



HAL
open science

Chronique de l'administration

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

► **To cite this version:**

Bénédicte Delaunay, Michel Le Clainche, Hervé Rihal, Luc Rouban. Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique, 2007, 4 (124), pp.697 - 712. 10.3917/rfap.124.0697 . hal-03459651

HAL Id: hal-03459651

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459651>

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.

CHRONIQUES¹

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

Professeur à l'Université de Tours

Michel LE CLAINCHE

Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes

Hervé RIHAL

Professeur à l'Université d'Angers

Luc ROUBAN

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

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

• Projets de réforme de l'État

Politique gouvernementale, création d'un Conseil de la modernisation des politiques publiques et d'un Comité de suivi de la révision générale des politiques publiques

Le Premier ministre a présenté au Conseil des ministres du 20 juin 2007 une communication sur « la revue générale des politiques publiques » qui constitue l'annonce d'un vaste programme de réforme de l'État.

La communication énonce, incidemment mais clairement, le programme des actions de modernisation à mettre en œuvre « pendant la durée du quinquennat » : simplification du droit et des procédures, développement de l'administration électronique, qualité des procédures de gestion et des systèmes d'information, organisation de l'État à l'échelon local, professionnalisation de la gestion des ressources humaines.

Le Premier ministre annonce la création d'un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui décidera des réformes. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en sera le rapporteur général.

La « révision générale des politiques publiques », qui avait été recommandée par le rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau sur l'endettement public, consiste à vérifier la pertinence de l'organisation et du fonctionnement administratif d'un secteur autour de trois objectifs : efficacité, qualité du service rendu et économie dans la gestion des finances publiques. À ce dernier titre, l'objectif de remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est réaffirmé. L'exercice sera animé par un

1. Les « Chroniques » couvrent la période du 1^{er} février 2007 au 31 mars 2007.

Comité de suivi présentant plusieurs caractéristiques remarquables. Il sera coprésidé par le secrétaire général de la Présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique (accessoirement chargé de la réforme de l'État) et le secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques en sont membres de droit. Ce Comité est ouvert aux rapporteurs généraux des deux assemblées parlementaires et à deux personnalités qualifiées, M. Pébereau, président du conseil d'administration d'une banque et M. Philippe Parini, receveur général des finances.

La mobilisation d'une équipe d'auditeurs, composée de spécialistes des secteurs public et privé, s'inscrit dans le prolongement des audits de modernisation pilotés par la direction générale de la modernisation de l'État qui sont un des acquis les plus originaux du gouvernement précédent.

Quatre chantiers concrets sont lancés : fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique (ce qui va plus loin que la tentative ambiguë d'administration fiscale unique qui a échoué en 2001) ; fusion des services des renseignements ; carte judiciaire ; réduction de la charge administrative sur les entreprises et sur les collectivités locales, ce qui est une nouvelle manière de relancer le chantier des simplifications.

- **Autorités indépendantes**

Organisation de l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT)

La loi du 1^{er} août 2006 sur le droit d'auteur et les droits voisins a légalisé les mesures de protection des ayants droit d'œuvres musicales et cinématographiques tout en reconnaissant le principe de l'exception pour copie privée sur Internet. Elle a prévu la création d'une autorité indépendante chargée, d'une part, d'arbitrer, à la demande des particuliers, des associations et des professionnels, les conflits concernant la copie d'œuvres et d'objets protégés et, d'autre part, de veiller à l'interopérabilité entre les différentes techniques². Elle pourra fixer des normes (nombre de copies autorisées), trancher les litiges, prononcer des injonctions et des sanctions. Elle est composée de six membres, nommés pour six ans et issus du Conseil d'État, de la Cour de Cassation, de la Cour des comptes, du Conseil supérieur de la propriété artistique et littéraire, de l'Académie des techniques et de la Commission de la rémunération pour copie privée. Un décret du 4 avril 2007 précise l'organisation et le fonctionnement de l'autorité ainsi que les voies de recours contre ses décisions³.

- **Coordination interministérielle**

Création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

La France présidera l'Union européenne au second semestre 2008. À côté de la préparation technique, naturellement confiée au secrétariat général des affaires européennes en liaison avec les ministères concernés, il est apparu nécessaire de coordonner les aspects événementiels et de communication de cette présidence. Telle est la mission du secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui est placé sous l'autorité du Premier ministre⁴.

2. Codifiée aux articles L. 331-9 à L. 331-12 du code de la propriété intellectuelle.

3. Décret n° 2007-510 du 4 avril 2007, *JORF*, 5 avril 2007, p. 6427.

4. Décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007, *JORF*, 19 juin 2007, p. 10506.

- **Administrations centrales**

Nouvelle organisation de la direction générale du personnel et de l'administration du ministère de l'équipement.

Un arrêté du 20 mars 2007, qui n'a été publié que le 28 avril, précise l'organisation de la direction générale du personnel et de l'administration du ministère de l'équipement ⁵. Il illustre la tendance déjà observée dans d'autres ministères à la croissance de ces directions d'administration générale qui témoignent de l'importance grandissante des pré-occupations de gestion publique. Une importante direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques comportant plusieurs sous-directions et missions et un conseiller en gestion et en management figurent parmi les spécificités de cette organisation.

Dispositif d'intelligence économique du ministère chargé de l'économie

Une circulaire du 21 mars 2007, publiée le 10 mai ⁶, expose le dispositif et l'organisation mise en place en matière d'intelligence économique par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'intelligence économique est définie comme « le dispositif par lequel tout acteur économique assure la maîtrise et la protection de l'information qui est essentielle pour ses activités ». Il a une dimension offensive : la recherche de l'information pertinente et une dimension défensive : la protection de l'information contre les attaques de la concurrence. La circulaire décrit l'organisation spécifique animée par le coordinateur ministériel à l'intelligence économique (CMIE), placé auprès du secrétaire général du ministère, qui s'appuie sur un réseau de chargés de mission régionaux à l'intelligence économique (CRIE) placés auprès des trésoriers-payeurs généraux.

Création d'un opérateur national de paye

Le vocabulaire administratif s'enrichit d'un nouveau vocable, celui d'« opérateur » déjà apparu dans le langage de la LOLF pour désigner les organismes externes à l'État, le plus souvent des établissements publics, qui concourent à la mise en œuvre d'une politique publique. Un décret du 15 mai 2007 crée un « opérateur national de paye » qui est juridiquement un service d'administration centrale à compétence nationale commun au ministère de l'économie, des finances et du budget et au ministère de la fonction publique ⁷. Il est chargé de concevoir et de mettre en œuvre les systèmes d'informations nécessaires à une organisation nationale de la paye des agents de l'État. Dirigé par un comptable public, il a vocation, à terme, à assurer cette opération répétitive et délicate. Un comité stratégique et un comité de direction assurent le pilotage de ce grand projet organisationnel et informatique.

- **Agences et établissements publics**

Réorganisation du Centre des monuments nationaux

Le Centre des monuments nationaux est un établissement public administratif créé par un décret du 26 avril 1995. Il est chargé de gérer certains monuments historiques classés ou inscrits. Un décret du 6 avril 2007 élargit les compétences de l'établissement à la gestion de monuments autres que ceux reçus en dotation et réorganise sa direction entre un président et un directeur général ⁸.

5. Arrêté du 20 mars 2007, *JORF*, 28 avril 2007, p. 7566.

6. Circulaire du 21 mars 2007, *JORF*, 10 mai 2007, p. 8265.

7. Décret n° 2007-903 du 15 mai 2007, *JORF*, 16 mai 2007, p. 9126.

8. Décret n° 2007-532 du 6 avril 2007, *JORF*, 8 avril 2007, p. 6610.

Création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

En application d'une recommandation du rapport de MM. Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet sur l'économie de l'immatériel, le Premier ministre a adressé aux ministres une circulaire relative à la gestion des actifs immatériels de l'État, ce qui recouvre notamment les brevets, les licences, les fréquences, les marques, savoir-faire, les bases de données, les droits d'accès ou les images⁹. Il invite les ministres à recenser les actifs immatériels qui relèvent de leur champ de compétence et à mettre en place une stratégie de valorisation de ce patrimoine. Le Premier ministre annonce la création d'une agence spécialisée sous une forme légère puisqu'il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché conjointement au directeur général du Trésor et de la politique économique et au directeur général de la comptabilité publique. Un comité d'orientation réunissant les secrétaires généraux des principaux ministères concernés sera placé auprès de l'agence.

Modification des statuts de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)

Un décret du 26 avril 2007¹⁰ modifie le décret du 18 septembre 1985 qui a créé l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité pour assouplir son organisation, allonger la durée du mandat de ses dirigeants et l'ouvrir davantage à la communauté scientifique.

Création de l'Institut des hautes études pour la science et la technologie

Le décret du 27 avril 2007¹¹ crée un établissement public administratif sur le modèle des institutions correspondantes dans le domaine de la défense nationale (IHEDN), de la sécurité (IHES) ou de l'éducation nationale (IHEEN)¹². Placé sous la tutelle des ministres chargés de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, il assure une mission de formation, de diffusion de la culture scientifique et d'animation du débat public autour du progrès scientifique et technologique. Il organise notamment des sessions de formation rassemblant des auditeurs de haut niveau dont la liste est fixée par arrêté ministériel.

Création de l'Agence internationale des musées, France-muséums¹³

Cette chronique a déjà relevé les réformes tendant à rendre plus facile la gestion économique du patrimoine culturel. Dans cette perspective, un communiqué du ministère de la culture annonce le 4 mai 2007 la création d'une structure très originale : l'Agence internationale des musées, France-muséums. C'est une société par actions simplifiées, filiale commune de douze établissements publics culturels (Louvre, Centre Pompidou, Domaine de Versailles...). Sa première mission est de mettre sur pied le projet du futur musée du Louvre à Abou Dhabi. Elle pourra effectuer d'autres missions de conseil relatif à des projets de coopération à l'étranger.

9. Circulaire du 18 avril 2007, *JORF*, 27 avril 2007, p. 7490.

10. Décret n° 2007-609 du 26 avril 2007, *JORF*, 27 avril 2007, p. 7500.

11. Décret n° 2007-634 du 27 avril 2007, *JORF*, 29 avril 2007, p. 7642.

12. L'IHEDN a été créé par le décret n° 79-179 du 6 mars 1979 puis érigé en établissement public par le décret n° 97-817 du 5 septembre 1997, *JORF* du 6 septembre 1997 p. 13643 ; l'IHESI (sécurité intérieure) a été créé par décret n° 91-903 du 10 septembre 1991, *JORF*, 13 septembre 1991 puis transformé IHES par le décret n° 2004-750 du 29 juillet 2004, p. 13440 ; l'IHEEN a été créé par le décret n° 97-533 du 23 mai 1997, *JORF*, 29 mai 1997, p. 8152.

13. Sur ce sujet, voir également, *infra*, les développements dans le cadre de la « Chronique du secteur public économique ».

Régime administratif et financier de la Comédie française

La Comédie française, créée par Napoléon à Moscou le 15 octobre 1812, a été érigée en établissement public industriel et commercial par un décret du 1^{er} avril 1995. Le décret du 11 juin 2007 vise à actualiser son régime administratif et financier qui restait régi par deux décrets du 27 février 1946 et du 23 avril 1946¹⁴.

- **Administrations consultatives**

Réorganisation de la Commission nationale des monuments historiques

Un décret du 25 avril 2007 réorganise la Commission nationale des monuments historiques créée par la loi du 31 décembre 1913, article 37, et organisée en dernier lieu par le décret du 28 janvier 1994¹⁵. Cet organisme consultatif est chargé d'émettre des avis sur la gestion des monuments historiques (classement et inscription, travaux, périmètres de protection...). Il est présidé par le ministre de la culture et divisé en sections spécialisées.

Réorganisation du Conseil national de la comptabilité

Un décret du 27 avril 2007 réorganise le Conseil national de la comptabilité, dont le statut a été fixé, en dernier lieu, par un décret du 26 août 1996¹⁶. Placé sous l'autorité du ministre de l'économie, il exerce une compétence large d'avis, de propositions et de recommandations dans le domaine de la comptabilité. Sa formation principale est constituée par un collège de seize membres dont neuf personnalités qualifiées, parmi lesquelles le ministre de l'économie nomme le président. Un commissaire de gouvernement (le directeur général du Trésor et de la politique économique) siège au collège. Le Conseil est assisté d'un comité consultatif de 25 membres. Il dispose de services dirigés par un directeur général nommé par arrêté du ministre.

Réorganisation des organismes consultatifs en matière de recherche archéologique

Un décret du 11 mai 2007 réorganise le Conseil national et les commissions inter-régionales de la recherche archéologique¹⁷. Il se substitue au décret du 3 juin 2004.

Réorganisation du dispositif consultatif de l'eau

Un décret du 11 mai 2007 modifie les articles D. 213-1 à D. 213-12 du code de l'environnement et réorganise le Comité national de l'eau et ses comités permanents¹⁸. Un décret du 15 mai 2007 modifie la composition et précise le fonctionnement des comités de bassin¹⁹. Un décret du 15 mai 2007 modifie les articles R 213-30 à R 213-44 du code de l'environnement relatif aux conseils d'administration des agences de l'eau²⁰.

Réorganisation du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie

Un décret du 14 mai 2007²¹ réorganise le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie dont les statuts étaient fixés par un décret du 30 novembre 1982 modifié en dernier lieu par un décret du 28 novembre 2000. Présidé par le ministre chargé de la recherche, il comprend quarante-quatre membres issus pour moitié du monde de

14. Décret n° 2007-1005 du 11 juin 2007, *JORF*, 12 juin 2007, p. 10240.

15. Décret n° 2007-612 du 25 avril 2007, *JORF*, 27 avril 2007, p. 7508.

16. Décret n° 2007-629 du 27 avril 2007, *JORF*, 29 avril 2007, p. 7635.

17. Décret n° 2007-823 du 11 mai 2007, *JORF*, 12 mai 2007, p. 8753.

18. Décret n° 2007-833 du 11 mai 2007, *JORF*, 12 mai 2007, p. 8776.

19. Décret n° 2007-980 du 15 mai 2007, *JORF*, 16 mai 2007, p. 9416.

20. Décret n° 2007-981 du 15 mai 2007, *JORF*, 16 mai 2007, p. 9418.

21. Décret n° 2007-858 du 14 mai 2007, *JORF*, 15 mai 2007, p. 8936.

la recherche et pour moitié du « monde du travail, des secteurs productifs sociaux et culturels et des régions ».

Création de la Commission nationale de la vidéosurveillance

Un organisme consultatif est créé auprès du ministre de l'intérieur pour donner son avis sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance ²². La Commission nationale de la vidéosurveillance est composée de neuf représentants des ministères, quatre parlementaires, deux élus locaux et cinq représentants d'organismes intéressés.

• **Politique contractuelle : bilan des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)**

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité a présenté au Conseil des ministres du 2 mai 2007 une communication sur les contrats urbains de cohésion sociale. Ces contrats ont renouvelé les outils de la politique de la ville dans une approche globale, pluriannuelle et partenariale : 440 contrats ont été signés. La géographie des zones prioritaires a été actualisée et portée à 1 900 quartiers. Sur trois ans, 1 200 millions d'euros ont été mobilisés au titre de la politique de la ville. Les communes et communautés d'agglomération ont été particulièrement actives aux côtés des services déconcentrés de l'État.

• **Gestion publique**

Le règlement définitif du premier budget présenté en « mode LOLF »

Le ministre chargé du budget a présenté au Conseil des ministres du 20 juin 2007, le projet de loi portant règlement définitif du budget 2006. Pour la première fois, la loi de règlement comportera l'approbation du compte de résultat et du bilan de l'exercice qui ressortiront du compte général de l'État annexé au projet de loi. Ce nouveau compte général de l'État remplace, à compter de l'exercice 2006, le compte général de l'administration des finances (CGAF). Il est établi selon un nouveau référentiel comptable qui s'inspire des pratiques des entreprises privées. En particulier, par opposition à la comptabilité budgétaire qui est une comptabilité de caisse, la comptabilité générale est une comptabilité d'exercice qui donne une vision globale du patrimoine et des engagements de l'État. Alors que la comptabilité publique a longtemps été présentée comme un frein à la modernisation de l'État, elle devient un outil essentiel du pilotage de la gestion publique. Le compte général de l'État comprend quatre éléments : le bilan de l'État (il fait apparaître un actif de 538 milliards d'euros et un passif de 10 131 milliards d'euros) ; le compte de résultat de l'État qui fait ressortir un solde négatif de 31 milliards d'euros ; un tableau de flux de trésorerie et une annexe donnant des informations clés dont l'évaluation des engagements de retraites des fonctionnaires de l'État estimés à 941 milliards d'euros. La LOLF énonce le principe selon lequel « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Un contrôle externe des comptes a été prévu par l'article 58-5 de la LOLF, sous forme de certification par la Cour des comptes.

Le 29 mai 2007, la Cour a conclu à la certification des comptes en formulant treize réserves qui invitent l'État à progresser dans la fiabilité de ses méthodes comptables ²³.

22. Décret n° 2007-916 du 15 mai 2007, *JORF*, 16 mai 2007, p. 9184.

23. Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006*, La Documentation française, 2007, 263 pages.

Elles portent notamment sur les systèmes d'informations, le système d'audit et de contrôle interne, l'évaluation des actifs de la défense, des participations de l'État, du réseau routier et du parc immobilier. Cette procédure met la France au niveau de pays les plus avancés dans la modernisation de la gestion publique. Seul le Canada et la Nouvelle-Zélande ont obtenu une certification lors du premier exercice de certification.

Autre innovation, sont également annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performance (RAP) qui, pour chaque programme, présentent le bilan stratégique du programme, rendent compte de l'exécution des crédits, justifient de la réalisation des objectifs de performance fixés dans les projets annuels de performance (PAP) associés à la loi de finances²⁴.

La loi de règlement peut ainsi devenir un outil privilégié du contrôle de l'efficacité des politiques publiques par le Parlement. Elle devient une étape importante pour la préparation du budget de l'année suivante.

À cet égard, le Premier ministre a transmis le 5 juin 2007 aux ministres la lettre de cadrage pour la préparation du projet de loi des finances pour 2008. Les discussions avec le ministre chargé du budget puis les arbitrages du Premier ministre vont s'engager. Les lettres-plafonds fixant les enveloppes de crédits ont été envoyées dès le 20 juillet 2007. L'exercice est un peu compliqué par la nécessité d'adapter la structure en missions et programmes à la nouvelle répartition des portefeuilles ministériels.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : possibilité pour les départements et régions d'outre-mer d'adapter la législation et de prendre des mesures particulières ; création des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthelemy et Saint-Martin ; transformation du statut de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ; création d'une sixième partie dans le code général des collectivités territoriales²⁵

Moins d'un an après le début du deuxième mandat du Président Chirac, la loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 a ouvert la voie à ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II de la décentralisation »²⁶. La plus grande partie des dispositions nouvelles de cette loi constitutionnelle concernait l'outre-mer. Depuis lors, les réformes ayant trait à la décentralisation ont été nombreuses ; pourtant, c'est tout à la fin de ce quinquennat que furent votées à la hâte la loi organique et la loi ordinaire du 21 février 2007 consacrées à l'outre-mer. La lecture de ces lois (131 pages au *Journal officiel* dont 99 pour la seule loi organique !) est pour le moins ardue : de nombreuses dispositions y sont redondantes. On s'efforcera de mettre ici en exergue les principales innovations introduites par ces deux textes, dont le premier est interprété par une intéressante décision du Conseil constitutionnel²⁷.

24. Dominique Bureau et Michel Mongeot, *Les indicateurs de performance de la LOLF : performance, incitations et gestion publique*. Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2007, 136 pages.

25. Loi organique 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF*, 22 février p. 3121 ; loi 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF*, 22 février p. 3220. Sur ces textes, v. le commentaire de Jean-Philippe Thiellay, *AJDA*, 2007 p. 630.

26. Voir H. Rihal, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, entre innovation et complexité », *RFAP*, 2003, p. 219 et suivantes.

27. Décision 2007-547 DC du 15 février 2007, *JORF*, 22 février, p. 3252. Pour un commentaire, voir M. Verpeaux, « La réécriture partielle du droit de l'outre-mer », *JCP*, 2007, I, n° 163.

- **a modification du statut des départements d'outre-mer**

Suivant l'article 73 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2003, les lois et règlements peuvent en premier lieu faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions. Ces adaptations peuvent être opérées dans les matières où s'exercent les compétences des collectivités mais nécessitent une habilitation législative. En deuxième lieu, l'alinéa 3 de l'article 73 prévoit que, pour tenir compte de leurs spécificités, les départements et régions d'outre-mer peuvent être habilités à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. Pour autant, les dispositions prises par les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer ne sont pas des lois, et la juridiction qui les contrôle est le Conseil d'État et non le Conseil constitutionnel, et ce contrairement à la Nouvelle-Calédonie. En outre, un certain nombre de domaines de souveraineté sont exclus de ces deux possibilités (article 73, alinéa 4). Le département et la région de la Réunion, s'ils peuvent bénéficier des adaptations, ne peuvent jouir de la possibilité de fixer les règles applicables, ne profitant ainsi que d'une autonomie réduite.

Près de quatre ans après, ces dispositions vont enfin pouvoir recevoir application. En effet, le titre 1^{er} de la loi organique consacré aux « Dispositions relatives aux départements et régions d'outre-mer » ajoute dans le code général des collectivités territoriales des articles LO 3445-1 à 12 pour les départements et LO 4435-1 à 12 pour les régions, les deux séries d'articles étant rédigées de manière analogue.

En ce qui concerne l'adaptation des lois et règlements, les départements et régions de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion doivent adopter une délibération demandant l'habilitation qui comporte un exposé des contraintes particulières justifiant la demande d'habilitation et précise la nature et la finalité des dispositions que le Conseil général ou le Conseil régional envisage de prendre. Cette demande d'habilitation devient caduque en cas de renouvellement ou de dissolution du Conseil général ou régional. Cette délibération est publiée au *Journal officiel de la République française* et peut faire l'objet d'un recours porté directement devant le Conseil d'État. En cas de déféré, les effets de la délibération sont suspendus durant trois mois.

Le législateur peut ensuite accorder l'habilitation (ce qui nécessite le dépôt et le vote d'un projet ou d'une proposition de loi) pour une durée qui ne peut excéder deux ans. Les délibérations prises en application de l'habilitation législative sont votées à la majorité absolue des membres composant le Conseil général ou régional. Elles sont publiées au *Journal officiel* et transmises au préfet, des recours étant possibles dans les mêmes conditions.

Ainsi, la procédure longue et rigoureuse se déroule en trois étapes : demande d'habilitation, décision du Parlement, délibérations d'adaptation. Le Conseil constitutionnel a précisé par une réserve d'interprétation que la procédure de l'article 38 de la Constitution ne pourrait être utilisée pour procéder à des habilitations, seul le législateur étant compétent.

La fixation des règles applicables sur le territoire des départements et régions d'outre-mer obéit à une procédure assez proche. La décision de demande d'habilitation est prise à la majorité absolue des membres de l'assemblée délibérante. La demande expose les spécificités locales justifiant l'habilitation et précise la nature et la finalité des dispositions que le Conseil général ou le Conseil régional envisage de prendre. Les conditions de caducité et la procédure sont identiques.

Il est précisé concernant ces deux procédures que les demandes d'habilitation ne peuvent être soumises à des procédures de référendum local et de consultation des électeurs ; il en ira de même pour les délibérations prises sur le fondement de l'habilitation (article LO 3445-12 et LO 4435-12).

Ainsi, le pouvoir normatif des départements et régions d'outre-mer se trouve accru. Il sera intéressant d'observer comment ceux-ci mettront en œuvre ces deux facultés de déroger à la législation métropolitaine et comment le législateur accueillera leurs demandes.

• Un nouveau statut pour les collectivités d'outre-mer

Ces collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution, font leur entrée dans le code général des collectivités territoriales, désormais doté d'une sixième partie. Celle-ci est divisée en quatre livres consacrés respectivement et par ordre alphabétique à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ; ces quatre livres sont eux-mêmes divisés en sept ou huit titres de contenu très proches. De même, quatre titres concernant ces collectivités sont désormais inscrits dans le nouveau livre VI du code électoral (article LO 450 et suivants). On peut penser que les textes sur la Polynésie et Wallis-et-Futuna seront prochainement intégrés dans cette sixième partie.

En ce qui concerne Mayotte (article 2 de la loi), la collectivité d'outre-mer existante prend le nom de collectivité départementale de Mayotte. Ce statut est néanmoins provisoire puisque l'article LO 6111-2 lui donne la possibilité, à compter de 2008, d'adopter une résolution demandant à devenir département et région d'outre-mer. Les compétences de la collectivité départementale seront celles des départements et des régions de métropole, à l'exception notable de celles concernant les collèges et les lycées. La collectivité départementale de Mayotte sera administrée par un Conseil général, cumulant les compétences d'un Conseil général et d'un Conseil régional métropolitain. Les modalités de fonctionnement de ce Conseil général sont très proches de celles des assemblées de métropole, l'élection étant opérée par canton. Deux conseils consultatifs l'entoureront : le Conseil économique et social et le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. Les dispositions du code général des collectivités territoriales sur le droit de pétition, le référendum local et la consultation des électeurs seront applicables, de même que la majorité des règles budgétaires et comptables. Les règles d'adaptation de la législation métropolitaine seront identiques à celles étudiées plus haut pour les départements et régions d'outre-mer.

Les électeurs des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, conformément à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, avaient, le 7 décembre 2003, donné massivement leur consentement pour qu'elles soient séparées de la Guadeloupe et deviennent des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Cette prise d'autonomie sera marquée par l'élection d'un sénateur pour chaque nouvelle collectivité d'outre-mer lors du renouvellement de 2008 et par celle d'un député également pour chacune d'entre elles lors de l'élection de 2012.

La grande originalité de ces deux nouvelles collectivités d'outre-mer est que, ne comportant qu'une seule commune, leurs assemblées délibérantes exerceront les compétences de trois collectivités territoriales, la commune, le département et la région, ce qui est inédit dans notre droit des collectivités territoriales. Elles seront administrées par un Conseil territorial de 19 membres pour Saint-Barthélemy et 23 pour Saint-Martin, élu pour cinq ans selon un mode de scrutin mixte avec prime majoritaire, assez proche de celui utilisé pour les Conseils régionaux ; il sera assisté d'un conseil exécutif, très proche de la commission permanente des conseils généraux et régionaux et d'un conseil économique, social et culturel. À Saint-Martin, ville plus peuplée, pourront être également créés des conseils de quartier.

Enfin, à Saint-Pierre-et-Miquelon où les communes sont maintenues, le conseil territorial, élu suivant des modalités proches de ceux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, disposera des seules compétences du Conseil général et du Conseil régional.

Les élections des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ayant eu lieu les 1^{er} et 8 juillet 2007, les nouvelles collectivités d'outre-mer sont à présent créées. En raison de leur petite taille, il leur sera sans doute difficile, sans des aides importantes de l'État, d'exercer rapidement leurs compétences. On le voit, le paysage de l'outre-mer se complexifie encore, au risque d'obscurcir la tâche du législateur qui devra vérifier, avant de modifier une loi, si elle a été adaptée dans tel ou tel département ou région d'outre-mer ou dans telle ou telle collectivité d'outre-mer, si elle fait l'objet de dispositions particulières d'application, ou même si elle a été modifiée ou abrogée dans les collectivités d'outre-mer où elle correspond à une compétence décentralisée.

III – AGENTS PUBLICS

- **La LOLF et la gestion des ressources humaines**

Dans un rapport consacré à l'économie politique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Conseil d'analyse économique brosse un tableau assez nuancé des premiers effets de cette loi sur les pratiques ministérielles en matière de gestion des ressources humaines²⁸. La LOLF exige en effet que les responsabilités en matière de gestion soient clairement définies selon quatre niveaux hiérarchiques : les directeurs de programmes, les responsables de budgets opérationnels, les chefs d'unités opérationnelles (au niveau déconcentré) et les responsables d'évaluateurs. Le Conseil souligne que ces responsabilités relevant d'une grille gestionnaire « missions-programmes-actions » ne se confondent ni avec la distribution des emplois ni avec celle des grades. Cependant, comme la réforme administrative rendue nécessaire par les changements de structures de décision n'a pas été mise en œuvre, il en a résulté que « ...ce schéma théorique a dû être appliqué aux structures administratives existantes », des structures mono-programmes cohabitant avec des structures multi-programmes. Le problème se complique encore du fait des conséquences de la LOLF sur le travail administratif et notamment sur les règles à suivre pour déterminer la responsabilité professionnelle réelle des ordonnateurs et des comptables qui doivent gérer plusieurs programmes à la fois.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, le Conseil prend acte de l'aspect bénéfique de la mise en place d'indicateurs de résultats qui doivent venir donner une assise concrète aux opérations d'évaluation. La grande difficulté à résoudre tient bien évidemment à la liaison entre les résultats obtenus par chaque agent et la mise en place d'incitations financières que ce soit au travers de primes à la performance individuelles ou collectives. Après avoir longuement rappelé la logique de la LOLF et tout ce dont on était en droit d'attendre en matière de gestion des ressources humaines, le Conseil souligne que « ...plusieurs éléments convergent pour indiquer que ce volet-là de la réforme n'a pas été celui sur lequel le plus de choses ont été accomplies » (p. 141). Le Conseil s'arrête notamment sur les réticences des syndicats craignant, d'une part, que la LOLF soit en elle-même une mécanique prévue pour réduire les effectifs et, d'autre part, que la globalisation du nombre d'agents recrutés quel que soit leur statut pousse à multiplier les recrutements de contractuels. Le Conseil constate qu'il n'existe pour l'instant aucune preuve empirique ni en France ni dans les pays de l'OCDE concernant la nature du lien entre réduction des effectifs et gestion par programme. Il conclut néanmoins sur ce point : « Il semble évident que la LOLF, par ses mécanismes propres de responsabilisation

28. Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi, Julien Samson, *Économie politique de la LOLF*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000323/0000.pdf>

et de promotion de la performance, facilite des politiques de non-remplacement des départs en retraite, sans dégradation de la qualité du service rendu » (p. 142).

En matière de rémunération à la performance, le rapport rappelle que des primes particulières ont été généralisées à tous les directeurs d'administration centrale depuis le 1^{er} janvier 2006, mais que leur extension à l'ensemble des cadres supérieurs des ministères n'est pas encore réalisée. Des règles doivent encore être établies par les comités ministériels de rémunération concernant notamment la part de ces primes à la performance dans la rémunération globale (part qui ne devrait pas dépasser 20 %) ainsi que l'équilibre souhaitable entre les indicateurs quantitatifs et le « jugement managérial global » porté par le supérieur hiérarchique. Le Conseil remarque enfin que la mise en place de primes individuelles à la performance est difficile pour les échelons inférieurs de la hiérarchie et qu'il faut alors systématiser la mise en place de primes collectives d'intéressement. C'est ainsi que les directions à réseaux du ministère des finances ont signé des contrats d'objectifs prévoyant qu'une prime d'un montant de 150 euros par agent serait versée lorsque les objectifs d'ensemble seraient atteints. En conclusion, le Conseil note : « Il reste évidemment à s'assurer du succès de ces dispositifs, qui exigent notamment une très forte implication des ministres, à la fois dans leur volonté d'avoir des relations directes avec les hauts fonctionnaires en leur fixant des objectifs précis, et dans la capacité des acteurs du système à respecter les règles, notamment le caractère non reductible des éléments complémentaires de rémunération » (p. 145).

• Le gouvernement Fillon et la réforme de la fonction publique

L'une des grandes innovations des deux premiers gouvernements Fillon tient au fait que la fonction publique perd son ministère et voit sa gestion rattachée directement au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Ce rattachement, à l'instar de ceux que l'on a pu constater dans la plupart des pays anglo-saxons, signifie que la politique de la fonction publique doit être désormais définie en relation étroite avec les contraintes budgétaires. À la fin du mois de mai 2007, le nouveau ministre, Éric Woerth, a souligné que le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux au sein de la fonction publique de l'État sera effectivement mis en œuvre dans le prochain budget (ce sera « ... un critère de construction du budget 2008 »), ce qui devrait conduire à supprimer environ 40 000 postes. On attend bien évidemment les réactions des syndicats notamment d'enseignants lorsque les chiffres précis concernant chaque secteur ministériel seront connus.

Le ministre a par ailleurs indiqué qu'il entendait ouvrir les discussions avec les syndicats sur deux autres sujets, sources de conflits potentiels. Le premier est celui du périmètre du service public, c'est-à-dire la définition des missions de l'État alors que de nombreuses tâches pourraient être externalisées. Le second est celui des rémunérations. Il est prévu de n'accorder aucune revalorisation générale car le ministre a clairement lié la question des augmentations de rémunérations à celle des suppressions d'emplois. Il a également précisé que ces discussions s'organiseraient autour de la notion de pouvoir d'achat et non de la valeur du point d'indice, autrement dit en fonction de la seule masse salariale.

• Les départs vers le secteur privé

D'après le rapport 2006 de la Commission de déontologie de la fonction publique de l'État²⁹, une forte hausse des saisines s'est produite puisqu'elle a rendu 1 189 avis soit

29. Commission de déontologie de la fonction publique de l'État, *12^e rapport d'activité 2006*, Paris, Ministère de la fonction publique, 2007, http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/rapport12eme_deontologie_2006-2.pdf. Il s'agit du dernier rapport de cette commission particulière. La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 organise la fusion des commissions compétentes pour les trois fonctions publiques en une seule commission composée de plusieurs formations.

une augmentation de 21 % par rapport à 2005. Il semble que cette hausse soit due à la fois à l'attractivité salariale du secteur privé et à la meilleure connaissance de la législation dont on a beaucoup débattu en 2006 lors de l'examen de la loi de modernisation de la fonction publique³⁰. Il demeure que les saisines restent pour l'essentiel le fait des administrations et non des fonctionnaires concernés. Les secteurs les plus demandeurs de départs vers le privé restent toujours l'Équipement et les Finances. Ce sont les agents de l'Équipement qui se voient opposer le plus fréquemment des avis d'incompatibilité (7 sur 218 saisines et 51 compatibilités sous réserve). La Commission a multiplié les réserves notamment lorsque les agents partant en pantouflage doivent travailler dans le même type d'activité et dans la même zone géographique. De même, la politique du contrôle a été étendue de manière assez stricte aux dirigeants des entreprises publiques même lorsque ces dernières intervenaient sur des marchés concurrentiels dès lors que ces entreprises se trouvaient investies de mission de service public et que leurs dirigeants avaient été nommés par une autorité de l'État. La Commission a donc contrôlé la compatibilité des fonctions de direction au sein de France-Télévisions avec des fonctions de direction au sein de groupes audiovisuels privés.

Au sein de la fonction publique territoriale, on observe de la même façon une augmentation sensible des saisines par rapport à 2005 (plus 30 %) ³¹. On peut noter que la commission de déontologie de la fonction publique territoriale est désormais autant saisie que son homologue compétente pour la fonction publique de l'État. Les filières médecine, médico-social et sociale ainsi que la filière technique restent toujours les secteurs où les demandes de départ vers le privé sont les plus nombreuses. Dans le dernier cas, le départ vers le privé d'agents techniques ne s'inscrit pas dans une logique de « pantouflage » mais dans une logique de création d'entreprise (entretien, travaux publics, espaces verts, etc.). La Commission note cependant que, si le nombre de dossiers qui lui sont soumis a doublé en six ans, la législation est souvent méconnue par les collectivités locales. Elle souligne ainsi qu'une dizaine de régions, dont Provence-Alpes-Côte d'Azur, n'ont apparemment enregistré aucun départ vers le privé dans les dix dernières années...

• L'évolution de la haute fonction publique

Un rapport signé par Marcel Pochard, conseiller d'État, a été récemment remis au Premier ministre ³². Il porte à la fois sur les moyens de diversifier le recrutement des hauts fonctionnaires et sur ceux d'en renforcer la professionnalisation. En introduction, Marcel Pochard rappelle quels sont les trois piliers du système de recrutement des hauts fonctionnaires en France : un recrutement et une formation en commun de jeunes fonctionnaires sortant de l'université, par le biais de l'École nationale d'administration (ENA), un pilotage interministériel assuré par le Premier ministre et une procédure normalisée de nomination aux emplois de direction. L'auteur du rapport souligne que l'objectif d'une réforme serait de conforter ces principes ou de leur redonner vigueur et non de les renier.

30. Voir cette « Chronique » dans le numéro 120 de la *Revue*.

31. Commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale, *Rapport 2006 au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000329/0000.pdf>

32. Marcel Pochard, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, Secrétariat général du gouvernement, Paris, La Documentation française, 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000378/0000.pdf>

Un premier point porte sur le fait que la composition de la haute fonction publique administrative s'est figée dans le temps, privilégiant toujours les mêmes profils à l'issue de concours aux épreuves d'une nature académique. La question se pose donc de savoir comment faire pour attirer des compétences diversifiées notamment en provenance du secteur privé. L'auteur souligne, contrairement aux idées reçues, que l'extension du tour extérieur pour les administrateurs civils ou la multiplication des voies d'accès à la haute fonction publique en dehors de l'ENA ont fait perdre à cette école le quasi-monopole qu'elle avait lors de sa création. Ainsi, en 2005, pour 112 entrées dans la haute fonction publique administrative par l'ENA, 135 entrées s'étaient opérées par d'autres voies. Néanmoins, les dispositifs parallèles ne corrigent que très incomplètement les défauts du recrutement par l'ENA car ils concernent surtout des fonctionnaires relativement âgés ou des personnes provenant déjà du secteur public. Par ailleurs, note Marcel Pochard, l'État a une très mauvaise connaissance de son vivier de hauts fonctionnaires, ce qui constitue un obstacle pour optimiser les mobilités ou diversifier les parcours trop souvent contraints par les logiques corporatives. Deux pistes de réforme sont donc explorées.

Une première solution serait de créer une nouvelle voie d'accès aux corps « ENA » pour de jeunes professionnels du secteur privé qui n'auraient pas pu réussir le concours de l'ENA. Cette piste pose de sérieux problèmes juridiques, puisqu'il faudrait justifier, notamment devant le Conseil constitutionnel, en quoi ce nouveau vivier de jeunes professionnels appelle un traitement différencié, et des problèmes pratiques puisqu'il faudrait délimiter ce vivier potentiel dont les membres ne seraient pas nécessairement intéressés par une carrière dans la fonction publique. Au bout du compte, cela reviendrait à remettre en cause le concours interne ou le troisième concours de l'ENA. Pour l'auteur, il serait plus judicieux d'offrir des postes de contractuels afin de répondre à des besoins ponctuels de l'administration quitte à étudier ensuite les moyens d'intégrer durablement ces professionnels dans la fonction publique.

Une hypothèse plus intéressante serait celle d'un nouveau type de concours à l'image du *Fast Stream* britannique qui permet l'accès direct de jeunes issus de l'université aux postes supérieurs de l'administration britannique mais sans le passage par une école de formation. Ce concours repose néanmoins sur des mécanismes de sélection (tests, entretiens, etc.) qui sont étrangers à la culture universitaire et administrative française. Par ailleurs, il faudrait limiter le nombre d'emplois offerts aux lauréats de ce nouveau concours afin de ne pas menacer le concours externe de l'ENA.

Une seconde piste serait celle d'un recrutement en cours de carrière de professionnels aux profils les plus divers ayant dix ans d'ancienneté au moins. Il s'agirait en fait d'un nouveau type de « tour extérieur ». Un tel mécanisme permettrait enfin d'intégrer des hauts fonctionnaires en provenance d'autres États membres de l'Union européenne. Deux enjeux pèsent cependant sur ce type de recrutement : celui de son attractivité et celui de sa légitimité. En ce qui concerne l'attractivité, il faudrait bien évidemment que les postes offerts soient suffisamment rémunérés et suffisamment motivants pour attirer des cadres du secteur privé habitués à des conditions de travail très différentes. La légitimité d'un tel recrutement, quant à elle, exige des conditions de sélection très rigoureuses ainsi qu'un véritable accompagnement afin de permettre l'acculturation de ces nouveaux personnels dans les divers mondes administratifs.

Un second point traite de l'ouverture des emplois supérieurs afin de mettre fin aux « chasses gardées » de certains corps. Comme le souligne l'auteur, la pratique est telle qu'il n'existe pas en réalité de véritable « marché » des emplois supérieurs où pourraient se confronter l'offre et la demande de profils précis pour occuper de tels emplois. Par ailleurs, le vivier de recrutement reste toujours principalement celui des corps « ENA »

moyennant de multiples dispositions dérogoires ouvrant partiellement ces emplois à d'autres corps. L'auteur considère que cette sélection est trop souvent intuitive et ne repose pas sur une véritable évaluation des capacités. Ensuite, le recours au même vivier aboutit à ce que l'on retrouve toujours les mêmes profils. La mise en place d'une compétition ouverte ne soulève pas de véritables obstacles juridiques puisque, s'agissant des emplois à la décision du gouvernement, le recrutement est totalement libre. En ce qui concerne les emplois d'encadrement intermédiaire (directeurs-adjoints, chefs de service, directeurs de projets et sous-directeurs d'administration centrale), seul le décret du 19 septembre 1955, réservant aux administrateurs civils la part prépondérante dans l'accès à ces emplois, devrait être retouché. En revanche, sur le plan pratique, on ne peut ouvrir l'ensemble des postes supérieurs à la compétition ouverte car certains exigent la maîtrise d'un métier. Par ailleurs, la mise en place d'une sélection objective suppose de mettre au point une procédure précise, comme celle utilisée en Grande-Bretagne et reposant sur l'utilisation systématique de cabinets de recrutement privés.

On lira donc avec attention ce rapport qui vient illustrer à la fois le besoin de renouvellement de l'encadrement supérieur en France comme les limites étroites dans lesquelles ce renouvellement peut avoir lieu. L'auteur, répondant à une lettre de mission, n'a sans doute pas pu développer certains arguments, comme le fait que le tour extérieur ou les nominations aux postes d'encadrement supérieurs sont de plus en plus soumis à une logique partisane même si les impétrants sont des professionnels de qualité. C'est cependant bien là que se situe la différence la plus sensible entre l'expérience française et l'expérience britannique même si le gouvernement de Tony Blair n'a pas toujours résisté à la tentation de placer des amis politiques aux plus hauts postes.

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

• Droits et libertés

1°) Étrangers – Condamnation de la France dans le cadre de la procédure d'asile

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France, dans un arrêt du 26 avril 2007³³, pour violation, dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les étrangers qui arrivent en situation irrégulière et dont la demande d'accès au territoire au titre de l'asile est rejetée, peuvent saisir le juge des référés dans le cadre de la procédure du référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) ; mais ce recours n'a pas d'effet suspensif de plein droit, de sorte qu'ils peuvent être réacheminés vers leur pays d'origine, avant que le juge ait statué. Compte tenu du risque de torture ou de mauvais traitement, la Cour a jugé que cette procédure ne garantit pas le droit à un « recours effectif ».

Depuis cet arrêt, les juges des libertés et de la détention du Tribunal de Bobigny remettent en liberté les étrangers déboutés et maintenus en zone d'attente à Roissy³⁴.

Le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, présenté au conseil des ministres le 4 juillet³⁵ prévoit que les référés dirigés contre les refus d'asile à la frontière auront désormais un caractère suspensif. Ce texte retire, en

33. CEDH, 26 avril 2007, *G. c. France*, n° 25389/05 ; com. Z. Ait-El-Kadi, *AJDA*, n° 18/2007, p. 940.

34. *Le Monde*, 11 mai 2007.

35. *Le Monde*, 5 juillet 2007.

outre, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés (CRR) de la tutelle du ministre des affaires étrangères, pour la confier au nouveau ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, chargé de l'asile, ce qui suscite l'inquiétude des associations ³⁶. Le Président de la Commission de recours des réfugiés avait demandé son rattachement au Conseil d'État, afin que son indépendance soit pleinement reconnue ³⁷.

2°) Informatique et libertés

Mise en garde par le Président de la CNIL contre les risques des fichiers et des nouvelles technologies

Dans un entretien au journal *Le Monde* ³⁸, le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), Alex Türk, met en garde contre les risques du développement des fichiers, dans le cadre des lois contre le terrorisme et la criminalité, ainsi que des nouvelles technologies, qui permettent de tracer un individu dans tous les actes de sa vie quotidienne. Il souhaite une extension des pouvoirs de sanction de la CNIL aux fichiers de sécurité (notamment le Système de traitement des infractions constatées, dont l'utilisation le préoccupe beaucoup), à l'instar de ceux dont elle dispose pour les fichiers bancaires, et une augmentation des moyens qui lui sont attribués (notamment un triplement de son budget), afin qu'elle puisse exercer pleinement sa mission de contrôle. À titre de comparaison, elle dispose de 90 collaborateurs, alors que son homologue allemand en a 400 ; elle ne peut effectuer qu'une centaine de contrôles par an, quand les espagnols en font 600. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a reçu l'appui du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), qui s'inquiète également de l'indifférence dans laquelle se développent les dispositifs biométriques ³⁹. Dans ce domaine, le nombre de dossiers soumis à la CNIL connaît une explosion depuis 2004 (40 demandes d'autorisation en 2005 ; 360 en 2006 ; plus de 200 dans les cinq premiers mois de l'année 2007) ⁴⁰.

Avis de la CNIL sur la mesure de la diversité

La CNIL a rendu un nouvel avis sur la mesure de la diversité des origines ⁴¹. Elle écarte la classification ethno-raciale dans toute la statistique publique, mais estime que des enquêtes sur le « ressenti » des discriminations, incluant le recueil de données sur l'apparence physique des personnes, pourraient être réalisées, à condition que celui-ci soit fondé sur le volontariat et l'anonymat, et qu'elles soient validées scientifiquement par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) ou un comité consultatif dont elle suggère la création. Elle propose aussi d'introduire plus systématiquement dans les statistiques publiques des données objectives relatives à l'ascendance des personnes (nationalité et/ou lieu de naissance des parents), données qui pourraient être recueillies lors du recensement. Elles pourraient l'être également dans le cadre d'enquêtes anonymes menées par les entreprises et les administrations, à condition de s'inscrire dans le cadre d'un programme national de lutte contre les discriminations, dont les modalités seraient validées par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et par une

36. *Le Monde*, 30 juin 2007.

37. V. cette « Chronique », *RFAP*, 2007, n° 121-122, p. 241.

38. *Le Monde*, 18 avril 2007.

39. Avis n° 98 du 26 avril 2007, *Biométrie, données identifiantes et droits de l'homme*, disponible sur www.ccne-ethique.fr

40. CNIL, Communiqué du 1^{er} juin 2006, disponible sur www.cnil.fr

41. *Le Monde*, 17 mai 2007 ; v. CNIL, *Dossier « Diversité »*, disponible sur www.cnil.fr

instance d'expertise statistique. Pour lutter contre certains types de discriminations, des employeurs envisagent, en effet, de s'engager dans une politique de recrutement et de promotion interne tenant compte de la diversité des origines de la population française. Cette politique s'appuierait sur des statistiques mesurant la « diversité des origines » de leurs personnels et des candidats à un emploi. Les fichiers de gestion du personnel peuvent être utilisés à ces fins statistiques, mais ils ne peuvent pas être complétés par des données sur l'ascendance, de même que les fichiers des usagers du service public.

Refus de création d'un fichier central de crédit

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a refusé d'autoriser la création, par un opérateur privé, d'une base de données centralisée sur les crédits des particuliers, accessible aux établissements de crédit acceptant de l'alimenter, sur le modèle du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers⁴². À la différence de ce dernier, ce « fichier positif » regroupe les encours de crédits des particuliers, et non les incidents de paiement. Ce type de fichier existe dans plusieurs pays de l'Union européenne, mais la commission a considéré que leur constitution devait être autorisée et encadrée par le Parlement, afin d'éviter les détournements de finalité et d'atteinte à la vie privée.

3°) Charte de la laïcité

À la demande du Premier ministre et sur la base du texte proposé par le Haut conseil à l'intégration⁴³, une charte de la laïcité dans les services publics a été rédigée et transmise par le Premier ministre à l'ensemble des membres du gouvernement⁴⁴. Ce texte court, dépourvu de valeur normative, rappelle aux usagers et aux agents leurs droits et obligations liés au principe de laïcité. Il doit faire l'objet d'une large diffusion et notamment être exposé « de manière visible et accessible » dans les lieux accueillant du public.

• Procédure administrative contentieuse

Infléchissement du champ des mesures ordonnées en référé

Le Conseil d'État⁴⁵, saisi dans le cadre d'une procédure de référé-liberté⁴⁶, a infléchi sa jurisprudence antérieure, par laquelle il appréciait le caractère provisoire des mesures ordonnées par le juge des référés⁴⁷, dans le cadre des procédures de référé-liberté et de référé-suspension, en fonction du critère de « l'effet équivalent » et lui interdisait de prendre des mesures ayant des effets identiques à ceux d'une annulation contentieuse⁴⁸. Il a jugé que ce caractère devait s'apprécier « au regard de l'objet et des effets des mesures en cause, en particulier de leur caractère réversible ». En outre, il a autorisé le juge du référé-liberté à déroger à ce principe, « lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte », ce qui permet de mettre le droit en accord avec la pratique, le juge des référés prononçant déjà parfois des mesures ayant des effets définitifs.

42. Séance du 8 mars 2007, com. X. Delpech, *Recueil Dalloz*, n° 18/2007, p. 1106.

43. V. cette chronique, *RFAP*, 2007, n° 121-122, p. 244 et com. C. Durand-Prinborgne, *AJDA*, n° 14, 2007, p. 721.

44. Circulaire du 13 avril 2007, n° 5209/SG, disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr

45. CE, 1^{er} juin 2007, *Syndicat CFDT Intercos 28*, n° 298293, *AJDA*, 23, 2007, chron. F. Lenica et J. Boucher, p. 1231 (sera publié au *Recueil Lebon*).

46. Art. L. 521-2 du code de justice administrative.

47. Art. L. 511-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire ».

48. CE, 1^{er} mars 2001, *Paturol*, *Rec.*, T, p. 1134.