Chronique de l'administration

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

▶ **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2006, 4 (120), pp.793 - 814. 10.3917/rfap.120.0793 . hal-03462123

HAL Id: hal-03462123

https://sciencespo.hal.science/hal-03462123

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
Cevipof-Sciences po

Luc ROUBAN
Directeur de recherche au CNRS

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

• Coordination interministérielle

Création d'un délégué interministériel à l'orientation

Un délégué interministériel à l'orientation coordonnera désormais les actions de l'État dans les domaines de l'information, des métiers, de l'orientation scolaire, de la préparation à l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes. Il est placé auprès des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle des jeunes. Pour l'exercice de ses missions, il dispose des services concernés des deux ministères et peut faire appel à ceux d'une dizaine d'autres départements ministériels [2].

• Autorités administratives indépendantes

Statuts de l'Agence française de lutte contre le dopage

L'organisation et le fonctionnement de l'Agence française de lutte contre le dopage, autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale [3], sont précisés par un

1. Cette « Chronique » couvre la période qui va du 1er juillet 2006 au 30 septembre 2005.
2. Décret no 2006-1137 du 11 septembre 2006, *JORF* du 12 septembre 2006, p. 13442.
3. Loi no 2006-405 du 5 avril 2006, codifiée aux articles L 232-5 et suivants du code du sport, voir cette « Chronique », *RFAP* 2006 no 119, p. 566.

décret du 29 septembre 2006 [4]. L'agence est administrée par un collège de neuf membres nommés par décret : trois membres des juridictions administratives et judiciaires désignés par leur juridiction supérieure ; trois personnalités scientifiques désignées par les Académies ; trois personnalités sportives. Le président, qui dispose de larges moyens propres, est un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil de l'État. Le secrétaire général, nommé par le collège sur proposition du président, est « chargé du fonctionnement des services de l'agence sous l'autorité du président ». L'Agence est assistée d'un comité d'orientation scientifique. Cette instance originale combine l'indépendance et l'opérationnalité pour gérer un domaine très sensible.

- **Administration centrale**

Création d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité

Deux arrêtés du 28 juillet 2006 ont modifié l'organisation de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour créer un service chargé d'apporter une expertise et une information juridiques aux préfectures : le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité [5].

Renforcement des attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

À l'occasion de la création d'un secrétariat général dans divers ministères, il avait été souligné dans cette chronique [6] l'originalité de la solution adoptée par le ministère des finances qui avait lancé le renouveau de cette institution en créant un secrétaire général « animateur » disposant des leviers essentiels de coordination mais non doté d'une administration propre. Il ne disposait « qu'en tant que de besoin » des trois directions transversales chargées de l'administration générale, de la communication et des affaires juridiques [7]. Différents textes du 28 juillet 2006 [8] mettent fin à cette exception. Les compétences du secrétaire général sont précisées et élargies. Il intervient dans de multiples domaines : gestion des ressources humaines, conduite du dialogue social, politique de l'encadrement supérieur, politique de modernisation et d'amélioration des performances, instruments de programmation, réflexions relatives à l'organisation et à l'administration du ministère, conduite de la procédure de préparation du budget pour l'ensemble des programmes du ministère, orientation et suivi de la politique immobilière et d'achat public, coordination et convergences des systèmes d'information. En conséquence, un secrétariat général est créé. Il comprend trois services chargés respectivement des ressources humaines, de la modernisation, des affaires budgétaires et immobilières. Le secrétaire général, désormais assisté d'un adjoint ayant rang de directeur, a en outre autorité sur la nouvelle direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (!). Les missions de celle-ci sont notablement réduites par rapport à celles de l'ancienne

4. Décret n° 2006-1204, *JORF* du 30 septembre 2006, p. 14558.
5. Arrêtés du 28 juillet 2006, *JORF* du 10 août 2006, textes n° 3 et 4.
6. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 115, 2005, p. 497 et *RFAP* n° 119, 2006, p. 565. Voir aussi Chevalier (J.), « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, n° 116, 2005, p. 715.
7. Décret n° 2000-429 du 23 mai 2000, *JORF* du 24 mai 2000, p. 7784
8. Décrets n° 2006-947 et n° 2006-948 du 28 juillet 2006, *JORF* du 30 juillet 2006, textes n° 6 et 7, complétés par deux arrêtés de même date.

direction du personnel, de la modernisation et de l'administration dont le poids avait d'ailleurs fait l'objet de critiques. Ce renforcement de l'instance de coordination du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie traduit probablement les difficultés de coopération « spontanée » entre les directions de ce grand ministère.

Réorganisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Deux arrêtés du 28 juillet 2006 réorganisent les sous-directions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice en adoptant des intitulés plus conformes à la gestion moderne : sous-direction des missions, du pilotage et de l'optimisation des moyens, des ressources humaines et des relations sociales [9].

Création de la direction générale du travail

Au ministère du travail, la direction des relations du travail est promue direction générale. Le nouveau directeur général est assisté d'un adjoint ayant rang de directeur. Outre cette promotion des cadres supérieurs du ministère, cette réforme est l'occasion de renforcer l'autorité de l'administration centrale sur l'inspection du travail [10].

- **Administration déconcentrée**

Modification du statut des préfets

Un décret du 20 juillet 2006 modifie le décret du 29 juillet 1964 relatif au statut des préfets. Il simplifie les conditions d'accès aux postes de préfet en mission de service public par dérogation au principe de l'affectation sur un poste territorial [11].

Propositions de réorganisation des réseaux économiques à l'étranger

Un rapport parlementaire a proposé la fusion du réseau des missions économiques intégrées aux ambassades et animées par la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère chargé de l'économie avec celui des représentants de l'Agence française pour les investissements internationaux. Par ailleurs, il propose un rapprochement, voire une fusion, de cette agence avec Ubifrance, les deux missions de promotion des investissements étrangers en France et de soutien au développement des entreprises françaises à l'étranger étant évidemment complémentaires [12]. Le nouveau directeur de l'AFII a considéré cette éventualité comme prématurée. Une illustration supplémentaire de la difficulté de rationaliser les structures administratives mais aussi des progrès, certes lents, en ce sens (*cf.* les propositions similaires concernant la direction générale des impôts et celle de la comptabilité publique ou l'UNEDIC et l'ANPE...).

9. Arrêtés du 28 juillet 2006, *JORF* du 10 août 2006, textes n^{os} 12 et 13.
10. Décret n^{o} 2006-1033 du 22 août 2006, *JORF* du 23 août 2006, texte n^{o} 5.
11. Décret n^{o} 2006-902 du 20 juillet 2006, *JORF* du 21 juillet 2006, texte n^{o} 1.
12. Rapport d'information n^{o} 453 (2005-2006) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 5 juillet 2006, sur l'Agence française pour les investissements internationaux.

- **Agences et établissements publics**

Organisation de l'Institut français du pétrole

Un décret du 6 juillet 2006 rénove les statuts de l'Institut français du pétrole (IFP), établissement public industriel et commercial, placé auprès du ministère de l'industrie et chargé de la recherche en ce domaine. Il renforce notamment les pouvoirs du président du conseil d'administration qui exerce la direction générale de l'IFP [13].

Dispositif réglementaire relatif aux établissements publics des parcs nationaux.

Un décret en Conseil d'État et un décret simple du 28 juillet 2006 [14] précisent les dispositions de la loi du 14 avril 2006 [15] relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Les sept parcs nationaux vont désormais pouvoir réviser leurs textes institutifs pour les adapter au nouveau cadre législatif et réglementaire qui, tout en maintenant la protection des cœurs de parc, assure une meilleure association des collectivités locales à leur gestion dans le cadre de chartes auxquelles elles seront libres d'adhérer ou non.

Création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC).

L'Agence nationale pour la cohésion sociale, créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances [16], sera opérationnelle au plus tard le 1er janvier 2007. Elle est chargée de mettre en œuvre les actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration, les actions de terrains dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le cadre des futurs contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), le service civil volontaire et la lutte contre l'illettrisme. La nouvelle agence se substitue au fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Elle devra passer une convention avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Sa création entraînera une redéfinition du rôle de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) qui devrait se recentrer sur des missions de conception et d'évaluation.

Un décret du 28 juillet 2006 fixe le statut de l'agence [17]. Celle-ci, placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la cohésion sociale et du ministre chargé de la promotion de l'égalité des chances, est administrée par un conseil d'administration de 48 membres dont la moitié de représentants de l'État. Son président est choisi parmi les personnalités qualifiées. Son directeur général est nommé par décret sur proposition des ministres de tutelle. Les préfets sont délégués de l'agence et ordonnateurs secondaires de ses crédits. Un directeur régional et un comité régional pour la cohésion sociale et l'égalité des chances seront installés dans chaque région. Ce dispositif est parallèle à celui de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui est dotée des mêmes potentialités de lisibilité et de cohésion de l'action publique et des mêmes risques de lourdeurs administratives. Un dédoublement est à signaler. Espérons qu'il ne sera pas à déplorer.

13. Décret nº 2006-797 du 6 juillet 2006, *JORF* du 7 juillet 2006, p. 10166.
14. Décrets nº 2006-943 et 2006-944 du 28 juillet 2006, *JORF* du 29 juillet 2006, p. 11337
15. Loi nº 2006-436 du 14 avril 2006, voir cette « Chronique », *RFAP*, nº 119, 2006, p. 567.
16. Articles 38 et 39 de la loi nº 2006-396 du 31 mars 2006, *JORF* du 2 avril 2006, p. 4950, codifiés aux articles L 12174 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.
17. Décret nº 2006-945 du 28 juillet 2006, *JORF* du 30 juillet 2006, p. 11376.

Création de l'Agence nationale de la recherche

L'Agence nationale de la recherche a été créée par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 [18]. Elle fonctionnait jusqu'à maintenant sous forme de groupement d'intérêt public. Un décret du 1er août 2006, précise son statut [19]. Cet établissement public administratif, placé auprès du ministère chargé de la recherche, a pour mission de mobiliser et de distribuer les crédits destinés à promouvoir la recherche, aussi bien fondamentale qu'appliquée, l'innovation et les transferts de technologies. Son président est issu des personnalités qualifiées. Son directeur général est un scientifique.

Modification des statuts de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale

Un décret du 8 septembre 2006 modifie le statut d'une instance *sui generis*, l'Autorité centrale pour l'adoption internationale créée par la loi du 22 juin 2002, codifiée à l'article L 148-2 du code de l'action sociale et des familles [20]. Cet établissement est chargé de coordonner l'action des administrations et des autorités compétentes en matière d'adoption internationale [21].

Création d'établissements publics fonciers

Une série de décrets du 13 septembre 2006, crée, conformément aux articles L 321-1 et suivants du code de l'urbanisme, des établissements publics fonciers pour la région Ile de France et pour les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise [22].

- **Administration consultative**

Statut du Conseil supérieur de l'économie sociale

Les missions et l'organisation de cette instance de 35 membres, créée par un décret du 13 février 2006 [23], sont précisés par un décret du 10 juillet 2006 [24].

Création de l'Observatoire des distorsions

Un décret du 28 août 2006 crée, auprès du ministre chargé de l'agriculture, un observatoire chargé d'améliorer la connaissance et la prévention des distorsions pouvant conduire à la déstabilisation des marchés des produits agricoles. Il réunit dix représentants des secteurs agricoles et agro-alimentaires, deux représentants des associations de

18. Loi nº 2006-450 du 18 avril 2006, articles 16 et suivants, *JORF* du 19 avril 2006, p. 5820, codifiés aux articles L 329-1 et suivants du code de la recherche.
19. Décret nº 2006-963 du 1er août 2006, *JORF* du 3 août 2006, p. 11567.
20. Loi nº 2002-93 du 22 juin 2002, *JORF* du 23 juin 2002, p. 1519.
21. Décret nº 2006-1128 du 8 septembre 2006, *JORF* du 9 septembre 2006, p. 13371 codifié à l'article R 148-4 du Code de l'action sociale et des familles.
22. Décrets nº 2006-1140, nº 2006-1141, nº 2006-1142, nº 2006-1143, *JORF* du 14 septembre 2006, p. 13522 et suivantes.
23. Article 5 du décret nº 2006-151 du 13 février 2006, *JORF* du 14 février 2006, p. 2264.
24. Décret nº 2006-826 du 10 juillet 2006, *JORF* du 11 juillet 2006, p. 10336.

consommateurs, deux représentants des associations chargés de la protection de l'environnement, sept personnalités qualifiées [25].

Installation du Conseil pour la diffusion de la culture économique (CODICE)

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a installé le 4 septembre 2006, un conseil de personnalités qualifiées chargé de proposer des actions destinées à faire progresser la culture économique des français : heureuse initiative !

Proposition de création d'un Conseil du dialogue social

Dans le cadre de ses consultations sur le projet de réforme du dialogue social, le gouvernement a proposé de créer un Conseil du dialogue social qui fusionnerait quatre structures existantes : la Commission nationale de la négociation collective, le Conseil supérieur de l'emploi, le Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales et le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Création du Conseil de l'immobilier de l'État

Dans le cadre de la modernisation de la politique immobilière de l'État, a été créé un Conseil de l'immobilier de l'État qui, placé auprès du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État, aura pour mission de formuler des préconisations opérationnelles en s'inspirant des bonnes pratiques du secteur privé ou des administrations étrangères [26]. Le conseil comprend des parlementaires et des personnalités issues de l'entreprise ou de l'administration, choisies pour leur expérience de la politique immobilière ou leur connaissance du marché.

- **Services publics en milieu rural**

Organisation de Relais services publics.

Par une circulaire du 19 août 2006, les ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ont précisé à l'intention des préfets le dispositif des Relais services publics (RSP) issus d'un rapport de l'inspection générale de l'administration [27]. Ces relais, qui ne sont pas sans rappeler les opérations « Administrations à votre service » des années 1982-1983, offriront des renseignements, des conseils et une orientation aux usagers. Une procédure de labellisation est organisée qui permettra de mieux articuler les différentes initiatives prises en ce domaine (ex : maisons de services publics, points publics...). L'État offrira une aide au démarrage et les préfets sont invités à organiser un tour de table des partenaires potentiels pour organiser un financement pérenne du fonctionnement des relais.

25. Décret n° 2006-1073 du 28 août 2006, *JORF* du 29 août 2006, p. 12791.
26. Décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006, *JORF* du 18 octobre 2006.
27. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 119, 2006, p. 570.

Pôles d'excellence rurale

Les candidatures de 176 porteurs de projets ont été retenues pour bénéficier du label Pôle d'excellence rurale et des aides associées [28]. Cette procédure, rapidement mise sur pied, manifeste l'intérêt des pouvoirs publics envers les zones rurales dynamiques [29].

- **Bilan des pôles de compétitivité**

Une communication présentée au Conseil des ministres du 30 août 2006 par le ministre délégué à l'industrie et le ministre délégué à l'aménagement du territoire a présenté le bilan de la politique de pôles de compétitivité plusieurs fois évoquée dans cette chronique comme exemple de démarches innovantes en matière de soutien de l'État à l'économie [30]. L'objectif de rapprochement entre les entreprises, les laboratoires de recherche et les universités est atteint. La démarche d'appel d'offres et de labellisation de projets a porté ses fruits et a suscité de nombreuses initiatives. La mutualisation des financements de l'État, de ses agences (Agence de l'innovation industrielle, Agence nationale de la recherche, OSEO-ANVAR) et des collectivités territoriales a entraîné un incontestable effet de levier. Des critiques subsistent cependant sur la lourdeur administrative du dispositif et son excessive centralisation.

- **Gestion publique**

Conduite des audits de modernisation

Le Premier ministre a recadré la procédure d'audits de modernisation qui, depuis un an, a donné lieu à une large communication du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État : quatre campagnes totalisant une centaine d'audits ont été lancées [31]. Le Premier ministre précise une procédure de programmation soumise à son arbitrage et un dispositif de suivi sous la responsabilité des secrétaires généraux des ministères. Un comité de pilotage présidé par le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État est institué. Il comprend une personnalité extérieure qualifiée [32].

Réforme du code des marchés publics

Le très attendu décret portant réforme du code des marchés publics [33] a été publié au journal officiel du 4 août 2006 [34] La plupart des textes d'application complémentaires ont

28. Décret n° 2006-994 du 10 août 2006, *JORF* du 11 août 2006, p. 11911
29. Décret n° 2006-429 du 12 août 2006, *JORF* du 14 août 2006, p. 5585.
30. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 111, 2005, p. 517 ; n° 114, 2005, p. 336 ; n° 115, 2005, p. 500 ; n° 118, 2006, p. 351.
31. Circulaire du 29 septembre 2005. Voir cette « Chronique », *RFAP* n° 116, 2005, p. 728 et n° 119, 2006, p.
32. Circulaire du 13 juillet 2006 2006, *JORF* du 26 août 2006, texte n° 1.
33. Le nouveau code des marchés publics est issu du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, *JORF* du 8 janvier 2004, p. 37003
34. Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 et circulaire du 3 août 2006, *JORF* du 4 août 2006, p. 11627. Sur la préparation de ce texte, voir cette « Chronique », *RFAP,* 2005, n° 114, p. 11734.

fait l'objet de décrets et d'arrêtés du 28 août 2006 [35]. L'entrée en vigueur du nouveau code est fixée au 1er septembre. Le code introduit en droit interne les dispositions des directives européennes 2004/17 et 2004/18 du 31 mars 2004, en particulier des procédures nouvelles et plus souples : nouvelle procédure d'accords-cadres, nouvelle définition des marchés à bons de commandes, procédure électronique d'acquisition dynamique. La dématérialisation des marchés publics est favorisée par de nouvelles mesures (réduction des délais ; autorisation d'une copie de sauvegarde). L'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique est encouragé par des mesures finement calibrées (incitation à l'allotissement, possibilité de fixer un quantum de PME parmi les candidats admis à présenter des offres...). Enfin, plusieurs simplifications ou ajustements de la précédente réforme ont été adoptées : disparition de la notion de personne responsable du marché, meilleure prise en compte des situations d'urgence, allègement de la procédure de dialogue compétitif. Malgré ces efforts, nul ne doute qu'une simplification s'imposera encore dans une prochaine étape.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **Aide sociale à l'enfance, pouvoirs du président du conseil général, contrat de responsabilité parentale**

On se rappelle que les articles 48 et 49 de la loi du 31 mars 2006 ont mis en place un « contrat de responsabilité parentale » proposé aux parents par le président du conseil général, responsable de l'aide sociale à l'enfance (art. L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles – CASF –). On sait aussi que la sanction du non respect du contrat ou du refus de sa signature peut être la suspension de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant [36]. Le décret du 1er septembre 2006 fixe les modalités d'application de cette mesure ; il intervient – et ce n'est pas un hasard – au moment de la rentrée scolaire [37]. Suivant l'article R. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles issu de ce décret, le contrat de responsabilité parentale comporte notamment les motifs et les circonstances de fait justifiant le recours à un tel contrat ainsi que la présentation de la situation de l'enfant et des parents, un rappel des obligations des titulaires de l'autorité parentale, les engagements des parents pour remédier aux difficultés identifiées dans le contrat et enfin les mesures d'aide et d'action sociale relevant du président du conseil général de nature à contribuer à résoudre ces difficultés. Sa durée initiale ne peut excéder six mois, un renouvellement étant possible.

Le décret s'est montré attentif au respect du droit des parents en prévoyant (art. R. 222-4-3 du CASF) qu'une proposition de contrat sera notifiée aux parents lors d'un entretien ou par voie postale ; les parents disposeront alors de quinze jours pour signer le contrat ou, en cas de désaccord, faire part de leurs observations et de leurs propositions, ainsi que des motifs justifiant leur refus. Quant à la suspension des allocations, elle est

35. Décret nº 2006-1071 du 28 août 2006 et arrêtés du 28 août 2006, *JORF* du 29 août 2006, p. 12755 et suivantes.

36. Loi nº 2006-397 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *JORF* p. 4950. Voir cette « Chronique », *RFAP,* nº 118, 2006, p. 354.

37. Décret nº 2006-1104 du 1er septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale, *JORF* p. 13095.

subordonnée (art. R. 222-4-5 CASF) à une information des parents du mineur sur le projet et les motifs qui la fondent. Les parents doivent alors être mis à même de présenter des observations et, le cas échéant, de se faire assister ; la décision de suspension doit être motivée et notifiée. Suivant le nouvel article R. 552-2 du code de la sécurité sociale, le président du conseil général indiquera au directeur de l'organisme débiteur des prestations les allocations dont il demande la suspension ainsi que la durée de celle-ci. Cette suspension peut d'ailleurs être partielle. Le directeur de l'organisme prestataire devra alors exécuter la mesure de suspension (art. L. 552-3 code de la sécurité sociale).

Les effets de ces mesures sur le comportement des mineurs et de leurs parents risquent d'être fort difficiles à évaluer.

- **Autonomie locale, droit européen, approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale [38]**

Désormais, entre le droit constitutionnel de la décentralisation, contenu notamment dans le titre XII de la Constitution, et les normes législatives, contenues principalement dans le code général des collectivités territoriales, se glisse une strate complémentaire, une norme issue du Conseil de l'Europe : la Charte européenne de l'autonomie locale. L'approbation de cette charte, que la France avait signé dès le 15 octobre 1985, est opérée malgré deux avis défavorables du Conseil d'État.

Il semble cependant que, même si l'esprit de cette charte ne paraît pas conforme à celui d'un État unitaire où les pouvoirs des collectivités territoriales ne leur sont octroyés que par la loi, la charte n'apportera guère de révolution dans notre arsenal juridique.

La première partie de cette charte est consacrée à l'édiction d'un certain nombre de mesures concernant l'autonomie locale ; sont ainsi rappelés le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (art. 2) et le concept d'autonomie locale (art. 3) défini comme le « droit et la capacité effective de gérer une part importante des affaires publiques », avec une place laissée au suffrage universel. L'article 4, consacré à la portée de l'autonomie locale fixe les modalités souhaitables de répartition des compétences et rappelle notamment le principe de subsidiarité. Après des articles consacrés à la protection des limites territoriales, à l'adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales, aux conditions d'exercice des responsabilités au niveau local, l'article 8 fixe les grandes règles qui doivent être respectées dans le domaine du contrôle administratif des collectivités territoriales. L'article 9 fixe des principes relatifs aux ressources financières très proches de ceux prévus par l'article 72-2 de notre Constitution.

Entrée en vigueur dès le 1er septembre 1988, cette charte a été ratifiée par 41 des 46 membres du Conseil de l'Europe. La France annexera à son instrument de ratification des déclarations interprétatives. La première indique le champ d'application territorial de la charte qui concernera, outre le territoire métropolitain, les départements et collectivités d'outre mer ainsi que l'unité territoriale autonome de Nouvelle-Calédonie. En revanche, les établissements publics de coopération intercommunale, dont les organes ne sont pas élus au suffrage universel direct, seront exclus du champ d'application de la charte. La deuxième déclaration indique que la France se sentira liée par tous les paragraphes de la charte à l'exception du paragraphe II de son article 7 prévoyant la rétribution des élus, le principe de gratuité subsistant en France même s'il comporte de fort nombreuses exceptions.

38. Loi nº 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, *JORF* p. 10335. Sur cette adoption voir la tribune de J.M. Pontier : « Charte européenne de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA*, 2006, p. 1577.

Sans aucun doute, des requérants ne tarderont pas à invoquer les dispositions de la charte devant les juridictions administratives. Un contrôle de conventionnalité des lois françaises permettra alors de savoir avec précision quelles sont les dispositions de ces dernières qui pourraient être déclarées incompatibles avec la charte. Encore pour cela faudra-t-il que le juge administratif reconnaisse un effet direct à la charte dont certaines dispositions apparaissent davantage comme des préconisations ou des recommandations que comme des normes énonçant des droits précis dont pourraient se prévaloir les collectivités territoriales, notamment face à l'État. Dans ce domaine, il est probable que le juge aura recours à un tri très sélectif ! Ainsi l'examen des décisions juridictionnelles promet d'être riche et passionnant.

- **Logement, urbanisme** [39]

Alors que le projet de loi portant engagement national pour le logement déposé sur le bureau du Sénat en octobre 2005 ne comportait que onze articles, le Parlement a « accouché » (neuf mois après !) d'un texte obèse de 112 articles. Ce décuplement du volume du texte est sujet à critiques, tant le texte devient illisible et tant « l'engagement national » en ressort très flou. La loi comporte désormais trois titres divisés pour les deux premiers en six chapitres et pour le dernier en trois chapitres. Nous ne reprendrons ici que les principales dispositions intéressant directement le droit des collectivités territoriales [40].

Le titre Ier comporte de nombreuses mesures ayant comme objectif commun la « mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements ».

Pour « faciliter la réalisation de logements sur les terrains publics (chapitre Ier) il est notamment prévu (art. L. 121-1-2 du code de l'urbanisme issu de l'article 2 de la loi) que le préfet transmet aux maires et présidents des EPCI qui en font la demande la liste des immeubles situés sur le territoire des communes où ils exercent leur compétence et qui appartiennent à l'État et à ses établissements publics », le but étant de réussir à construire des logements sur des immeubles qui ne sont plus utilisés (casernes, notamment).

Très technique, le chapitre II a pour objectif de « faciliter l'adaptation des documents d'urbanisme aux objectifs fixés en matière de logement ». Outre l'extension du champ des communes et EPCI devant adopter un plan local pour l'habitat (art. 3), il est prévu (art. L. 123-12-1 du code de l'urbanisme issu de l'article 4) que trois ans après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération en portant révision, sera organisé un débat au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard notamment de la satisfaction des besoins en logements. Le conseil municipal délibère alors sur l'opportunité d'une mise en révision totale ou partielle du plan local d'urbanisme, l'objectif étant évidemment de faciliter la construction de logements.

Le chapitre III vise à « sécuriser les autorisations d'urbanisme et les constructions existantes ». Il comporte d'importantes mesures dont l'objectif commun est la limitation des recours en matière d'urbanisme. La mesure la plus spectaculaire nous semble introduite par l'article 14 (art. L. 600-1 du code de l'urbanisme) prévoyant qu'une association n'est recevable à agir contre une autorisation d'urbanisme que si le dépôt de ses statuts en

39. Loi nº 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *JORF* du 16 juillet p. 10662.

40. Pour une étude plus détaillée de cette loi, voir le dossier qui lui est consacré par l'*AJDA* 2006, p. 1534-1558 et tout particulièrement l'introduction d'Yves Jégouzo, « Une loi pour le logement », p. 1534-1539.

préfecture est intervenu avant l'affichage de la demande de permis. Ainsi refuse-t-on d'ester en justice à toutes les associations, fort nombreuses semble-t-il, qui se créent dans l'unique objectif d'attaquer une autorisation d'urbanisme.

Le titre II est consacré au « développement de l'offre de logements et à l'accès au logement ». Contenu dans le chapitre Ier, « favoriser l'accession à la propriété », l'article 30 prévoit la possibilité pour les communes qui le souhaitent de mettre en place un guichet unique pour l'accession sociale à la propriété, mettant à la disposition du public une information sur l'ensemble des dispositifs de soutien à l'accession sociale à la propriété. Pour cela, les maires pourront avoir communication, à leur demande, des projets de vente de logements à leurs locataires par les bailleurs sociaux.

Contenu dans le chapitre IV consacré à des « dispositions relatives aux bailleurs sociaux », l'article 49 habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à adopter, dans le délai de neuf mois à compter de la publication de la loi, une ordonnance réformant le statut des offices publics d'habitation à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction qui constitueront une catégorie unique, les offices publics de l'habitat, dotés d'un statut d'établissements publics industriels et commerciaux, toutes garanties étant accordées aux fonctionnaires qu'ils emploient.

Enfin, le chapitre V intitulé « renforcer la mixité de l'habitat » revient en détail sur la fameuse obligation bien difficile à respecter pour les communes de 3 500 habitants et plus d'avoir 20 % de logements sociaux, à échéance de vingt ans, obligation assortie d'une pénalité en cas de non respect. Les travaux parlementaires montrent que sur les 1 389 communes concernées par ce dispositif, 683 ne respectent pas leurs obligations, notamment en Ile de France où l'obligation s'applique aux communes comptant plus de 1 500 habitants et en région Provence – Alpes – Côte d'Azur. Pour 2005, le prélèvement s'est élevé à 36 millions d'euros, dont 20 millions au profit des EPCI et de nombreux constats de carence ont été dressés par les préfets [41].

Alors qu'il avait été envisagé d'inclure les aires d'accueil des gens du voyage dans les 20 % et même d'y inclure les logements en accession sociale à la propriété, le dispositif est finalement maintenu. Toutefois, en cas de carence d'une commune, une commission départementale sera chargée d'examiner les raisons qui ont conduit la commune à ne pas respecter les objectifs assignés et d'analyser comment elle peut les remplir. Si la construction de logements sociaux s'avère possible, le préfet élaborera un échéancier visant à rattraper le retard accumulé ; si la commission établit en revanche que la commune ne peut remplir ses obligations, pour des raisons objectives liées notamment à l'absence de terrain, ou à la multiplication des recours en matière d'urbanisme, la commission départementale saisira une commission nationale. Celle-ci, présidée par un membre du Conseil d'État, comprendra des parlementaires mais aussi des représentants d'associations d'élus locaux, des organismes HLM et d'associations du secteur. Le maire et le préfet seront entendus par cette commission qui rendra un avis public. Ces dispositions (introduites dans un nouvel article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation par l'article 65 de la loi) permettront ainsi à certains maires de s'exonérer de leur obligation ou, au moins, d'en obtenir l'aménagement. Toutefois, l'obligation en elle-même, tant critiquée par l'opposition en 2000, n'est pas remise en cause, la majorité d'aujourd'hui ayant convenu de sa nécessité.

41. Sur ce point voir le rapport parlementaire : Braye (Dominique) et de Guené (Charles), *Rapport [...] sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction*, Rapport 270 (2002-2003) – Commission des affaires économiques, commission des affaires sociales, Sénat n° 270, 22 mars 2006, p. 142 et suivantes.

Au total, on peut espérer que cette loi permettra de renforcer la mixité sociale et de lutter contre la spéculation foncière. Il n'en demeure pas moins que la densification urbaine est de moins en moins acceptée par la population. En outre, cette loi, si elle comporte de nombreuses mesures concernant le droit du logement, ne promeut, pour l'instant, toujours pas un véritable droit au logement. Elle ne règle ainsi pas le cas des personnes sans logement ou logées dans des habitats de fortune. En l'état, le texte montre bien, si l'on peut tenter de tirer un enseignement d'une loi « fourre-tout », que la politique du logement reste une politique de l'État et qu'elle ne peut être efficace qu'avec une collaboration des communes et des EPCI qui maîtrisent le sol et des départements, chefs de file de l'action sociale et notamment responsables du fonds de solidarité pour le logement.

III – AGENTS PUBLICS

- **Le projet de loi de modernisation de la fonction publique**

Alors que la fonction publique territoriale fait l'objet d'une loi de toilettage (voir cette « Chronique » dans le numéro 119 de la *Revue*), le projet de loi de modernisation de la fonction publique a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 28 juin 2006. On attendait beaucoup de ce texte qui devait consacrer l'évolution managériale de la fonction publique en France dans le prolongement des transformations de la gestion publique suscitées par la mise en œuvre de la LOLF. Là encore, néanmoins, il s'agit d'un ensemble de mesures techniques relativement limitées sauf sur un point concernant les règles de déontologie et le pantouflage. Sans doute le contexte électoral ne se prête pas à une grande remise en ordre de la fonction publique.

En ce qui concerne les mesures techniques de « modernisation », on peut relever en particulier l'accent mis sur la formation. Le projet de loi crée ainsi deux nouveaux congés. Le premier est un congé de validation des acquis de l'expérience, prévu dans l'accord social signé en janvier 2006 et qui existe dans le secteur privé depuis la loi de modernisation sociale de 2002. Le second est un congé permettant de réaliser un bilan professionnel. D'une manière générale, le projet de loi intègre les acquis de l'expérience professionnelle dans les procédures de concours puisqu'une de leurs épreuves pourra désormais consister en une présentation de cette expérience. Par ailleurs, le projet de loi étend également aux fonctionnaires la « formation professionnelle tout au long de la vie » reconnue aux salariés de droit privé depuis la loi du 4 mai 2004. Un droit individuel à la formation est donc reconnu aux fonctionnaires et aux agents contractuels des trois fonctions publiques. Les agents peuvent acquérir ainsi annuellement un droit à la formation en fonction de leur temps de travail et peuvent l'exercer en accord avec leur administration.

Sur un autre terrain, le projet de loi rationalise quelque peu la mise à disposition. Celle-ci n'est pas une « position » car l'agent est censé rester toujours en activité dans son corps d'origine. L'utilisation de la mise à disposition était jusque là assez incertaine, aussi bien dans son champ d'application que dans les conséquences financières qui en découlaient, notamment sur le point de savoir qui devait en supporter le coût final [42]. Le projet de loi vient donc préciser que la mise à disposition peut s'exercer au profit des

42. Voir notamment le rapport de l'Inspection des finances : Lajoumard (D.) dir., *Rapport d'enquête sur la mise à disposition de personnels dans les services de l'État*, Paris, novembre 2004.

services de l'État, des collectivités locales ainsi que des établissements publics placés sous leur tutelle mais également au profit d'un « organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités locales ou de leurs établissements publics administratifs », des États étrangers et des organisations internationales. Le champ d'utilisation de la mise à disposition est donc très vaste et il est prévu qu'elle serve de moyen pour faciliter la mobilité entre les trois fonctions publiques. En revanche, le projet de loi vient l'encadrer en imposant le remboursement de la rémunération de l'agent mis à disposition par l'organisme qui en bénéficie, ce qui concerne surtout les échanges entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale ou hospitalière puisque les mises à dispositions au profit d'autres administrations de l'État ou d'organismes étrangers peuvent bénéficier de dérogations à cette règle.

Le point le plus intéressant du projet de loi concerne cependant le changement des règles venant encadrer le pantouflage qui étaient jusqu'à présent à la fois complexes et relativement floues. On sait que le décret 95-168 du 17 février 1995 est venu interdire aux fonctionnaires d'exercer des activités dans une entreprise privée ou dans ses filiales lorsqu'ils ont été chargés pendant les cinq années précédant la fin de leurs fonctions publiques soit de contrôler cette entreprise soit de passer des marchés avec elle. Par ailleurs, l'article 432-13 du code pénal interdit également pendant cinq ans toute prise d'intérêt dans cette entreprise sous peine de poursuites pour « prise illégale d'intérêts », ce qui couvre autant les participations financières que l'exercice d'un emploi. Enfin, les fonctionnaires cherchant à pantoufler devaient en informer leur hiérarchie qui devait elle-même consulter l'une des trois commissions de déontologie de chacune des fonctions publiques.

Le problème tenait à ce que ces trois ensembles de dispositions ne créaient pas un ensemble homogène et cohérent. De nombreux « trous » juridiques existaient. Le champ d'application de l'interdiction pénale ne recouvrait pas celui de l'interdiction statutaire car il ne concernait pas, par exemple, les membres des cabinets ministériels ou territoriaux. Les commissions de déontologie, quant à elles, ne se prononçaient en fait que dans les cas de départs définitifs (retraite, démission de l'agent) ou dans les cas de mises en disponibilité car la base juridique pour intervenir dans les autres cas de figure manquait. Par ailleurs, le délai global de cinq ans ne couvrait pas la même période. Alors que le code pénal prenait en compte le délai entre la cessation de fonctions et le début de l'activité privé, le décret de 1995 ne tenait compte que des cinq années précédant le changement de position statutaire. Or, plusieurs années pouvaient s'écouler entre ce départ juridique et l'occupation d'un emploi dans une entreprise. À cela s'ajoutait le fait que le juge pénal n'était nullement tenu par les avis des commissions de déontologie, ce qui plaçaient les agents dans une situation d'incertitude juridique forte, même si aucune sanction pénale n'a été prononcée à la suite d'un accord donné par une de ces commissions.

Les nouvelles dispositions conduisent à renforcer l'obligation de saisir la commission de déontologie (les trois commissions sont fusionnées en une seule placée auprès du Premier ministre) en créant un nouveau délit d'occupation illicite d'emploi privé en l'absence d'un accord de la commission. Cette mesure vient donc systématiser la saisine de la commission. En effet, bon nombre de collectivités publiques négligeaient de la saisir, notamment dans les cas de départs à la retraite. Un départ à la retraite sur 1 000 seulement faisait l'objet d'une telle saisine alors que la proportion moyenne de pantouflards retraités est sans doute bien plus importante (et l'est effectivement lorsqu'on examine les fins de carrières de certains corps). Par ailleurs, la durée d'exercice des activités privées est réduite désormais à trois ans, ce qui rapproche la France de la situation observée dans la plupart des pays de l'OCDE. Le texte originel prévoyait seulement un délai de deux ans, ce qui était d'ailleurs demandé par les associations de hauts fonctionnaires. Un amendement est

venu néanmoins prolonger ce délai d'un an sur la base de considérations d'éthique. Enfin, le contrôle de la commission de déontologie et le contrôle pénal sont désormais harmonisés puisqu'un agent bénéficiant d'un avis favorable de cette commission ne pourra plus être poursuivi pour prise illégale d'intérêts. La commission voit son pouvoir étendu aux agents contractuels et aux membres des cabinets ministériels qui ne sont pas les derniers à pantoufler. Ses avis deviendront désormais obligatoires et les administrations devront s'y conformer, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. La commission, placée sous la direction d'un conseiller d'État, pourra connaître différentes formations en considération de la fonction publique dont relève l'agent. Une formation spécifique est prévue pour les chercheurs.

Le dernier volet déontologique du projet de loi concerne le cumul d'activités. L'obligation de servir qui est faite aux fonctionnaires a naturellement conduit à interdire le cumul d'activités, qu'elles soient publiques (loi du 28 avril 1816) ou privées, interdiction reprise par l'article premier du statut du 13 juillet 1983. Malheureusement, le décret devant spécifier les dérogations à cette règle générale n'avait jamais été pris et on devait donc s'appuyer sur les dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 (prévoyant des dérogations concernant les activités littéraires, scientifiques ou artistiques ainsi que la possibilité pour le personnel enseignant d'exercer des professions libérales). Le projet de loi rappelle le principe d'interdiction tout en le précisant.

Désormais, sont interdites toute participation aux organes de direction de sociétés ou même d'associations ayant à un titre ou un autre un but lucratif ainsi que toute intervention (notamment les consultations juridiques) dans un litige intéressant toute personne publique. Par effet de symétrie, le projet de loi vient reprendre le régime précédent de dérogation (tout en laissant au pouvoir réglementaire la possibilité de l'élargir ultérieurement) en faisant référence aux « œuvres de l'esprit » prévues par le code de la propriété intellectuelle, ce qui implique des activités autonomes qui n'impliquent pas une subordination à une entreprise privée comme une société de télévision ou de radio. Une nouvelle dérogation est enfin inscrite dans la loi en tant qu'elle autorise les agents publics qui créent ou reprennent des entreprises à exercer une activité lucrative pendant un délai d'un an (on remarquera également que le projet de loi prévoit d'autoriser les agents placés dans de telles conditions à travailler à temps partiel).

- **Le bilan de la Commission de déontologie de la fonction publique de l'État**

Dans le même ordre d'idées, la Commission de déontologie de la fonction publique de l'État a remis son rapport 2005. Il apparaît que deux corps arrivent en tête des saisines : les ingénieurs du corps des Ponts-et-Chaussées avec 4,4 % de l'ensemble des saisines, suivis par les administrateurs civils, avec 4 % et les gardiens de la paix avec 3,7 %. Les secteurs les plus attractifs restent celui du conseil aux entreprises et des activités juridiques suivies par le commerce, l'urbanisme et les bâtiments et travaux publics. On remarque qu'un nombre croissant de fonctionnaires quittent le service public pour l'hôtellerie et la restauration (2,5 % des saisines). Par ailleurs, la Commission ne donne toujours que très rarement des avis d'incompatibilité stricte (environ 3 %).

- **Le nouveau statut des magistrats de la Cour des comptes**

Le champ de compétences de la Cour des comptes n'a cessé de s'accroître depuis deux décennies puisqu'à ses fonctions traditionnelles de contrôle, qui se sont elles-mêmes

récemment étendues à l'emploi des fonds reçus par les organismes faisant appel à la générosité publique ou aux rapports des entreprises délégataires de service public, se sont récemment ajoutées dans le cadre de la LOLF des fonctions nouvelles de certification des comptes de l'État et d'appréciation de la performance des administrations publiques. La loi du 1er juillet 2006 [43] est venue modifier le statut de ses membres en renforçant sa spécificité.

Tout d'abord, la loi confirme le statut de magistrat inamovible des membres de la Cour et leur obligation de serment (qui est désormais dénué de toute dimension religieuse). Elle crée une obligation particulière relative au droit de réserve qui était régi jusque là par les dispositions générales du statut de la fonction publique. Elle instaure un conseil supérieur de la Cour des comptes qui devra statuer sur toute question relative, soit à l'organisation ou au fonctionnement de la Cour, soit à la situation ou à l'avancement des magistrats (à l'exception de la nomination des présidents de Chambre). Un régime disciplinaire spécial est également mis en place, réduisant le nombre de sanctions (cinq sur le modèle du code de justice administrative au lieu de dix pour le commun des fonctionnaires de l'État) mais en ajoutant une sanction particulière, le retrait de certains emplois ou fonctions, et en créant une procédure de suspension immédiate en cas de faute grave.

Par ailleurs, les carrières des conseillers référendaires sont sensiblement améliorées : réduction du délai de quatorze ans à douze ans pour être promu conseiller-maître ; prise en compte dans la perspective de cette promotion, pour un minimum de dix-sept ans, de toutes les fonctions exercées comme magistrat de la Cour ; reclassement des conseillers référendaires nommés au tour extérieur à l'indice détenu dans leur corps d'origine.

Enfin et surtout, la loi assouplit considérablement l'usage du tour extérieur. Alignant une fois de plus le régime juridique de la Cour des comptes sur celui du Conseil d'État, la loi supprime la condition de quinze ans de service public qui était nécessaire autrefois pour accéder au rang de conseiller-maître au tour extérieur. Si ces nominations seront soumises à l'avis du premier président, il demeure néanmoins que toute personne de plus de quarante ans pourra désormais prétendre entrer directement conseiller-maître à la Cour des comptes sans avoir jamais exercé au sein du service public. Il est probable que cette disposition va alimenter bon nombre de commentaires peu flatteurs, considérant sans doute avec mauvais esprit qu'il faut bien préparer les lendemains des futures élections de 2007. De la même façon, la part des emplois de conseillers de chambre régionale des comptes nommés au tour extérieur est doublée. Désormais, l'École nationale d'administration ne pourvoira plus qu'aux deux tiers de ces emplois. L'accès à ce tour extérieur est néanmoins toujours réservé aux seuls fonctionnaires de catégorie A ou assimilé, ce qui est tout de même assez large pour satisfaire de nombreux appétits.

- **L'extension du champ des primes à la performance**

Les primes à la performance expérimentées dans cinq ministères (Agriculture, Défense, Finances, Fonction publique, Intérieur) ont été étendues à l'ensemble des directeurs d'administrations centrales par un décret du 11 août 2006 [44]. Ces primes qui devraient être versées à partir de mars 2007 ne pourront pas dépasser 20 % de la rémunération brute annuelle et leur montant devrait varier entre 10 000 et 20 000 euros par

43. Loi nº 2006-769 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des Comptes, *JORF* nº 152 du 2 juillet 2006.

44. Décret nº 2006-1019 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales, *JORF* du 12 août 2006.

an. L'ajout de cette nouvelle indemnité aux primes existant déjà devrait conduire les directeurs d'administrations centrales à toucher désormais environ 30 % de toute leur rémunération sous forme de primes.

Dans chaque ministère, un comité de rémunération composé de trois membres dont une personnalité extérieure devra évaluer chaque directeur en fonction de la réalisation des programmes dont il a la charge dans le cadre de la LOLF. Ces mesures ont suscité le mécontentement des syndicats et notamment de la CGT qui y voit une atteinte à la neutralité des fonctionnaires.

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

• Droits et libertés

1) Étrangers

Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration

Définitivement adoptée par le Parlement le 30 juin 2006, la loi « Sarkozy II » relative l'immigration et l'intégration [45] a été jugée conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel [46] (sous une seule réserve d'interprétation) [47], tant en ce qui concerne la suppression du dispositif de régularisation de plein droit au bout de dix années de séjour, que le durcissement des conditions du regroupement familial et l'abandon du principe de collégialité dans les juridictions administratives. L'ambition de ce texte, qui a suscité de vives oppositions [48], est de promouvoir une « immigration choisie » et une « intégration réussie », plutôt qu'une « immigration subie ».

En ce qui concerne l'« immigration choisie », le ministre de l'intérieur a indiqué que le gouvernement définira chaque année des objectifs chiffrés d'immigration, mais il a dû renoncer à l'inscription de ce principe dans la loi, par crainte d'une censure du Conseil constitutionnel et en raison des réserves du chef du gouvernement. L'exigence désormais d'un visa long séjour (supérieur à trois mois) pour obtenir une carte de séjour temporaire permet aux autorités consulaires de sélectionner les candidats à l'immigration. À l'instar d'autres pays d'émigration, la loi vise à favoriser la venue en France des élites ainsi que l'immigration dans les domaines où la main d'œuvre fait défaut.

Les étudiants étrangers sélectionnés par des « Centres d'études en France », progressivement installés auprès des ambassades, peuvent bénéficier de la carte temporaire de séjour « étudiant » d'une durée d'un an renouvelable. Elle donne droit à l'exercice, à titre accessoire, d'une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée du

45. Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, *JORF,* 25 juillet 2006, p. 11047, rect. *JORF,* 16 septembre 2006, p. 13641 ; com. N. Guimezanes, *JCP-G,* n° 36/2006, Act. 392 et *JCP-A*, n° 37/2006, Act. 754 ; *JCP-G*, 2006, I, 167 et *JCP-A*, n° 39/2006, 1218.

46. Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *JORF*, 25 juillet 2006, p. 11066 ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA,* n° 27/2006, p. 1474.

47. V. *infra*.

48. Sur le projet de loi, v. cette « Chronique » *RFAP*, n° 118, 2006, p. 360.

travail annuelle. Les étudiants inscrits dans une formation de master, comme les scientifiques bénéficiant de la carte de séjour « scientifique », peuvent en solliciter le renouvellement pour une durée supérieure à un an. Les stages sont facilités par la délivrance d'une carte de séjour « stagiaire », de même qu'une première expérience professionnelle, par une autorisation provisoire de séjour de six mois, pour les étudiants ayant obtenu un diplôme au moins équivalent à un master. Une autorisation provisoire de séjour peut être également délivrée pour une mission de volontariat à caractère social ou humanitaire auprès d'une fondation ou d'une association reconnue d'utilité publique.

Une carte « compétences et talents », d'une durée de trois ans renouvelable et permettant l'exercice de toute activité professionnelle, peut être accordée aux étrangers hautement qualifiés. Pour limiter le reproche de « pillage » des élites des pays en voie de développement, sa délivrance sera encadrée et son renouvellement limité s'agissant des ressortissants de ces pays. Par ailleurs, un « compte d'épargne co-développement », destiné à recevoir leur épargne, afin de financer des projets concourant au développement économique de leur pays, peut être proposé par les établissements de crédit.

Pour l'exercice d'une activité salariée dans un métier ou une zone géographique caractérisée par des difficultés de recrutement, la situation de l'emploi ne peut plus être opposée. Afin de faciliter l'exercice d'une activité professionnelle, plusieurs types de titres de séjour sont prévus. Outre la carte « salarié », d'une durée d'un an renouvelable et la carte « travailleur temporaire » d'une durée inférieure (ces deux cartes ne pouvant être retirées en cas de rupture du contrat), deux nouvelles mentions sont créées : « travailleur saisonnier » (réservée à des personnes s'engageant à maintenir leur résidence habituelle hors de France et leur permettant d'exercer des travaux saisonniers n'excédant pas six mois par an) et « salarié en mission », valable trois ans.

Parallèlement, la loi cherche à favoriser l'intégration dans la société française, condition d'une « intégration réussie ». Le contrat d'accueil et d'intégration, créé en 2003, devient obligatoire pour tout arrivant. Il s'y engage à suivre une formation civique, et, si besoin est, linguistique. Le renouvellement du titre de séjour peut être refusé en cas de non-respect de ces stipulations. La délivrance de la carte de résident est également subordonnée à cette intégration républicaine dans la société française. Cette exigence d'intégration est requise dans d'autres États (Danemark, Pays-Bas, États-unis, Canada). La cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française, pratiquée dans certaines communes et prévue pour les naturalisés par décret, est institutionnalisée après toute acquisition de la nationalité française. Il s'agit également d'une pratique fréquente à l'étranger (*cf.* États-Unis, Canada, Royaume-uni). Mais l'intégration ne se décrète pas. Il faut aussi qu'elle soit favorisée par des mesures sociales et économiques.

La loi du 24 juillet 2006 complète le dispositif de la loi « Sarkozy I », s'agissant de la lutte contre l'« immigration subie », à savoir l'immigration illégale et les détournements de procédure. Elle vise également à limiter l'immigration légale non désirée.

En ce qui concerne la limitation de l'immigration légale, les conditions du regroupement familial sont durcies. Un étranger doit désormais séjourner dix-huit et non plus douze mois pour le solliciter. Les ressources sont appréciées hors prestations familiales. Il doit se conformer aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ; le Conseil constitutionnel a précisé qu'il s'agissait « des principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France ». La rupture de la vie commune dans un délai de trois ans (et non plus de deux) fait, en principe, obstacle au renouvellement du titre de séjour ou entraîne son retrait. Afin de lutter contre les mariages de complaisance, les conditions d'obtention d'un titre de séjour et de la nationalité française pour les conjoints étrangers des ressortissants français sont également plus strictes. Ils doivent être

en possession d'un visa de long séjour, comme tout étranger. Un amendement sénatorial permet toutefois aux étrangers entrés régulièrement en France et mariés à un Français avec lequel ils résident depuis plus de six mois, d'obtenir ce visa dans les préfectures. La carte de résident n'est plus accordée de plein droit et est subordonnée à un séjour de trois ans (et non plus de deux). Elle peut être retirée en cas de rupture de la vie commune. La durée de cette dernière pour demander la nationalité française est portée de deux à quatre ans. Cette exigence de stabilité de la vie commune dans le mariage pour l'accès au séjour a été contestée, car elle limite la liberté des conjoints de se séparer.

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration illégale, la régularisation automatique au bout de dix ans de résidence en France, considérée comme une « prime à la clandestinité », est supprimée. Cette réforme a été très contestée, car elle risque de maintenir dans la précarité administrative et sociale de nombreuses personnes. Le gouvernement a fait voter un amendement qui permet de délivrer une carte de séjour temporaire au titre d'une admission exceptionnelle au séjour pour des considérations humanitaires ou des motifs exceptionnels. Une commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour est chargée de donner son avis aux préfets. C'est dans ce cadre qu'ont été opérées, après le vote de la loi, des régularisations, qui ont généré des conflits importants concernant ceux dont l'admission était refusée. En outre, un amendement permet la délivrance, aux parents d'un enfant étranger gravement malade et soigné en France, d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée de six mois renouvelable.

Afin de limiter la croissance très forte du nombre de recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, le refus de séjour peut être assorti d'une « obligation de quitter le territoire français ». La décision est exécutoire d'office au bout d'un mois et peut faire l'objet dans ce délai d'un recours suspensif, qui ne fait pas obstacle au placement en rétention administrative. Ces dispositions seront précisées par décret en Conseil d'État, s'agissant notamment de la compétence du juge unique pour ce contentieux, question très controversée et qui a suscité un mouvement de grève des magistrats administratifs pour défendre la collégialité [49]. Enfin, des dispositions spécifiques visent à lutter contre l'immigration clandestine Outre-mer, notamment en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte.

En revanche, le séjour des ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen (Norvège, Liechtenstein, Islande) et de la Suisse est facilité, par la transposition des directives européennes. Est consacré le droit au séjour de ceux qui exercent une activité professionnelle ou ont des ressources suffisantes pour vivre avec leur famille ou y suivent des études. Ils acquièrent un droit de séjour permanent après une résidence ininterrompue de cinq ans.

Recours contre les refus de visas

Le décret n° 2006-974 du 1er août 2006 modifie le décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000 instituant une commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France [50]. Désormais, les recours devant cette commission, dont la saisine est un préalable obligatoire avant l'exercice d'un recours contentieux, doivent être motivés et rédigés en langue française. La commission ne peut être saisie que par une personne justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la décision de refus de visa. Son président peut rejeter, sans la réunir, les recours manifestement irrecevables ou mal fondés.

Par ailleurs, le Conseil d'État, statuant en référé, a jugé qu'il appartenait au demandeur de former un recours contre les décisions implicites ou explicites de rejet de la commission,

49. V. *AJDA,* n° 21/2006, p. 1137.
50. *JORF*, 4 août 2006, p. 11626.

qui se substituent à celles des autorités diplomatiques et consulaires, faute de quoi sa demande de suspension doit être rejetée [51].

Création d'un fichier sur les étrangers en situation irrégulière

Le ministère de l'intérieur a créé, par arrêté du 30 juillet 2006 [52], un traitement de données à caractère personnel, dénommé « ELOI », sur les étrangers en situation irrégulière. Sa finalité est, « dans la lutte contre l'immigration clandestine, de faciliter l'éloignement des étrangers se maintenant sans droit sur le territoire, par la gestion des différentes étapes de la procédure d'éloignement ». Outre des données sur l'étranger, y figurent, les coordonnées de l'hébergeant lorsqu'un étranger en situation irrégulière est assigné à résidence et du visiteur d'une personne étrangère placée en rétention administrative. Elles peuvent être conservées pendant trois ans et sont accessibles aux agents des services centraux du ministère de l'intérieur, des services préfectoraux chargés de la procédure d'éloignement et aux services de police ou de gendarmerie nationales en charge de la gestion des lieux de rétention administrative et de l'exécution des mesures d'éloignement.

Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur les conditions d'exercice du droit d'asile

La Commission nationale consultative des droits de l'homme a adopté un avis très critique sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France [53]. Face aux mesures de plus en plus restrictives adoptées par les pouvoirs publics, elle dénonce « la confusion entretenue depuis des années entre asile et immigration ainsi que la prévalence de considérations sécuritaires sur l'exigence de protection des réfugiés », qui provoque un climat de suspicion généralisée à l'égard des demandeurs d'asile.

Sans nier le caractère infondé de certaines demandes d'asile, elle constate qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile ne bénéficie pas d'un examen équitable, en raison des nouvelles dispositions législatives et réglementaires et d'interprétations jurisprudentielles restrictives, qui rendent de plus en plus difficile le dépôt de la demande d'asile, l'accès à la procédure normale d'instruction et le droit au recours suspensif. Elle rappelle à cet égard sa ferme opposition à la notion de « pays d'origine sûr », qui pénalise les ressortissants de ces pays, placés systématiquement en procédure prioritaire et elle en demande le retrait.

Illégalité des restrictions de l'aide médicale aux mineurs

La loi de finances rectificative pour 2003 [54] subordonne l'aide médicale de l'État aux étrangers en situation irrégulière à une condition de séjour ininterrompu d'au moins trois mois en France. Saisi d'un recours contre les décrets d'application de ces dispositions, le

51. CE, ord. réf., 20 juillet 2006, *M. A.*, nº 294741 (sera mentionné aux tables du *Recueil Lebon*).

52. *JORF*, 18 août 2006.

53. Avis adopté le 29 juin 2006, disponible sur commission-droits-homme.fr ; v. *Le Monde*, 6 juillet 2006.

54. Loi nº 2003-1312 du 30 décembre 2003, art. 97 (1°).

Conseil d'État [55] a jugé qu'elles étaient incompatibles avec les stipulations de l'article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, « qui interdisent que les enfants [...] connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé ». Les décrets attaqués sont donc illégaux en tant qu'ils mettent en œuvre cette disposition législative à l'égard des mineurs étrangers.

Participation aux élections non politiques

Le Conseil d'État, en Assemblée [56], a confirmé sa jurisprudence reconnaissant aux étrangers le droit de participer en tant qu'électeurs et candidats aux élections non politiques. Il a annulé, comme contraires au principe d'égalité, des dispositions réservant cette qualité aux nationaux et aux étrangers communautaires, pour les élections aux chambres des métiers et de l'artisanat. Il a toutefois réservé l'hypothèse où la nature et l'ampleur des prérogatives conférées à l'organisme pourraient fonder leur inéligibilité.

Conformité à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdisant la discrimination) de la nouvelle législation déterminant les droits à pension des ressortissants d'États devenus indépendants

L'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 30 novembre 2001 [57] a jugé contraires aux dispositions de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme – lequel énonce le principe de non-discrimination – les dispositions législatives dites de « cristallisation des pensions », qui privaient les anciens agents publics de la France ressortissants d'États devenus indépendants, des mécanismes de revalorisation des pensions applicables aux citoyens français. Suite à cet arrêt, le législateur [58] a substitué, comme l'y invitait le Conseil d'État, un critère de résidence au critère de nationalité. Ce nouveau critère permet de différencier le montant des pensions selon les pays où elles sont liquidées, de façon à assurer à tous le même pouvoir d'achat. Les ressortissants français résidant à l'étranger perçoivent toutefois les mêmes pensions que ceux qui résident en France.

Saisi de la question de la conformité de cette exception à l'égard du principe de non-discrimination posé par la Convention, le Conseil d'État [59] a validé le nouveau dispositif en jugeant qu'il poursuit un objectif d'utilité publique, en étant fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi et que la différence de traitement de portée limitée qui subsiste relève « de la marge d'appréciation » que la Convention réserve au législateur national, compte tenu notamment des inconvénients que présenterait l'ajustement à la baisse des pensions déjà liquidées de ces ressortissants français qui ont vocation à résider en France.

55. CE, 7 juin 2006, *Association Aides et autres,* n° 285576 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; com. F. Aubert, *AJDA*, n° 22/2006, p. 1189.

56. CE, Ass., 31 mai 2006, *GISTI*, n° 273638 et 273639 (sera publié au *Recueil Lebon*), *AJDA*, n° 33/2006, p. 1830, chron. C. Landais et F. Lenica.

57. CE, Ass., 30 novembre 2001, *Min. de la Défense c./ M. Diop*, *Rec*., p. 605 ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative,* Dalloz, 2005, 15e éd., n° 114, p. 872 ; *AJDA*, 2001, p. 1039, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *RFDA*, 2002, p. 573, concl. J. Courtial.

58. L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002.

59. CE, Sect., 18 juillet 2006, *GISTI*, n° 274664 (sera publié au *Recueil Lebon*) ; CE, Sect. Avis, 18 juillet 2006, *M. Ka*, n° 286122, *AJDA*, n° 33/2006, p. 1833, chron. C. Landais et F. Lenica.

2) Liberté de culte – Secte – Statut de congrégation

La Cour administrative d'appel de Paris a rendu une nouvelle décision juridictionnelle relative à la communauté « du Vajra triomphant » [60], qui s'est fait connaître par l'édification à Castellane (Alpes-de-Haute-Provence), dans un site protégé, de constructions monumentales ne respectant pas la législation de l'urbanisme, notamment d'une statue de son fondateur haute de 33 mètres, dont la destruction a été effectuée d'office par l'administration en 2001. Elle a jugé que le statut de congrégation ne pouvait lui être refusé au motif qu'elle ne se rattachait pas à une institution religieuse communément connue, de par sa durée historique, son développement universel et son appartenance au fait religieux, un tel motif étant contraire aux principes de laïcité et de non-discrimination religieuse énoncés par la Constitution et la loi du 9 décembre 1905. En revanche, toujours pour lui refuser le statut de congrégation, l'administration pouvait légalement se fonder sur les troubles à l'ordre public résultant des agissements de l'association, ainsi que sur son refus persistant, malgré des décisions de justice, de procéder à la destruction de la statue [61].

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

L'article 20 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif [62] abroge discrètement le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, à compter du 1er juillet 2007 [63]. Les dispositions du chapitre II relatives à la procédure administrative non contentieuse l'avaient déjà été à la suite du vote de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations [64]. Celles du chapitre III relatives au fonctionnement des organismes consultatifs seront remplacées par la nouvelle réglementation issue du décret du 8 juin 2006 [65]. Quant aux dispositions du chapitre Ier, elles n'étaient pratiquement plus appliquées, en raison de la jurisprudence du Conseil d'État. L'article 1er permettant de se prévaloir d'instructions, circulaires et directives publiées était largement ignoré par celui-ci. L'article 2 créant une obligation spécifique de retrait des actes individuels illégaux était, pour la même raison, tombé en désuétude. Et le juge avait érigé le contenu de l'article 3, instaurant une obligation d'abrogation de tous les actes réglementaires illégaux, en principe général du droit [66].

60. CAA Paris, 9 juin 2006, *Ministre de l'Intérieur c/ Association « congrégation du Vajra triomphant »*, n° 04PA01642 (sera publié au *Recueil Lebon*).

61. *Cf.* CE, 28 avril 2004, *Association cultuelle du Vajra triomphant* (n° 248467, dont il a été fait état dans cette « Chronique », *RFAP,* n° 110, 2004, p. 389), dans lequel le Conseil d'État confirme le refus du préfet de lui accorder le statut d'association cultuelle, en se fondant également sur les troubles à l'ordre public résultant de ses infractions graves et délibérées à la législation de l'urbanisme.

62. *JORF,* 9 juin 2006, p. 8706.

63. V. Combeau (P.), *Le décret du 28 novembre 1983 est mort, vive la loi ?, AJDA,* 32/2006, p. 1745.

64. Décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives, art. 5.

65. Cette nouvelle réglementation s'applique immédiatement pour les commissions nouvellement créées et à partir du 1er juillet 2007 pour celles qui existent déjà.

66. CE, Ass., 3 février 1989, *Cie Alitalia*, *Rec*., p. 44.

- **Procédure administrative contentieuse**

Présence du commissaire du gouvernement au délibéré

Suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Martinie c/ France* [67], le décret n° 2006-964 du 1er août 2006 [68] modifie la partie réglementaire du code de justice administrative, afin de la rendre compatible avec cette jurisprudence. S'agissant des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, « la décision est délibérée hors la présence des parties et du commissaire du gouvernement » (art. R. 732-2). En ce qui concerne le Conseil d'État, en revanche, le commissaire du gouvernement continue d'assister au délibéré, sans y prendre part, « sauf demande contraire d'une partie », celle-ci pouvant être présentée à tout moment de la procédure (art. R. 733-3). Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de cette disposition [69]. Il faut maintenant attendre que la Cour européenne se prononce sur la conformité au droit à un procès équitable de cet aménagement.

67. CEDH, 12 avril 2006, n° 58675/00 ; v. *RFAP*, n° 119, 2006, cette « Chronique ».
68. *JORF,* 3 août 2006, p. 11570.
69. CE, ord. 18 septembre 2006, *Société Le Gambetta*, n° 297401.