



HAL
open science

Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2007, 3 (123), pp.449 - 475. 10.3917/rfap.123.0449 . hal-03461961

HAL Id: hal-03461961

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461961>

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 ¹

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Trésorier-payeur général des Alpes-Maritime

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

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

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

• Projets de réforme de l'État

Propositions du Conseil d'analyse économique pour « réorganiser l'État »

Dans son rapport « Économie politique de la LOLF » ² préparé par les économistes Christian de Boissieu et Jean-Hervé Lorenzi et par deux membres du cabinet du ministre chargé du budget, Edward Arkwright et Julien Samson, le Conseil d'analyse économique, placé auprès du Premier ministre, propose des réformes radicales de la gestion publique destinées à prolonger la réforme budgétaire engagée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : systématiser l'évaluation *a priori* des décisions publiques, généraliser les agences, recruter des responsables de programme dans le secteur privé, doter chaque administration d'un conseil de surveillance, remettre en cause l'annualité budgétaire... Un tel rapport identifie incontestablement de vrais leviers de changement.

• Structures du gouvernement

Propositions de réforme des structures gouvernementales émises pendant la campagne présidentielle

Au cours de la pré-campagne et au début de la campagne pour les élections présidentielles, les questions de réforme administrative ont été assez peu évoquées, si ce n'est sous l'angle des structures gouvernementales.

1. Cette « Chronique » couvre la période du 1^{er} février 2007 au 31 mars 2007.

2. www.cae.gouv.fr

Nicolas Sarkozy, s'inscrivant dans le cadre du programme législatif de l'UMP, a indiqué plusieurs fois que le gouvernement serait composé de quinze ministres « dont les compétences seront précisées dans une loi organique »³. Il a même indiqué que ce gouvernement ramassé serait paritaire. Il a également annoncé la création d'un ministère « de l'immigration et de l'identité nationale ». Le rapprochement de ces deux termes a d'autant plus suscité la controverse que le programme de l'UMP, présenté le 14 novembre 2006, prévoyait la création d'un grand ministère de « l'immigration et de l'intégration ». Il a proposé la création d'un ministère des « affaires financières » distinct d'un ministère de « l'emploi et des stratégies économiques ». Le candidat a prévu la création d'un autre « grand » ministère : celui du « développement durable » réunissant l'écologie, l'équipement, les transports, l'énergie et la prévention des risques. Ultérieurement, il s'est prononcé pour la création d'un vice-Premier ministre chargé de l'écologie conformément au « pacte écologique » proposé par Nicolas Hulot.

De son côté, Ségolène Royal, a annoncé dans son discours de Villepinte que « le nombre de ministère serait limité ». Également signataire du « pacte écologique », elle a prévu dans ses « cent propositions » la création d'un vice-Premier ministre chargé du développement durable dont la compétence serait élargie à l'aménagement du territoire et qui n'impliquera pas la suppression du ministère de l'environnement.

François Bayrou a, pour sa part, souhaité la création d'un « grand ministère sociétal qui aurait pour mission de réfléchir aux évolutions et aux attentes de la société française ». Ce ministère, qui n'est pas sans rappeler l'éphémère ministère « des réformes » de M. Servan-Schreiber en 1974, s'en distingue car il regrouperait plusieurs ministères ou services existants : la jeunesse et les sports, les personnes âgées, le développement de l'internet et, éventuellement, l'immigration.

Ces trois candidats ont également promis à l'observatoire de la parité, de créer un ministère « chargé des droits des femmes et de l'égalité ».

• **Coordination interministérielle**

Création de la commission interministérielle de la sûreté aérienne.

Un décret du 22 février 2007⁴ a créé une commission interministérielle de la sécurité aérienne visant à prévenir et contrer les attentats contre les aéroports et les avions. Elle se substitue à la commission interministérielle de défense aérienne créée en 1996.

• **Autorités administratives indépendantes**

1° – Statut législatif de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

La loi du 5 mars 2007⁵ confère un statut législatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, tout en confirmant ses missions, pour la mettre en conformité avec les principes de l'Organisation des nations unies.

3. Le chiffre de quinze qui sert généralement de référence a été également cité par le rapport Pébereau (voir cette « Chronique » *RFAP*, 2006, n° 117, p. 187). Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, quinze « périmètres ministériels » regroupant des programmes et servant notamment au vote des plafonds d'emplois et lors de la répartition des crédits ont été définis en 2006.

4. Décret n° 2007-234 du 22 février 2007, *JORF*, 23 février 2007, p. 3305.

5. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007, *JORF*, 6 mars 2007, p. 4215.

2° – Réforme de la Commission de déontologie de la sécurité

Cette autorité indépendante, créée en par une loi du 6 juin 2000 ⁶, et qui a changé de président à la fin de 2006, a publié son rapport le 8 mars 2007. Comme à l'habitude, celui-ci est assez critique à l'égard des services de police, dénonçant des cas de violences illégitimes, de menottage et de fouilles au corps non justifiées ainsi qu'une inflation des procédures pour outrages. La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 ⁷ en a élargi la saisine, jusque là réservée au Premier ministre et aux membres du Parlement, au médiateur de la République et au président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Elle a également introduit discrètement en son sein un commissaire du gouvernement nommé par le Premier ministre.

• Administrations centrales

1°-Définition des attributions des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité

Un décret du 19 février 2007 ⁸ abroge les dispositions antérieures et précise les attributions des hauts fonctionnaires de défense, désormais appelés collectivement « hauts fonctionnaires de défense et de sécurité », avec quelques distinctions subtiles selon les ministères : haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité au ministère de la défense et aux affaires étrangères ; haut fonctionnaire de défense à l'intérieur ; haut fonctionnaire de défense et de sécurité ailleurs. Il est précisé que ces fonctionnaires relèvent directement du ministre, disposent d'un service spécialisé et sont en liaison permanente avec le secrétaire général de la défense nationale. Ils sont nommés par décret sur proposition du ministre intéressé. Ils reçoivent une large mission de conseil dont l'étendue a été précisée : défense, sécurité, situation d'urgence, protection du patrimoine scientifique et technique, sécurité des systèmes d'information, intelligence économique, préparation de la gestion des situations de crise.

2° – Nouvelle organisation de la direction du Budget

La nouvelle organisation de la direction du Budget, destinée à mieux répondre aux besoins induits par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et par la situation des finances publiques, annoncée dès octobre 2006 ⁹, a été officialisée par un décret et un arrêté du 27 mars 2006 ¹⁰.

6. Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, *JORF*, 7 juin 2000, p. 8562.

7. Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, article 31, *JORF*, 6 mars 2007, p. 4297.

8. Décret n° 2007-207 du 19 février 2007, *JORF*, 20 février 2007, texte n° 1.

9. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2006 n° 121-122, p. 219.

10. Décret n° 2007-447 du 27 mars 2007, *JORF*, 28 mars 2007, texte n° 74 et arrêté du même jour.

• Agences et établissements publics

1°- Extension des missions de la Réunion des musées nationaux

Un décret du 8 février 2007¹¹ a précisé les missions de la Réunion des musées nationaux, établissement public industriel et commercial créé en 1990¹². Il marque une volonté nouvelle d'ouverture et de coopération des institutions culturelles qui a suscité une controverse publique à propos des projets du Louvre. La Réunion des musées nationaux voit également élargies ses compétences en matière de diffusion et de commercialisation des fonds photographiques publics ou privés.

2°- Modification des statuts du Centre national de la recherche scientifique

Un décret du 12 février 2007 vient renforcer les pouvoirs du président du Centre au détriment de ceux du directeur général « placé sous son autorité »¹³.

3°- Création de l'Agence nationale des titres sécurisés

Un décret du 22 février 2007 a créé un établissement public administratif placé expressément « sous la tutelle du ministre de l'intérieur » et chargé d'organiser, sans la réaliser lui-même, la production et la gestion de documents administratifs électroniques¹⁴. Son conseil d'administration comprend dix-huit membres de droit, principalement des hauts fonctionnaires des ministères de l'intérieur, de la défense, des finances et des affaires étrangères. Pas moins de huit secrétaires généraux sont expressément cités dans cette énumération. Le président du conseil d'administration est nommé par décret sur proposition du ministre de l'intérieur de même qu'un directeur qui « dirige l'Agence ». Un arrêté du même jour fixe le siège de l'agence à Charleville-Mézières¹⁵. Un décret du 27 février 2007 fixe la liste des « titres sécurisés » qui relèvent de l'Agence : la carte nationale d'identité électronique, le passeport électronique, le passeport biométrique, le titre de séjour électronique et le visa biométrique¹⁶.

4°- Projet de création de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)

Le ministre chargé des personnes âgées et des handicapés a présenté au Conseil des ministres du 14 mars 2007, dans un style assez original, un plan « plan de développement de la bienveillance et de renforcement de la lutte contre la maltraitance ». Il est prévu de créer une « Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) »¹⁷. Elle aura notamment pour mission « d'élaborer et d'apprendre les bonnes pratiques professionnelles » et de recommander aux établissements une méthodologie leur permettant « de procéder tous les cinq ans, à une auto-évaluation de

11. Décret n° 2007-174 du 8 février 2007, *JORF*, 9 février 2007, p. 2491.

12. Décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990, *JORF*, 18 novembre 1990, p. 14232.

13. Décret n° 2007-195 du 12 février 2007, *JORF*, 14 février 2007, p. 7235 modifiant le décret n° 82-993 du 24 novembre 1982.

14. Décret n° 2007-240 du 22 février 2007, *JORF*, 24 février 2007, p. 3355.

15. Arrêté du 22 février 2007, *JORF*, 24 février 2007, p. 3357.

16. Décret n° 2007-255 du 27 février 2007, *JORF*, 28 février 2007, p. 369.

17. Le principe en a été inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles par le décret n° 2007-324 du 8 mars 2007, *JORF*, 10 mars 2007 p. 462.

leurs pratiques ». Un correspondant « maltraitance » sera désigné dans chaque direction départementale de l'assistance (SIC) sanitaire et sociale.

5°- *Création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques*

Un décret du 25 mars 2007 organise l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ¹⁸ créé par l'article 88-I de la loi du 30 décembre 2006 ¹⁹. Cet établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement, reçoit de larges missions en matière d'étude, d'orientation et de financement de la gestion de la ressource en eau, des milieux aquatiques, de la pêche, de la faune et de la flore. Son action « complète celle des services de l'État et des agences de l'eau ». Il est dirigé par un conseil d'administration de trente-deux membres assisté d'un conseil scientifique, un président et un directeur général. Il peut mettre en place des délégations régionales ou interrégionales et des services départementaux ou interdépartementaux ainsi que des pôles d'études et de recherches. Une complexité nouvelle dans un domaine très sensible aux responsabilités déjà très imbriquées.

6°- *Modification du statut de l'Agence nationale pour l'emploi*

Un décret du 27 mars 2007 notifie la gouvernance de l'Agence nationale pour l'emploi ²⁰ fixée par les articles R 311-4-1 du code du travail et suivants résultant, en dernier lieu, d'un décret de 1987 ²¹.

• Administrations déconcentrées

1°- *Création de l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense*

L'opération d'intérêt national du quartier de la « Défense » avait été confiée en 1958 à l'établissement public pour l'aménagement de la région dite de la « Défense » (EPAD) ²².

Pour permettre la poursuite de l'aménagement du quartier, et notamment la construction de nouvelles tours, tout en transférant la maîtrise des opérations de l'État au Conseil général des Hauts-de-Seine, une loi du 27 février 2007 ²³ a créé un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial : l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la défense. L'ancien EPAD poursuivra sa mission d'aménagement, le nouvel établissement étant chargé de gérer les ouvrages et espaces publics et les services d'intérêt général. L'établissement de gestion est administré par un conseil d'administration composé des représentants du département des Hauts-de-Seine, qui disposent de la majorité des sièges, et des représentants des communes de Courbevoie et de Puteaux. Le conseil élit son président et nomme le directeur. Les statuts de l'établissement sont fixés et modifiés par décret en Conseil d'État après avis des trois collectivités concernées.

2°- *Création des offices publics de l'habitat*

Une ordonnance du 1^{er} février 2007, prévue par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, crée le nouveau statut des offices publics de l'habitat

18. Décret n° 2007-443 du 25 mars 2007, *JORF*, 27 mars 2007, p. 5689.

19. Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, article 88-I, codifié à l'article L 213-2 du Code de l'environnement, *JORF*, 31 décembre 2006, p. 20285.

20. Décret n° 2007-445 du 27 mars 2007, *JORF*, 28 mars 2007, p. 5738.

21. Décret n° 87-442 du 24 juin 1987, *JORF*, 25 juin 1987, p. 686.

22. Décret n° 58-815 du 9 septembre 1958, modifié en dernier lieu par un décret du 27 octobre 2006, *JORF*, 10 septembre 1958, p. 8436.

23. Loi n° 2007-254 du 27 février 2007, *JORF*, 28 février 2007, p. 3682.

(OPH) qui se substitueront dans un délai de deux ans aux 154 offices publics d'habitation à loyer modéré et aux 127 offices publics d'aménagement, institutions qui gèrent 2,2 millions de logements sociaux et emploient 46 000 salariés²⁴. Les nouveaux OPH sont des établissements publics industriels et commerciaux locaux, rattachés soit à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, soit à un département, soit à une commune. Au sein des conseils d'administration, la représentation des collectivités territoriales est majoritaire, celle des locataires est renforcée, celle des intérêts sociaux-professionnels et des milieux associatifs est maintenue. Les pouvoirs du directeur général sont renforcés. Il « dirige l'activité de l'office dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration ».

3° - Déconcentration des décisions administratives individuelles

En 1995, le Commissariat à la réforme de l'État fut créé pour donner une impulsion nouvelle à la réforme dans le cadre de la circulaire de M. Alain Juppé, Premier ministre, du 26 juillet 1995²⁵. Marqué par une approche plus juridique que gestionnaire, le Commissariat lança avec une très grande détermination un mouvement de déconcentration en faisant inscrire dans le décret du 15 janvier 1997, la règle selon laquelle le préfet demeure seul compétent pour prendre l'ensemble des décisions individuelles concernant les usagers de l'administration²⁶. Des dérogations expresses et limitées furent autorisées et, pour éviter une reconcentration des décisions, il avait été prévu que de nouvelles dérogations ne puissent être décidées que par décret en conseil des ministres. Un décret du 1^{er} février 2007 vient alléger cette lourde procédure de dérogation²⁷.

4° - Création des services administratifs régionaux judiciaires

Dans de nombreux services déconcentrés, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) incite à un regroupement des tâches de gestion au niveau régional pour atteindre une masse critique qui permette d'assurer un minimum de fongibilité et de donner du sens au dialogue de gestion. Dans cette perspective, le ministre de la justice crée des services administratifs régionaux judiciaires au sein de chaque cour d'appel²⁸. Ils sont placés sous l'autorité conjointe du premier président et du procureur général et dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, « magistrat ou greffier en chef ». Ils reçoivent une large mission de gestion : gestion du personnel, préparation et exécution des budgets opérationnels de programme, passation des marchés, gestion des équipements.

24. Ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007, *JORF*, 2 février 2007, p. 2028.

25. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JORF*, 28 juillet 1995, p. 11217.

26. Décret n° 97-34 du 15 janvier 1997, *JORF*, 18 janvier 1997, p. 920.

27. Décret n° 2007-139 du 1^{er} février 2007, *JORF*, 2 février 2007, texte n° 12.

28. Décret n° 2007-362 du 14 mars 2007, modifiant le Code de l'organisation judiciaire, *JORF*, 18 mars 2007, p. 5016

- **Administration consultative**

1^o- *Modification de la composition du conseil national de la vie associative*

Un décret du 1^{er} février 2007 modifie la composition du Conseil national de la vie associative²⁹, précédemment fixée par un décret du 20 novembre 2003³⁰ : le nombre de membres du Conseil est fixé à 80 membres au lieu de 76 ; le nombre de représentants des associations passe de 66 à 70. Par ailleurs, la désignation ministérielle « ministre chargé de la vie associative » se substitue à celle de « ministre chargé de l'économie sociale, de la jeunesse et des sports ».

2^o- *Création d'une commission « images de la diversité »*

L'administration consultative est le reflet des préoccupations de son époque. En témoigne la création d'une commission « images de la diversité » chargée de donner un avis préalable aux décisions prises respectivement par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et par le Centre national de la cinématographie pour aider les œuvres cinématographiques et les productions audiovisuelles qui contribuent, notamment, à la connaissance de l'histoire et des réalités de l'immigration et de l'Outre-mer, à la lutte contre la discrimination, à la « visibilité de l'ensemble des populations qui composent la société française d'aujourd'hui » et à « la construction d'une histoire commune autour de valeurs partagées »³¹.

3^o- *Création de comités de suivi en matière de politique sociale*

On avait déjà souligné dans cette « Chronique » l'originalité des dispositions prises pour la mise en œuvre du plan de cohésion sociale qui s'inspire de la « démarche de projet » utilisée habituellement, à un niveau plus modeste, en matière de gestion publique et caractérisée par l'énoncé d'objectifs, la fixation d'indicateurs et des dispositifs d'évaluation³².

La création de comités de suivi s'inscrit dans cette logique. Un comité de suivi du plan de cohésion sociale a ainsi été créé, par un décret du 4 mars 2005, qui comprend des élus locaux, des personnalités qualifiées et des représentants de cinq conseils ou comités compétents en la matière. Sa composition vient d'être modifiée par un arrêté du 27 février 2007. Antérieurement, divers comités de suivi avaient été créés, en particulier, mais pas exclusivement, dans le domaine social : par exemple, comité national de suivi du plan pour préserver l'efficacité des antibiotiques (arrêté du 29 mars 2007, *JORF*, 17 avril 2007), comité de suivi du programme d'actions, de prévention et de prise en charge de l'asthme (arrêté du 29 avril 2002, *JORF*, 5 mars 2002), comité de suivi du plan « Alzheimer et maladies apparentées » (arrêté du 29 mars 2005, *JORF*, 31 mars 2005), comité national de suivi du développement des soins palliatifs et de l'accompagnement de la fin de vie (arrêté du 9 février 2006, *JORF*, 18 février 2006). Dernier exemple, un arrêté du 23 mars 2007 crée un comité de suivi du programme d'actions sur le sommeil³³.

29. Décret n° 2007-142 du 1^{er} février 2007, *JORF*, 3 février 2007, p. 2111.

30. Décret n° 2007-181 du 9 février 2007, *JORF*, 10 février 2007, p. 2575.

31. Décret n° 2007-181 du 9 février 2007, *JORF*, 10 février 2007, p. 2575.

32. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2005, n° 113, p. 159.

33. Arrêté n° 2007-418 du 23 mars 2007, *JORF*, 25 mars 2007, p. 5609.

Plus important est le décret du 5 mars 2007³⁴ qui organise le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, instance consultative chargée de veiller à l'application de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et prévu par la loi elle-même³⁵. Le comité « inclut » le haut comité pour le logement des personnes défavorisées, lequel n'est pas supprimé mais dont le président préside le nouveau comité de suivi et dont tous les membres participent à la nouvelle instance qui comprend, en outre, un représentant du Conseil économique et social, six représentants des associations d'élus et douze représentants du logement social et des acteurs sociaux. Le comité formule des propositions, donne des avis et rend chaque année un rapport au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Une intéressante volonté de suivi des décisions qui pourrait, sans doute, être exercée avec une moindre inflation organisationnelle.

4°- Création d'un Comité national de vigilance et de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des adultes handicapés

Dans le cadre du plan de lutte contre la maltraitance évoqué ci-dessus, un impressionnant comité consultatif est institué par un décret du 12 mars 2007³⁶. Il comprend quatre fonctionnaires, deux élus et une quarantaine de représentants d'associations et de personnalités qualifiées.

5°- Création d'une commission nationale de concertation sur les risques miniers

Une commission consultative sur la prévention des risques miniers dans le cadre de l'après-mine est créée auprès du ministre chargés des mines³⁷.

6°- Création de l'Observatoire de la laïcité

Un nouvel observatoire, dont la création n'entraîne la suppression d'aucune structure existante, est institué auprès du Premier ministre : l'Observatoire de la laïcité. Son champ d'études est limité au respect du principe de laïcité « dans les services publics ». Il exerce des fonctions de conseil et formule des propositions. Il rend chaque année au Premier ministre un rapport qui est rendu public. Son président est nommé par décret³⁸. Il est composé de sept représentants des ministères intéressés (pour l'éducation, le directeur des affaires juridiques), de quatre parlementaires et de dix personnalités désignées « en raison de leur compétence et de leur expérience ». Un rapporteur général qui coordonne les travaux de l'observatoire est nommé par le Premier ministre.

• **Services publics en milieu rural : présence postale**

En application des textes relatifs à l'organisation du service public de La Poste et de France-Télécom et plus précisément ceux relatifs à la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire – en dernier lieu, le décret du 11 octobre 2006³⁹ –, un décret du 5 mars

34. Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007, *JORF*, 6 mars 2007 texte n° 10.

35. Loi 2007-290 du 5 mars 2007, *JORF*, 6 mars 2007, p. 4190.

36. Décret n° 2007-330 du 12 mars 2007, *JORF*, 13 mars 2007, p. 4756.

37. Décret n° 2007-403 du 22 mars 2007, *JORF*, 24 mars 2007, p. 5470.

38. Décret n° 2007-425 du 25 mars 2007, *JORF*, 27 mars 2007, p. 5642.

39. Décret n° 2006-1239 du 11 octobre 2006, voir cette *Revue*, 2006, n° 121-122, p. 219.

2007⁴⁰ a organisé le fonds national de péréquation territoriale alimenté notamment par une contribution de l'entreprise correspondant à l'allègement fiscal dont elle bénéficie et destiné à concourir au financement du maillage territorial. Les lignes directrices de gestion du fonds sont fixées par un contrat pluriannuel de la présente postale territoriale conclu entre La Poste, l'Association des maires de France et l'État. Dans le même cadre, un décret du 25 mars 2007⁴¹ a créé les commissions départementales de présence postale, composées d'élus, qui donnent leur avis sur les projets de maillage de points de contact de La Poste et proposent la répartition de la dotation du fonds de péréquation.

• **Politique contractuelle : les contrats de projets État-région**

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire a présenté au Conseil des ministres du 21 mars 2007 une communication sur les contrats de projets entre l'État et les régions pour la période 2007-2013. Depuis 1984, les contrats de plan État-région ont pris une part croissante. La quatrième génération de contrats sera plus sélective et sera articulée avec la nouvelle génération de fonds européens. La plupart des régions ont désormais signé leur contrat⁴².

• **Gestion publique : modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État**

Une circulaire du Premier ministre du 28 février 2007⁴³ a présenté aux ministres les conditions de mise en œuvre du programme de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier⁴⁴.

Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière sont prévus en 2006 pour toutes les administrations centrales et, ensuite, dans les dix principales agglomérations hors Paris et dans les six départements qui expérimentent la fusion entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture et de la forêt. Ces schémas déconcentrés permettront aux préfets de développer les mutualisations et les regroupements géographiques des services.

La distinction entre les droits et obligations du propriétaire, assurés par « France domaine », et ceux des administrations occupantes, deviendra opérationnelle à travers des conventions d'occupation « sur le modèle des baux privés » et des « loyers budgétaires » qui, dès 2008, s'étendront à toutes les administrations centrales et à tous les immeubles de bureau des services déconcentrés de l'État à Paris ainsi que dans les villes concernées par les schémas d'implantation.

Les missions de France domaine dans les procédures d'entrée et sortie du patrimoine et dans les prises à bail sont renforcées avec, notamment, un dispositif incitatif aux cessions « nécessaires à la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Les rôles du conseil de l'immobilier de l'État, du service France domaine sous l'autorité du ministre chargé du budget et du préfet sont réaffirmés.

40. Décret n° 2007-310 du 5 mars 2007, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4329.

41. Décret n° 2007-448 du 25 mars 2007, *JORF*, 28 mars 2007, p. 5743.

42. Voir aussi cette « Chronique », *RFAP*, 2006, n° 118, p. 352.

43. Circulaire du 28 février 2007, *JORF*, 3 mars 2008, texte n° 3.

44. Voir en dernier lieu cette « Chronique », *RFAP* 2006, n° 121-122 p. 219.

II – AGENTS PUBLICS

• Des revendications en attente

L'élection présidentielle de 2007 ne pourra sans doute pas résoudre d'elle-même la plupart des problèmes que rencontrent les fonctionnaires ni satisfaire les revendications qui sont les leurs depuis quelques années.

Une première question, qui n'est d'ailleurs pas abordée par les candidats ou seulement à la marge, est celle des rémunérations. Après la journée d'action du 8 février 2007, l'ensemble des syndicats a réclamé au Premier ministre l'ouverture de négociations salariales alors même que le ministre de la fonction publique s'y refusait. Rappelons qu'aucun accord salarial n'a été signé entre le gouvernement et les syndicats depuis 1998.

Une seconde question est celle des recrutements. Globalement, la fonction publique française est devenue une fonction publique de surdiplômés, ce qui ne veut évidemment pas dire que les surdiplômés soient surqualifiés. Néanmoins, le décalage entre le niveau de diplôme exigible pour passer un concours d'une certaine catégorie et le niveau réel des candidats est devenu parfois préoccupant. Par exemple, 75 % des lauréats aux concours externes de catégorie C (ouverts aux titulaires du brevet des collèges) ont le baccalauréat et 18 % d'entre eux ont une maîtrise. Par ailleurs, la sélectivité des concours reste très élevée. En 2004, hors enseignement, 100 000 candidats se sont présentés aux concours de catégorie B qui n'offraient que 3 000 postes et 110 000 candidats aux concours de catégorie A pour 3 300 postes. Il résulte de ce phénomène que la fonction publique reste fermée aux personnes pas ou peu diplômées. Le « Pacte » (Parcours d'accès aux carrières territoriales et de l'État), créé en 2004, ne répond pas aux attentes de ses promoteurs qui voyaient dans cette procédure le moyen de recruter sans concours des jeunes en situation d'échec scolaire. En effet, d'après l'évaluation faite au milieu de l'année 2006, 345 offres d'emplois fermes seulement auraient été publiées au *Journal officiel* alors que l'on en attendait plusieurs milliers. La question se pose donc de savoir non seulement comment aider les jeunes à préparer les concours mais également comment les informer de l'existence de ces concours. Il faut souligner le fait que la méconnaissance des procédures de recrutement comme des métiers de la fonction publique est d'autant plus forte qu'elle concerne un public défavorisé, ce qui crée *de facto* une inégalité structurelle.

En février 2007, le ministre de la fonction publique a donc lancé une opération intitulée « Parrainage pour la fonction publique ». Les jeunes sans emploi mais titulaires d'un diplôme permettant de se présenter à un concours de catégorie A ou B pourront demander à bénéficier d'un tutorat assuré par un élève ou un ancien élève d'une école administrative tout au long de leur préparation aux concours. Pour un millier d'entre eux, sera même créée une bourse d'étude spécifique de 2 000 euros. Il appartiendra aux préfets de coordonner cette opération, d'informer mais aussi de rechercher les candidats, ce qui ne sera sans doute pas une tâche facile. On pourra remarquer que cette procédure, si elle respecte le principe du recrutement par concours, ne fait qu'étendre une logique de discrimination positive qui semble s'imposer peu à peu en amont du recrutement afin de compenser les défauts d'un système scolaire trop souvent favorable aux seuls enfants d'enseignants.

• L'évolution de la fonction publique territoriale

En 2007, les collectivités locales vont recruter environ 23 000 agents, ce qui constitue une baisse comparativement aux années précédentes. Ces recrutements interviendront pour l'essentiel dans la filière technique (voirie, propreté, espaces verts, etc.). Il est vrai que les

transferts de personnels en provenance de l'État vont se poursuivre puisqu'il est prévu de transférer 23 000 agents au bénéfice des départements et 20 000 agents en direction des régions. Dans les départements, la moitié de ces transferts devrait concerner le secteur des affaires sociales, alors que dans les régions la moitié de ces transferts concernera le secteur scolaire. Pour l'heure, il reste difficile d'évaluer la portée des transferts effectués dans le cadre de la seconde phase de la décentralisation et qui avaient surtout visé les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale. En effet, le ministre délégué aux collectivités territoriales a montré que 80 % des fonctionnaires qui avaient exercé leur droit d'option entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale avaient choisi cette dernière. Cependant, un quart seulement des agents concernés avaient fait connaître leur choix au mois d'août 2006.

À ces transferts de l'État vers les collectivités locales, il faut ajouter les transferts de personnels des collectivités locales vers les structures intercommunales qui n'ont cessé de prendre de l'ampleur. Il faut rappeler que ces structures ont contribué au tiers de la croissance totale de la masse salariale des collectivités locales entre 1999 et 2004. Les établissements publics de coopération intercommunale ont également recruté leur propre personnel afin de disposer d'agents plus jeunes et mieux formés. Les coûts de ces transferts ou de ces recrutements directs sont d'autant plus importants que ces organismes ont choisi d'assurer un taux d'encadrement élevé et/ou de proposer des régimes indemnitaires supérieurs à ceux des communes afin d'attirer leur personnel.

La question des rémunérations se pose également en effet dans la fonction publique territoriale. Selon l'INSEE, le salaire mensuel net moyen des agents territoriaux a baissé entre 2003 et 2004 de 0,7 %, soit la différence entre une augmentation annuelle de 1,3 % et une inflation estimée à 2,1 %. Cette baisse n'aurait été que de 0,4 % en moyenne à la même époque dans la fonction publique de l'État. Cette moyenne recouvre cependant, comme toujours, des évolutions contrastées en fonction des catégories. Le salaire des cadres est resté stable alors que celui de la catégorie C a baissé de 1 % et celui de la catégorie B de 1,2 %. Des variations importantes interviennent également en fonction de la nature de la collectivité. Toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en neutralisant les effets de la catégorie, de l'âge ou du statut, on observe ainsi qu'à niveau égal le fait de travailler dans un département constitue un avantage de 6 % par rapport à la moyenne, alors que le fait de travailler dans une région constitue un avantage de 17 %. En revanche, le fait de travailler dans un centre communal d'action sociale (CCAS) constitue un désavantage de l'ordre de 6 %.

Par ailleurs, la fonction publique territoriale reste davantage féminisée que la fonction publique de l'État (59 % contre 50 % en ne prenant en compte que les personnels civils). Le taux de féminisation augmente sensiblement dans les communes de moins de 3 500 habitants (81 %) et constitue également en moyenne un facteur de différenciation entre les personnels non titulaires (68 %) et les personnels titulaires (57 %). Ce taux varie également en fonction de la filière professionnelle puisque la proportion des femmes est la plus importante en catégorie B (61 % contre 59 % pour la catégorie C, et 57 % pour la catégorie A) étant donné la forte féminisation des filières administrative et médico-sociale de catégorie B. Les hommes se concentrent surtout dans la filière technique où on ne trouve que 30 % de femmes en moyenne. Ceci étant un effet de cela, le taux de féminisation n'est pas le même d'une catégorie d'employeur local à l'autre. Chez les titulaires, la plus grande proportion de femmes se rencontre dans les conseils généraux (76,5 %), les conseils régionaux (71 %) alors que cette proportion est la plus basse dans les communautés d'agglomération (43,5 %), les communautés urbaines (22 %) et les services départementaux d'incendie et de secours (13 %).

III – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Action extérieure des collectivités territoriales, extension de l'intérêt local, coopération et aide au développement

Le législateur a toujours regardé avec circonspection, voire méfiance, le fait pour les collectivités territoriales de passer des conventions avec des États étrangers et l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales pose toujours le principe suivant lequel « aucune convention de quelque nature que ce soit ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un État étranger ». Toutefois, le développement des jumelages notamment avec des États de l'Union européenne puis l'aide humanitaire ont conduit au développement de ce qu'il est convenu d'appeler la coopération décentralisée, que l'on peut définir comme l'ensemble des actions de coopération internationale menées dans un intérêt commun par voie de convention entre les autorités locales françaises et étrangères. Plus de 3 000 collectivités territoriales et groupements seraient ainsi engagés dans des actions avec 120 pays du nord ou du sud.

Mais, au nom de l'intérêt local, certains tribunaux administratifs ont parfois censuré de telles actions en estimant qu'elles n'apportaient rien en retour aux habitants de la collectivité française, s'analysant exclusivement comme une aide au développement. Le tsunami de 2004 et l'élan de générosité qu'il a suscité a rendu le problème plus aigu, de nombreuses collectivités territoriales venant spontanément en aide aux pays d'Asie du sud-est.

Issue d'une proposition de loi du sénateur Michel Thiollière, la brève loi du 2 février 2007 trouve aussi son origine dans le rapport d'un groupe de travail du Conseil d'État présidé par Ph. Marchand, ancien ministre de l'intérieur⁴⁵. La nouvelle rédaction conférée par cette loi à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales apporte deux précisions d'importance.

En premier lieu, alors que la possibilité de conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères était subordonnée au respect des limites de leurs compétences, à présent de telles conventions peuvent être passées « pour mener des actions de coopération et d'aide au développement ». Ces conventions précisent « l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ». Ainsi, les collectivités reçoivent-elles une nouvelle compétence d'attribution, ce qui leur permettra une sécurisation juridique de leurs actions qui ne seront plus susceptibles d'être invalidées par les juridictions administratives.

En second lieu, « si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ». Ces dispositions permettront aux collectivités territoriales de participer aux actions de générosité envers des collectivités étrangères touchées par une catastrophe naturelle, sans recourir à l'artifice des subventions aux associations.

Commune, nouveaux pouvoirs du maire, chef de file de la lutte contre la délinquance, création du conseil des droits et devoirs des familles, nomination d'un travailleur social coordonnateur, accompagnement parental

La loi du 5 mars 2007 constitue l'acte le plus important de la fin de cette douzième législature⁴⁶. En effet, il s'agit d'un plan de lutte contre la délinquance, notamment celle des mineurs, plan auquel les collectivités territoriales et particulièrement les communes, sont étroitement associées. L'objectif poursuivi par l'ensemble des mesures contenues dans les

45. Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JORF*, 6 février 2007, p. 2160.

46. Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4297.

deux premiers chapitres est de tirer les conséquences du rôle efficace joué par les maires des banlieues des grandes villes lors des émeutes de l'automne 2005.

Le maire est tout d'abord consacré comme animateur, chef de file, de la prévention de la délinquance. La première mesure prévue par la loi (article 1 alinéa 1) est l'ajout à l'article L. 2211-1 du code général des collectivités territoriales d'un nouvel élément à prendre en compte par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, la prévention de la délinquance. L'ajout est plus symbolique que réel dans la mesure où l'article L. 2211-1 prévoyait déjà que le maire « concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique », missions dans lesquelles on pouvait ranger la prévention de la délinquance. Ce pouvoir est précisé par le nouvel article L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales (article 3 de la loi) : « sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire, dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime sur le territoire de la commune la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre ». Pour que le maire puisse jouer son rôle d'animateur et de coordonnateur de la prévention de la délinquance, certains moyens lui sont donnés.

L'article L. 2211-3 du code général des collectivités territoriales (article 1 alinéa 2) prévoit ainsi qu'il doit être informé, sans délai, de l'ensemble des infractions causant un trouble à l'ordre public commises dans sa commune. La loi du 9 mars 2004⁴⁷ avait déjà introduit cette information mais la limitait aux « infractions causant un trouble grave à l'ordre public », ce qui laissait aux autorités de police et de gendarmerie, chargées de délivrer cette information, une large marge de manœuvre pour juger de la gravité de ces infractions et de l'opportunité d'une information au maire. L'information doit également porter, à la demande du maire et dans le respect de l'anonymat, sur les suites judiciaires des infractions, les jugements et les appels.

Pour animer et coordonner la prévention de la délinquance, le deuxième alinéa de l'article L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales confère une reconnaissance législative aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Il prévoit que dans les communes de plus de 10 000 habitants, le maire ou son représentant préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSA) mis en place dans des conditions fixées par décret. L'Assemblée nationale a ajouté que de tels conseils seraient également constitués dans les communes de moins de 10 000 habitants comportant une zone urbaine sensible. Il est précisé que le président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, s'il s'agit d'une autre personne que le maire, est désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18, ce qui signifie qu'il s'agit obligatoirement d'un adjoint au maire ou, exceptionnellement, d'un conseiller municipal délégué, mais jamais d'un fonctionnaire territorial. Le maire dispose ainsi d'un outil et de moyens lui permettant d'avoir une connaissance fine de la délinquance dans sa commune et de mesurer son évolution. Il pourra conduire une véritable politique de sécurité publique.

Le texte lui confie en outre un rôle direct, celui d'exercer « un rappel à l'ordre ». Il s'agit sans doute de la mesure la plus curieuse de la loi, faisant du maire une sorte de substitut aux parents défaillants et que les parlementaires eux-mêmes qualifient de « remontage de bretelles » ! Il a semblé logique, malgré sa place à l'article 11 de la loi (chapitre II), d'en faire état dans l'étude des pouvoirs de police du maire dans la mesure où ce rappel à l'ordre est uniquement préventif et où le législateur a prévu de l'intégrer dans les dispositions du code

47. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, 10 mars 2004, p. 4567.

général des collectivités territoriales relatives aux pouvoirs de police du maire. Suivant son article L. 2212-2-1 du code général des collectivités territoriales « lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 peut convoquer l'auteur afin de procéder verbalement au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics ». En ce qui concerne les mineurs, le rappel à l'ordre intervient en principe en présence de leurs parents ou à défaut d'une personne exerçant une responsabilité éducative à leur égard. Il s'agit ainsi de compter sur l'autorité morale du maire pour remettre de l'ordre dans sa commune. Concrètement, le rappel à l'ordre sera une admonestation adressée à une personne (souvent un mineur) ayant accompli de petits actes de délinquance. Il ne sera d'ailleurs pas exclusif d'une réelle sanction pénale, le parquet étant toujours libre de poursuivre tout acte de délinquance.

Coordonnateur de la prévention de la délinquance, le maire, comme tout chef de file, devra composer avec de nombreux partenaires. Les premiers de ces partenaires seront les intercommunalités. Suivant l'article L. 5211-59 du code général des collectivités territoriales, (article 1 alinéa 8 de la loi) « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative au dispositif de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve des pouvoirs de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence ». Il peut alors être créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance ; toutefois, celui-ci ne sera pas créé si une ou plusieurs communes représentant la majorité de la population s'y opposent. L'article L. 2211-4 du code général des collectivités territoriales a prévu que, dans ce cas, la mise en place par les communes de l'EPCI d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative. Ainsi, alors qu'il serait logique que l'intercommunalité se substitue à la commune, le législateur n'a pas voulu imposer la suppression d'un conseil communal, laissant aux communes le choix entre un seul étage de conseil au niveau intercommunal et deux étages, au risque de favoriser un double emploi. Un autre partenaire sera bien évidemment l'État. Suivant la nouvelle rédaction de l'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales (article 1 alinéa 5 de la loi) « le représentant de l'État dans le département associe le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité et l'informe régulièrement des résultats obtenus ». Il est prévu que les modalités d'information et d'association du maire peuvent être définies par des conventions signées entre la commune et l'État. De même (article L. 2215-2 alinéa 2), « les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne doivent pas être incompatibles avec le plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'État dans le département ». Enfin, la question du partenariat avec le département est beaucoup plus délicate dans la mesure où l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles érige celui-ci en chef de file de l'action sociale. Pour éviter de déposséder le département de son rôle dans ce domaine, l'article L. 3214-1 du code général des collectivités territoriales (article 1 alinéa 7 de la loi) prévoit que « le conseil général concourt aux actions de prévention de la délinquance dans le cadre de l'exercice de ses compétences d'action sociale. Il statue sur l'organisation et le financement des services et des actions sanitaires et sociaux qui relèvent de sa compétence, notamment des actions qui concourent à la politique de prévention de la délinquance ». Est prévue une convention entre le département et la commune, autrement dit entre le chef de file de l'action sociale et celui de la prévention de la délinquance ; elle concernera la mission de prévention spécialisée que l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles confie au département dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance et déterminera les territoires prioritaires, les moyens

communaux et départementaux engagés et leur mode de coordination, l'organisation du suivi et de l'évaluation des actions mises en œuvre.

Le chapitre II de la loi charge aussi le maire d'actions d'accompagnement parental. Ce chapitre porte un titre quelque peu énigmatique : « Dispositions de prévention fondées sur l'action sociale et éducative ». La polémique engendrée par le projet concernait les rapports instaurés entre le maire et les travailleurs sociaux. En effet, l'article 8 de la loi fait du maire le détenteur d'un secret partagé du moins dans certains cas (article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles). Le dispositif prévoit que, face à la gravité de la situation d'une personne ou d'une famille, le professionnel de l'action sociale puisse en informer le maire et le président du conseil général. Si plusieurs professionnels interviennent, le maire désigne un coordonnateur, lorsque cette désignation permet une meilleure efficacité de l'action sociale, après consultation du président du conseil général. Ces professionnels et le coordonnateur sont autorisés à partager les informations et documents nécessaires à la continuité et à l'efficacité de leurs interventions et strictement nécessaires à leur mission d'action sociale. Si tous les professionnels concernés relèvent du département, le maire désigne le coordonnateur sur la proposition du président du conseil général.

Pour cette désignation, le maire devra, de toute façon, avoir l'accord de l'autorité dont dépend le travailleur social et tout particulièrement du président du conseil général dont on sait qu'il est l'employeur de la majorité des travailleurs sociaux. Est aussi prévue l'information préalable de la personne concernée en cas de transmission au maire de données secrètes la concernant, sauf si une telle information risque de nuire à l'efficacité de l'action sociale ou à la sécurité des personnes. Demeure l'ambiguïté fondamentale du dispositif : le coordonnateur est « autorisé » à transmettre non seulement au maire mais aussi au président du conseil général « les informations confidentielles strictement nécessaires à l'exercice de leurs compétences d'action sociale respectives ». Il est ainsi délié du secret professionnel applicable en vertu de l'article 226-13 du code pénal. Il est toutefois précisé que ces informations ne peuvent être communiquées à des tiers sous peine de sanctions pénales. Ainsi, l'élu sera-t-il destinataire d'informations jadis secrètes. Ce dispositif a été approuvé par le Conseil constitutionnel⁴⁸. Le maire perd son attitude de neutralité qui pouvait lui permettre de régler plus facilement des problèmes avec certains de ses administrés.

Les articles 9, 10 et 12 de la loi permettent au maire de contrôler davantage la vie des familles résidant sur sa commune.

On sait que le maire est chargé d'inscrire les enfants dans les écoles de la commune et de veiller au respect de l'obligation scolaire : il est alors agent de l'État. Il s'agit là d'une compétence remontant à la loi « Jules Ferry » du 28 mars 1882 qui lui conférait également un contrôle du respect de l'assiduité scolaire. L'article 12 de la loi, modifiant notamment les articles L. 131-6 et 8 du code de l'éducation, permet au maire, pour améliorer le suivi de l'obligation d'assiduité scolaire, de mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel enregistrant les renseignements relatifs aux enfants d'âge scolaire domiciliés dans la commune, transmis, d'une part, par les organismes versant les prestations familiales, d'autre part, par l'inspecteur d'académie et le chef d'établissement scolaire. Concrètement, le maire sera informé des demandes d'avertissements transmis par les chefs d'établissements à leur supérieur hiérarchique ainsi que des avertissements effectivement adressés par l'inspecteur d'académie. Or ces avertissements (environ 80 000 par an) sont adressés dès lors que les parents n'ont pas fait connaître les motifs d'absence de l'enfant

48. Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, loi relative à la prévention de la délinquance, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4356.

malgré l'invitation du chef d'établissement et que l'enfant a manqué la classe sans excuse valable au moins quatre demi-journées par mois.

Suivant l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles (article 9 de la loi) « le conseil pour les droits et devoirs des familles est réuni par le maire afin d'entendre une famille, de l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et de lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ». La mission de ce conseil est aussi « d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la responsabilité parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites et, le cas échéant, des engagements qu'elle a pris dans le cadre d'un contrat de responsabilité parentale ». Il a également le pouvoir de proposer au maire – « lorsque le suivi social ou les informations portées à sa connaissance font apparaître que la situation d'une famille ou d'un foyer est de nature à compromettre l'éducation des enfants, la stabilité familiale et qu'elle a des conséquences pour la tranquillité et la sécurité publiques » – de saisir le président du conseil général en vue de mettre en place un dispositif d'accompagnement en économie sociale et familiale. Cette saisine sera souvent le premier acte d'une surveillance au titre de l'aide sociale à l'enfance, sans pour autant constituer un véritable signalement. Le gouvernement comme le Sénat souhaitaient que ce conseil soit obligatoire dans les communes de 10 000 habitants et plus ; l'Assemblée nationale, conformément aux préconisations de son rapporteur Philippe Houillon, a laissé la création de tels organes à la libre initiative des conseils municipaux, sans référence à la taille de la commune. Quant à sa composition, le projet d'origine l'avait voulue très souple ; finalement, il comprendra des représentants de l'État dont la liste sera fixée par décret, des représentants des collectivités territoriales, des personnes œuvrant dans le domaine de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance.

Enfin, le maire pourra, après consultation de ce conseil, proposer une mesure d'accompagnement parental (article L. 141-2 CASF) ; il s'agit de remédier à une situation moins grave que celle donnant lieu à un contrat de responsabilité parentale et, *a fortiori*, que celle donnant lieu à une mesure d'assistance éducative. Cet accompagnement parental consiste en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative. Ajoutons que l'article 10 de la loi, en coordination avec la loi sur la protection de l'enfance, donne le pouvoir au maire de saisir le juge des enfants conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales pour lui signaler une famille en difficulté afin qu'il désigne un « délégué aux prestations familiales ».

Si la mission globale d'action sociale reste conférée au président du conseil général, le maire se trouve investi, par la loi du 5 mars 2007, de très nombreuses nouvelles fonctions qui en font un agent de prévention de la délinquance et de la déviance des familles. Cette loi est une réaction aux événements qu'ont connus certaines banlieues de grandes villes en octobre-novembre 2005. À cette occasion, le gouvernement s'était aperçu des importantes capacités de négociation des maires. Pour autant, en leur permettant de détenir des informations secrètes, en officialisant leur pouvoir de rappel à l'ordre, en les autorisant à faire comparaître les familles devant une sorte de « conseil de discipline » chargé de leur rappeler droits et devoirs, n'instaure-t-on pas une méfiance à l'endroit des édiles ? Reste à savoir si les élus choisiraient d'exercer leurs nouveaux pouvoirs.

Le texte, en dehors de la question de la délinquance des mineurs, comporte d'autres dispositions intéressant les collectivités territoriales. Ainsi, l'article 4 insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 2212-10 permettant aux communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants d'employer en commun des agents de police municipale compétents sur le territoire de

chacune d'elles et placés sous l'autorité de chaque maire en fonction du lieu des missions exercées. Ces agents sont, de plein droit, mis à disposition des autres maires par la commune qui les emploie dans des conditions stipulées par une convention conclue entre les communes intéressées. De même, l'article 74 de la loi étend les pouvoirs des gardes champêtres pour constater certaines contraventions. Les pouvoirs du maire sont renforcés dans la lutte contre la prolifération de produits explosifs dans certains bâtiments (article 17) et la réhabilitation d'ensembles commerciaux dégradés dans les zones urbaines sensibles (article 19). De nouveaux pouvoirs concernent également les chiens dangereux (articles 25 et 26) et la lutte contre le stationnement abusif des gens du voyage (articles 27 et 28).

Département, nouvelle compétence en matière sociale, aide aux majeurs protégés, mesure d'accompagnement social personnalisé

Votée à la hâte en fin de législature, la loi du 5 mars 2007 n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2009 pour l'essentiel de ses dispositions. Elle réforme en profondeur la législation sur la tutelle aux majeurs protégés – on ne parle plus d'incapables majeurs – qui n'avait guère été modifiée depuis 1968. Il est apparu au fil du temps que certaines personnes avaient des difficultés de gestion de leur budget sans pour autant relever du régime de la sauvegarde de justice, de la curatelle ou de la tutelle. Aussi l'article 13 de la loi crée-t-il un nouveau titre dans le livre II du code de l'action sociale et des familles consacré aux « mesures d'accompagnement social personnalisé ». Pourra en bénéficier, (article L. 271-1), toute personne majeure qui reçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources. Il peut s'agir d'une aide à la gestion de ses prestations sociales et/ou d'un accompagnement social individualisé. C'est le département qui sera chargé d'organiser ces mesures en passant un contrat avec les personnes concernées. Le bénéficiaire de la mesure peut autoriser le département à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours. Ce contrat, conclu pour une période de six mois à deux ans, est renouvelable après évaluation, sans que la durée totale de la mesure puisse excéder quatre ans. Le département pourra déléguer l'exercice de cette compétence à une autre collectivité territoriale, à un centre communal ou intercommunal d'action sociale, à une association ou autre organisme à but non lucratif, à un organisme débiteur de prestations sociales. Bien sûr, une contribution pourra être demandée par le président du conseil général au bénéficiaire de la mesure en fonction de ses ressources, mais il est fort à parier que la charge nouvelle sera importante pour le département. En outre, en cas de refus de passer le contrat ou de non exécution, le département pourra demander au juge d'instance qu'il soit procédé directement au versement au bailleur des prestations couvrant loyers et charges. Surtout, lorsque le contrat n'est pas suffisant et que l'accompagnement n'a pas permis au bénéficiaire de surmonter ses difficultés, le président du conseil général transmet un bilan au procureur de la République. La suite logique est alors l'ouverture d'une mesure de protection. Ainsi ce nouveau contrat est très proche du contrat de responsabilité parentale. Face à la crainte d'un nouveau transfert de charges exprimée par les départements, il a été décidé la mise en place de statistiques très précises sur ces nouvelles charges, celles-ci devant être compensées par l'État. Cette loi contribue encore une fois au renforcement des compétences sociales des départements qui useront certainement largement de la possibilité de déléguer ces mesures d'accompagnement social personnalisé à des prestataires.

Département, rôle dans la protection de l'enfance, création d'une cellule opérationnelle et d'un observatoire départemental

À côté de la loi « sécuritaire » sur la délinquance qui donne, comme indiqué ci-dessus, d'importants pouvoirs au maire, une loi du même jour redéfinit les missions de l'aide sociale à l'enfance. En effet, de récents procès ont montré que cette mission, partagée entre le

département, le parquet et le juge des enfants n'était pas des plus faciles à exercer et que le nombre d'enfants concernés était loin de diminuer.

L'article 1^{er} donne une définition claire de cette mission, (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles), : « prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives [...] accompagner les familles [...] assurer le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs ». Rappelons que l'aide sociale à l'enfance s'adresse également à des majeurs de 18 à 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre leur équilibre. L'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles rappelle solennellement que « l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant ». Dans cette optique, la loi s'attache à une meilleure coordination avec un autre service départemental, celui de la protection maternelle et infantile et un service de l'État, la santé scolaire.

Après ce titre 1^{er} consacré aux « missions de la protection de l'enfance », la loi comporte de nombreuses dispositions sur les délicates questions de l'audition de l'enfant et des liens entre protection sociale et protection judiciaire de l'enfance modifiant notamment (article 8 et suivants) plusieurs dispositions du code civil. Le texte veille à une meilleure répartition des compétences entre ces différentes autorités en prévoyant (article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles) que « le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'information à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes ». Des protocoles devront être établis entre le président du conseil général, le préfet au titre de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, les partenaires institutionnels et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule chargée de recueillir, de traiter et d'évaluer ces informations. C'est cette cellule qui devrait opérer le signalement à l'autorité judiciaire ; en effet, aujourd'hui, les médecins et les établissements scolaires ont souvent tendance à saisir directement le parquet, et non le département. Aussi, toute personne qui aviserait directement le procureur de la République devra fournir copie de cette information au président du conseil général. Tous les deux ans, un bilan de la mise en place de cette nouvelle cellule et des coûts entraînés pour les départements sera établi.

Dans le même ordre d'idées, l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles crée, dans chaque département, un observatoire de la protection de l'enfance chargé notamment d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département et de les transmettre à l'observatoire national de l'enfance en danger. Cet observatoire départemental suivra également la mise en œuvre du schéma départemental de protection de l'enfance et, plus globalement, pourra formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département. Il comprendra des représentants des différents acteurs de la protection de l'enfance : département, services judiciaires, services de l'État, services et établissements apportant leur concours à la protection de l'enfance, représentants d'associations concourant à la protection de l'enfance ou de la famille.

Le titre III comporte des mesures plus disparates autour du dispositif d'intervention de la protection de l'enfance. Il s'agit notamment d'assouplir le dispositif d'accueil des enfants en prévoyant des alternatives entre le placement continu et le maintien dans sa famille (accueil pendant une partie de la journée ou par période).

Cette nouvelle loi entraînera des charges pour les départements qui dépensent déjà chaque année plus de cinq milliards d'euros pour la protection de l'enfance. Aussi, l'article 27 crée un fonds national de financement de la protection de l'enfance géré par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ; ses ressources seront essentiellement constituées

d'un versement de la CNAF et d'un versement de l'État. Ainsi, c'est un mécanisme proche de la Caisse nationale solidarité et autonomie qui est transposé dans le domaine de l'enfance, notamment pour inciter les départements à entreprendre des actions innovantes dans ce domaine.

Globalement, le rôle du département sort renforcé de cette loi ; pour autant, les relations entre les multiples acteurs de la protection de l'enfance ne seront sans doute pas modifiées en profondeur.

Établissements publics locaux, logement, création des offices publics de l'habitat

L'article 49 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement avait habilité le législateur à opérer la fusion des offices publics HLM, établissements publics administratifs et des offices publics d'aménagement et de construction, établissements publics industriels et commerciaux, en un seul type d'établissements, les offices publics de l'habitat. Les offices HLM, successeurs des offices publics d'habitation à bon marché, trouvaient leur origine dans une loi du 23 décembre 1912 dite loi « Bonnevais » ; peu à peu, ils avaient été largement supplantés par les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) créés par la loi du 16 juillet 1971. L'ordonnance donne, dans son article 1^{er}, une nouvelle rédaction aux articles L. 421-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Tous les offices publics de l'habitat seront des établissements publics locaux industriels et commerciaux. La spécialité de ces établissements sera très large puisqu'ils pourront notamment réaliser de très nombreuses interventions foncières et prendre des participations dans de nombreuses sociétés. De même, leur champ territorial sera très étendu puisqu'ils pourront exercer des activités sur l'ensemble du territoire de la région où se trouve leur collectivité territoriale ou leur établissement public de rattachement et même sur le territoire des départements limitrophes après accord de la commune d'implantation de l'opération réalisée. Leur rattachement territorial pourra être départemental, intercommunal ou communal, mais uniquement dans l'hypothèse où la commune n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) compétent dans le domaine de l'habitat (article L. 421-6). Ainsi, l'ordonnance permet-elle de transformer les offices municipaux en offices intercommunaux. L'office public de l'habitat continuera d'être créé par décret. S'agissant de leur conseil d'administration, il sera composé de représentants de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) de rattachement désignés, d'une part, au sein de l'organe délibérant, d'autre part, parmi des personnalités qualifiées, de personnalités désignées par divers organismes sociaux, d'au moins un représentant d'association œuvrant dans le domaine de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées, de représentants élus des locataires, d'un représentant du personnel avec voix consultative. Les représentants de la collectivité de rattachement disposeront de la majorité des sièges, tandis que les représentants des locataires en auront au moins un tiers. Le président sera élu parmi les représentants de la collectivité de rattachement ; cependant, ses pouvoirs seront limités au profit de ceux du directeur général qui sera ordonnateur des dépenses et recettes ainsi que le véritable exécutif de l'office. L'office aura le choix entre une soumission aux règles de la comptabilité privée et à celles de la comptabilité publique ; c'est une délibération du conseil d'administration qui opérera ce choix. La transformation sera effectuée dans un délai de deux ans. En réalité, la plupart des mesures nouvelles sont empruntées au statut des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) permettant davantage de souplesse de fonctionnement et un élargissement de la spécialité et de l'autonomie des établissements.

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

• Droits et libertés

1°) Étrangers

Textes réglementaires

Trois importants décrets du 21 mars 2007⁴⁹ précisent les conditions d'application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration⁵⁰. Le premier est relatif au droit au séjour en France dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants des États parties à l'Espace économique européen et ceux de la Suisse, ainsi que les membres de leur famille. Le second fixe les modalités de délivrance de la nouvelle carte de séjour « compétences et talents », ainsi que la composition et le rôle de la commission nationale qui doit déterminer chaque année les critères d'évaluation retenus pour sélectionner les étrangers qui la sollicitent. Le dernier, pris pour l'application de la loi du 24 juillet 2006, concerne notamment les modalités d'obtention des cartes de séjour temporaires « scientifique », « étudiant », « retraité », autorisant l'exercice d'une activité professionnelle, ainsi que celle délivrée aux étrangers ayant le statut de « résident de longue durée-CE » dans un autre état membre de l'Union européenne.

Par ailleurs un décret du 23 mars 2007 relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile⁵¹ précise la procédure d'admission dans ces centres et fixe la participation financière des bénéficiaires.

Rapports

Rapport du gouvernement sur les orientations de la politique de l'immigration

Le gouvernement a présenté au Parlement son troisième rapport sur les orientations de la politique de l'immigration, en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile⁵². Les données statistiques concernant l'année 2005 et les trois premiers trimestres de l'année 2006 montrent une diminution de certains flux migratoires, au premier rang desquels l'asile⁵³. Mais la stabilité prévaut pour la plupart des autres aspects du contrôle de l'immigration, notamment la délivrance des visas. La délivrance des titres de séjour, en France métropolitaine, à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, enregistre une légère baisse en 2005 (- 2,6 %). L'immigration pour motif économique reste marginale (un titre sur seize) et a fortement diminué entre 2002 et 2005 (- 7 % ; - 1,7 % en 2005). Le nombre de titres de séjour délivrés à des étudiants étrangers (un titre sur quatre) ne cesse également de diminuer depuis 2003 (- 6,1 % en 2005). Il est encore trop tôt pour savoir quels seront les effets des choix faits par le gouvernement, dans le cadre

49. Décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 relatif au droit de séjour en France des citoyens de l'Union européenne, des ressortissants des autres États parties à l'Espace économique européen et de la Confédération suisse ainsi que des membres de leur famille ; décret n° 2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention « compétences et talents » prévue à l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 pris pour l'application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, *JORF*, 22 mars 2007, p. 5210 et s.

50. Cf. cette « Chronique », *RFAP*, 2006, n° 120, p. 808.

51. Décret n° 2007-399, *JORF*, 24 mars 2007, p. 5467.

52. Disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

53. Cf. rapport OFPRA, *infra*.

de la loi du 24 juillet 2006, en faveur d'une « immigration choisie ». L'immigration familiale a représenté, en 2005, près de la moitié de l'immigration (48,5 %). Elle est toutefois en baisse (- 2,1 %). Elle reste dominée par les membres de famille de français (60 %), mais la diminution de ces admissions s'est amplifiée (- 4,4 %). Second poste, le regroupement familial enregistre une baisse de 2,2 %. Le nombre de titres de séjour délivrés en raison de liens personnels et familiaux continue, en revanche, de progresser (+ 6,5 %) ; il a plus que doublé depuis 2002 (+ 106,2 %). S'agissant de la lutte contre l'immigration irrégulière, on constate une augmentation du nombre de refoulements à la frontière (8 %) et d'éloignements effectifs du territoire français (+ 17,75 % en 2005 ; + 17,4 % pour les dix premiers mois de 2006).

*Rapport d'activité 2006 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*⁵⁴

Pour la troisième année consécutive, les demandes d'asile sont en baisse. Cette dernière touche la quasi totalité des flux nationaux qui la composent (Chine : - 53,5 %, Algérie : - 43,8 %, Turquie : - 28,8 %), mais particulièrement la demande haïtienne (- 63,5 %). Cette évolution, qui a des causes multiples⁵⁵, s'inscrit dans une tendance générale en Europe (mais la hausse se poursuit en Hollande et on assiste à une brusque montée en Suède). La France demeure cependant le premier destinataire des demandes d'asile. En 2006, 39 332 demandes ont été enregistrées (- 33,6 %), dont 30 748 premières demandes (- 38,3 %) et 8 564 demandes de réexamen (- 9,5 %). Cette baisse a permis à l'Office de résorber le tiers de son stock. Le délai moyen de traitement est passé à 110 jours.

47 600 décisions ont été prises. Le taux d'admission sous sa protection a diminué (2 929 demandeurs, soit 7,8 %, contre 8,2 % en 2005). Le taux global d'admission (somme des décisions d'accord de l'office et des décisions d'annulation de la Commission des recours des réfugiés, CCR) passe de 26,9 % à 19,5 % (16,6 % en 2004). Au total 7 354 demandeurs d'asile ont été placés sous protection, dont 554 au titre de la protection subsidiaire. Après avoir fortement augmenté de 2003 à 2005, à la suite du processus de résorption des recours en instance à la Commission des recours des réfugiés, le nombre de déboutés définitifs est revenu à un niveau similaire à 2002 (28 250 personnes : - 46 %).

Jurisprudence

- *Annulation du fichier « ELOI »* - Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement⁵⁶, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2006 créant le fichier « ELOI » sur les étrangers en situation irrégulière, pour incompétence⁵⁷.

- *Interpellation en préfecture des étrangers en situation irrégulière* - La Cour de cassation a jugé que « l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle, pour faire procéder à son interpellation en vue de son placement en rétention », les conditions de cette interpellation étant contraires à l'article 5 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁸. Cet article, en consacrant le droit à la sûreté et à liberté, proscrit toute manœuvre déloyale destinée à priver des personnes de leur liberté. La Cour européenne des droits de

54. Disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

55. Cf. notamment avis du 29 juin 2006 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur les conditions d'exercice du droit d'asile (cette « Chronique », *RFAP*, 2006, n° 120, p. 811).

56. Cf. cette « Chronique » *RFAP*, 2007, n° 121-122, p. 238.

57. CE, 12 mars 2007, *GISTI et autres*, n° 297888, com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 11/2007, p. 560 (sera publié au *Recueil Lebon*).

58. Cass, 1^{ère} civ., 6 février 2007, M. X., n° 05-10880, *AJDA*, n° 15/2007, p. 815, note O. Lecucq.

l'homme a ainsi jugé qu'il n'est pas compatible avec cet article « que, dans le cadre d'une opération planifiée d'expulsion et dans un souci de facilité ou d'efficacité, l'administration décide consciemment de tromper des personnes, même en situation illégale, sur le but d'une convocation, pour pouvoir mieux les priver de leur liberté »⁵⁹.

Mais, le lendemain de l'arrêt de la Cour de cassation, le Conseil d'État a rejeté le recours contre la circulaire du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière⁶⁰, précisément celle sur le fondement de laquelle une interpellation a donné lieu au jugement de cassation précédent. Cette circulaire rappelle, en effet, que la convocation ne doit pas être rédigée en termes trompeurs, sous peine de vicier la procédure, et, à cette fin, elle définit des modèles de convocation, « dont la sobriété est destinée [...] à proscrire toute indication mensongère sur l'objet réel de la mesure, sans pour autant donner d'indice révélant le risque d'une mesure de rétention ou de reconduite forcée ». Pour le Conseil d'État, « l'utilisation de ces formulaires ne constitue pas, par elle-même, un procédé déloyal ou une violation du paragraphe 1 de l'article 5 » de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon le commissaire du gouvernement, cette validation ne préjuge pas de la légalité des procédures d'interpellation en préfecture, qui devra être appréciée au cas par cas. La contradiction apparente de ces deux décisions est toutefois regrettable et il aurait été au moins souhaitable que le Conseil d'État, par une réserve d'interprétation dont il est désormais coutumier, précise les conditions dans lesquelles les interpellations après convocation peuvent légalement intervenir.

2°) Réformes

a) Interdiction de la peine de mort

La loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort⁶¹, approuvée à une très large majorité par le Congrès (828 voix pour – 26 voix contre), ajoute au titre VIII de la Constitution un article 66-1, en vertu duquel « nul ne peut être condamné à la peine de mort ». Cette réforme met fin à la possibilité de recourir à cette exécution en temps de guerre ou dans des circonstances exceptionnelles.

b) Droit au logement opposable

Sensibilisé, par l'action des « Enfants de Don Quichotte », à l'accès à un logement des sans domiciles fixes, Jacques Chirac, alors Président de la République, est à l'origine de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui a été adoptée, après déclaration d'urgence, en moins de deux mois⁶².

En vertu de celle-ci, l'État garantit le droit à un logement décent et indépendant à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière⁶³. La mise en œuvre de ce dispositif s'effectuera en deux temps : à compter du 1^{er} décembre 2008, pour les catégories les plus prioritaires (personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion, accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence ou logées dans des habitations insalubres ou dangereuses, voire manifestement sur-occupées ou indécentes lorsqu'il s'agit d'une famille avec au moins un enfant mineur ou d'un demandeur handicapé ou qui a, à sa charge, une

59. Cf. CEDH, 5 février 2002, *Conka c/ Belgique*, n° 51564/99.

60. CE, 7 février 2007, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° 292607, 292609, 292656, 292749, 293271, *AJDA*, n° 15/2007, p. 814, note O. Lecucq (sera publié au *Recueil Lebon*).

61. *JORF*, 24 février 2007, p. 3355.

62. *JORF*, 6 mars 2007, p. 4190 ; com. C. Coutant-Lapalus, *JCP-A*, n° 12/2007, p. 3 ; M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 9/2007, p. 452.

63. La garantie de ce droit peut être dévolue par convention, à titre expérimental, et pour une durée de six ans, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

personne handicapée) ; à compter du 1^{er} janvier 2012, pour toutes les personnes remplissant les conditions d'accès à un logement social qui n'ont reçu aucune réponse dans un délai fixé par décret.

La loi instaure une procédure de recours amiable devant une commission de médiation, dont devront être dotés tous les départements, avant le 1^{er} décembre 2008. Elle pourra être saisie sans condition de délai et transmettra aux préfets la liste des demandeurs qui doivent être logés en priorité. Le préfet les désignera à un organisme bailleur et fixera le délai dans lequel celui-ci devra formuler une proposition de logement. Cette attribution sera imputée sur le contingent préfectoral. En l'absence d'offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités, le demandeur pourra saisir le juge administratif, qui pourra ordonner, sous astreinte, le logement ou le logement, ou un accueil en structure adaptée.

Les personnes accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence pourront désormais y demeurer jusqu'à ce qu'elles soient orientées vers une structure d'hébergement ou un logement stables adaptés à leur situation.

Le législateur a, parallèlement, voté des dispositions visant à accroître les hébergements d'urgence et les logements sociaux. La loi étend notamment le champ de l'obligation de réalisation par les communes de 20 % de logements sociaux. Le contingent préfectoral sera, en effet, insuffisant dans certains départements. La loi comporte, par ailleurs, de nombreuses dispositions hétéroclites en faveur de la cohésion sociale, notamment l'institution d'un « droit à la domiciliation » auprès d'un centre d'action sociale ou d'un organisme agréé, des personnes sans domicile stable, leur permettant de prétendre aux prestations sociales. Un comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement a été institué par la loi ; sa composition et sa mission ont été précisées par décret⁶⁴. Il n'est pas certain que ce dispositif législatif suffise pour faire face aux demandes et permette à l'État de respecter l'obligation de résultat à laquelle il est désormais soumis. La Cour des comptes a remis le même jour un rapport sur les personnes sans domicile, dans lequel elle recommande d'autres voies et moyens⁶⁵.

c) Statut législatif de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

La loi n° 2007-292 du 5 mars 2007⁶⁶ a donné un statut législatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, créée en 1984, afin de lui permettre de bénéficier de l'accréditation nécessaire pour participer aux travaux du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des nations unies. Les conditions d'accréditation des institutions nationales de protection des droits de l'homme ont en effet été modifiées par le Haut commissariat aux droits de l'homme de l'Organisation des nations unies. Elle ne sera plus délivrée qu'après évaluation des institutions nationales attestant de leur qualité et du respect des principes dits « de Paris » (indépendance garantie par la loi, pluralisme, mandat étendu et moyens financiers). Un décret en Conseil d'État précisera la composition de la commission et fixera ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

d) Prévention de la délinquance

Sur la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance⁶⁷, il est renvoyé à la partie de cette « Chronique » relative à la décentralisation et aux collectivités territoriales.

64. Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007, *JORF*, 6 mars 2007, p. 4190.

65. Disponible sur www.comptes.fr

66. *JORF*, 6 mars 2007, p. 4215.

67. *JORF*, 7 mars 2007, p. 4297 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *JORF*, 7 mars 2007, p. 4356.

e) Informatique et libertés

Un décret du 25 mars 2007 ⁶⁸ modifie et complète le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978, à la suite de la réforme opérée par la loi du 6 août 2004 ⁶⁹. Il précise certaines dispositions de la loi (entre autres les délais dans lesquels la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) doit se prononcer lorsqu'elle est saisie par les pouvoirs publics). Il complète notamment le titre II du décret par un chapitre relatif aux demandes d'autorisation de traitements de données à caractère personnel à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques et dont la durée de conservation excède la durée initiale du traitement. Il insère dans le décret deux nouveaux titres : l'un relatif aux obligations incombant aux responsables des traitements et aux droits des personnes (régis par le chapitre V de la loi) ; l'autre relatif aux transferts de données à caractère personnel vers les États n'appartenant pas à la Communauté européenne (auxquels est consacré le chapitre XII de la loi).

f) Observatoire de la laïcité

Un autre décret du 25 mars 2007 ⁷⁰ crée, auprès du Premier ministre, un observatoire de la laïcité, qui assiste le gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité dans les services publics. Il fixe sa composition et ses missions.

3°) Rapports d'activité 2006 ⁷¹

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

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, présidée par Louis Schweitzer (ancien PDG de Renault et actuel président de son conseil d'administration), a remis son deuxième rapport annuel, qui rend compte de son activité en 2006. Les réclamations (4 058) sont en forte augmentation (1 410 en 2005). Cette croissance se confirme au premier trimestre 2007 (plus de 1 700). Elles concernent toujours surtout le domaine de l'emploi (42,9 %), auquel une étude est consacrée (le second secteur étant celui des services publics). L'origine est le premier critère invoqué (plus de 35 %). Le second regroupe santé et handicap (18,6 %). La HALDE a adressé aux 250 plus grandes entreprises un questionnaire pour connaître leurs méthodes et leurs bonnes pratiques. Elle s'est également intéressée aux actions menées par les intermédiaires de l'emploi. Des guides ont été publiés à partir de ce travail. À la suite de la signature, en septembre 2006, d'une convention de coopération avec l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), elle a réalisé une enquête auprès des grandes agglomérations adhérentes. Elle a publié un rapport recensant les mesures prises pour l'emploi des agents territoriaux et les actions de promotion de l'égalité en direction des habitants, en matière d'accès à l'emploi et au logement, d'éducation, de sensibilisation ou d'équipements publics ⁷². Les bonnes pratiques sont mises en ligne sur le site internet de la HALDE.

b) Rapport de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)

Le rapport 2006 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité a été présenté par son nouveau président, Philippe Léger (ancien avocat général à la Cour de justice des

68. Décret n° 2007-451, *JORF*, 28 mars 2007, p. 5782.

69. Décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, *JORF*, 22 octobre 2005, p. 16769.

70. Décret n° 2007-425, *JORF*, 27 mars 2007, p. 5642.

71. Disponibles sur www.ladocumentationfrancaise.fr

72. *Prévention des discriminations et promotion de l'égalité : que répondent les grandes villes à la HALDE ?*

communautés européennes et ayant participé aux cabinets de plusieurs ministres de la justice), qui a succédé, à la fin de l'année 2006, à Pierre Truche⁷³. Il s'inscrit dans la continuité des préoccupations de la Commission depuis sa création, notamment à l'égard de l'institution policière.

En 2006, la Commission, qui ne peut être saisie que par l'intermédiaire d'un parlementaire ou de la Défenseure des enfants, a enregistré une nouvelle hausse du nombre de saisines consécutives au non-respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité (140 dossiers : + 25 % par rapport à 2005). Si la majorité des plaintes concernent, comme les années précédentes, l'action de la police nationale (62 %), l'augmentation des saisines relatives à l'administration pénitentiaire (16 % des plaintes) a conduit la Commission à mener une étude récapitulative des dossiers traités par la Commission nationale de déontologie de la sécurité depuis sa création.

En 2006, 102 dossiers ont été traités. Sur les 67 avis émis, 26 ne relevaient aucun manquement à la déontologie (39 %). Sept dossiers semblant révéler une infraction pénale ont été transmis au Procureur de la République ; un a été transmis au Procureur général, habilité à statuer sur la responsabilité disciplinaire des officiers de police judiciaire ; quinze ont fait l'objet d'une demande de poursuites disciplinaires au ministre de tutelle (la commission constate une augmentation des sanctions). 69 dossiers concernaient la police nationale⁷⁴. Huit cas de violences physiques illégitimes graves exercées par les forces de l'ordre ont été constatés. Dans douze affaires concernant la police nationale, la circulaire du ministre de l'intérieur du 11 mars 2003 sur la dignité des gardés à vue n'a pas été respectée. Le rapport relève, une nouvelle fois, des fouilles au corps et menottages abusifs. Il constate aussi une inflation des procédures pour outrages, engagées de manière trop systématique par les personnels des forces de l'ordre.

La commission aborde également dans son rapport les fichiers informatiques des forces de l'ordre, compte tenu de la multiplication des saisines les concernant.

Des textes ont été adoptés par le gouvernement suite à certaines des recommandations émises par la Commission nationale de déontologie de la sécurité : les instructions ministérielles du 22 février 2006 visant à préciser la conduite à tenir à l'égard des mineurs à l'occasion des interventions de police et lorsqu'ils sont placés sous la responsabilité de la police ou de la gendarmerie nationales ; l'instruction d'emploi relative à l'utilisation des pistolets à impulsions électriques du 9 janvier 2006, qui a pour objet de définir les règles, modalités et précautions d'emploi de ces armes ; la circulaire du 10 août 2006 relative à l'accès des détenus à l'informatique.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité a quelques sujets d'inquiétude concernant son fonctionnement. Premièrement un particulier a fait l'objet d'une condamnation pour dénonciation calomnieuse à la suite de la transmission à un parlementaire de sa plainte contre les policiers ; Pierre Truche a estimé qu'elle « pourrait remettre en cause tout son fonctionnement ». Deuxièmement, un amendement au projet de loi de prévention de la délinquance a introduit la présence d'un commissaire du gouvernement en son sein, nommé par le Premier ministre ; certains membres de la commission, attachés à son indépendance vis-à-vis du ministère de l'intérieur, ont critiqué cette réforme.

73. La Commission nationale de déontologie de la sécurité a fait paraître à l'occasion de son départ un bilan de ses six premières années d'activité, consultable sur www.cnds.fr

74. 14, l'administration pénitentiaire ; 8, la gendarmerie ; 2, la police municipale ; 2, la police aux frontières ; 1, les services de sécurité privée ; 4 mettaient en cause plusieurs services ; 2, des services qui n'étaient pas de sécurité.

c) Rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

Le rapport 2006 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, remis au gouvernement le 21 mars 2007, à l'occasion de la journée mondiale contre le racisme, fait état d'une poursuite de la tendance à la baisse, amorcée en 2005⁷⁵, de l'ensemble des violences et menaces à caractères raciste et antisémite recensées (885 : - 10 % par rapport à 2005), particulièrement à l'école (- 22 %). Ces chiffres sont néanmoins plus élevés que dans les années 1995-1999. De plus, les actes antisémites (541) progressent (+ 6 %), surtout sous forme d'actions violentes (134 : + 35 %). De manière générale, se confirme la tendance à un renforcement de ces dernières (leur part dans l'ensemble des actes recensés passe de 19 % à 25 %), notamment contre les personnes physiques. La commission s'inquiète, en outre, d'un climat de xénophobie latente, dans un contexte toujours marqué par de fortes préoccupations économiques et sociales. Un sondage réalisé en 2006 montre une légère diminution des préjugés xénophobes, par rapport à 2005, mais ils sont néanmoins persistants⁷⁶. 30 % des Français s'avouent racistes et 48 % estiment qu'il y a trop d'immigrés. Une large part, voire une majorité, ont le sentiment que ce sont avant tout les personnes d'origine étrangère qui ne se donnent pas les moyens de s'intégrer (54 %), qu'elles ont plus de facilité pour accéder aux prestations sociales (55 %) et aux soins médicaux (43 %), et que « certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes ». La commission incite donc le gouvernement « à poursuivre les efforts entamés, à renforcer les mesures de lutte et à développer la prévention [...] ». Elle recommande à ce titre « l'affichage d'une volonté politique forte et ciblée et déplore que la lutte contre le racisme et l'antisémitisme soit bien souvent « diluée » dans des mesures de lutte contre la violence en général ; la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme doit faire l'objet d'une politique spécifique et concertée ».

4°) Jurisprudence – Rôle de la SNCF dans la déportation des juifs

La Cour administrative d'appel de Bordeaux⁷⁷ a annulé partiellement le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 6 juin 2006⁷⁸, qui avait condamné la SNCF pour sa responsabilité dans la déportation des membres de la famille du député vert européen, Alain Lipietz, vers le camp de Drancy. Contrairement aux premiers juges, il a estimé que la SNCF, société d'économie mixte qui exploitait le service public industriel et commercial des transports ferroviaires dans le cadre d'une convention, était, à ce titre, à la disposition des autorités allemandes, et que chaque opération de transport était réalisée par la SNCF sur demande de « mise à disposition » ou sur « réquisition » d'une autorité administrative de l'État. Elle en a déduit que « la SNCF ne peut être regardée comme ayant, par les prestations requises, assuré l'exécution d'un service public administratif, ni davantage comme ayant disposé de prérogatives de puissance publique dont l'exercice serait à l'origine des dommages allégués » et que, dès lors, le litige, qui met en cause la responsabilité d'une personne morale de droit privé, relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Seul l'État, qui n'a pas fait appel du jugement, est donc condamné. La famille Lipietz a décidé de se pourvoir en cassation.

75. 974 contre 1 574 en 2004.

76. Sondage réalisé par CSA.

77. CAA Bordeaux, 27 mars 2007, *SNCF c/ G.L. et S.*, n° 06BX01570 (sera publié au *Recueil Lebon*).

78. TA Cergy-Pontoise, ord. 5 mai 2006, *M. Mathias Ott et autres*, n° 0604077, 0604077 ; cf. cette « Chronique », *RFAP*, 2006, n° 119, p. 584.

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

Rapport d'activité 2006 du Médiateur de la République

Le dernier rapport du Médiateur de la République montre une progression continue de son activité. Le nombre d'affaires reçues par l'institution en 2006 (62 822) est à nouveau en hausse (+ 4,5 %), tant en ce qui concerne les demandes d'information et d'orientation auprès des délégués (28 998 : + 4,3 %) que les réclamations (33 824 : + 4,7 %). 6 948 réclamations ont été traitées par les services centraux et 26 876 par les délégués. Le taux de réussite des médiations a légèrement progressé s'agissant des délégués départementaux (78,1 %), mais il est en baisse pour les services centraux (80 %).

Treize propositions de réforme émises par le médiateur ont été satisfaites, dont la lutte contre les mariages forcés, alors que quatre ne l'ont pas été. Le Médiateur en a émis 18 nouvelles. Au total 53 sont en cours.

Le Médiateur dispose de 94 agents et 270 délégués. L'année 2006 a été marquée par la mise en place d'un délégué auprès de chaque maison départementale du handicap et la décision de généraliser l'expérimentation des permanences des délégués dans tous les établissements pénitentiaires. Dans un premier temps, elles seront assurées dans 25 nouveaux établissements (soit au total 35, c'est-à-dire les établissements de plus de 300 détenus, dont Fleury-Mérogis), l'objectif étant qu'en 2010 la totalité de la population carcérale soit concernée.

La ratification prochaine (prévue à l'automne 2007) du Protocole additionnel à la Convention contre la torture des Nations unies, signé par la France en septembre 2005, implique en effet la mise en place d'un contrôle externe indépendant de tous les lieux d'enfermement (hôpitaux psychiatriques, locaux de garde-à-vue, centres de rétention, zones d'attente dans les ports et aéroports, locaux où sont placés à l'isolement les militaires condamnés). Le Conseil de l'Europe recommande de confier cette mission aux ombudsmans, comme dans les pays scandinaves. La France projette donc de la confier au Médiateur de la République, choix qui ne fait pas l'unanimité. Ce contrôle sera séparé de son activité de médiation et sera confié à des contrôleurs distincts des délégués et spécialement formés.

En revanche, la réforme envisagée dans le prolongement de l'affaire d'Outreau et permettant aux justiciables de saisir le Médiateur lorsque le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire a échoué. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition de la loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, comme contraire à la séparation des pouvoirs⁷⁹.

79. Décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, *JORF*, 6 mars 2007.