabilités exercées. Une mission d'appui interministérielle est créée auprès du ministre du budget. Chaque ministre et chaque opérateur doit préparer un plan de gestion du parc automobile pour octobre 2010, détaillant les économies pour les trois ans à venir.

• **Administration numérique**

Référentiel général de sécurité (RGS)

Le Référentiel général de sécurité définit des règles qui s'imposent aux autorités administratives en matière de sécurisation de leurs systèmes d'information. Sa version « 1.0 » est approuvée par un arrêté du 6 mai 2010³⁸.

37. Circulaire du 2 juillet 2010, JORF du 9 juillet 2010, p. 12.617, texte n° 2.

38. Arrêté du 6 mai 2010, JORF, 18 mai 2010, texte n° 1. Le RGS est consultable sur www.ssi.gouv.fr et www.referencessmodernisation.gouv.fr

- **Qualité de service**

Premier baromètre de la qualité des services publics

Le ministre chargé de la réforme de l'État a rendu public le 5 juillet 2010 les premiers résultats du nouveau baromètre de la qualité des services publics qui repose sur une quinzaine d'indicateurs. Entre avril et juin 2010, le respect des principaux engagements du référentiel « Marianne » a été mesuré en ce qui concerne cinq services de l'État : préfetures ; finances publiques ; justice ; éducation, bibliothèques universitaires. Ainsi cinq courriers sur dix reçoivent une réponse en moins de quinze jours ; six courriels sur dix reçoivent une réponse en moins de cinq jours ; huit appels téléphoniques sur dix aboutissent en moins de cinq sonneries ; l'orientation et la prise en charge des usagers sont bien assurés dans sept cas sur dix ; l'accueil est courtois et fait par des agents identifiables dans huit cas sur dix. Les mesures ont porté sur des « événements de vie » sélectionnés après étude. Par exemple, le délai de prise en charge aux urgences est de moins de quatre heures dans huit cas sur dix ; le passeport est mis à disposition par la mairie en moins de deux semaines huit fois sur dix ; huit demandes de prestations sociales sur dix sont traitées en moins de quinze jours. Par ailleurs une étude spécifique sur les réclamations met en évidence que seuls trois organismes sur dix ont mis en place un dispositif dédié de traitement des réclamations et que seulement quatre usagers sur dix se déclarent satisfaits du traitement de leur règlement.

M. L. C.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Démocratie locale**

Statut des élus locaux

Droits de l'élu local

Lors de la séance publique du Sénat du 20 mai 2010 consacrée aux questions d'actualité, le sénateur non inscrit Jean-Louis Masson a interrogé le gouvernement sur le cumul des mandats, source selon lui de l'absentéisme parlementaire ; c'est pourquoi il a estimé que la limitation des cumuls devait cibler en priorité les fonctions exécutives des grandes collectivités territoriales ainsi que les membres du gouvernement. M. Masson a demandé au secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, M. Alain Marleix, si le gouvernement avait l'intention de déposer un projet de loi pour limiter les cumuls. Dans sa réponse, M. Marleix a indiqué que le gouvernement ne proposerait pas de texte contre le cumul des mandats, mais qu'il n'était pas hostile à l'ouverture d'une réflexion sur la question, réflexion susceptible de s'inscrire dans le cadre de l'examen à venir du texte sur le statut de l'élu et l'élection des conseillers territoriaux.

Le statut de l'élu local a du reste fait l'objet, le 1^{er} juin 2010, d'un débat thématique d'orientation organisée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, notamment sur les questions suivantes : les aspects financiers du statut de l'élu local, la protection sociale et la retraite de celui-ci, et la conciliation de la vie d'élu local avec la vie professionnelle.

Dans ce cadre, se sont exprimés des représentants des grandes associations d'élus et du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales.

Selon l'Association des maires de France (AMF), le dispositif actuel relatif aux incompatibilités et aux inéligibilités est raisonnable : il n'apparaît donc pas utile de le renforcer. L'Association des maires de France reste en effet attachée au principe de la liberté de chacun de se porter candidat aux élections, et se montre soucieuse de ne pas réduire le nombre de candidats aux élections municipales. C'est pourquoi elle a pris position contre les nouvelles inéligibilités, prévues par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, et concernant les membres de cabinet et les titulaires de poste de direction des communes et des communautés de plus de 20 000 habitants.

L'Association des communes de France (AdCF) a pour sa part estimé qu'à un certain niveau, l'existence de grandes intercommunalités plaçait les élus dans des situations difficiles et posait le problème de la compatibilité entre l'exercice d'une fonction de maire et certaines autres fonctions comme par exemple l'exercice d'une fonction de président d'une communauté.

L'Association des régions de France (ARF) a considéré inéluctable une évolution aboutissant au mandat unique pour les parlementaires, ce qui pose la question du statut.

Le gouvernement a indiqué qu'il était défavorable au mandat unique de parlementaire ; il a rappelé que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales se limitait à considérer le mandat de conseiller territorial comme un mandat unique, bien que celui-ci donne vocation à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional, de sorte qu'il n'apporte pas de modification en tant que telle aux dispositions actuelles régissant le cumul des mandats.

Le Sénat a adopté à l'unanimité et sans modification, le 24 juin 2010, la proposition de loi du sénateur Bernard Saugey visant à réformer le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêt des élus locaux ³⁹.

Un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 22 octobre 2008 ⁴⁰, ayant condamné pour prise illégale d'intérêts un maire ainsi que des maires adjoints et conseillers municipaux par ailleurs présidents d'associations ayant bénéficié de subventions de la commune concernée, a en effet relancé le débat à cet égard : cette décision rappelle « qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal ». Car, aux termes de l'actuel article 432-12 du code pénal, la prise illégale d'intérêts réside dans le fait pour « une personne [...] investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise [...] dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer [...] l'administration ». Une importante marge d'interprétation est ainsi laissée aux juridictions.

C'est pourquoi la proposition de loi adoptée par le Sénat vise à écarter expressément du champ des poursuites, sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal, les situations où les élus concernés – siégeant *ès qualités* de représentant de leur collectivité au sein des instances décisionnaires d'organismes extérieurs tels que des établissements publics ou des associations parapubliques – n'y prennent pas un intérêt personnel distinct de l'intérêt général : le texte remplace en effet, au sein de l'article 432-12, les mots « un intérêt quelconque » par « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

39. Seul son intitulé avait été modifié avant son adoption unanime par la Commission des lois du Sénat.

40. *Bulletin criminel*, 2008, n° 212.

• Organisation territoriale

Principes et règles de la décentralisation

L'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 avait créé, au sein du Comité des finances locales (CFL) rattaché au ministère de l'intérieur, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont la composition et le mode de fonctionnement ont été définis par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 et précisés par la circulaire du Premier ministre du même jour. Les dispositions relatives à la Commission consultative d'évaluation des normes sont codifiées aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Commission consultative d'évaluation des normes a profondément modifié les pratiques des services administratifs de l'État qui doivent désormais tenir compte de l'impact financier des normes produites sur les collectivités territoriales, et cela dès leur phase d'élaboration ; par ailleurs, les élus locaux, dans la mesure où ils sont étroitement associés à la rédaction des normes qu'ils devront appliquer, participent ainsi directement à l'amélioration de leur qualité, à la limitation de l'inflation normative et à la maîtrise des dépenses publiques.

Le bilan d'activité 2009 de la Commission consultative d'évaluation des normes, paru en mai 2010⁴¹, souligne son importance et son rôle. La Commission consultative d'évaluation des normes a en effet examiné 229 projets de textes réglementaires générant un coût avoisinant 1 036 milliards d'euros pour les collectivités territoriales ; elle a permis de réaliser 365 millions d'économies et 528 millions d'euros de recettes potentielles, principalement au titre du décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, dont l'établissement demeure néanmoins facultatif. En outre, l'analyse des textes examinés par la Commission consultative d'évaluation des normes montre que ces normes concernent essentiellement la fonction publique territoriale (330,7 millions d'euros), le logement (87 millions d'euros) et l'environnement (37,13 millions d'euros)⁴². La majorité des mesures soumises à la Commission consultative d'évaluation des normes ont reçu d'elle un avis favorable ; cependant, la Commission n'a pas hésité à les assortir de recommandations ou d'observations, dans un but de rationalisation et de maîtrise des dépenses locales.

Par un arrêt du 25 juin 2010, le Conseil d'État a décidé de renvoyer au juge constitutionnel, dans le cadre de la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité, la question de la conformité à la Constitution des conditions d'indemnisation des communes chargées de délivrer les papiers d'identité⁴³.

Transfert de compétences

Lors de la séance publique du Sénat du 18 mai 2010, le sénateur Daniel Laurent a interrogé le gouvernement sur la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009⁴⁴ qui a transféré aux départements les parcs de l'équipement et réglé la situation de leurs ouvriers, les ouvriers des parcs et ateliers : ce personnel est mis à disposition des départements, et pourra opter pour la fonction publique territoriale ; mais en l'absence des décrets statutaires, qui n'ont pas encore été publiés, les ouvriers des parcs et ateliers ne savent pas quelle équivalence leur sera proposée. Le Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, M. Benoit Apparu, a rappelé que lors de la première vague, 31 parcs avaient été transférés aux départements, et

41. Consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccen.dgcl.interieur.gouv.fr>

42. Source de ces données chiffrées : le bilan d'activités 2009.

43. CE, 25 juin 2010, *Commune de Besançon*, req. n° 326358.

44. Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers, *JORF*, 27 octobre 2009.

indiqué qu'un décret, prochainement soumis au Conseil d'État, fixera les conditions d'intégration des ouvriers des parcs et ateliers ; il a en outre précisé qu'en application de la loi, seule une partie des emplois transférés fera l'objet d'une compensation et que les effectifs réels au 31 décembre 2006 ne sauraient être pris en compte.

Structures intercommunales et autres groupements

Dans un rapport intitulé « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens »⁴⁵, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidée par le sénateur Alain Lambert, souligne l'importance de la mise en commun des ressources des collectivités locales considérée comme un « impératif catégorique » pour faire face aux évolutions démographiques, sociologiques et économiques auxquelles sont aujourd'hui confrontées les autorités locales⁴⁶.

Sur la base des travaux d'Alain Lambert sur la problématique générale, d'Yves Détraigne et de Jacques Mézard sur la mutualisation dans le cadre intercommunal, et de Bruno Sido sur la mutualisation des moyens des départements, la délégation a émis treize propositions pour lever les obstacles auxquels se heurtent souvent les tentatives de mutualisation.

Les sénateurs préconisent notamment une nouvelle approche de la mutualisation, afin de la sécuriser juridiquement au regard des exigences du droit communautaire, en particulier du dispositif relatif à la commande publique : pour être en conformité avec celui-ci, une opération de mutualisation devait jusqu'à présent soit donner lieu à la création d'une structure spéciale (source de lourdeurs administratives et de coûts), soit respecter les critères dits *in house*⁴⁷.

À cette approche traditionnelle, qui fait donc obstacle aux mutualisations entre collectivités locales (puisque une collectivité locale ne saurait exercer un contrôle sur une autre), la délégation sénatoriale propose d'ajouter une approche en fonction des activités concernées. La jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne tout comme le Traité de Lisbonne ouvrent en effet la voie à des entreprises de mutualisation pour des missions de service public, quand bien même la personne morale qui en bénéficie n'exercerait aucun contrôle sur la personne morale qui met ses services à sa disposition. Les sénateurs considèrent donc que la loi pourrait désormais autoriser les mutualisations purement conventionnelles, dès lors que celles-ci visent à satisfaire des besoins d'intérêt général. Toutefois, pour éviter que la mutualisation ne se substitue au transfert de compétences à une intercommunalité, ils proposent qu'au niveau des communes, ces mutualisations purement conventionnelles se limitent aux services fonctionnels (ressources humaines, bureaux d'études, marchés publics, informatique...) qu'une collectivité ne saurait transférer intégralement.

La délégation recommande par ailleurs d'autoriser des communes membres d'une même intercommunalité à avoir des agents et des matériels communs pour l'exercice de leurs missions de service public dont la compétence n'a pas été transférée à l'intercommunalité. Pour inciter au développement de la mutualisation sans coût pour le budget de l'État, les sénateurs proposent également la création d'un système de « bonus-malus » dans l'attribution

45. Rapport d'information de MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, n° 495 (2009-2010), 25 mai 2010.

46. L'ensemble des propositions de la délégation sénatoriale, comme l'intégralité du rapport, sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/noticerap/2009/r09-495-notice.html>

47. Cela impliquait notamment que la personne publique bénéficiant de l'assistance d'une autre personne publique exerce sur celle-ci un contrôle dit « analogue » à celui qu'elle exerce sur ses propres services (cf. jurisprudence *Teckal*).

de la dotation globale de fonctionnement des intercommunalités, en fonction du degré de mutualisation atteint au sein de celles-ci.

Collectivités spécifiques

Paris et le Grand Paris

Le 3 juin 2010, a été promulguée la loi relative au Grand Paris⁴⁸ qui vise à conforter la place éminente de la région capitale dans la compétition internationale des « villes-monde » en s'appuyant sur trois projets : la construction d'une nouvelle ligne de métro automatique de grande capacité, sur 130 kilomètres, en rocade, projet dit de la « double boucle » ; le développement des territoires situés autour des futures gares de ce nouveau réseau, au moyen d'un outil juridique partenarial inédit, dénommé « contrat de développement territorial » ; et la valorisation du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay.

La loi vise donc à renforcer l'attractivité économique de la région parisienne, considéré comme une locomotive pour le développement de l'ensemble du pays. Elle détermine des zones de développement économiques et urbains organisées autour de grands pôles stratégiques qui seront reliés au « cœur de la métropole » ainsi qu'aux aérogares et gares TGV par un réseau de transport ferroviaire de 130 kilomètres et qui doivent permettre à l'Île-de-France d'atteindre en une décennie une croissance de l'ordre de 4 % et de créer environ 800 000 emplois.

Les projets d'aménagement et de développement urbain dans les zones stratégiques et aux alentours des gares du nouveau réseau de transport verront leur réalisation accélérée par la mise en place de procédures particulières, les « contrats de développement territorial » conclus entre l'État et les communes concernées et qui pourront autoriser, si la commune l'accepte, la mise en place de « zones d'aménagement différé » dans lesquelles l'État aura un droit de préemption, dit droit de préemption principal. Si l'État n'exerce pas ce droit la commune pourra le faire (droit de préemption subsidiaire).

Divers décrets d'application de la loi du 3 juin ont été rapidement pris en juin et juillet.

C'est ainsi que le décret n° 2010-666 du 18 juin 2010 fixe les conditions dans lesquelles le préfigurateur de la Société du Grand Paris peut conclure tout contrat, convention ou marché : la mise en place de ce préfigurateur prévu par la loi du 3 juin 2010 vise à permettre que la Société du Grand Paris soit pleinement opérationnelle dès l'été 2010⁴⁹.

À la suite de ce premier texte, sont intervenus le décret du 2 juillet 2010 portant nomination du préfigurateur de la Société du Grand Paris⁵⁰ et le décret du 8 juillet 2010 portant nomination au conseil de surveillance de la Société du Grand Paris⁵¹ : ce dernier texte fixe la composition du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris qui réunira le président du conseil régional de la région d'Île-de-France, le maire de Paris, les sept présidents des conseils généraux des autres départements d'Île-de-France, un maire ou un président d'établissement public de coopération intercommunale d'Île-de-France ainsi que onze représentants de l'État, étant précisé que le préfet de la région Île-de-France exerce les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de cet établissement.

Sur la base de ces textes, pourra être convoqué un conseil de surveillance chargé notamment d'approuver les orientations générales du dossier de débat public ; et la Société du

48. Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, *JORF*, du 5 juin 2010. Un rectificatif a été publié au *Journal officiel* du 1^{er} juillet 2010.

49. Le débat public relatif au réseau du Grand Paris pourra ainsi être conduit selon le calendrier arrêté par la Commission nationale du débat public, soit entre le 1^{er} octobre 2010 et le 1^{er} février 2011.

50. *JORF*, 3 juillet 2010.

51. *JORF*, 10 juillet 2010.

Grand Paris pourra ainsi conduire, dès le 1^{er} octobre 2010, le débat public relatif à la double boucle de métro automatique proposée par le Gouvernement.

Collectivités territoriales d'Outre-Mer

Une ordonnance du 3 juin 2010 fixe les dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître⁵². Cette ordonnance constitue une nouvelle étape dans le processus de modernisation du statut civil de droit local applicable à Mayotte et contribue à préparer la collectivité à son accession au statut de département d'outre-mer.

Elle vise à mettre un terme à l'inégalité entre les hommes et les femmes en matière de mariage et de divorce : elle proscrie la répudiation ; elle interdit de contracter de nouvelles unions polygames, et ce sans condition d'âge, en supprimant la faculté, maintenue par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, pour les hommes nés avant 1987 de continuer à contracter des unions polygames.

En relevant à dix huit ans l'âge légal du mariage des femmes, elle permet, en outre, l'adhésion de la France à la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, adoptée à New-York le 7 novembre 1962.

Cette ordonnance supprime enfin la justice cadiale⁵³, dont le fonctionnement ne répond pas aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme : elle lui substitue une compétence de plein droit de la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes relevant du statut personnel de droit local.

• **Gestion des collectivités territoriales**

Ressources humaines et fonction publique territoriale

Le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010⁵⁴ portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale étend à la fonction publique territoriale la possibilité d'expérimenter l'entretien professionnel, qui pourra se substituer à la notation.

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social⁵⁵ prévoit l'assouplissement des conditions d'accès des syndicats aux élections en abandonnant la notion de représentativité des syndicats. Tout syndicat constitué depuis au moins deux ans dans le cadre de l'élection et qui respecte les valeurs républicaines et d'indépendance, ou tout syndicat affilié à une union de syndicats répondant aux mêmes conditions pourra présenter des candidats. Par ailleurs, « les comités techniques paritaires » perdent leur caractère paritaire obligatoire, les représentants de la collectivité ne conservant de voix délibérative que si la collectivité a délibéré spécifiquement en ce sens ; ils deviennent en conséquence simplement des « comités techniques » et leurs attributions sont alignées sur celles de l'État. En outre, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) deviennent obligatoires dans toutes les collectivités de plus de 50 agents, contre 200 antérieurement. Enfin, les

52. Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître, *JORF*, 4 juin 2010.

53. Les cadis sont des magistrats musulmans, fonctionnaires de la collectivité territoriale de Mayotte. Conformément au Pacte pour la départementalisation, le rôle des cadis sera recentré sur des fonctions de médiation sociale.

54. *JORF*, 30 juin 2010.

55. *JORF*, 6 juillet 2010.

collectivités pourront instituer, d'une part, une prime individuelle au mérite, et, d'autre part, une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État.

Un décret du 7 juillet 2010⁵⁶ revalorise de 0,5 % la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation : cette revalorisation concerne plus de cinq millions d'agents en activité et représente un effort de près d'un milliard d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et établissements hospitaliers). Cette hausse fait suite aux évolutions de la valeur du point d'indice intervenues en 2008-2009 : + 0,5 % au 1^{er} mars 2008, + 0,3 % au 1^{er} octobre 2008, + 0,5 % au 1^{er} juillet 2009 et + 0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

Instruments de la commande publique

En réponse à une question de la députée Colette Langlade⁵⁷ sur les difficultés d'accès aux marchés publics que rencontrent les petites et moyennes entreprises – en particulier du secteur du bâtiment et des travaux publics – ayant recours à une main-d'œuvre locale et sur la possibilité d'intégrer au dispositif légal relatif aux marchés publics un coefficient de localisation des entreprises prenant en compte l'implantation locale des entreprises répondant aux appels d'offres, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi rappelle dans sa réponse⁵⁸ que le droit de la commande publique ne permet pas de retenir des critères de choix liés à l'origine ou l'implantation géographique des candidats au marché. L'introduction d'un critère de préférence locale dans le code des marchés publics est donc impossible, car elle constituerait une méconnaissance des règles communautaires de la commande publique⁵⁹. Une obligation d'implantation géographique, si elle est justifiée par l'objet du marché, ou par ses conditions d'exécution, peut néanmoins constituer une condition à l'obtention du marché. En outre, un candidat qui s'engage à s'implanter en cas d'attribution du marché doit être considéré comme satisfaisant à cette obligation, au même titre qu'un candidat déjà implanté⁶⁰.

Le 28 mai 2010, a été publiée la loi sur le développement des sociétés publiques locales⁶¹.

Cette loi introduit, dans notre arsenal législatif, un instrument juridique nouveau, prenant en compte les évolutions récentes des règles communautaires, et en particulier la jurisprudence dite des « prestations intégrées »⁶². Celle-ci n'étant pas applicable aux sociétés d'économie mixte locales (SEML) en raison de la participation de personnes privées à leur capital, le législateur avait certes déjà créé, avec la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁶³, un instrument juridique – spécifique mais temporaire –, permettant aux collectivités territoriales de mener certaines opérations sans mise en concurrence, à savoir les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). La loi du 28 mai 2010 va plus loin : non seulement elle pérennise ces sociétés publiques locales d'aménagement en renforçant leurs compétences en matière de rénovation urbaine, de

56. Décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation, *JORF*, 8 juillet 2010.

57. Question n° 70212 de Mme Colette Langlade (SRC – Dordogne), *JOAN*, 2 février 2010.

58. Réponse du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi publiée, *JOAN*, 4 mai 2010.

59. Cf. CJCE, 3 juin 1992, *Commission c/ République italienne*, aff. C 360/89.

60. Cf. CE, 14 janvier 1998, *Société Martin-Fourquin*, req. n° 168688.

61. Loi n° 2010-559 pour le développement des sociétés publiques locales, *JORF*, 29 mai 2010.

62. Ou « in house ».

63. *JORF*, 16 juillet 2006.

politique locale de l'habitat ou d'accueil de nouvelles activités. Elle crée – toutefois au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements – un nouvel outil d'intervention économique, les sociétés publiques locales (SPL) ayant le statut de sociétés anonymes, tel que celui-ci est défini par le livre II du code de commerce, aux deux réserves près suivantes : en premier lieu, elles sont soumises aux dispositions législatives applicables aux sociétés d'économie mixte locales (SEML), codifiées au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales ; en second lieu, elles doivent comporter au moins deux actionnaires, ce qui constitue une dérogation à l'article L. 225-1 du code de commerce, qui impose un minimum de sept actionnaires au sein des sociétés anonymes.

Ces sociétés publiques locales, au capital 100 % public, seront compétentes pour gérer toute mission d'intérêt général (« opérations d'aménagement, opérations de construction ou exploitation, de services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général »). Elles doivent exercer « leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres ». Elles doivent en outre respecter cumulativement deux exigences : elles doivent, d'abord, n'exercer leur activité pour le compte d'aucune autre personne, publique ou privée, que celles participant à leur capital ; afin de respecter la jurisprudence communautaire et d'éviter ainsi une diversification de leurs activités contrevenant aux exigences fixées par cet arrêt, elles doivent, ensuite, intervenir uniquement sur le territoire des collectivités territoriales les ayant instituées⁶⁴, ce qui signifie que l'activité des sociétés publiques locales doit être cantonnée au territoire de leurs actionnaires – collectivités territoriales ou leurs groupements⁶⁵.

Lors de la séance publique du Sénat du 1^{er} juin 2010 consacrée aux questions orales, le sénateur Claude Biver a interrogé le Gouvernement sur l'annulation par le Conseil d'État du décret qui relevait de 4 000 à 20 000 euros le seuil en deçà duquel les marchés publics pouvaient être passés sans publicité ni mise en concurrence : il souhaitait savoir si le Gouvernement prendrait une initiative pour porter le seuil à 20 000 euros. Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports, a répondu que le Conseil d'État avait en effet annulé le 10 février 2010 le relèvement du seuil de passation des marchés publics⁶⁶, et qu'une reprise de la mesure par voie législative risquerait la censure du Conseil constitutionnel. Selon la ministre, le Gouvernement étudie une nouvelle rédaction du code des marchés publics pour rendre plus aisée la commande publique et notamment pour améliorer la passation des petits marchés : un projet de décret en ce sens fait actuellement l'objet d'une consultation interministérielle, et il devrait être publié dans les prochains mois.

Modes de gestion

En réponse à une question écrite du sénateur Jean-Louis Masson⁶⁷ sur la possibilité pour une communauté de communes de créer un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en vue d'exploiter une unité de chauffage au bois, le ministère de

64. Comme on l'a déjà souligné (*cf. supra*), il est pour le moins délicat de déterminer *a priori*, sans créer une forte insécurité juridique, un seuil précis d'activités périphériques pouvant être autorisées pour les SPL.

65. Pour un commentaire de la loi du 28 mai 2010, voir : Devès (Cl.), Le développement des sociétés publiques locales : évolution ou régression des règles de la commande publique, JCP A 2010 n° 28, 2229 ; Pissaloux (J.-L.), Le développement des sociétés publiques locales, Petites Affiches, n° 152, 2 août 2010.

66. Pour un commentaire de cet arrêt, voir : Linditch (F.), « Quelques conséquences pratiques de l'annulation du décret 20000 euros », JCP A n° 7, 2068 ; Pissaloux (J.-L.), « L'annulation du décret du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics », Gazette du Palais, 2 avril 2010 n° 93.

67. Question écrite n° 08799 de M. Jean-Louis Masson (Moselle – NI), *JO Sénat*, 21 mai 2009.

l'intérieur et des collectivités territoriales rappelle⁶⁸ que la loi n° 80-521 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur a affirmé le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de gestion des réseaux de chaleur. Dans ce cadre, les collectivités précitées peuvent décider de créer un réseau de chaleur bois énergie doté d'une chaufferie centrale au bois ; et conformément au principe de la libre administration des collectivités, elles ont toute latitude pour choisir, parmi les modes de gestion habituellement usités, celui qui leur semble le plus pertinent : gestion directe sous la forme d'une régie, délégation de service public ou gestion mixte. En application de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière constituent des établissements publics locaux. Cette forme juridique exceptée, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas procéder à la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial spécifique, puisque, en application de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, seule la loi permet la création de catégories d'établissements publics. Or celle-ci n'a pas, à ce jour, prévu l'existence d'établissement public local à caractère industriel et commercial spécialisé pour la création ou la gestion de réseau de chaleur.

La Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a adopté, le 22 juin 2010, le rapport du sénateur Yves Daudigny sur l'ingénierie publique⁶⁹.

Ce rapport rappelle que les services de l'État ne feront plus d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel au profit des collectivités territoriales à partir du 1^{er} janvier 2012. Mais ce désengagement de l'État est en vérité d'ores et déjà perceptible.

En examinant les bonnes pratiques déjà mises en place par certaines collectivités territoriales, ce rapport s'efforce de répondre à différentes questions, essentielles pour la vie locale, et notamment à celles de savoir comment les collectivités territoriales – et plus particulièrement les petites communes – vont pouvoir faire face à cette évolution et si l'ingénierie privée est en mesure de proposer un modèle économique viable en substitution.

Il propose cinq pistes de solution visant à garantir : l'information des personnels des services déconcentrés de l'État concernés et des collectivités territoriales sur les missions exercées par les nouvelles directions départementales des territoires dans le domaine de l'ingénierie publique ; la pérennité de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), en autorisant l'expérimentation de la décentralisation de cette mission au sein des conseils généraux volontaires ; le développement d'une ingénierie publique territoriale par le biais d'agences techniques départementales ; l'ouverture du réseau scientifique et technique aux collectivités territoriales ; et enfin, la bonne utilisation des marchés publics.

Alors que les missions de prestation de l'État disparaissent progressivement au profit de ses missions d'impulsion, d'animation, et de contrôle, le rapport Daudigny estime que sa mission d'expert doit demeurer un fondement indispensable d'une nouvelle ingénierie publique.

J.-L. et P. D.S.

68. Réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, *JO Sénat*, 6 mai 2010.

69. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-557-notice.html>

III – AGENTS PUBLICS

• La réforme des retraites

La réforme des retraites lancée par le gouvernement au printemps 2010 pose évidemment la question de savoir s'il fallait ou non faire disparaître la différence entre le régime des fonctionnaires et celui des salariés du secteur privé. De nombreuses hypothèses de réformes ont été émises lors des débats parlementaires qui envisageaient peu ou prou l'alignement du régime applicable aux fonctionnaires, du moins des fonctionnaires civils occupant des postes sédentaires, sur celui des salariés du privé. Dans ce dernier cas, il est évident qu'un signe fort d'indifférenciation de la fonction publique aurait été donné. Le maintien du *statu quo*, qui aurait entériné une différence de principe jouant autant sur le niveau des cotisations, l'ouverture des droits ou le calcul des pensions, aurait été difficile à faire accepter par la majorité présidentielle même si d'autres arguments d'ordre théorique pouvaient le justifier (comme la nature de la rémunération versée au fonctionnaire qui échappe par définition à la loi du marché). Le gouvernement a préféré une voie médiane, choisissant d'aligner en partie les fonctionnaires sur les salariés du privé. En l'état du dossier législatif au mois d'août 2010, le projet de loi de réforme s'appuie donc sur les dispositions suivantes.

L'âge de départ à la retraite est fixé pour les fonctionnaires comme pour les salariés du privé à 62 ans et non plus à 60 ans, cette évolution devant se faire progressivement en fonction de la date de naissance jusqu'en 2018. Les départs à la retraite à 60 ans restent cependant possible dans deux cas de figure : pour les fonctionnaires ayant commencé à travailler avant 18 ans sous condition d'un nombre minimal de trimestres de cotisation, ce qui constitue une avancée sociale ; pour les fonctionnaires souffrant d'une incapacité de travail d'au moins 20 % ayant donné lieu à une rente pour maladie ou accident du travail. Cette disposition a été très critiquée par les syndicats qui considèrent que les métiers pénibles se traduisent par une réduction de l'espérance ou de la qualité de la vie sans nécessairement déboucher sur des incapacités de travail. Dans ce dernier cas, le départ à 60 ans pourra s'effectuer sans décote même si le nombre de trimestres travaillés est insuffisant. Ces deux dispositions sont communes à l'ensemble des salariés. De même, le taux de cotisation des fonctionnaires est aligné sur celui des salariés du privé, passant en dix ans de 7,85 % à 10,55 %. Pour les catégories de fonctionnaires dites « actives » (c'est-à-dire les métiers comportant des sujétions ou des risques particuliers), l'âge de départ est également reculé de deux ans. Par exemple, les policiers, partant aujourd'hui à 50 ans devront désormais partir à 52 ans. Les militaires, dont la retraite est déterminée à partir d'un nombre d'années de service effectifs et non à partir d'un âge, verront cette durée passer de 15 à 17 ans pour les non-officiers et de 25 à 27 ans pour les officiers. La situation des infirmiers est particulière car la réforme de leur régime de retraite s'insère dans une négociation globale de leur situation professionnelle due à l'intégration des formations paramédicales dans le système de diplôme européen LMD. Ceux qui accepteront d'intégrer la catégorie A, mais comme fonctionnaires sédentaires, verront l'âge d'ouverture des droits à la retraite passer de 55 à 60 ans. Ceux qui choisiront de rester en catégorie B verront cet âge passer de 55 à 57 ans. Seuls les nouveaux infirmiers recrutés directement en catégorie A devront s'insérer dans le dispositif de droit commun et donc partir à terme à 62 ans. On remarque également la fin au 31 décembre 2011 du dispositif qui permettait aux fonctionnaires ayant quinze ans de service et trois enfants de partir à la retraite avant d'avoir atteint les 60 ans. Un dernier élément de convergence tient au fait que le minimum garanti est désormais soumis aux mêmes conditions d'activité que dans le secteur privé et exige donc que le fonctionnaire soit à taux plein. On doit souligner que le débat autour de la convergence n'a concerné que les fonctionnaires et non les agents des entreprises publiques dont la situation, déjà sous le coup d'une réforme, n'a pas été remise en cause, ce qui aurait encore aggravé les tensions sociales.

Deux points particuliers témoignent cependant du fait que la spécificité de la fonction publique a été en partie sauvegardée. Tout d'abord, l'assiette des pensions reste le traitement indiciaire et n'intègre pas les primes. Cette disposition est évidemment à mettre en perspective avec le développement des indemnités au mérite ou à la performance qui doivent permettre d'individualiser les carrières et de compenser le gel du traitement indiciaire. Il est vrai que la mise en place depuis 2003 d'un régime de retraite complémentaire par points fondé sur les indemnités et rémunérations accessoires va permettre de compenser le manque à gagner. De la même façon, la possibilité de cotiser de surcroît à des fonds de pension du style Préfon reste toujours ouverte même si le rendement de ce type de retraite par capitalisation est parfois contesté aujourd'hui par certains économistes. Ensuite, le projet gouvernemental n'entend pas revenir sur la règle selon laquelle le niveau indiciaire retenu pour le calcul de la pension est celui des six derniers mois d'activité. Sur ce point, de nombreuses protestations ont été émises notamment sein de la majorité présidentielle mettant en avant la nécessité de généraliser la durée de référence aux vingt-cinq meilleures années à l'ensemble des salariés. L'un des arguments était de dénoncer les promotions pour ordre intervenant en fin de carrière et permettant d'améliorer les retraites de manière artificielle. Inversement, on pouvait opposer l'argument selon lequel la recherche d'une meilleure retraite était une motivation forte pour les agents qui cherchaient alors à changer de grade ou de corps. Lors des auditions de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le directeur du service des retraites de l'État a également souligné en mars 2010 l'impossibilité technique où l'on était de reconstituer les carrières au-delà de quelques années : « Nous avons également examiné la faisabilité du changement de base de calcul des droits, les fameux six derniers mois. La difficulté que nous rencontrons est que nous n'avons pas les données sur vingt-cinq ans, ni sur dix ans, ni même au-delà de trois ans. Les données précises qui permettraient de calculer les droits sur cette base ne sont pas contenues dans les systèmes d'information, parce que l'on n'en avait pas besoin jusqu'à maintenant pour la gestion des payes. Les conserver nous aurait d'ailleurs sans doute exposés aux critiques. Le service des retraites de l'État ne dispose de données qu'au moment du départ en retraite : il n'a pas les données concernant les années précédentes. Par ailleurs, dans les systèmes d'information et de ressources humaines des ministères, n'est présent que ce qui est nécessaire pour prendre en compte les avancements et calculer la paye. On ne peut donc que récupérer des données sur deux ou trois ans, mais pas plus »⁷⁰. Le vote de la loi devrait intervenir au début de l'automne 2010 dans une ambiance sociale particulièrement tendue, la quasi-majorité des syndicats s'opposant au projet et défendant le maintien du départ à la retraite à 60 ans.

• La réduction des effectifs et ses effets

La réduction des effectifs se poursuit au sein de la fonction publique de l'État s'associant à de multiples fusions mais aussi à une externalisation croissante des services soit à des opérateurs soit au secteur privé. C'est ainsi que le ministère des affaires étrangères devrait perdre environ 700 agents entre 2009 et 2011, sur un total de 16 000 environ, ce qui a conduit à redéployer le réseau consulaire, affaibli en Afrique mais renforcé en Asie, et à externaliser la préparation des documents ou la recherche d'information à des entreprises privées avant la délivrance des visas par les consulats. Au ministère de l'économie et des finances, 8 500 emplois ont été supprimés entre 2008 et 2010, c'est-à-dire que deux départs à la retraite sur trois n'ont pas été remplacés. Ces réductions d'effectifs passent notamment par la fusion des directions du trésor et celles de la comptabilité publique et la mise en place de guichets

70. http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2763.asp#P582_214014.

uniques, les services des impôts des particuliers (SIP). D'ici à 2012, 7 000 emplois supplémentaires devraient donc être supprimés. Cette réforme est fortement contestée par les syndicats qui dénoncent la pauvreté des moyens d'accueil des particuliers et les problèmes de formation du personnel. Au ministère de la défense, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit une baisse régulière des effectifs qui devrait s'établir à 54 000 emplois entre 2008 et 2015. Fin 2014, les effectifs totaux devraient s'établir autour de 225 000 hommes environ. Cette politique s'est opérée dans le sens d'un recentrage sur les missions opérationnelles et notamment sur les capacités d'intervention extérieure alors que certaines filières professionnelles, comme la filière achat, ont été restructurées. L'accompagnement social des départs, géré par l'agence « Défense mobilité » ne pose pas les mêmes problèmes pour les militaires et les civils. Pour les premiers, la tendance est plutôt à la reconversion sur des postes administratifs civils alors que pour les seconds, et notamment pour les ouvriers, la reconversion vers d'autres ministères est plus difficile et conduit alors à des départs définitifs de la fonction publique donnant droit à une prime de départ volontaire. Il semble que le nombre de départs de ce type aurait été de 1 000 en 2009 alors que le ministère n'en prévoyait que 500 ⁷¹.

Par ailleurs, comme présenté en détails dans la première partie de cette « Chronique », dans le cadre de la politique de réduction du train de vie de l'État, il est prévu de réduire le nombre des conseillers dans les cabinets ministériels. De 120 à 150 postes devraient être supprimés dès l'automne 2010 dans tous les ministères sur un total d'environ 600 conseillers officiels. Seuls les cabinets de l'Élysée et de Matignon seraient épargnés par cette réduction d'effectifs. Celle-ci devrait se faire cas par cas en fonction de la taille des ministères. Cette réduction des effectifs dans les cabinets ministériels vient renforcer la concentration des moyens d'expertise au sommet de l'État. Mais il se peut également que la disparition sur le papier des conseillers ministériels officiels se traduise par l'augmentation du nombre de conseillers officieux ou clandestins, ce qui constitue une pratique ancienne dans les administrations françaises.

• La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social

La loi n° 2010-751 ⁷² relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique est née des accords de Bercy du 2 juin 2008 signés entre le gouvernement et six des huit syndicats (CFDT, CGT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC). Elle a quatre objectifs centraux : la réforme de la représentativité syndicale ; l'extension de la négociation dans le dialogue social ; la réforme des instances consultatives ; la mise en place d'un dialogue social inter-fonctions publiques et interministériel.

La question centrale débattue au Parlement était celle du paritarisme. Alors que l'opposition défendait celui-ci à tous les niveaux dans toutes les instances comme un facteur-clé du dialogue social, le secrétaire d'État à la fonction publique, Georges Tron, a défendu la thèse de sa suppression au motif que l'égalité arithmétique des représentants des employeurs et des agents ne changeait rien quant à la fonction centrale des divers comités qui est de recueillir l'avis des fonctionnaires sur les projets présentés par leur hiérarchie. Désormais, au niveau national, les conseils supérieurs de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière n'auront plus une composition paritaire obligée. Dans la fonction publique de l'État, seuls les représentants des agents exprimeront leur avis par un vote. Dans la fonction publique hospitalière, où existent un collège des représentants

71. Sur ces questions, voir le dossier de Xavier Sidaner, « Défense, les grandes manœuvres continuent », *Acteurs publics*, numéro spécial, juin-juillet 2010, p. 67 et s.

72. *JORF*, 6 juillet 2010, p. 12224.

territoriaux et un collègue des établissements de santé, les avis seront demandés par collègues séparés. Le paritarisme est maintenu au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale mais, là encore, les avis seront demandés par collègues séparés. La représentation syndicale se fera dans les trois fonctions publiques sur la base des résultats obtenus aux élections aux comités techniques, et non plus aux commissions administratives paritaires, ce qui permet d'intégrer le vote des non-titulaires. Dans les ministères et dans leurs services déconcentrés, comme dans les collectivités locales, les comités techniques paritaires font place à des comités techniques dont les compétences sont élargies aux questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des services (à l'exception du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur pour la gendarmerie nationale), aux questions d'effectifs et d'emplois, de formation et d'égalité professionnelle. Si les représentants des agents s'expriment à la fin des débats par un vote, il s'agit toujours d'instances de consultation. Une exception a été prévue dans la territoriale afin de permettre à la suite d'une délibération de la collectivité que les élus locaux pourront être aussi sollicités par un vote mais toujours de manière séparée.

La loi vient également mettre en œuvre les décisions prises lors des accords de Bercy concernant l'organisation des élections professionnelles. Si les commissions administratives paritaires qui traitent toujours des questions individuelles de carrière ne sont pas visées par la loi, les élections professionnelles sont en revanche harmonisées et auront désormais lieu tous les quatre ans dans l'ensemble de la fonction publique.

La loi, enfin, vient généraliser la négociation collective. Celle-ci ne porte plus seulement sur les questions de rémunération mais s'étend au déroulement des carrières, aux conditions de travail (et notamment à la mise en place du télétravail qui est déjà reconnu dans le secteur privé sur la base d'un accord-cadre du 19 juillet 2005), à la formation professionnelle, à la sécurité et à la santé au travail et à toutes les questions d'ordre social (comme la place des handicapés). L'innovation de la loi tient surtout à la généralisation de ce principe de négociation qui était confiné jusque-là au niveau local dans la fonction publique territoriale et au niveau national dans la fonction publique de l'État. Dans ce dernier cas, des négociations pourront être organisées dans les services déconcentrés. Certes, ces négociations collectives n'auront pas la force normative qui leur est reconnue dans le secteur privé. Néanmoins, elles peuvent faire évoluer les pratiques en poussant à mieux préciser les objectifs ou les critères d'évaluation, notamment lorsqu'il s'agira de débattre des relations entre la formation des agents et leur mobilité.

Cette réforme s'insère donc bien dans un processus de transformation gestionnaire qui exerce une pression forte sur les syndicats. Ceux-ci sont appelés à jouer le jeu et à quitter des pratiques protestataires. La loi prévoit dans son article 2 de prendre en compte l'exercice d'un mandat syndical au titre des acquis de l'expérience professionnelle. On peut penser qu'un des objectifs politiques de la réforme est de désactiver de cette façon la conflictualité qui reste très forte au sein de la fonction publique. Elle peut également conduire à des rapprochements syndicaux et à l'affaiblissement des petites fédérations car la validité de l'accord dépendra de son caractère majoritaire : à partir du 1^{er} janvier 2013, les syndicats signataires devront représenter 50 % des voix. Avant cette date, la validation des accords reposera sur la signature de syndicats représentant 20 % des voix à condition que ceux représentant 50 % des voix ne fasse pas état de leur opposition.

On remarque enfin qu'un « Conseil commun » de la fonction publique est institué par l'article 9 de la loi afin de donner son avis sur toutes les dispositions communes à l'ensemble des trois fonctions publiques, ce qui permet de simplifier les procédures en ne consultant pas à tour de rôles les trois conseils supérieurs. Il est composé de représentants syndicaux, de représentants des employeurs de l'État, des collectivités territoriales et des établissements de santé. Il est présidé par le ministre de la fonction publique.

• Le rapport 2009 de la commission de déontologie

La commission de déontologie, créée en 1993 mais réformée notamment par la loi 2007-148 du 2 février 2007, est compétente pour l'ensemble des agents publics et donne un avis sur les départs des fonctionnaires, définitifs ou temporaires, vers le secteur privé afin d'y exercer une activité lucrative mais aussi sur tous les cas de cumul en cas de reprise ou de création d'entreprise. Son activité est donc centrale pour mesurer l'évolution des parcours professionnels des agents de plus en plus appelés à – ou désireux de – se lancer dans une deuxième carrière au sein du secteur privé. Sa saisine n'est obligatoire que lorsque les agents qui rejoignent le secteur privé ont été effectivement dans le cadre de leurs fonctions publiques soit chargés d'assurer le contrôle ou la surveillance d'une entreprise soit de conclure des contrats ou de donner des avis sur un contrat avec une entreprise soit de proposer des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise soit encore de donner un avis sur ces décisions. L'interprétation de ces dernières dispositions peut être évidemment très variable et conduit la commission à formuler des avis au cas par cas sans qu'il soit toujours possible de déceler l'existence d'une jurisprudence.

La loi 2009-972 du 3 août 2009 est venue combler une grave lacune juridique en permettant à la commission de s'autosaisir lorsque les conditions étaient réunies et que ni l'agent ni son administration ne l'avait saisie. Cette loi a rendu également obligatoire la saisine de la commission pour les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République.

Les avis d'incompatibilité lient les administrations alors que les avis de compatibilité laissent les administrations libres de leur choix final. En 2009, moins de 1 % des avis donnés pour les cadres A de la fonction publique de l'État était des avis d'incompatibilité mais 25 % des avis de compatibilité sous réserve. Ces réserves désignent très généralement des cas de départ dans le privé sous condition que l'agent intéressé n'ait plus aucune relation avec le service qui l'employait, ce qui laisse parfois perplexes car il est difficile de contrôler la réalité de tels contacts.

Le rapport 2009 de la commission⁷³ montre une hausse assez spectaculaire des saisines faites soit pour des départs de la fonction publique soit pour des cumuls d'activité : + 23 % entre 2008 et 2009 pour la fonction publique de l'État, + 11 % pour la fonction publique hospitalière et + 34 % pour la territoriale. Plus de 60 % des demandes concernent dans les trois fonctions publiques des demandes de cumul. En fait, la commission ne délibère que sur une minorité de demandes. Dans la fonction publique de l'État, 70 % des demandes font l'objet d'un avis en forme simplifiée sans examen en séance car elles ne soulèvent aucune difficulté déontologique. On remarquera avec intérêt que le tiers des saisines proviennent de l'éducation nationale, suivie, à parts égales par les ministères économiques et financiers et par le ministère de l'intérieur (15 % dans chaque cas), ce qui peut indiquer que les départs ou les cumuls d'activité témoignent des difficultés professionnelles des agents dans ces ministères. La grande majorité des saisines proviennent de fonctionnaires de catégorie A (56 % contre 18 % seulement en catégorie C), ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique hospitalière où les saisines concernent surtout des agents de catégorie B (43 %) ni dans la territoriale où ces saisines touchent à 70 % les agents de catégorie C. Bien entendu, ces chiffres se calent sur la sociologie générale des trois fonctions publiques. Néanmoins les évolutions en tendance sont différentes : la comparaison avec les données 2007 montre en effet que la proportion de saisines provenant de cadres A dans la fonction publique de l'État augmente régulièrement tout comme dans la fonction publique hospitalière alors qu'elle diminue dans la territoriale.

73. Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, Commission de déontologie de la fonction publique, *Rapport d'activité 2009*, Paris, La documentation française, 2010.

À l'autre extrémité de la chaîne hiérarchique, on voit que les saisines émanant d'agents de catégorie C diminuent dans la fonction publique de l'État (passant de 23 % à 16 %) alors qu'elles se multiplient brutalement dans la fonction publique hospitalière (passant de 10 % à 29 %) et qu'elles augmentent légèrement dans la territoriale (passant de 61 % à 70 %). Dans ce dernier cas, la commission note une hausse depuis août 2009, les agents étant de plus en plus nombreux à vouloir créer une auto-entreprise.

La commission note en particulier que la hausse considérable des demandes de cumul (ces cumuls sont limités à deux ans plus un an renouvelable) vient accompagner la baisse significative du nombre de demande de mise en disponibilité. La procédure du cumul témoigne de l'évolution des pratiques professionnelles de reconversion vers le secteur privé. Son succès est cependant tout relatif car si les données relatives montrent bien une tendance à la hausse, les chiffres absolus restent très bas : 500 demandes d'avis pour cumul dans la fonction publique de l'État en 2009 et 786 dans la fonction publique territoriale.

L'une des difficultés juridiques non encore résolue tient au fait que la commission rend de plus en plus d'avis d'incompétence car les fonctions visées par les agents sur le départ sont des activités accessoires autorisées par les textes. La délimitation entre activité accessoire et cumul d'activité reste donc encore largement à étudier.

L. R.

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

• Question prioritaire de constitutionnalité

Le dispositif de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2010. La procédure a été précisée par deux décrets du 16 février 2010⁷⁴ et par le règlement intérieur du Conseil constitutionnel⁷⁵. Les juridictions administratives et judiciaires se sont organisées pour exercer le rôle de filtrage qui leur est confié⁷⁶.

En réponse à une question préjudicielle posée par la Cour de cassation⁷⁷, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁷⁸ a jugé la question prioritaire de constitutionnalité compatible avec le droit de l'Union, à partir du moment, notamment, où son caractère prioritaire n'empêche pas les autres juridictions de la saisir à tout moment d'une question préjudicielle. Elle rejoint ainsi la position du Conseil constitutionnel⁷⁹ et du Conseil d'État⁸⁰.

74. Décret n° 2010-148 et n° 2010-149, *JORF*, 18 février 2010. Cf. également circulaire n° CIV/04/10 du ministère de la justice et des libertés du 24 février 2010.

75. Décision du 4 février 2010, *JORF*, 18 février 2010.

76. V. onglets relatifs à la QPC sur les sites du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr) et de la Cour de cassation (www.courdecassation.fr).

77. Cass., QPC, 16 avril 2010, *M. Melki*, n° 10-40.001 et *M. Abdeli*, n° 10-40.002.

78. CJUE, 22 juin 2010, *M. Melki*, *M. Abdeli*, aff. C-188/10 et C-189/10. Pour un point de vue contraire, v. F. Scanvic, « La question de constitutionnalité est-elle vraiment prioritaire ? », *AJDA*, 26/2010, p. 1459.

79. Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, *JORF*, 13 mai 2010, p. 8897 ; com. B. Mathieu, *JCP-A*, 22/2010, 2181.

80. CE, 14 mai 2010, *M. Rujovic*, n° 312305 ; *Dalloz*, 2010, 1229, chron. P. Fombeur et 1234, point de vue P. Cassia et E. Saulnier-Cassia.

Le bilan établi par ce dernier, au terme de quatre mois d'expérience⁸¹, permet de constater l'intérêt des justiciables pour cette nouvelle procédure. Entre le 1^{er} mars et le 1^{er} juillet 2010, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont enregistré 357 questions prioritaires de constitutionnalité, principalement en contentieux fiscal (près des deux tiers des questions prioritaires de constitutionnalité). Plus de la moitié (199) ont été traitées par ces juridictions. Le Conseil d'État a été saisi de 137 questions prioritaires de constitutionnalité, dont 54 transmises par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. S'agissant des 75 questions prioritaires de constitutionnalité sur lesquelles il s'est prononcé avant cette date, 26 ont fait l'objet d'une transmission au Conseil constitutionnel⁸².

Au 15 août 2010, le Conseil constitutionnel avait rendu 22 décisions⁸³. La moitié ont conclu à la conformité des dispositions législatives contestées et 7, à leur non-conformité partielle ou totale⁸⁴, dans deux cas avec effets différés, pour laisser le temps aux pouvoirs publics de remédier aux inconstitutionnalités. S'agissant du contentieux récurrent de la « cristallisation des pensions » des ressortissants des anciennes colonies françaises, le Conseil constitutionnel a, malgré les réformes effectuées, censuré, à compter du 1^{er} janvier 2011, les discriminations persistantes⁸⁵.

Il a également, dans une décision très attendue et retentissante⁸⁶, jugé qu'il fallait rééquilibrer le régime de la garde à vue en faveur des droits des personnes privées de liberté, en leur permettant de bénéficier de « l'assistance effective » d'un avocat, la censure prenant effet au 1^{er} juillet 2011. Actuellement, sa présence est limitée à trente minutes au début de la garde à vue et il ne peut assister aux interrogatoires que si elle est prolongée au-delà de 48 heures. Le gouvernement doit revoir le régime de la garde à vue dans le cadre de son projet de réforme de la procédure pénale. La décision du Conseil constitutionnel est interprétée comme imposant l'assistance de l'avocat lors des interrogatoires, ce droit pouvant toutefois être assorti d'exceptions, puisqu'il a précisé qu'il ne s'agit pas d'« un droit général à l'assistance d'un avocat en garde à vue ». Parmi les autres dispositions déclarées inconstitutionnelles, il faut mentionner l'application rétroactive des dispositions de la loi « anti-Perruche » aux instances en cours⁸⁷ ; elle avait été écartée par le Conseil d'État⁸⁸ et la Cour de cassation⁸⁹ après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁰.

Enfin, on relèvera l'article L. 7 du code électoral prévoyant la radiation des listes électorales pendant cinq ans en cas de délits financiers, cette automaticité étant contraire au principe d'individualisation des peines⁹¹.

81. Communiqué disponible sur www.conseil-etat.fr ; pour un bilan de la jurisprudence du Conseil d'État, v. S.-J. Liéber et D. Botteghi, *AJDA*, 24/2010, chron., p. 1355.

82. 29 refus de transmission ont été opposés au motif que la question n'était ni nouvelle ni sérieuse ; pour 20 QPC, la requête a été considérée irrecevable ou dépourvue d'objet, notamment parce que la question avait déjà été soumise au Conseil constitutionnel.

83. V. onglet relatif à la QPC sur le site du conseil (www.conseil-constitutionnel.fr).

84. Dans 4 cas, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer.

85. Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, *JORF*, 29 mai 2010.

86. Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *Daniel W. et autres*, *JORF*, 31 juillet 2010.

87. Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L.*, *JORF*, 12 juin 2010.

88. CE, 24 février 2006, *Levenez*, n° 250704, *R.*, p. 83.

89. Cass. civ. 1^{re}, 24 janvier 2006, n° 02-13.775.

90. CEDH, 6 octobre 2005, *Draon c/ France*, n° 1513/03 et *Maurice c/ France*, n° 11810/03.

91. Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *JORF*, 12 juin 2010.

• Police et répression pénale

Décret autorisant l'emploi de pistolets « Taser » par la police municipale

À la suite de l'annulation par le Conseil d'État du décret autorisant l'emploi par les agents de police municipale de pistolets à impulsion électronique « Taser »⁹², faute d'un encadrement suffisant, un nouveau décret règlemente leur utilisation⁹³. Il subordonne l'autorisation de leur port à une formation et un entraînement spécifiques. Ils sont équipés d'un système de contrôle permettant d'assurer la traçabilité et la vérification de leur utilisation. Le maire communique sans délai au préfet et au procureur de la République les instructions adressées aux agents de police municipale identifiant les missions pour l'exercice desquelles leur port est autorisé. Leur usage fait l'objet d'un rapport à l'attention du maire, portant notamment sur les circonstances de l'intervention et sur les conditions de leur utilisation. Celui-ci adresse chaque année au préfet et au procureur de la République un rapport sur leur emploi. Un arrêté précise leurs précautions d'emploi⁹⁴.

Décret relatif à l'incrimination de l'outrage au drapeau français

La loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure⁹⁵ a créé une nouvelle infraction d'outrage public à l'hymne national ou au drapeau tricolore, lorsqu'il est commis au cours d'une manifestation organisée ou réglementée par les autorités publiques⁹⁶. Un décret du 21 juillet 2010⁹⁷ punit cet outrage, en dehors de cette circonstance, d'une amende de 1500 euros. L'infraction est constituée en cas de destruction, de détérioration ou d'utilisation de manière dégradante dans un lieu public ou ouvert au public, ainsi que, lorsqu'ils sont commis dans un lieu privé, de diffusion par leur auteur d'images relatives à leur commission, dès lors que ces faits sont commis dans des conditions de nature à troubler l'ordre public et dans l'intention d'outrager le drapeau tricolore. Ce décret fait suite à la polémique suscitée par la publication dans la presse d'une photographie primée dans la catégorie « politiquement incorrect » lors d'un concours organisé par la FNAC à Nice, en mars dernier, et montrant un homme s'essuyant le séant avec un drapeau. Elle avait suscité de vives réactions d'une partie de la classe politique et entraîné le licenciement pour faute grave de deux cadres de la FNAC. Mais elle n'avait pu donner lieu à des poursuites pénales, compte tenu du champ de l'article 433-5-1.

Ce décret a suscité des critiques au nom de la liberté d'expression. Sa constitutionnalité et sa conventionnalité au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont posées. Le Conseil constitutionnel avait, s'agissant de l'article 433-5-1⁹⁸, pris en considération le fait que l'interdiction ne s'appliquait pas aux œuvres de l'esprit.

92. CE, 2 septembre 2009, *Association réseau d'alerte et d'intervention des droits de l'homme*, n° 318584 ; v. *RFAP*, n° 132, p. 915.

93. Décret n° 2010-544 du 26 mai 2010 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, *JORF*, 27 mai 2010.

94. Arrêté du 26 mai 2010, *JORF*, 27 mai 2010.

95. Loi n° 2003-239, art. 113, *JORF*, 19 mars 2010.

96. Art. 433-5-1 code pénal. Cet outrage est puni d'une amende de 7 500 euros et, en outre, lorsqu'il est commis en réunion, de six mois d'emprisonnement.

97. Décret n° 2010-835, *JORF*, 23 juillet 2010. Art. 645-15 code pénal.

98. Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

• Fichiers

Élargissement du fichier des personnes recherchées

Le ministre de l'intérieur a été autorisé à modifier le fichier des personnes recherchées, afin de permettre aux autorités administratives compétentes de l'alimenter directement et d'y ajouter de nouveaux motifs d'inscription⁹⁹. Pourront y être inscrits notamment de nouvelles catégories d'étrangers en situation irrégulière (ainsi ceux faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français non exécutée ou d'un arrêté de reconduite à la frontière pris depuis moins d'un an) et les personnes ayant obtenu par fraude un permis de conduire ou n'ayant pas restitué leur permis invalidé à la suite d'un retrait de points.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a exprimé « sa préoccupation quant à l'ajout de ces nouveaux motifs qui vont considérablement élargir le champ d'un fichier déjà fort hétérogène »¹⁰⁰. S'agissant de l'extension des personnes habilitées à enregistrer des données, elle a considéré qu'elle devait s'entourer de garanties strictes et qu'une procédure de traçabilité rigoureuse devait être mise en place ; à cet égard, elle a pris acte de ce que le gouvernement ait accepté de modifier, conformément à sa demande, le projet de décret en ce sens. S'agissant de l'information et des droits des personnes, elle s'est félicitée que les droits d'accès et de rectification s'exercent directement auprès du ministre de l'intérieur pour les données n'intéressant pas la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique.

Invalidation partielle des fichiers « Base élèves »

Le Conseil d'État a jugé partiellement irréguliers les fichiers « Bases élèves 1^{er} degré » et « Base nationale des identifiants élèves » (BNIE) mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale¹⁰¹. Le premier, mis en place en 2004, et dont une seconde version a été mise en œuvre en 2008, comprend des renseignements administratifs nécessaires à l'inscription scolaire ; il n'est accessible qu'aux directeurs d'école, et, pour partie, aux agents communaux gérant les inscriptions. Le second recense l'ensemble des numéros uniques internes au ministère attribués aux élèves pour faciliter la gestion administrative de leur dossier tout au long de leur scolarité. Le fichier « Bases élèves premier degré » est contesté depuis plusieurs années par des organisations, dont le « Collectif national de résistance à Base élèves », au motif qu'il pourrait être utilisé à des fins policières. Plusieurs catégories de données sensibles y ont été supprimées (nationalité, profession et catégorie sociale des parents, absentéisme des élèves...).

Le Conseil d'État, sans remettre en cause l'importance pour le bon fonctionnement du service public de l'enseignement de ces bases de données, les a néanmoins invalidées sur plusieurs points et a enjoint au ministère de procéder à leur régularisation afin qu'ils puissent continuer à être mise en œuvre. Il a censuré notamment la collecte, dans la première version de la « Base élèves 1^{er} degré », de données relatives à la santé des élèves des classes d'insertion scolaire sans autorisation de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Il a annulé, dans la seconde version, les dispositions de l'arrêté interdisant l'exercice du droit d'opposition. Il a sanctionné également, dans les deux versions, l'omission de rapprochements avec d'autres fichiers dans la déclaration à la Commission nationale

99. Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010, *JORF*, 30 mai 2010.

100. Délibération n° 2009-587 du 12 novembre 2009, *JORF*, 30 mai 2010.

101. CE, 19 juillet 2010, *M. Fristot et Mme Charpy*, n° 317182 (publié au *Recueil Lebon*) et n° 334014 (mentionné aux tables du *Recueil Lebon*) ; v. communiqué du Conseil d'État sur www.conseil-etat.fr

informatique et libertés. Enfin, il a jugé excessive la durée de conservation de 35 ans des données du fichier BNIE.

Rapport d'activité 2009 de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

Au titre de ses satisfactions, la CNIL se félicite, dans son 30^e rapport ¹⁰², de l'augmentation significative de ses moyens pour faire face aux nouvelles missions qui lui ont été confiées en 2004. Son budget a augmenté de 100 % depuis cette date (+14 % par rapport à 2008). Ses moyens en personnel (132 postes budgétaires, dont 12 programmés pour 2011), de 65 %. Un effort supplémentaire est toutefois encore nécessaire pour rejoindre des pays de taille comparable à la France. Son réseau de correspondants s'est étoffé (1 500 correspondants représentant 6 000 organismes).

Son activité connaît toujours une forte croissance. 68 185 nouveaux traitements ont été déclarés et 4 265 plaintes déposées. Elle a pris 719 délibérations (+23 %) et effectué 270 contrôles (+24 %), l'augmentation de ces derniers figurant au titre de ses priorités. Ils ont abouti à 91 mises en demeure, cinq sanctions financières et quatre avertissements. S'agissant des formalités de création des traitements, on relève 900 autorisations relatives à des systèmes biométriques (700 en 2008) et 3 054 déclarations concernant des systèmes de vidéosurveillance (2 588 en 2008). Conformément aux vœux de la commission, un amendement à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPPSI II) a été adopté par la commission des lois du Sénat en juin, afin de donner à la Commission nationale informatique et libertés compétence pour contrôler les dispositifs de vidéosurveillance installés sur la voie publique, qui relèvent actuellement d'une autorisation préfectorale.

Parmi les points forts de son activité, la commission mentionne son rôle dans l'encadrement et le contrôle des fichiers publics. Elle a opéré le premier contrôle approfondi du STIC (Système de traitement des infractions constatées) de la police nationale, avant la mise en œuvre de la future application ARIANE, qui se substituera à ce fichier et à JUDEX de la gendarmerie. La Commission nationale informatique et libertés a formulé des propositions pour que son utilisation soit mieux contrôlée et sécurisée, afin de conforter l'exactitude et la mise à jour des informations enregistrées, qui peuvent être consultées à des fins administratives. Elle a également joué un rôle important dans l'encadrement des fichiers de renseignements de la police et de la gendarmerie, après le retrait du décret autorisant le fichier EDVIGE ¹⁰³. Elle évoque enfin la multiplication des fichiers utilisés en matière d'immigration.

Au titre des difficultés, le rapport revient sur les conséquences de la décision du Conseil d'État annulant des sanctions au motif de l'irrégularité de la procédure de contrôle sur place ¹⁰⁴. Tous les éléments recueillis lors des contrôles effectués en 2009 ne peuvent être légalement exploités et une réforme législative est en cours.

Plusieurs dossiers en cours préoccupent le président de la Commission nationale informatique et libertés. Les nanotechnologies sur lesquelles une réflexion est menée actuellement. Le nouvel accord « Swift » entre l'Union européenne et les États-Unis, approuvé le 7 juillet dernier par le Parlement européen et qui prévoit le transfert à l'administration américaine de données financières relatives aux citoyens européens, susceptibles d'être utilisés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Enfin, le projet de révision, à l'initiative de la Grande-Bretagne, de la directive communautaire du 24 octobre 2005 relative à la protection des données personnelles, pour lequel la Commission nationale

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

103. Décret n° 2009-1249 et 1250 du 16 octobre 2009, *JORF*, 18 octobre 2009 ; v. *RFAP*, n° 132, p. 914.

104. CE, Sect., 6 novembre 2009, *SARL Inter Confort*, n° 304300.

informatique et libertés et ses homologues européens ont réussi à obtenir un report du calendrier initial, beaucoup trop serré compte tenu des enjeux.

• Étrangers

Invalidation partielle de la liste des pays d'origine sûrs de l'OFPPA

Le Conseil d'État ¹⁰⁵ a annulé partiellement la décision du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPPA) complétant la liste des pays d'origine sûrs, en tant qu'elle y intègre des États ne respectant pas les droits de l'homme, l'Arménie et la Turquie, et y maintient Madagascar et le Mali, qui aurait dû en être retiré pour les femmes compte tenu des pratiques d'excision.

Rapport sur les mineurs isolés

À la demande du Premier ministre, un rapport a été réalisé par Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts-de-Seine, sur « les mineurs isolés étrangers en France » ¹⁰⁶. Il cherche d'abord à dresser un état de ce phénomène difficile à appréhender (raisons de ces migrations, profils, voies d'entrée en France) ; il y avait près de 6 000 mineurs isolés en situation irrégulière en France en 2008. Le rapport détaille ensuite les différentes étapes de leur parcours, de leur entrée en France (avec la problématique de leur maintien en zone d'attente) à leur prise en charge par les autorités françaises (statut et accueil physique), et le rôle des différents acteurs. Il suggère notamment une meilleure prise en charge, un renforcement de la coordination entre les services de l'État et les acteurs locaux, ainsi que des réponses européennes. Le rapport consacre des développements spécifiques à la situation particulière des mineurs originaires de Roumanie et de certains départements et collectivités d'outre-mer (Guyane et Mayotte). La situation des mineurs à Mayotte est également évoquée dans les recommandations que le contrôleur général des lieux de privation des lieux de liberté a consacré à cette collectivité.

Recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques ses recommandations relatives aux visites effectuées au centre de rétention administrative (CRA) et à la maison d'arrêt de Mayotte en mai-juin 2009 ¹⁰⁷. Il y juge en effet les conditions de vie indignes et portant atteinte aux droits fondamentaux, du fait de la capacité très insuffisante des deux établissements et des conditions d'hébergement et d'hygiène. Le maintien des liens familiaux n'y est pas garanti de façon satisfaisante, tant en ce qui concerne les conditions d'accueil des familles et des proches que les risques comportés par ces visites dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. L'automatisme du traitement de certaines procédures (éloignement, libération conditionnelle) est manifestement inspirée par la nécessité de réguler le taux d'occupation des lieux. La reconstruction du centre de rétention administrative et l'extension de la maison d'arrêt sont prévues, mais le contrôleur estime que les améliorations nécessaires ne peuvent attendre celles-ci.

105. CE, 23 juillet 2010, *Amnesty international section française et autres*, n° 336034.

106. Rapport public, mai 2010, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

107. Recommandations du 30 juin 2010, *JORF*, 25 juillet 2010. V. article d'Alain Salles, *Le Monde*, 27 juillet 2010.

• Détenus

Nouvelle condamnation de l'État du fait des conditions de détention

Le juge des référés du Tribunal administratif de Rouen a condamné à nouveau l'État à indemniser des détenus de la maison d'arrêt de Rouen¹⁰⁸, pour incarcération dans des conditions portant atteinte à la dignité de la personne humaine. Ses deux précédentes ordonnances avaient été confirmées par la Cour administrative d'appel de Douai¹⁰⁹. Cette prison pourrait être fermée à partir de 2015.

Rapport de la Cour des comptes sur le service public pénitentiaire

Quatre ans après un premier rapport public¹¹⁰, la Cour des comptes consacre au service public pénitentiaire une nouvelle étude¹¹¹, dans laquelle elle revient sur les suites données par l'administration pénitentiaire à ses recommandations. Après avoir présenté les grands facteurs d'évolution de la politique pénitentiaire depuis 2006 et les réformes engagées, elle s'intéresse à la coexistence, en France, de deux modes de gestion : la gestion publique et la gestion mixte, dans le cadre de laquelle le fonctionnement, à l'exception de la direction, de la surveillance et du greffe, est délégué à des entreprises privées. Cette gestion déléguée concernait, fin 2009, 36 % des places en détention et devrait s'appliquer à environ 50 % des établissements en 2010. Si elle est mieux contrôlée, sa progression s'est réalisée sans une véritable évaluation et une comparaison fiable de la performance des deux systèmes, bien que la Cour l'ait déjà demandé en 2006. Or, son coût pèse de plus en plus sur le budget pénitentiaire (+ 13 % de 2006 à 2008), la part des loyers représentant 36,5 % des crédits de fonctionnement (hors coûts salariaux). La Cour, dans la partie de son rapport consacrée aux conditions de vie en détention, critique également l'externalisation de la gestion des cantines des détenus en gestion publique (écarts de prix injustifiables, marges pratiquées sur certains produits), ainsi que l'organisation du travail pénitentiaire (limité le plus souvent à des travaux de façonnage ne nécessitant pas de matériels importants) et de la formation professionnelle en gestion déléguée (une heure revenant à 7,28 euros en gestion publique et à 17,23 euros en gestion déléguée). Elle recommande aussi une meilleure application des règles pénitentiaires européennes.

Les deux dernières parties portent sur la politique de prévention de la récidive. Dix ans après la réforme, le bilan des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est encore mitigé, notamment en raison d'un manque de moyens. Les peines en milieu ouvert se sont développées (elles concernaient, au 1^{er} janvier 2010, 174 000 personnes, alors qu'il y avait 61 000 détenus), mais cette activité est qualitativement négligée. Un arsenal de nouveaux dispositifs d'accompagnement à la sortie en milieu fermé a été développé, mais celui-ci reste un défi à poursuivre.

• Rapport d'activité 2009 de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)¹¹²

La légère diminution des demandes d'avis et de conseil, amorcée en 2007, se poursuit (4 432, soit une baisse de 12 % depuis 2006). Elle est due, pour l'essentiel, à celle des

108. TA Rouen, ord. réf., 11 juin 2010, n° 1000674.

109. CAA Douai, 22 novembre 2009, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, n° 09DA00782.

110. *Garde et réinsertion – La gestion des prisons*, 2006.

111. *Le service public pénitentiaire : Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, rapport public disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

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

demandes de conseil formulées par les administrations (216, soit trois fois moins qu'en 2006), liée aux efforts de la commission pour développer, par l'intermédiaire notamment de ses correspondants, une action d'information et de sensibilisation. On observe toutefois également, cette année, une légère baisse des demandes d'avis des usagers, dont le nombre (4 216) est revenu au niveau de l'année 2000, cette diminution s'expliquant, sans doute, par une meilleure réponse des administrations, ce dont la commission se félicite. Cette baisse est toutefois largement compensée par le développement des demandes de renseignement, par téléphone, courrier ou messagerie, émanant tant des usagers que des services administratifs. La mise en œuvre du droit d'accès reste en effet complexe et pose des questions juridiques nouvelles souvent délicates (ainsi s'agissant des marchés publics et des archives), tout comme la réutilisation des informations publiques. Les saisines relatives à cette dernière n'augmentent pas (62), ce dont la commission s'étonne, car cette activité se développe et il n'est pas certain que les services administratifs soient en capacité de faire face aux nouveaux enjeux. Les saisines concernent principalement la réutilisation des listes électorales par des cabinets de généalogistes professionnels et des sociétés de recouvrement de créances, ainsi que des demandes de réutilisation de documents archivés émanant tant de particuliers que d'entreprises privées qui ont pris conscience de leur potentiel commercial.

La commission consacre, cette année, des développements spécifiques à la question de la réutilisation des archives publiques, ainsi qu'à celle de la diffusion publique, qui permet à l'administration de s'exonérer de l'obligation de communication sur demande.

On ne peut que regretter la faiblesse de ses moyens (douze agents et un budget d'un peu plus de 800 000 euros) pour faire face à ses nouvelles missions et animer le réseau de ses correspondants (1 450 au 1^{er} mars 2010).

- **Protection des droits sur internet – dernier décret d'application de la loi « HADOPI »**

Le dernier décret nécessaire à l'application de la loi « HADOPI » a été publié au journal officiel ¹¹³. Il régleme les conditions de saisine de la commission de protection des droits, qui est chargée, au sein de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), de la procédure de « riposte graduée » (trois avertissements avant des sanctions définies par le juge). Cinq organismes ont été habilités à la saisir. Les premiers avertissements ne seront envoyés qu'après une campagne de sensibilisation des usagers.

- **Droit au logement opposable (DALO) – Avis du Conseil d'État sur la procédure d'astreinte ¹¹⁴**

Le Conseil d'État a jugé compatible avec le droit au recours effectif, garanti par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la procédure contentieuse spécifique organisée par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitat, alors même que l'astreinte est versée par l'État, non au requérant, mais à un fonds d'aménagement urbain régional dépendant de l'État, dont les moyens ne sont pas exclusivement employés pour la construction de logements sociaux.

Il précise également les pouvoirs du juge pour moduler l'astreinte. L'article 441-2-3-1 prévoit que l'astreinte doit être fixée en fonction du loyer moyen du type de logement adapté

113. Décret n° 2010-872 du 26 juillet 2010, *JORF*, 27 juillet 2010.

114. CE, 2 juillet 2010, *M. Maache*, n° 332825 (mentionné aux tables du *Recueil Lebon*).

aux moyens du demandeur. Le Conseil d'État estime qu'il ressort des termes de cet article, éclairés par les travaux préparatoires, que le législateur « n'a pas entendu limiter le montant de cette astreinte au montant du loyer moyen de ce logement, mais permettre qu'elle soit modulée, selon les circonstances de l'espèce, en fonction de ce montant » ; l'astreinte, qui peut être un multiple de ce loyer, ne doit pas toutefois s'en écarter de façon disproportionnée. Le juge peut prendre en compte d'autres éléments, tels la taille de la famille, la vulnérabilité particulière du demandeur, la célérité et les diligences de l'État.

B. D.