



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, 2 (118), pp.347 - 365. 10.3917/rfap.118.0347 . hal-03471863

HAL Id: hal-03471863

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471863>

Submitted on 9 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

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

- **Coordination interministérielle**

Création d'un comité de développement de la validation des acquis de l'expérience

Un décret du 15 février 2006 crée un comité de développement de la validation des acquis de l'expérience auprès du ministre chargé de l'emploi et de la formation professionnelle¹. Il précise que le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle exerce les fonctions de délégué interministériel au développement de la validation des acquis de l'expérience. Ce dispositif a pour objectif de coordonner l'action des ministères intéressés pour organiser la reconnaissance des qualifications obtenues hors du cadre de l'éducation nationale. Il doit également mobiliser les partenaires nationaux et territoriaux. Un dispositif bien lourd pour répondre à une préoccupation ancienne et de bon sens.

1. Décret n° 2006-166 du 15 février 2006, *JORF* du 17 février 2006, n° 2410.

• Administration centrale

1°) Création du Centre d'analyse stratégique

Le Centre d'analyse stratégique, destiné à remplacer le commissariat général du Plan ², a été créé par décret en conseil des ministres du 1^{er} mars 2006 ³. Directement rattaché au Premier ministre, il exerce trois fonctions principales : la veille, l'expertise et l'aide à la décision pour la mise en œuvre et la conduite des politiques publiques ; l'intégration de la dimension européenne dans les politiques gouvernementales ; la définition d'une coopération efficace avec les différents conseils d'expertise et de concertation également placés auprès du Premier ministre et dont aucun n'a été supprimé : le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le Conseil d'analyse économique, le Haut Conseil à l'intégration, le Conseil d'orientation des retraites. Le centre est dirigé par un directeur général et un directeur général adjoint, tous deux nommés en conseil des ministres. Il bénéficie des conseils d'un comité d'orientation composé des présidents des organes consultatifs précités ainsi que du secrétaire général des affaires européennes, du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, de quatre parlementaires et d'un membre du Conseil économique et social. Les travaux, qui font l'objet d'un programme soumis à l'avis du comité d'orientation, s'organiseront autour de cinq axes stratégiques : conciliation de la croissance économique et de l'emploi avec la justice sociale ; renouveau du pacte républicain ; grandes évolutions de la société française ; maîtrise des risques scientifiques et techniques dans une logique de développement durable ; rôle et place de la France en Europe et dans le monde. La nouvelle directrice du centre a assuré que la dimension de concertation avec les partenaires sociaux n'avait pas disparue. La première commande du Premier ministre au centre est une synthèse des différents travaux en cours relatifs au financement de la protection sociale. Un nouveau site internet met en ligne les travaux du centre : www.strategie.gouv.fr

2°) Suppression du service de l'aéronautique navale au ministère de la défense ⁴

3°) Modification des attributions de la police aux frontières ⁵

4°) Réorganisation de deux directions générales au ministère des affaires étrangères

Un décret du 8 mars 2006 réorganise la direction générale de l'administration et la direction générale de la coopération internationale et du développement. Le directeur général de l'administration reçoit l'appellation de secrétaire général adjoint et lui-même est assisté d'un directeur général adjoint ⁶.

2. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 116, 2005, p. 730.

3. Décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, *JORF* du 7 mars 2006, p. 3399.

4. Décret n° 2006-247 du 2 mars 2006 modifiant le décret n° 91-671 du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la marine nationale, *JORF* du 3 mars 2006, texte n° 11.

5. Décret n° 2006-284 du 7 mars 2006 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *JORF* du 14 mars 2006, texte n° 1.

6. Décret n° 2006-271 du 8 mars 2006, modifiant le décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, *JORF* du 10 mars 2006, texte n° 3.

• Administration déconcentrée

Création des directions interdépartementales des routes

À la suite du transfert aux départements de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local ⁷, un décret du 16 mars 2006 ⁸, organise onze nouveaux services déconcentrés, regroupant environ 8 500 agents, chargés d'entretenir et d'exploiter les 11 600 km de routes nationales et d'autoroutes non concédées restant sous la responsabilité de l'État. Chaque direction est placée sous l'autorité du préfet du chef-lieu de la région où est implanté son siège dénommé préfet coordinateur des itinéraires routiers. La police de la circulation et la gestion des crises, qui continueront de relever de la compétence des préfets de département et des préfets de zone de défense, échappent à cette nouvelle logique de « gestion par itinéraire ».

• Agences et établissements publics

1°) Création du Centre national pour le développement du sport

Un décret du 2 mars 2006 ⁹ crée un nouvel établissement public administratif : le Centre national pour le développement du sport qui se substitue au fond national de développement du sport lequel n'était qu'un compte d'affectation spéciale sans personnalité morale. Il aura pour mission de contribuer au financement des équipements sportifs, du développement de la pratique des sports et de la promotion du rayonnement international du sport français. Il dispose de ressources tirées d'un prélèvement sur les jeux et d'une taxe sur les droits de retransmission télévisée des manifestations sportives. Son conseil d'administration, de vingt membres, rassemble des représentants des ministères intéressés, du mouvement sportif, des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées. Dans chaque région et dans chaque département, les préfets sont institués délégués de l'établissement et les directeurs de la jeunesse et des sports, délégués adjoints. Des commissions régionales et départementales du centre réunissent les fonctionnaires concernés et les représentants du mouvement sportif. Elles donnent leurs avis sur la répartition des subventions. Il s'agit là d'un exemple type, et particulièrement lourd, de gestion sectorielle des crédits de l'État.

2°) Création de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR)

Le statut de cet établissement public industriel et commercial, créé par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux ¹⁰, a été précisé par un décret du 1^{er} février 2006 ¹¹. Cet organisme paritaire, calqué sur le modèle du Fond national de promotion et de communication de l'artisanat, a pour mission de promouvoir l'image de l'agriculture et des produits agroalimentaires auprès du public ¹².

7. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, articles 16 à 27.

8. Décret n° 2006-304 du 16 mars 2006, *JORF* du 17 mars 2006, p. 4048.

9. Décret n° 2006-248 du 2 mars 2006, *JORF* du 3 mars 2006, p. 3253.

10. Article 233 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, *JORF* du 24 février 2005, p. 3073, modifié à l'article L 111-4 du code rural.

11. Décret n° 2006-95 du 1^{er} février 2006, *JORF* du 2 février 2006, p. 1741.

12. Décret n° 97-1040 du 13 novembre 1997, *JORF* du 16 novembre 1997, p. 16627.

3°) Création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Les articles 36 à 40 de la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances¹³ prévoient, parmi d'autres mesures controversées, la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances annoncée dans le cadre du plan gouvernemental qui a suivi les violences urbaines de l'automne 2005. Ce nouvel établissement public administratif mettra en œuvre des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle, visant en particulier à l'intégration des immigrés, à la lutte contre les discriminations, à la lutte contre l'illettrisme et au développement des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le Fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, dont les attributions sont reprises par la nouvelle agence, est supprimé. L'État se dote ainsi d'un outil d'action complémentaire de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont l'efficacité est reconnue, mais qui n'intervient que dans un domaine essentiel mais limité de la politique de la ville. Le champ géographique d'action de la nouvelle agence est, par ailleurs, plus large.

• Organismes divers

1°) Modification du régime des maisons des services publics

Les maisons des services publics qui ont pour fonction d'arbitrer, notamment en milieu rural, différents services de proximité qui, sans regroupement, seraient menacés de fermeture, ont reçu un statut législatif par la loi du 12 avril 2000¹⁴, précisée par un décret du 6 juin 2001¹⁵. Un décret modificatif du 21 mars 2006¹⁶ permet l'association des services privés aux maisons des services publics et laisse ouverte la possibilité de maisons des services publics auxquelles ne participeraient aucun service de l'État ou de ses établissements publics.

Ce texte est la conséquence d'une inflexion de la politique relative aux services publics en milieu rural, décidée à la suite d'enquêtes de la DATAR, qui porte désormais, non seulement sur les services publics mais plus généralement sur les services « rendus au public », ce qui inclut, par exemple, le médecin, le boulanger ou la banque dont la proximité peut paraître plus essentielle que celle de la trésorerie ou de la subdivision de l'équipement.

2°) Annonce de la création de maisons de la création d'entreprises

Le ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales a annoncé, fin mars, l'installation de maisons de la création d'entreprise au sein des quartiers sensibles. Cette mesure sera mise en œuvre par l'Agence pour la création d'entreprises en liaison avec les « acteurs locaux de la création d'entreprises » et les collectivités locales. Une nouvelle institution qui s'ajoute au « maisons » des services publics, de justice, de l'emploi, du handicap...

13. Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, *JORF* du 2 avril 2006, p. 4950.

14. Articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* du 13 avril 2000, p. 5646, modifiée par la loi n° 2005-17 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JORF* du 24 février 2005, p. 3073.

15. Décret n° 2001-494 du 6 juin 2001, *JORF* du 10 juin 2001, p. 9247.

16. Décret n° 2006-362 du 21 mars 2006, *JORF* du 28 mars 2006, p. 4651.

• Administration consultative

1°) Nouveaux statuts de la Commission de la lutte contre les dopages des animaux

Un décret du 1^{er} mars 2006 ¹⁷ a réorganisé la Commission de lutte contre le dopage des animaux créée par l'article 3 de la loi du 28 juin 1989 relative à la répression du dopage des animaux participant à des manifestations et compétitions sportives.

2°) Modification de la composition du Conseil d'orientation pour l'emploi

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a remis en février son rapport au Premier ministre sur les aides publiques aux entreprises. Dans la perspective de ses prochains travaux sur l'emploi, le financement de la protection sociale et sur la sécurisation des parcours professionnels, le directeur de la sécurité sociale a été ajouté aux cinquante membres du conseil par un décret du 23 mars 2006 ¹⁸.

3°) Statuts du Conseil supérieur de l'énergie

Les articles 70 et 97 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005 ¹⁹ ont substitué un Conseil supérieur de l'énergie au Conseil supérieur de l'électricité et du gaz créé par la loi de nationalisation et par un décret du 17 mai 1946. Un décret du 27 mars 2006 ²⁰ fixe la composition et le fonctionnement de la nouvelle instance. Celle-ci est très hétérogène puisqu'elle comprend : cinq parlementaires, un membre du Conseil d'État, quatre représentants des ministères, cinq représentants des collectivités territoriales, cinq représentants des associations de consommateurs ou de protection de l'environnement, treize représentants des entreprises du secteur et cinq représentants du personnel des « industries électriques et gazières ». La direction de la demande et des marchés énergétiques, actuellement au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, assume à la fois les fonctions de commissaire du gouvernement et de secrétariat général.

• Pôles de compétitivité : deuxième appel à projets et simplification

Dans le but de concentrer les aides de l'État sur des opérations d'envergure reposant sur une étroite coopération entre les entreprises et les organismes de recherche, le gouvernement a lancé la démarche des pôles de compétitivité ²¹. Les soixante-sept premiers projets ont été labellisés par le Comité interministériel de l'aménagement et de la compétitivité des territoires (CIACT) du 12 juillet 2005. Le CIACT du 6 mars a décidé la labellisation de deux autres pôles. Deux appels à projets ont été lancés : celui du 4 décembre 2005 a conduit au dépôt de 225 projets de recherche et développement. Un nouvel appel a été lancé le 15 mars. Il a été décidé que la procédure interministérielle de sélection serait coordonnée par la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Un fond unique de compétitivité des entreprises regroupera l'ensemble des crédits ministé-

17. Décret n° 2006-240 du 1^{er} mars 2006, *JORF* du 2 mars 2006, p. 3191.

18. Décret n° 2006-343 du 23 mars 2006, *JORF* du 24 mars 2006, p. 4454, modifiant le décret n° 2005-326 du 7 avril 2005, *JORF* du 8 avril 2005, p. 6342.

19. Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, *JORF* du 14 juillet 2005, p. 11570.

20. Décret n° 2006-366 du 27 mars 2006, *JORF* du 29 mars 2006, p. 4712.

21. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 111, 2004, p. 517 ; n° 114, 2005, p. 336 et n° 115, 2005, p. 500.

riels dédiés au financement de ces projets, un dossier type de demande de subvention et une procédure unique d'instruction sont institués. Cette procédure originale prend donc son essor et est opportunément simplifiée selon la technique du « guichet unique ».

• Politiques contractuelles

1°) Les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale

Le comité interministériel des villes (CIV) du 9 mars 2006 et une communication de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité au conseil des ministres du 15 mars ont défini les nouvelles orientations de la politique de la ville. De nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) succéderont aux contrats de ville à compter du 1^{er} juin 2007.

Signés pour trois ans entre l'État et les communes ou groupement de communes, ils constitueront le cadre contractuel unique de la mise en œuvre des interventions de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté dont la géographie sera redéfinie. Les financements accordés par l'État seront amplifiés par la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui interviendra par la mise en œuvre de prêts locaux de cohésion sociale complémentaires des projets de rénovation urbains. On entrevoit la clarification recherchée depuis quinze ans dans le financement de la politique de la ville.

2°) Présentation des nouveaux contrats de projets État-Régions

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars et une communication du ministre délégué à l'aménagement du territoire au conseil des ministres du 15 mars 2006 ont défini les nouveaux contrats qui se substitueront pour la période 2007-2013 aux quatre générations précédentes de contrats de plan. Si le système a fait ses preuves pour faire converger les efforts d'investissement des diverses collectivités, il était devenu complexe et peu lisible.

La nouvelle procédure sera organisée autour de trois axes : compétitivité et attractivité des territoires, promotion du développement durable, cohésion sociale et territoriale. Les financements seront concentrés sur des projets d'envergure nationale, hors réseau routier ; sans exclure toutefois un volet territorial. Les régions demeureront les interlocuteurs privilégiés de l'État, mais d'autres collectivités pourront être associées aux contrats. Par ailleurs, les ministères pourront passer des contrats avec les collectivités territoriales, en dehors des contrats de projets. Il n'est pas sûr que cette nouvelle institutionnalisation des financements croisés apporte une clarification au financement des investissements publics. Elle devra s'articuler également avec la nouvelle politique européenne de cohésion et avec les pôles de compétitivité. Une circulaire du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires en date du 23 mars précise la procédure et demande aux préfets de région un projet de stratégie régionale de l'État pour le 21 avril.

II — DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Aide sociale, pouvoirs du président du conseil général

1°) Pouvoir d'infliger des « amendes administratives »

Alors que le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion avoisine les 1,2 million et qu'un tiers des allocataires bénéficient du dispositif depuis plus de cinq ans, la

loi du 23 mars 2006 a pour objet de faciliter la reprise d'activité des titulaires des trois principaux minima sociaux : revenu minimum d'insertion (RMI), allocations de parent isolé, allocation de solidarité spécifique²². Elle instaure des primes de retour à l'emploi inaccessibles et insaisissables destinées à faciliter la transition entre l'allocation et l'emploi. Il s'agit de rendre plus attractif, quant aux revenus, le travail que l'assistance. Pour encourager cette reprise d'emploi, les services d'accueil de jeunes enfants devront prévoir un nombre de places déterminées pour l'accueil des enfants dont les parents perçoivent des minima sociaux (art. 8).

Mais l'innovation la plus importante nous paraît être celle de l'article 14, introduit à l'Assemblée nationale en première lecture et repris par le Sénat dans le Titre III « Contrôle et suivi statistique » de la loi. En effet, à côté de sanctions pénales spécifiques aux fraudes concernant le RMI, l'article 14 crée un article L. 262-46-1 dans le Code de l'action sociale et des familles prévoyant que « l'inexactitude ou le caractère incomplet, lorsqu'ils sont délibérés, des déclarations faites pour le bénéfice de l'allocation ou de la prime forfaitaire... ainsi que l'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant ce bénéfice, ayant abouti à des versements indus, peuvent être sanctionnés par une amende administrative, prononcée par le président du conseil général, après avis de la commission locale d'insertion », le montant de l'amende administrative ne pouvant excéder 3 000 euros. Les règles de la procédure administrative non contentieuse sont respectées. En effet, le président du conseil général informe l'intéressé des faits reprochés et de l'amende envisagée. Celui-ci dispose d'un mois pour présenter ses observations écrites ou orales en se faisant assister éventuellement d'une personne de son choix. En outre, cette décision est motivée et susceptible de recours devant le tribunal administratif. La prescription est de deux ans. La règle *non bis in idem* est applicable : il n'est pas possible d'infliger une amende administrative après condamnation définitive ou relaxe par le juge pénal ; si une amende pénale est infligée postérieurement à l'amende administrative, cette dernière s'impute sur la première. *Mutatis mutandis*, ce régime est assez proche de celui des suspensions de permis de conduire.

Le motif de l'instauration de ce nouveau type de sanction administrative semble devoir être recherché dans le manque de confiance des parlementaires, bien souvent simultanément élus locaux, envers le juge pénal. Comme l'écrit le sénateur Bernard Seillier, la sanction administrative permet « une sanction graduée et son efficacité est souvent plus grande car elle dissuade la fraude tout en ne recourant pas immédiatement à une sanction de caractère pénal »²³. Ainsi, la sanction pénale est-elle plus longue à mettre en œuvre et moins bien adaptée ; surtout, le juge répugne sans doute à la prononcer. Ajoutons que de semblables amendes sont également prévues en cas de fraude concernant l'allocation de parent isolé (elle est alors prononcée par le directeur de la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, après avis d'une commission constituée au sein de leur conseil d'administration) et en cas de fraude concernant l'allocation de solidarité spécifique (art. 15 et 16).

Cette disposition devrait d'autant moins rester lettre morte que le produit de l'amende est versé au compte du département. Ce pouvoir de sanction administrative vient compléter l'arsenal des pouvoirs du président du conseil général, chef de file de l'action sociale. Il sera intéressant de faire, d'ici quelques années, le bilan de son utilisation.

22. Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi, *JORF* du 24 mars, p. 4333. Un rectificatif, paru au *Journal officiel* du 1^{er} avril, p. 4888, vient donner à cette loi son titre définitif.

23. Sénat, rapport n° 161 (2005-2006) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, déposé le 18 janvier 2006, p. 73, <http://www.senat.fr/rap/105-161/105-161.html>

2°) *Aide sociale à l'enfance, contrat de responsabilité parentale*

Célèbre pour son article 8 créant le contrat nouvelle embauche, la loi du 31 mars 2006, dans ses 52 articles, comporte un véritable plan de lutte contre l'échec relatif de la politique de la ville²⁴ ; elle apparaît comme la réaction du gouvernement et du législateur aux événements qui ont secoué les banlieues de nos villes en octobre et novembre 2005. Ainsi, permet-elle la création de nouvelles zones franches urbaines et le renforcement des exonérations dans celles qui existent déjà (art. 26 à 36).

Son titre III (art. 48 et 49) crée un « contrat de responsabilité parentale ». Suivant le mécanisme issu du nouvel article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles, en cas d'absentéisme scolaire, de troubles portés au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence parentale, le président du conseil général peut proposer aux parents un contrat de responsabilité parentale, en plus des autres mesures habituelles d'aide sociale à l'enfance. La saisine du président du conseil général est opérée par diverses autorités : il peut s'agir d'autorités de l'État (inspecteur d'académie, chef d'établissement d'enseignement et même du préfet), du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales, mais aussi du maire sans qu'il soit précisé s'il s'agit de celui de la commune du domicile du jeune ou de celle de l'établissement scolaire qu'il fréquente. Le président du conseil général peut aussi se saisir lui-même. Le contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale (parents ou représentants légaux) et comporte toutes mesures d'aide et d'action sociale de nature à remédier à la situation. C'est un décret en Conseil d'État qui précisera le contenu dudit contrat ainsi que sa durée.

Lorsqu'il constate que les obligations prévues au contrat n'ont pas été respectées ou que, sans motif légitime, le contrat n'a pu être signé du fait de la famille, le président du conseil général peut demander au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales la suspension de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant (allocations familiales et complément familial) ; il peut également saisir le procureur de faits susceptibles de constituer une infraction pénale et le juge judiciaire d'une demande de mise sous tutelle aux prestations familiales.

Il est prévu que les charges résultant de la mise en œuvre de ce contrat soient compensées dans les conditions déterminées par une prochaine loi de finances et que les conditions de mise en œuvre du texte et ses effets en termes de réduction de l'absentéisme scolaire fassent l'objet d'une évaluation au plus tard le 31 décembre 2007.

On remarque le retour des mesures de suspension des allocations supprimées par une loi du 2 janvier 2004. Il avait été considéré à l'époque que la sanction de suspension des allocations familiales était inefficace et inéquitable : inefficace parce que, généralement, celles-ci étaient remplacées par une autre allocation, inéquitable car elle ne touchait que les familles pauvres et ne pouvait être appliquée à celles ayant un enfant unique qui ne perçoivent pas ces allocations²⁵. On peut dès lors se demander si l'instauration de ce nouveau pouvoir du président du conseil général est bien utile et s'il ne va pas, à l'inverse, dissuader les chefs d'établissements scolaires, souvent méfiants envers les autorités territoriales, de signaler les absences des élèves. On ne peut que reprendre le commentaire du rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat demandant le rejet de cette disposition : « l'attribution au président du conseil général d'un pouvoir de suspension des prestations familiales ne constitue pas un schéma institutionnel pertinent. L'exercice par le président du conseil général de ce qui pourrait apparaître comme un pouvoir hiérarchique sur le directeur de la caisse

24. Loi n° 2006-397 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *JORF* du 2 avril 2006, p. 4950.

25. Pour un commentaire de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, voir Rihal (H.), « Du nouveau sur l'accueil et la protection de l'enfance », *RDSS*, 2004, p. 433.

d'allocations familiales pourrait susciter d'importantes difficultés d'application »²⁶. Il pourrait en outre en résulter de profondes inégalités sur le territoire national.

Il faut toutefois noter que la durée de la suspension n'est que de trois mois, renouvelable jusqu'à atteindre douze mois, d'autres mesures pouvant être prises si les allocations ne peuvent être rétablies. Surtout, le président du conseil général pourra revenir à tout moment sur la sanction si le comportement de la famille et du mineur s'est amélioré, le rétablissement de l'allocation pouvant même être rétroactif. Il s'agit néanmoins d'une mesure supplémentaire dans l'arsenal lié à la sécurité, qui marque l'entrée du président du conseil général dans ce domaine.

• Pouvoirs du maire, lutte contre les incivilités, pouvoir de proposer des transactions

Le titre IV de la loi du 31 mars 2006 précitée donne pouvoir (art. 50) aux forces de police municipale ainsi qu'à celles de la ville de Paris de constater certaines contraventions, qui seront précisées par décret, liées aux incivilités. Il devrait s'agir notamment de la divagation d'animaux dangereux, des nuisances sonores, des jets d'immondices. L'article 51 crée dans le code de procédure pénale un article 44-1 instituant un dispositif original faisant du maire le médiateur entre le contrevenant ayant commis ce type d'infractions, d'une part et les autorités judiciaires, de l'autre. Lorsqu'une incivilité a causé un préjudice à un bien de la commune, le maire pourra, avant que l'action publique ne soit mise en mouvement, proposer au contrevenant une transaction visant à la réparation du préjudice, laquelle sera ensuite homologuée par le procureur de la République. L'exécution des mesures prévues lors de la transaction aura pour conséquence d'éteindre l'action publique. La transaction pourra également consister en un travail d'intérêt général au profit de la collectivité d'une durée maximale de trente heures ; elle sera alors homologuée par un juge du siège. Enfin, lorsque ces incivilités ont été commises sur son territoire mais ne l'ont pas été au préjudice de la commune, le maire pourra proposer au parquet de recourir à des mesures alternatives aux poursuites pénales et il devra être informé des suites de cette proposition.

Tout en laissant la responsabilité juridique de la décision aux magistrats, ces mesures permettront un travail en commun entre les maires et les parquets. Saisi de ce dispositif original, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ne portait atteinte ni à la liberté individuelle, ni à la séparation des pouvoirs dans la mesure où l'autorité judiciaire reste libre d'accepter ou non les propositions du maire²⁷.

C'est davantage sur le plan de l'opportunité que se fonde le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat pour demander le rejet de ce dispositif en considérant que l'attribution au maire d'un pouvoir de transaction pénale « accroîtra la complexité de ses missions et que le maire ne dispose pas à l'heure actuelle des moyens d'exercice d'une telle prérogative »²⁸.

Certains élus pourront être satisfaits de pouvoir lutter eux-mêmes contre la délinquance notamment des plus jeunes de leurs administrés. Il n'en demeure pas moins que les nouvelles tâches à eux confiées sont délicates et les propulsent au premier plan en cas de nouvelles crises. Il en résultera en outre des inégalités territoriales. Ces mesures sont-elles de nature à rétablir l'égalité des chances ? Force est d'en douter !

26. Sénat, avis n° 214 (2005-2006) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 février 2006, sur le projet de loi pour l'égalité des chances, p. 64, <http://www.senat.fr/rap/a05-214/a05-214.html>

27. Décision 2006-535 DC du 30 mars 2006, *JORF* du 2 avril, p. 4964.

28. Avis de J.R. Lecerf, *op.cit.* (note 26), p. 72.

III — AGENTS PUBLICS

• La réforme de la fonction publique territoriale : une ambition modeste

On attendait beaucoup de la réforme de la fonction publique territoriale qui, selon les dires du ministre lui-même, devait servir d'éclaireur aux changements qui devront bientôt toucher la fonction publique de l'État comme la fonction publique hospitalière. Le projet de loi qui a été déposé le 17 mars 2006 devant l'Assemblée nationale après son adoption en première lecture par le Sénat ²⁹, a déjà fait l'objet de bien des débats et des amendements, notamment lors de son passage devant le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Au total, il s'agit donc d'un texte technique aux ambitions très modestes, portant de multiples dispositions de toilette, qui ne remet nullement en cause ni l'architecture de la fonction publique territoriale ni le statut. Pour l'essentiel, le projet consiste à développer la formation professionnelle, à clarifier les missions des institutions de pilotage et à permettre de recruter davantage d'emplois administratifs de direction.

En ce qui concerne l'institution de pilotage de la fonction publique territoriale, le projet consiste à mieux distinguer ce qui relève de la formation et ce qui relève de la gestion. Le Centre national de la fonction publique territoriale doit se concentrer sur le premier point et prendre en charge les procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle. Il est par ailleurs créé un nouvel établissement public administratif (déjà prévu par la loi du 26 janvier 1984), le Centre national de coordination des centres de gestion. Ce dernier a pour mission de coordonner le travail des centres de gestion et leur apporter son assistance technique. Il devient compétent pour superviser l'organisation des examens professionnels de catégorie A pour toutes les collectivités locales, pour assurer la publicité des vacances et des créations d'emplois et pour prendre en charge et reclasser les cadres A « momentanément » privés d'emploi. On peut sans doute déceler dans cette réforme une certaine forme de « renationalisation » des concours de catégorie A, la loi précisant que ce Centre devait : « garantir une homogénéité de traitement pour certains personnels de catégorie A dont l'effectif et la nature des missions justifient une approche nationale » (article 10). Les Centres de gestion s'occuperont de tous les concours de recrutement et pourront également gérer les personnels transférés de l'État vers les départements et les régions, si ces dernières collectivités le souhaitent.

Enfin, le projet de loi abaisse le seuil de création des emplois fonctionnels de direction. Des emplois de directeur général des services et de directeur général de l'action sociale pourront être désormais créés dans des communes de plus de 2 000 habitants (et non plus de 3 500 habitants au moins). Des emplois de directeurs des services techniques pourront être également créés dans les départements et les régions recevant des personnels transférés des services de l'État. Le seuil de création des emplois fonctionnels dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est également abaissé de 20 000 à 10 000 habitants pour les postes de directeur général des services et de 80 000 habitants à 20 000 habitants pour les postes de directeur général des services techniques.

L'ensemble de ce nouveau dispositif législatif semble donc indiquer que l'accent est désormais mis sur l'adaptation des agents à leur emploi, ce qui vient confirmer l'inadéquation des formations scolaires ou universitaires suivies en amont. Par ailleurs, le renforcement des capacités gestionnaires des collectivités locales vient à la rencontre d'une évolution de leurs effectifs.

29. <http://www.senat.fr/leg/pjl05-155.html>

• Les grandes tendances de la fonction publique territoriale

La publication de l'édition 2006 des « Tendances de l'emploi territorial » par le Centre national de la fonction publique territoriale³⁰ permet de faire le point sur l'état des recrutements ainsi que sur les prévisions à moyen terme. Globalement, les effectifs territoriaux ont continué de progresser en 2005 (de 1 à 2 % contre 2 à 3 % en 2004). Les intercommunalités constituent le principal moteur des nouveaux recrutements. Les perspectives de recrutements pour 2006 ont été étudiées, quant à elle, sur la base d'une enquête menée auprès de 2 330 collectivités locales. Il apparaît que le recrutement 2006 sera sensiblement révisé à la baisse puisque 25 000 recrutements seulement sont envisagés, soit 25 % de moins qu'en 2005. Les collectivités vont surtout chercher à recruter dans le secteur de la petite enfance, dans le secteur social et dans le secteur des affaires juridiques et administratives. D'une manière générale, il semble que les collectivités locales éprouvent désormais moins de difficulté à recruter. Elles ne sont en effet que 17 % en moyenne à estimer que les recrutements sont difficiles contre 44 % en 2003 et 24 % en 2004. Les difficultés principales se concentrent surtout sur les cadres d'emplois de la filière technique. L'une des raisons avancées par les collectivités tient à l'inadéquation des formations suivies par les candidats comme des conditions de travail difficiles, surtout dans les petites collectivités. On pourrait sans doute ajouter deux facteurs, à savoir la concurrence de plus en plus vive exercée par le secteur privé qui offre des salaires bien supérieurs notamment dans le secteur informatique (cet argument est surtout évoqué par les grandes collectivités) et les perspectives d'absorption des personnels de l'État. En 2005, les transferts de personnel n'ont en effet concerné qu'un peu plus de 3 000 agents alors qu'ils devraient porter sur 54 000 agents en 2006, notamment dans le secteur scolaire, les routes et la restauration collective.

Par ailleurs, la demande pour un meilleur encadrement administratif ne cesse de croître. Selon le baromètre des offres d'emploi que le CNFPT publie tous les trimestres sur la base des profils de postes proposés par les collectivités, un tiers des postes proposés au premier trimestre 2005 concernaient le pilotage, la gestion générale et la gestion des ressources. Près de 60 % des annonces sont relatives à des postes de catégorie A.

• La LOLF et la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines constitue l'un des éléments-clés de la mise en œuvre de la LOLF. Le développement d'un dialogue de gestion entre les responsables des programmes et les responsables des budgets opérationnels de programmes (BOP), la logique même du principe de fongibilité asymétrique permettant de réduire les coûts en personnel au profit de nouvelles dépenses de fonctionnement ou d'équipement, voire le transfert de crédits consacrés aux emplois vers des crédits consacrés aux primes à la performance, placent la question des ressources humaines dans la double perspective d'une maîtrise des dépenses publiques et d'une modernisation réelle des techniques de gestion impliquant davantage de flexibilité et d'équité. Sur ce point, néanmoins, rien n'est encore acquis. Tout d'abord, l'observation de la mise en œuvre de la LOLF sur le terrain montre que si les programmes s'inscrivent dans une logique d'horizontalité, la gestion des corps reste confinée, elle, dans une logique de verticalité. La difficulté de trouver un pilotage commun à certains programmes interministériels ou interdirectionnels a parfois conduit à surajouter la LOLF aux structures ministérielles de décision. En fait, on se trouve aujourd'hui à mi-chemin de la réforme à défaut d'avoir fait sauter le principal verrou, à savoir l'organisation de la fonction publique

30. <http://www.cnfpt.fr/fr/actualites>.

de l'État en corps, pourtant critiqué dès 2003 dans le rapport annuel du Conseil d'État. La situation actuelle est donc ambiguë. D'un côté, pour éviter une explosion sociale, la question du statut a clairement été dissociée de la nouvelle architecture budgétaire. Cette dissociation est d'ailleurs clairement préconisée par le rapport des sénateurs Didier Migaud et Alain Lambert qui soulignent qu'« un « grand soir » de la fonction publique n'est pas une condition de succès de la LOLF », et qui préconisent d'utiliser plutôt les marges de manœuvre existantes, notamment la séparation du grade et de l'emploi, afin de développer une conception fonctionnelle de l'emploi public ³¹.

En janvier 2006, le ministre de la fonction publique a néanmoins envoyé une lettre aux divers ministres soulignant le fait que la LOLF exigeait un certain nombre de changements et les invitant à préparer un schéma stratégique de gestion des ressources humaines autour de quelques axes prioritaires comme la fusion des corps, le mode de rémunération ou la mobilité. S'il n'est apparemment plus question de supprimer les corps de la fonction publique, l'objectif affiché est de passer de 900 corps environ à 200. La systématisation des entretiens d'évaluation est également à l'ordre du jour, afin de savoir notamment quel est le degré d'appropriation de la réforme par les agents et surtout par les cadres. Un effort particulier est demandé en matière de formation afin que des plans de requalification détaillés soient élaborés et qu'une place plus importante soit accordée aux acquis de l'expérience professionnelle dans la définition des programmes de concours internes ou d'examens professionnels. Enfin, la lettre appelle également à la plus grande transparence en matière de rémunérations annexes. Ce dernier point est sans doute le plus délicat quand on sait que personne, y compris parmi les responsables syndicaux du plus haut niveau, n'est capable pour l'instant de savoir quel est le montant des primes à la performance versées aux titulaires des postes de direction au-dessus du niveau de chef de bureau.

Un récent rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ³² permet de faire le point sur les difficultés liées aux conséquences de la LOLF sur la gestion des ressources humaines. L'une des grandes questions est de savoir comment concilier la liberté de gestion des responsables de BOP et l'égalité de traitement des agents appartenant à un même corps. Cette tension entre principes contradictoires doit amener un renouveau du dialogue social et donc une révision du rôle des comités techniques paritaires (il est préconisé de créer un CTP par programme et par BOP) et des commissions administratives paritaires. Par effet boule-de-neige, cette question amène celle, autrement plus redoutable sur le plan politique, de la représentativité des organisations syndicales et de la remise en cause de l'arrêté de 1966. Le rapport souligne, de manière assez optimiste, dans sa conclusion générale que : « ...La LOLF n'est pas une machine de guerre dirigée contre le statut général. Sa mise en œuvre effective peut d'ailleurs être réalisée avec des ajustements de celui-ci au demeurant très limités. Il n'en reste pas moins qu'il faut d'ores et déjà prévenir certaines dérives, notamment un risque de balkanisation de la gestion des ressources humaines ou le recours massif à des emplois de non-titulaires ou précaires. »

Le bilan réalisé en février 2006 par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi vient précisément apporter la confirmation de ce dernier phénomène ³³. Il apparaît en effet que la fonction publique recrute de plus en plus de contractuels. Le recours aux contrats courts (contrat à durée déterminée, vacataires, emplois aidés, stagiaires) a augmenté en effet de 5 % entre 1990 et 2002, alors que

31. Migaud (Didier) et Lambert (Alain), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances — Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Paris, La Documentation française, 2005. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000592/0000.pdf>

32. <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/rapport-lacambre-2006.pdf>

33. <http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/etudes-recherche/publications-dares>

cette progression n'est que de 3 % dans le secteur privé. Rapportée à l'ensemble des agents employés dans la fonction publique, la proportion des contractuels était de 16 % en 2002, contre 12 % dans le secteur privé. Il ressort par ailleurs de l'étude que le chômage touche également ces personnels, puisque 11 % des personnes recrutées sur contrat court en 2001 étaient au chômage un an plus tard. Les effets de la LOLF sur la gestion des ressources humaines pourraient conduire ainsi logiquement à privatiser la fonction publique pour le meilleur et pour le pire.

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

• Droit et libertés

1°) Étrangers

a) *Rapports* — Le gouvernement a présenté son deuxième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, en application de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration³⁴. Ce rapport constate, après dix ans de forte hausse, la stabilisation des flux migratoires en 2005. Si l'immigration pour motif familial reste la principale source d'immigration, l'immigration à des fins professionnelles décline en revanche. S'agissant de la lutte contre l'immigration irrégulière, il fait état d'une « amélioration spectaculaire de l'efficacité des mesures de reconduite à la frontière », liée à « l'allongement de la durée de la rétention administrative depuis la loi du 26 novembre 2003 ».

Un deuxième rapport d'information sur la mise en application de la loi du 26 novembre 2003 a également été établi par le rapporteur de cette loi à l'Assemblée nationale, Thierry Mariani³⁵. Ce rapport fait un bilan contrasté de la publication des décrets nécessaires à la pleine application de la loi. En effet, vingt-cinq mois après la promulgation de celle-ci, votée selon la procédure d'urgence, trois dispositions (sur les vingt-huit dont la mise en œuvre exigeait une mesure réglementaire) n'étaient toujours pas applicables ; certaines autres venaient juste de l'être. En revanche, le rapporteur estime que le dispositif législatif, combiné avec une augmentation des moyens consacrés au contrôle de l'immigration, permet de lutter efficacement contre l'immigration clandestine. S'agissant de la lutte contre les détournements de procédure et les filières, il considère que la loi a permis d'obtenir des succès encourageants dans la lutte contre les réseaux de « passeurs ». Des progrès restent toutefois à concrétiser en matière de lutte contre le travail clandestin, ainsi que contre les fraudes à l'état civil et la paternité. Il conviendrait également de mieux prendre en compte l'exigence d'intégration des immigrés dans la réforme du droit au séjour. Le rapport dénonce l'efficacité limitée du contrat d'accueil et d'intégration, non obligatoire et dépourvu de suivi et de sanctions.

Précisément en matière d'intégration et au terme d'un mandat de trois ans, le Haut conseil à l'intégration a remis au Premier ministre un rapport consacré au bilan de la politique

34. Art. L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Rapport disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

35. Rapport n° 2922, disponible sur www.assemblee-nationale.fr

publique d'intégration suivie par le gouvernement de 2002 à 2005 ³⁶, aux avis qu'elle a émis ³⁷ et au rapport statistique de son observatoire. Le Haut conseil estime qu'un effort important a été entamé, mais pointe les lacunes qui ont pu contribuer à la crise des banlieues. Il regrette notamment que certaines de ses recommandations aient tardé à être mises en œuvre. « La mobilisation des partis politiques, des élus municipaux demeure faible pour que, dans un cadre républicain, la diversité soit déjà véritablement instituée ». Il conclut « que le pire serait que sur la base de la crise actuelle, [...] la tentation d'en finir avec la promesse républicaine de l'égalité des droits et des chances prévale au profit de la discrimination positive et des stratégies ethniques et communautaristes ».

b) *Projets de loi* — À peine les décrets d'application de la loi du 26 novembre 2003 publiés, le ministre de l'intérieur a présenté en Conseil des ministres, le 29 mars 2006, un nouveau projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration. Ce projet devrait être débattu en première lecture à l'Assemblée nationale du 2 au 4 mai 2006, en vue d'une adoption définitive avant l'été. C'est la première fois qu'un même ministre de l'intérieur présente deux projets de loi sur l'immigration au cours d'une même législature. Ce projet n'est sans doute pas dénué d'une visée électoraliste à un an de l'élection présidentielle. L'objectif est de promouvoir une « immigration choisie », pour la substituer à une « immigration subie ». Ce texte facilite donc l'entrée de travailleurs qualifiés. Mais, parallèlement, il renforce le contrôle de l'immigration pour des motifs de vie privée et familiale ; la régularisation de plein droit après dix ans de résidence en France est supprimée ; les conditions du regroupement familial sont durcies. Si la lutte contre les fraudes apparaît légitime, ces dispositions risquent de remettre en cause des droits fondamentaux issus de la Convention européenne des droits de l'homme, et de provoquer un développement de la clandestinité ³⁸. Afin de limiter le nombre de recours devant les juges administratifs, le refus de séjour et l'arrêt de reconduite à la frontière seront fusionnés en une seule décision. Le principe de l'unification de ces procédures a été approuvé par les magistrats administratifs, mais ils ont exprimé de vives inquiétudes vis-à-vis de l'instauration de délais de jugement trop courts et des risques de banalisation du recours au juge unique ³⁹.

Un projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages a, en outre, été adopté, en première lecture, le 22 mars, par l'Assemblée nationale. Il entend renforcer le contrôle exercé sur la sincérité de l'intention matrimoniale, et lutter plus efficacement contre les mariages de complaisance, les mariages forcés et la fraude à l'état civil.

c) *Jurisprudence* — Saisi d'un recours contre le refus de délivrance d'un visa, malgré l'abrogation de l'arrêt d'expulsion consécutive à une décision juridictionnelle, le Conseil d'État a précisé que, si les autorités consulaires ne sont pas tenues de le délivrer, elles doivent tenir compte, tant de la situation du demandeur au moment où elles se prononcent, que des motifs de cette décision juridictionnelle. La Commission de recours a donc commis une erreur de droit en ne tenant compte, ni du changement de situation de l'intéressé (qui avait épousé la ressortissante française avec laquelle il vivait maritalement), ni du motif de la décision (l'atteinte excessive au droit au respect de la vie familiale). Le Conseil d'État enjoint aux autorités consulaires la délivrance du visa ⁴⁰.

36. Disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

37. Sur la condition des travailleurs migrants âgés, la diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel et l'organisation administrative de la politique d'intégration.

38. V. Van Eeckhout (L.), « Les limites de l'immigration choisie », *Le Monde*, 10 avril 2004.

39. V. AJDA, n° 6/2006, p. 288 et n° 7/2006, p. 340.

40. CE, 15 mars 2006, *M. S.*, n° 262231, com. M.-C. M., AJDA, n° 12/2006, p. 634.

Le Conseil d'État a également précisé que le délai particulier de quatre mois prévu par l'article 2 du décret 30 juin 1946 vaut pour les décisions prises sur les demandes de titre de séjour, mais ne concerne pas les décisions implicites par lesquelles l'autorité administrative rejette les recours gracieux ou hiérarchiques formés contre ces décisions. En conséquence, le délai de droit commun de deux mois, prévu par l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, s'applique seul à celles-ci. Toutefois, en l'espèce, le délai erroné indiqué par l'administration fait obstacle à ce que la requête soit considérée comme tardive ⁴¹.

2°) *Rejet de la demande de suspension de la circulaire exigeant des demandeurs de permis de conduire une photographie tête nue*

Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de la circulaire du ministre des transports du 6 décembre 2005 exigeant une photo d'identité tête nue pour l'établissement ou le renouvellement des permis de conduire ⁴². Cette circulaire avait été prise à la suite de la décision du Conseil d'État jugeant que la circulaire du ministre de l'intérieur du 21 juin 1999 était entachée d'incompétence ⁴³ ; elle reprenait la même exigence.

Après avoir visé la décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 11 janvier 2005, *Phull c. France* ⁴⁴ (qui avait jugé irrecevable la requête d'un sikh se plaignant d'avoir dû retirer son turban pour passer le contrôle de sécurité de l'aéroport de Strasbourg), il juge que cette exigence n'est pas incompatible avec les articles 8, 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant respectivement le droit au respect de la vie privée, des convictions religieuses et à la non-discrimination. Il rappelle que « les stipulations invoquées prévoient elles-mêmes que les libertés qu'elles garantissent peuvent faire l'objet de restrictions, notamment dans l'intérêt de la sécurité publique et de la protection de l'ordre ». Dès lors, « les dispositions contestées qui visent à limiter les risques de fraude et de falsification en permettant une identification par le document en cause aussi complète que possible de la personne qu'il représente, ne paraissent ni inadaptées ni disproportionnées par rapport à cet objectif ».

3°) *Rejet des recours contre les décrets sur l'état d'urgence*

Après avoir refusé de suspendre les décrets du 8 novembre 2005 sur l'état d'urgence ⁴⁵, le Conseil d'État, réuni en Assemblée, a rejeté les recours dirigés contre eux ⁴⁶. S'agissant du décret déclarant l'état d'urgence, il a jugé que sa légalité ne peut plus être discutée par la voie contentieuse, le législateur ayant, par la loi du 18 novembre 2005 prorogeant l'état d'urgence, « dont les dispositions ne sont incompatibles avec aucune des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », ratifié la décision prise par le décret. Quant au second décret précisant son régime, la haute assemblée juge qu'il « a pour fondement une loi dont il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux d'apprécier la constitutionnalité ; qu'eu égard tout à la fois à la situation de violence urbaine qui prévalait en France à la date de ce décret, à la circonstance que les mesures d'assignation à résidence sont limitées aussi bien dans le temps que dans l'espace et

41. CE, 27 mars 2006, *Kaci*, n° 283409, mentionné aux Tables du *Recueil Lebon* ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 14/2006, p. 735 ; M.-C. Rouault, *JCP-A*, n° 15/2006, Act. 312.

42. CE, ord. réf. 6 mars 2006, *Association United sikhs*, n° 289947 publié au *Recueil Lebon* ; com. *AJDA*, n° 10/2006, p. 521.

43. V. *RFAP*, 2005, n° 116, p. 746.

44. N° 35753/03.

45. V. *RFAP*, 2005, n° 116, p. 743.

46. CE, Ass., 24 mars 2006, *Rolin, Boisvert*, n° 286834 publié au *Recueil Lebon* ; com. S. Brondel, *AJDA*, n° 13/2006, p. 688 ; M.-C. Rouault, *JCP-A*, n° 14/2006, Act. 294.

font l'objet d'un contrôle s'agissant de leur mise en œuvre, la mise en application, dans les zones déterminées par le décret attaqué, des mesures mentionnées à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 était légalement justifiée ; que, sur ce point, le décret attaqué n'a pas non plus été pris en contradiction avec les stipulations de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », lesquelles encadrent les dérogations aux droits qu'elle énonce.

4°) *Communication des conclusions du commissaire du gouvernement*

Répondant à une question posée par un sénateur, le ministre de la justice a précisé que le décret n° 2005-1397 du 10 novembre 2005⁴⁷ a eu pour seul objet d'« expliciter » la possibilité donnée aux juridictions administratives de délivrer copie des conclusions du commissaire du gouvernement moyennant le paiement d'une participation, lorsqu'un texte écrit existait et que le commissaire acceptait de le diffuser. Mais il ne modifie pas le statut de ces conclusions, qui n'ont pas le caractère de document administratif et ne sont donc pas soumises aux dispositions du titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Le commissaire du gouvernement reste libre de la suite à donner à la demande et il n'appartient pas à la juridiction d'en prescrire la communication⁴⁸.

• Réforme de l'État — Relations avec les citoyens

1°) *Qualité du droit — Sécurité juridique*

Rapport public 2006 du Conseil d'État : considérations générales sur « la sécurité juridique et la complexité du droit ». — Quinze ans après son rapport de 1991⁴⁹, dans lequel il dénonçait la prolifération désordonnée des textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme, le Conseil d'État consacre une nouvelle fois les considérations générales de son rapport annuel à « la sécurité juridique et la complexité du droit »⁵⁰. La situation s'est en effet considérablement aggravée, comme en témoignent notamment les statistiques du rapport. Aux 9 000 lois et 120 000 décrets recensés en 2000, « sont venus s'ajouter, en moyenne 70 lois, 50 ordonnances et 15 000 décrets par an », avec une nette accélération ces dernières années et des textes de plus en plus longs et bavards. L'inflation normative est due notamment au développement des conventions internationales, au « foisonnement » du droit communautaire (17 000 directives, règlements et décisions), et au développement de la décentralisation, mais elle est liée également à nos mœurs politiques et à l'utilisation de la loi comme outil de communication médiatique.

47. V. *RFAP*, 2005, n° 116, p. 747.

48. Cf. CE ord. 20 janvier 2005, n° 276625, *Hoffer* mentionné aux Tables du *Recueil Lebon*.

49. Chandernagor (F.) dir., « Considérations générales consacrées à "la sécurité juridique" », *EDCE*, 1991.

50. « Rapport public », *EDCE*, n° 57, 2006, p. 223 ; V. aussi Molfessis (N.), « Combattre l'insécurité juridique ou la lutte du système juridique contre lui-même », p. 391. Sur ce rapport, cf. Clausade (J. de), « La loi protège-t-elle encore le faible lorsqu'elle est aussi complexe, foisonnante et instable ? », *JCP-A*, n° 12/2006, p. 377.

Les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel ⁵¹, tout comme le vice-président du Conseil d'État ⁵², ont attiré l'attention des pouvoirs publics sur cette situation.

Le Conseil d'État préconise, à l'instar de certaines expériences étrangères, l'adoption d'une loi organique imposant notamment : une évaluation des projets de lois et d'ordonnances, sous la forme d'une étude d'impact, ou d'une étude d'options pour les textes les plus simples ; l'instauration d'une procédure législative simplifiée pour les projets de lois de transposition des directives communautaires et ceux portant codification ; des règles destinées à discipliner le droit d'amendement ; des dispositions visant à renforcer le contrôle du Parlement sur l'application des lois.

Jurisprudence du Conseil constitutionnel. — Le Conseil constitutionnel apporte une contribution très importante, depuis quelque temps, au renforcement de la qualité de la loi. Après avoir censuré des dispositions dépourvues de toute portée normative ⁵³ et d'autres exagérément complexes ⁵⁴, il s'est attaqué aux amendements parlementaires, en censurant à plusieurs reprises des dispositions issues d'amendements dépourvus de tout lien avec le projet de loi déposé au Parlement ou bien introduites en deuxième lecture sans être en relation directe avec des dispositions restant en discussion, contrairement aux règles constitutionnelles régissant le droit d'amendement ⁵⁵. Les amendements législatifs contribuent en effet à l'inflation législative, à la complexité du droit et la longueur de la procédure parlementaire ⁵⁶.

Consécration par le Conseil d'État du principe de sécurité juridique. — Le Conseil d'État, réuni en Assemblée, a consacré solennellement le principe de sécurité juridique, sans en faire toutefois un principe général du droit, quelques jours après la publication de son rapport annuel consacré à ce principe ⁵⁷.

Il devait se prononcer sur la légalité du décret du 16 novembre 2005 approuvant le code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes. Ce décret était consécutif à la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, qui a opéré une importante réforme de la profession, en renforçant le principe de la séparation des fonctions d'audit et de conseil. Le problème essentiel concernait son application dans le temps, puisqu'il s'appliquait aux contrats en cours et ne prévoyait pas de dispositions transitoires pour ces derniers.

Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement ⁵⁸, l'Assemblée a considéré qu'« il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi en particulier lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées ». Il en a déduit qu'« à défaut de toute disposition transitoire dans le décret attaqué, les exigences et interdictions qui résultent du code apporteraient, dans les

51. Mazeaud (P.), « La loi ne doit pas être un rite incantatoire », *JCP-G*, 2005, 70.

52. Denoix de Saint-Marc (R.), « Notre société secrète la loi comme le foie secrète la bile », *JCP-A*, n° 3/2006, 1011 et « Le Conseil d'État acteur déterminant de l'élaboration des lois et règlements », *JCP-G*, n° 10-11/2006, I, 118.

53. Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales) ; décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 (loi sur l'avenir de l'école).

54. Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (loi de finances pour 2006).

55. Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 (loi relative à la lutte contre le terrorisme) ; décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006 (loi relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes) ; décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006 (loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux) ; décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 (loi pour l'égalité des chances).

56. Entre le début de la XII^e législature et janvier 2006, près de 100 000 amendements ont été déposés.

57. CE, Ass., 24 mars 2006, *Soc. KPMG et autres*, n° 288460 sera publié au *Recueil Lebon* ; com. F. Aubert, *AJDA*, n° 13/2006, p. 684 ; M.-C. Rouault, *JCP-A*, n° 14/2006, Act. 290.

58. Yann Aguilu. À paraître à la *RFDA*.

relations contractuelles légalement instituées avant son intervention, des perturbations qui, du fait de leur caractère excessif au regard de l'objectif poursuivi, sont contraires au principe de sécurité juridique ». Il a donc annulé le décret attaqué en tant qu'il ne comportait pas de mesures transitoires relatives aux mandats de commissaires aux comptes en cours.

2°) Rapport d'activité 2005 du Médiateur de la République

Le dernier rapport du Médiateur de la République dénonce également la complexité du droit à laquelle sont confrontés les citoyens et demande qu'une réflexion soit menée en la matière ⁵⁹.

Le nombre d'affaires reçues par l'institution en 2005 (59 974) est à nouveau en hausse (+5 %). Les demandes d'information et d'orientation ont été moins nombreuses (27 747 ; -2 %), mais les réclamations ont fortement augmenté (32 227 ; +12 %). 6 445 ont été traitées par les services centraux (+11,5 %) et 53 529 par les délégués (+4,5 %). Ces affaires mettent « en évidence un besoin de médiation qui excède largement les compétences données au Médiateur de la République par la loi de 1973. Une éventuelle réflexion sur le champ de compétence et d'action dévolu au Médiateur de la République devrait tenir compte de cette réalité ».

Le taux de succès des médiations a progressé : 86,5 % pour les services centraux et 76,46 % pour les délégués. L'accueil positif réservé aux propositions de réforme augmente également : 28 propositions émises les années précédentes ont été satisfaites (10, en revanche, n'ont pas abouti) ; 19 nouvelles propositions ont été formulées, portant notamment sur l'amélioration du système de traitement des amendes et le renforcement des garanties entourant la consultation des fichiers de police et de gendarmerie, STIC et JUDEX.

Le Médiateur dispose de 277 délégués qui animent 333 points d'accueil. L'année 2005 a été notamment marquée par l'expérimentation, dans dix sites pénitentiaires, de permanences de délégués, au moment où le Conseil de l'Europe se montre très critique vis-à-vis de la situation des prisons françaises.

En 2005, le Médiateur a également mis en œuvre des pouvoirs et des moyens d'action jamais ou peu utilisés auparavant. Il a pour la première fois utilisé l'article 12 de la loi de 1973 pour demander à la Cour des comptes une étude sur la fiscalité des couples. Il a exercé son pouvoir d'injonction au bénéfice d'une personne privée, qui réclamait depuis plusieurs années que l'État lui verse les indemnités accordées par la Cour européenne des droits de l'homme. Il a mis en œuvre son pouvoir d'inspection à l'égard du Centre national de traitement du contrôle automatisé des radars et du Centre d'encaissement des amendes. Il a entrepris des actions de médiation directe rendues nécessaires par l'urgence de certaines situations.

• Procédure administrative contentieuse

Le Conseil d'État a restreint la portée de sa toute récente jurisprudence *Louis* ⁶⁰, par laquelle il avait décidé d'étendre le champ d'application d'une obligation de recours administratif préalable à des personnes non visées par le texte instituant un recours de ce genre. Il a refusé de l'étendre au contentieux de l'équipement commercial, contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement, qui l'invitait à le faire sans toutefois

59. Disponible sur www.mediateur-republique.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

60. CE, 28 septembre 2005, *Louis*, *Rec.*, p. 401 ; *AJDA*, n° 2/2006, p. 103, note A.-M. Mazetier ; Seiller (B.), « Tribune », *AJDA*, 2005, p. 2425. V. *RFAP*, 2005, n° 117.

l'appliquer aux recours antérieurement déposés ⁶¹. Le code du commerce (art. L. 720-10) ouvre en effet un recours contre les décisions des commissions départementales d'équipement commercial, devant la commission nationale d'équipement commercial, au bénéfice du préfet, de deux membres de la commission départementale et du demandeur. Mais le Conseil d'État a considéré « que sous réserve du cas où, en raison tant des missions conférées à un ordre professionnel qu'à son organisation à l'échelon local et au plan national, les dispositions législatives ou réglementaires prévoyant devant les instances ordinales une procédure obligatoire de recours administratif préalablement à l'intervention d'une juridiction doivent être interprétées comme s'imposant alors à peine d'irrecevabilité du recours contentieux à toute personne justifiant d'un intérêt lui donnant qualité pour introduire ce recours contentieux, une procédure de recours administratif préalable n'est susceptible de s'appliquer qu'aux personnes qui sont expressément énumérées par les dispositions qui en organisent l'exercice ». Il en a déduit que les tiers susceptibles de contester la décision de la commission départementale sont recevables à saisir directement la juridiction administrative.

Certains commentateurs ont regretté que le Conseil d'État n'ait pas suivi son commissaire du gouvernement et ait renoncé à moduler dans le temps les effets de ses règles jurisprudentielles, comme l'y invitait en outre une partie de la doctrine ⁶².

61. CE, Sect., 10 mars 2006, *Soc. Leroy-Merlin*, n° 278220 publié au *Recueil Lebon* ; com. M.-C. de Montecler, *AJDA*, n° 11/2006, p. 574 ; Seiller (B.), « Tribune », *AJDA*, n° 13/2006, p. 681.

62. En ce sens Seiller (B.), *op. cit.*