

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

18

- **Droit administratif**: les recours contentieux; l'acte administratif unilatéral
- **Social**: la politique de la ville
- **Actualité**: la Convention sur l'avenir de l'Europe
- **Urbanisme**: les administrations d'Etat, les administrations décentralisées et l'environnement

Sommaire

INDICATIONS DE CORRECTION DE LA NOTE RELATIVE À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	223
QUESTIONS D'ACTUALITÉ 2002	224
<i>Réponses au questionnaire publié dans le cahier n° 16 (p. 266).....</i>	<i>224</i>
DROIT ADMINISTRATIF : LES RECOURS CONTENTIEUX.....	229
I/ LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES	229
II/ LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ	229
<i>I) Conditions de recevabilité concernant le recours</i>	<i>229</i>
III/ LE DÉROULEMENT DE L'INSTANCE	230
<i>I) L'instruction</i>	<i>230</i>
<i>II) Le jugement</i>	<i>230</i>
IV/ LES PROCÉDURES D'URGENCE.....	230
V/ LES VOIES DE RECOURS	231
<i>I) L'appel.....</i>	<i>231</i>
<i>II) Le pourvoi en cassation</i>	<i>231</i>
DROIT ADMINISTRATIF : L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL.....	232
I/ LA THÉORIE DE L'ACTE	232
<i>A) L'auteur de l'acte</i>	<i>232</i>
<i>B) Le contenu de l'acte.....</i>	<i>232</i>
<i>C) La forme de l'acte.....</i>	<i>233</i>
II/ LE RÉGIME DE L'ACTE.....	233
<i>A) Elaboration</i>	<i>233</i>
<i>B) Exécution.....</i>	<i>233</i>
<i>C) Application dans le temps</i>	<i>234</i>
SOCIAL : LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	235
I/ LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	235
<i>I.1) 1977-1984 : l'émergence de la problématique de la ville.....</i>	<i>235</i>
<i>I.2) 1984-1998 : l'institutionnalisation par le haut.....</i>	<i>235</i>
<i>I.3) 1996-1998 : Le retour du terrain par l'économique.....</i>	<i>236</i>
II/ LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD'HUI	236
<i>II.1) Le contrat de ville au cœur du processus.....</i>	<i>236</i>
<i>II.2) Les acteurs institutionnels des contrats de ville</i>	<i>236</i>
<i>II.3) Les dispositifs complémentaires</i>	<i>237</i>
III/ AU-DELÀ DE LA VILLE	238

ACTUALITÉ : LA CONVENTION SUR L'AVENIR DE L'EUROPE	239
I/ LE RÔLE DE LA CONVENTION	239
<i>I.1) Du traité de Nice à la convention</i>	<i>239</i>
<i>I.2) Composition de la convention</i>	<i>239</i>
II/ VERS QUELLE EUROPE?	240
URBANISME : LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT ET L'ENVIRONNEMENT	241
I/ L'ADMINISTRATION CENTRALE	241
<i>A) Le ministère</i>	<i>241</i>
<i>B) Les organes interministériels</i>	<i>242</i>
II/ L'ADMINISTRATION DÉCENTRÉE	242
<i>A) Le préfet</i>	<i>242</i>
<i>B) Les services extérieurs</i>	<i>243</i>
URBANISME : LES ADMINISTRATIONS DÉCENTRALISÉES ET L'ENVIRONNEMENT	245
I/ LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE	245
<i>A) Les régions</i>	<i>245</i>
<i>B) Les départements</i>	<i>245</i>
<i>C) Les communes</i>	<i>245</i>
II/ LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE	246
<i>A) Les agences nationales</i>	<i>246</i>
<i>B) Les agences locales</i>	<i>248</i>

Indications de correction de la note relative à la fonction publique territoriale (voir cahier n° 17)

Le sujet était :

«Votre maire vient d'être élu président du centre de gestion du département de X. A partir des documents ci-joints, il vous demande de lui rédiger une note de présentation des principales réformes envisagées dans la fonction publique territoriale.»

La fonction publique territoriale évolue selon des tendances lourdes qui finissent par poser problème. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), avec l'aide du CNFPT, vient de faire la synthèse des bilans sociaux des collectivités locales et des établissements publics locaux.

De cette synthèse, il se dégage les constats suivants :

- une marge quasi incompressible de non-titulaires (un tiers environ des effectifs) et ce, malgré l'existence d'une soixantaine de cadres d'emplois, correspondant à quelque 270 métiers territoriaux, ainsi que de dispositifs de résorption de l'emploi précaire ;
- les effectifs comprennent une majorité d'agents publics relevant de la filière technique ;
- les agents de catégorie C sont les plus nombreux, ce qui dénote un sous-encadrement, spécialement dans les communes ;
- les formations initiales semblent privilégiées (en durée moyenne), au détriment de la formation continue.

Ces constats montrent qu'il existe dans la fonction publique territoriale des problèmes persistants qu'un certain nombre de rapports ont identifiés et pour lesquels des solutions ont été proposées.

Les dysfonctionnements ont été analysés dans les rapports Rigaudiat (1992) ; Schwartz (1998) ; Mauroy (2000) et Rognard (2002).

Des propositions de réformes ont été formulées dans ces mêmes rapports, ainsi qu'au cours de l'année 2002, dans le livre blanc de l'APVF et dans un document de l'AMF.

Si les principales propositions portent sur diverses étapes de la carrière d'un fonctionnaire, il est aussi proposé une rénovation des institutions de la fonction publique territoriale.

I) Les propositions relatives aux diverses étapes de la carrière d'un fonctionnaire afin de moderniser la fonction publique territoriale

A) Au niveau du recrutement

Au niveau du recrutement, l'accès par concours à la fonction publique territoriale doit rester la voie de droit commun. Cela n'empêche pas d'envisager un assouplissement des procédures dans certains cas et dans certaines filières. Le contenu des épreuves doit être adapté et la prise en compte des expériences professionnelles doit être valorisée.

La simplification des règles de recrutement sera réalisée en abaissant, voire en supprimant, les règles des seuils et en mutualisant et en assouplissant les quotas afin, qu'entre fonctionnaires du même cadre

d'emplois, les règles de promotion soient les mêmes sur l'ensemble du territoire.

B) En ce qui concerne la formation

Une fois recrutés les fonctionnaires doivent voir développer leur formation, tant initiale que continue.

La formation initiale d'application devrait concerner l'ensemble des cadres d'emplois. Pour améliorer et mettre à disposition des collectivités des cadres immédiatement opérationnels, le CNFPT devrait prendre en charge la formation initiale toutes les catégories A, avant leur entrée en fonction.

C) L'attractivité de la fonction publique territoriale

Eu égard au nombre important de fonctionnaires territoriaux à recruter dans les 15 années à venir (départs en retraite, développement de la décentralisation), il conviendrait de rendre les carrières plus attractives, en favorisant, notamment, la mobilité.

II) L'impérieux besoin de rénovation des institutions de la fonction publique territoriale

A) Redéfinir le rôle du CNFPT

A la fois organe de gestion, d'organisation de certains concours et outil de formation, il faudrait clarifier ses compétences, voire les centrer sur la formation.

B) Coordonner les centres de gestion

Cela permettrait à ces établissements publics départementaux ou inter-départementaux d'asseoir une politique de l'emploi et des concours à partir d'un niveau de mutualisation pertinent, en fonction des territoires concernés, ainsi que de développer la capacité des centres à mobiliser et à impliquer les collectivités non affiliées à une gestion commune de l'emploi public.

C) Renforcer le rôle du CSFPT

Il conviendrait de lui conférer un cadre juridique mieux défini et des pouvoirs renforcés. Il pourrait, notamment, assurer la coordination des instances de la fonction publique territoriale (CNFPT, centres de gestion, collectivités).

D) La place des élus en matière décisionnelle

Il faudrait que les élus locaux puissent être consultés sur les aspects salariaux des agents territoriaux. Les dépenses de personnel représentant plus ou moins 50 % des dépenses de fonctionnement des collectivités. Or, les négociations salariales, sur les traitements des fonctionnaires échappent totalement aux élus locaux.

Questions d'actualité 2002

Réponses au questionnaire publié dans le cahier n° 16 (p. 266)

1 - Un arrêté municipal de la ville de Paris, publié le vendredi 5 avril 2002, introduit la tolérance zéro pour les propriétaires de chiens qui sont tenus de ramasser les déjections de leur animal préféré, où que ce soit sur le domaine public.

Les contrevenants à cette réglementation sont passibles d'une amende dont le montant maximum est de :

- 11€ 22€ 38€
 150€ 450€

2 - Réunies en assemblée générale le mercredi 10 avril 2002, les 317 sociétés anonymes habitations à loyer modéré (HLM) ont décidé de se transformer en :

entreprises sociales pour l'habitat

- habitations à loyer modulé
 habitat social de qualité
 nouvel habitat social

A cette occasion, Jacques Berke, Président de la Fédération nationale des SA et Fondation d'HLM a indiqué que cette nouvelle appellation ESH abandonne le sigle HLM trop stigmatisant, et déclare « Nous voulons être des opérateurs urbains, bénéficiant comme d'autres d'avantages (financiers et fiscaux) lorsque nous intervenons dans le champ du logement social, mais soumis aux règles de droit commun dans le domaine concurrentiel ». Ces entreprises emploient 25 000 salariés et gèrent 1 760 000 logements qui accueillent 4,5 millions de personnes.

3 - A l'occasion de l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, le Conseil constitutionnel a arrêté la liste définitive des candidats en ne retenant que ceux qui ont été parrainés par au moins 500 élus. Mais auparavant, les candidats se sont fait connaître auprès du Conseil constitutionnel en désignant un mandataire financier ou en constituant une association de financement. Combien de personnes avaient effectué cette démarche ?

- 12 16 33 44

En revanche, il y a eu 16 candidats au premier tour :

21 avril et 5 mai 2002	J. CHIRAC	5 665 855	J. CHIRAC	25 540 873
	J.M. LE PEN	4 804 713		82,2
	L. JOSPEN	4 610 113		62
	F. BAYROU	1 949 170	J.M. LE PEN	5 525 906
	A. LAGUILLER	1 630 045		17,79
	J.P. CHEVENEMENT	1 518 528		13,40
	N. MAMERE	1 495 724		
	O. BESANCENOT	1 210 562		
	J. SAINT-JOSSE	1 204 689		
	A. MADELIN	1 113 484		
	R. HUE	960 480		
	B. MEGRET	667 026		
	Ch. AUBIRA	660 447		
	C. LEPAGE	535 837		
	Ch. BOUTIN	339 112		
	D. GLUSCKTEIN	132 686		
Inscrits 2 ^e tour				
41 191 009				
Suff. Exprimés 2 ^e tour				
31 066 779				

4 - Il est décédé au mois de mai 2002. Il avait été ministre sous la présidence de Georges Pompidou et il le fut aussi sous la présidence de François Mitterrand. De qui s'agit-il ?

Maurice Couve de Murville

Michel Jobert

Louis Joxe

Louis de Guiringaud

Tous les quatre ont été ministres des affaires étrangères de la Cinquième République. Michel Jobert a été ministre des affaires étrangères en 1973-1974 dans les 2^e et 3^e gouvernements de Pierre Messmer, et il a été ministre d'État, ministre du commerce extérieur de 1981 à 1983 dans le 2^e gouvernement Mauroy.

5 - Les articles 3 et 4 de la Constitution ont été complétés par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999. Un dernier alinéa a été ajouté à l'article 3 : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ; et à l'article 4, un deuxième alinéa est venu préciser : « Les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi ». Par ailleurs, l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 (modifiée et complétée en 1995 et en 2000) précise : « Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée Nationale dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué... est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats ».

Dans le cadre de ces mesures prises pour instaurer la parité, combien l'Assemblée Nationale, dont l'effectif légal est de 577, comptait de femmes lors de la proclamation des résultats des élections législatives de juin 2002 ?

- 252 186 115 71 35

Composition de l'assemblée nationale

In Bulletin de l'Assemblée Nationale n° 1 du 3 juillet 2002
Effectifs des groupes politiques au 26 juin 2002

Groupes	Membres	Apparentés		Total	Dont femmes
		Dont femmes	Dont femmes		
UMP	356	38	9	365	38
SOCIALISTE	140	22	1	141	22
U.D.F	27	3	2	29	3
COMMUNISTES ET RÉPUBLICAINS	21	4		21	4
TOTAL DES GROUPES	544	67	12	556	67
DÉPUTES N'APPARTENANT A AUCUN GROUPE				21	4
EFFECTIF ACTUEL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE				577	71
SIÈGES VACANTS					
EFFECTIF LÉGAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE				577	

5 - bis A la suite des élections législatives du mois de juin 2002, M. Jean-Louis Debré a été élu président de l'Assemblée Nationale. Quelles sont, parmi ces personnalités, celles qui l'ont précédé au perchoir ?

- M. Henri Emmanuelli 1992-1993
- M. Laurent Fabius 1988-1992 / 1997-2000
- M. Raymond Forni 2000-2002
- M. Philippe Seguin 1993-1997

6 - Dans le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, mis en place le 17 juin 2002, il y a une ministre déléguée à la parité et à l'égalité professionnelle auprès du ministre des affaires sociales. Il s'agit de :

Mme Nicole Ameline

- Mme Marie-Thérèse Boisseau
- Mme Brigitte Girardin
- Mme Claudie Haigneré
- Mme Toxia Saifi

- Mme Boisseau : Secrétaire d'État aux personnes handicapées auprès du ministre de la santé

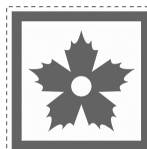
- Mme Girardin : Ministre de l'outre-mer

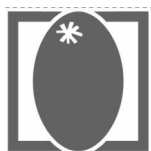
- Mme Haigneré : Ministre délégué à la recherche et aux nouvelles technologies auprès du ministre de l'Éducation nationale

- Mme Saifi : Secrétaire d'État au développement durable auprès de la ministre de l'écologie

7 - Un arrêté du 31 juillet 2002 est venu modifier l'arrêté du 24 novembre relatif à la signalisation des routes et des autoroutes. Un certain nombre d'idéogrammes y sont reproduits. Que signifie cet idéogramme :

- Parc naturel régional
- Parc national
- Réserve naturelle
- Terrain du conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- Monument historique
- Site classé





ID15a. Parc naturel régional (idéogramme type)



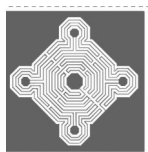
ID15c. Réserve naturelle



ID16b. Site classé



ID15b. Parc national



ID16a. Monument historique

8 - Qui a déclaré au cours de l'été 2002 : « Notre route est droite, mais la pente est forte » ?

- Laurent Jalabert à la venue de l'étape Lodève/Le Mont Ventoux d'une longueur de 221 km
- Jean-Paul II aux Journées Mondiales de la Jeunesse à Toronto

■ Jean-Pierre Raffarin dans sa déclaration de politique générale

Le 3 juillet 2002 : « Le gouvernement que j'ai l'honneur de diriger, nommé par le Président de la République, est originellement marqué par les deux grands messages de l'élection présidentielle : l'urgence d'une réponse aux attentes des citoyens et l'exigence du partage des valeurs républicaines. Dans cette situation, notre route est droite, mais la pente est forte ».

9 - Le 20 août 2002, Laurent Lafforgue, chercheur à l'Institut des hautes études scientifiques et directeur de recherche au CNRS, obtient la récompense suprême en mathématiques, il s'agit :

- Du prix Balzan
- Du prix Lasker
- De la médaille Fields**
- Du prix Nobel

Il s'agit de la médaille Fields, la plus haute distinction en mathématiques attribuée tous les 4 ans lors du congrès international des mathématiciens à des chercheurs âgés de moins de 40 ans. Fields était un mathématicien canadien qui trouvait anormal que les mathématiques ne soient pas récompensées par un prix d'audience internationale comme le Nobel. La 1^{re} médaille fut attribuée en 1936. Cinq Français l'avaient déjà obtenue : Laurent Schwartz en 1950, Jean-Pierre Serre en 1954, René Thom en 1958, Pierre-Louis Lions en 1994.

10 - Le dernier État devenu membre de l'ONU en 2002 est :

- La Cité du Vatican *L'idée d'une adhésion du Saint-siège à l'ONU vient d'être relancée par le Cardinal Sodano, Secrétaire d'État au Vatican*
- La Suisse** *En septembre 2002*
- Le Timor oriental *En mai 2002*
- Les îles Tuvalu *En septembre 2000, se situent au milieu du Pacifique avec une superficie de 26 km² et une population de 11 000 habitants*

11 - Qui a déclaré, au cours de cette année 2002 riche en événements politiques, sportifs et économiques : « Je suis traité comme n'importe quel petit patron de PME! » ?

■ M. Raymond Forni

- M. Roger Lemerre
- M. Jean-Marie Messier

Ancien président de l'Assemblée Nationale (2000-2002), il a déclaré après son échec aux élections législatives de juin 2002 : « Le moindre Secrétaire d'État conserve ses privilèges des mois, et moi, quatrième personnage de l'État, je suis traité comme n'importe quel petit patron de PME! ».

12 - Le dernier rapport du médiateur de la République, M. Bernard Stasi, a été rendu public le 2 octobre 2002. Le nombre d'affaires dont il a été saisi en 2001 a été de :

- 25 155
- 36 500
- 47 777
- 58 591**

13 - Le mardi 29 octobre 2002, M. Valéry Giscard d'Estaing, qui préside la convention sur l'avenir de l'Europe, a indiqué aux conventionnels réunis à Bruxelles qu'il souhaiterait que l'Europe ait une devise et que celle-ci soit :

- Tous ensemble ne font qu'un
- Liberté, justice, solidarité**
- L'union fait la force
- Un pour tous, tous pour un

14 - Le 30 octobre 2002, le directeur général de diffusion contrôle présentait les résultats intermédiaires pour la période 2001-2002 de la diffusion de la presse française. Quels sont les trois premiers quotidiens nationaux parmi les 10 cités ci-dessous (en diffusion France payée) ?

- Aujourd'hui la France
- La Croix
- Les Échos
- L'Équipe** 343 796
- France Soir
- Le Figaro** 354 814
- L'Humanité
- Libération
- Le Monde** 368 513
- La Tribune

15 - Les cendres d'Alexandre Dumas ont été transférées au Panthéon le 30 novembre 2002, il est le sixième écrivain qui y est entré. Quels sont les cinq qui l'ont précédé ?

- H. Bergson Prix Nobel de Littérature en 1927
- A. France Prix Nobel de Littérature en 1921
- V. Hugo En 1885
- A. Malraux** en 1906
- M. Proust
- R. Rolland Prix Nobel de Littérature en 1915
- J.-J. Rousseau** en 1794
- P. Valéry
- F.M. Voltaire** en 1791
- E. Zola** en 1908

16 - La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale créée par la loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République, maintenue et confortée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Combien y a-t-il actuellement de communautés de communes ?

- 120
 - 1515
 - 2032**
 - 2769
- 120: Nombre de communautés d'agglomération en 2002*
2165: Nombre de SIVOM en 1999 (dernier chiffre donné par la DGCL)

17 - Le sommet de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a décidé l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 25 membres à partir du mois de mai 2004. Parmi les pays cités ci-dessous, quels sont ceux qui ne font pas partie des 10 retenus ?

- Chypre
- Estonie
- Hongrie
- Lettonie
- Lituanie
- Malte
- Norvège**
- Pologne
- République Tchèque
- Roumanie**
- Slovaquie
- Slovénie

- La Norvège a posé sa candidature dès 1967 mais le peuple norvégien, consulté par référendum, a voté deux fois contre: en 1972: 53,90 % - en 1994: 52,8 %

- La Roumanie, dont l'adhésion est prévue en 2007.

18 - Lors de l'élection législative partielle des 8 et 15 décembre 2002 dans la troisième circonscription des Yvelines, qui a vu l'élection de M. Christian Blanc, quel a été le pourcentage de suffrages exprimés par rapport aux électeurs inscrits que celui-ci a recueilli au second tour ?

- 61,50 %
- 25,75 %
- 38,33 %
- 12,29 %**

Résultats du second tour dans la troisième circonscription des Yvelines:

Électeurs inscrits: 67 725
Votants: 9 281 (14,15 %)
Exprimés: 8 057 (12,29 %)
Christian Blanc: 8 057

19 - Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, après avoir été adopté par les deux assemblées en termes identiques, la révision sera définitive une fois approuvée soit par référendum, soit par le Parlement convoqué en Congrès, si le Président de la République le décide. Cette révision de la Constitution serait alors la combienième depuis les débuts de la Cinquième République ?

- 7
- 11
- 12
- 16**
- 18

« Les deux premières révisions de la Constitution ont été réalisées par d'autres procédures que celle prévue à l'article 89.

1 - La loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 a été adoptée sur le fondement de l'article 85 qu'elle a abrogé.

2 - La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, adoptée par référendum sur le fondement de l'article 11, a institué l'élection au suffrage universel direct du Président de la République.

Toutes les autres révisions abouties ont suivi la procédure du Congrès, à l'exception de la dernière, adoptée par référendum.

3 - La loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 a modifié les dates des sessions ordinaires du Parlement fixées à l'article 28.

4 - La loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 a révisé l'article 61 afin d'étendre la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, à soixante députés ou soixante sénateurs.

5 - La loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 a révisé l'article 7 afin de prévoir la situation de décès d'un candidat à l'élection présidentielle.

6 - La loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 a, d'autre part, introduit dans la Constitution les articles 88-1 à 88-4 afin de permettre la ratification du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, d'autre part, modifié l'article 2 afin de préciser que la langue de la République est le français. Elle a également modifié les articles 54 et 74.

7 - La loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 a, d'une part, révisé l'article 65 afin de renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et de modifier la désignation de ses membres, d'autre part, révisé l'article 68 et inséré des articles 68-1 et 68-2 relatifs à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

8 - La loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 a introduit dans la Constitution un nouvel article 53-1, permettant à la France de conclure des accords avec des États européens liés par les mêmes engagements en matière d'asile.

9 - La loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a étendu le champ d'application du référendum (article 11), institué une session parlementaire unique (article 28), modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire (article 26), inséré un article 68-3 relatif à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et abrogé certaines dispositions devenues désuètes.

10 - La loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a étendu la compétence du Parlement, qui vote désormais des lois de financement de la sécurité sociale (articles 34.39 et 47-1 nouveau).

11 - La loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 a créé deux nouveaux articles 76 et 77 formant un titre XIII portant dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie.

12 - La loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 a permis à la France de ratifier le traité d'Amsterdam, en révisant les articles 88-2 et 88-4 introduits pour la ratification de celui de Maastricht.

13 - La loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 a inséré un article 53-2 afin de permettre à la France de reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale instituée par le traité signé le 18 juillet 1998.

14 - La loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 a modifié les articles 3 et 4 afin de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

15 - Enfin, la loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 a révisé l'article 6 de la Constitution afin de ramener de sept à cinq ans la durée du mandat du Président de la République.

N'ont été soumis au Congrès ou au référendum, ni le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées en 1998¹, ni le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie², lui aussi adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées en 1999.

Extrait du rapport de M. René Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République n° 27 annexe du P.V. de la séance du 23 octobre 2002, p. 54-56.

1 S'inscrivant dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 1993, cette nouvelle réforme du Conseil supérieur de la magistrature poursuit un double objectif: d'une part, renforcer les pouvoirs de ce Conseil à l'égard des magistrats du parquet de manière à faire bénéficier ceux-ci de garanties constitutionnelles d'indépendance comparables à celles des magistrats du siège; d'autre part et en même temps, élargir sa composition à une majorité de personnalités extérieures à la magistrature.

2 Constitué de quatre articles, ce texte comporte, comme l'indique son intitulé, deux volets distincts: le premier tend à compléter l'article 77 de la Constitution fondant le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie pour préciser la définition du corps électoral admis à participer aux élections aux assemblées de province et au congrès (article 1^{er}); le second définit dans un nouveau titre XIV un nouveau régime constitutionnel de pays d'outre-mer en faveur de la Polynésie française (articles 2 à 4) ».

DROIT ADMINISTRATIF :

Les recours contentieux

Remarque préliminaire : L'existence, en France, de deux ordres juridictionnels conduit inévitablement le juge (judiciaire ou administratif) à examiner s'il est compétent pour juger du litige dont il est saisi. La question de la compétence du juge est donc préalable à l'examen de tout recours. S'il s'estime incompétent, le juge rejettera le recours et il appartiendra au requérant de porter sa requête devant la bonne juridiction.

I/ LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE RECOURS CONTENTIEUX

Il existe deux formes principales de recours contentieux devant la juridiction administrative le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux.

Le recours pour excès de pouvoir se définit comme le recours par lequel on demande au juge l'annulation d'une décision administrative en raison de l'illégalité dont elle serait entachée. Comme l'écrit Laferrière, c'est «un procès fait à un acte». Si l'acte est illégal, le juge prononcera son annulation.

L'acte disparaîtra alors à l'égard de tous (effet *erga omnes* lié à l'autorité absolue de la chose jugée) et sera réputé n'avoir jamais existé (effet rétroactif de l'annulation).

Le recours de plein contentieux ou de pleine juridiction consiste pour le requérant à solliciter, en plus de l'annulation éventuelle d'une décision administrative, la réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'action (ou de l'inaction) de l'administration. Le juge, s'il estime la requête fondée, pourra prononcer l'annulation de la décision litigieuse et allouer au requérant des dommages-intérêts.

A côté de ces recours, on peut également mentionner :

- le recours en interprétation qui vise à obtenir du juge qu'il explicite le sens d'un acte administratif obscur ;
- le recours en appréciation de légalité qui consiste pour le juge judiciaire à demander au juge administratif si un acte administratif est ou non entaché d'illégalité ;
- les recours exercés pour infliger des amendes aux personnes qui ont fait l'objet d'une contravention de grande voirie (contentieux de la répression).

II/ LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES RECOURS

Pour être examinés au fond, les recours contentieux doivent remplir des conditions de recevabilité qui sont de deux types : les unes concernent le recours, les autres sont relatives au requérant.

I) Conditions de recevabilité concernant le recours

a) Conditions de forme

Le juge administratif est peu exigeant quant à la forme que doit présenter le recours. Pour être recevable, le recours contentieux doit :

- être rédigé en langue française ;
- contenir le nom, l'adresse et la signature du requérant ;
- énoncer les moyens et conclusions dont il se prévaut à l'appui du recours
- être accompagné d'un timbre de 100 F (15 euros).

B) Règle de la décision préalable

Les recours doivent être formés contre une décision administrative, c'est-à-dire contre un acte

faisant grief. Cela exclut donc les recours dirigés contre :

- les actes de gouvernement ;
- les mesures d'ordre intérieur et les mesures préparatoires ;
- les avis, vœux et recommandations. Par ailleurs, aucun recours pour excès de pouvoir ne peut être exercé à l'égard des contrats qui ne peuvent faire l'objet que d'une action en responsabilité contractuelle.

En dehors de ces cas, le recours peut être formé contre une décision explicite ou implicite (c'est-à-dire liée au silence gardé par l'administration pendant un certain temps), qu'elle soit d'acceptation ou de refus.

En l'absence de décision administrative, il appartient au requérant de la provoquer. Par exemple, la personne victime d'un dommage et qui estime que l'administration en est responsable doit d'abord effectuer une demande en réparation auprès de cette administration. Elle pourra ensuite saisir le juge d'un recours contre la décision explicite ou implicite rendue par l'autorité administrative concernée.

Exception : la règle de la décision administrative préalable ne s'applique pas pour les recours formés en matière de travaux publics.

C) Conditions de délai

Pour être recevable, le recours doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Toutefois, cette règle ne s'applique pas dans trois cas :

1) Pour les décisions qui doivent être notifiées, le délai ne s'applique pas lorsque la notification ne mentionne pas les voies et délais de recours qui peuvent être formés contre la décision (article 9 du décret du 28 novembre 1983 repris à l'article R. 421-5 du Code de justice administrative).

2) En matière de travaux publics, les recours peuvent être formés sans condition de délai.

3) Dans le cadre du plein contentieux, les recours dirigés contre les décisions implicites de rejet sont toujours dispensés de délai.

Par ailleurs, le délai de deux mois peut être prorogé par l'exercice préalable, dans le délai de recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique auprès de l'autorité administrative.

Autrement dit, si un recours administratif est présenté dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de publication de la décision, le délai de recours contentieux est interrompu et ne commencera à courir qu'à compter de la date où l'autorité administrative aura rendu sa décision (explicite ou implicite) sur la demande formulée.

A noter que, dans certains cas, un recours administratif préalable est obligatoire avant l'exercice de tout recours contentieux. Si ce recours administratif n'est pas mis en œuvre, le recours juridictionnel ultérieur sera déclaré irrecevable (par exemple, en cas de refus de communication d'un document administratif, le recours contentieux doit être précédé d'une demande d'avis portée devant la Commission d'accès aux documents administratifs).

D) Conditions relatives au requérant

Pour que sa requête soit recevable, le requérant doit avoir la capacité à

agir en justice. Il doit en outre démontrer qu'il a intérêt à obtenir l'annulation de l'acte litigieux.

1) La capacité à agir

Certaines personnes sont privées du droit d'ester en justice. Parmi les personnes physiques, sont incapables d'agir les mineurs non émancipés et les majeurs placés sous sauvegarde de justice, en raison de l'altération de leurs facultés mentales ou de condamnations pénales emportant leur interdiction légale. Quant aux institutions et aux groupements, ils doivent avoir la personnalité morale pour être capables d'agir en justice.

2) L'intérêt donnant qualité à agir

Le requérant doit avoir intérêt à obtenir l'annulation de la décision dont la légalité est contestée. L'appréciation de l'intérêt à agir est faite de manière souple par le juge administratif.

L'intérêt peut être patrimonial ou purement moral. Il peut être celui d'une personne physique, comme d'une personne morale (par exemple, une société a intérêt à agir contre une décision affectant son existence ou ses statuts).

Il peut également être un intérêt collectif (un syndicat, une association ont intérêt à agir pour défendre les intérêts qu'ils représentent).

L'intérêt doit être légitime : le recours est irrecevable s'il est exercé pour la sauvegarde d'une situation irrégulière ou immorale.

III/ LE DÉROULEMENT DE L'INSTANCE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Avant d'être jugés (II), les recours font l'objet d'une instruction par la juridiction saisie (I).

I) L'instruction

Elle a pour objet de préparer le prononcé du jugement. L'instruction se caractérise par trois aspects :

- Elle est tout d'abord une procédure écrite : elle se fait par la rédaction et l'échange des mémoires des parties. Lors de l'audience, il est possible de présenter des observations orales pour expliciter les mémoires déposés. Mais si le requérant développe oralement des moyens juridiques nouveaux, ceux-ci ne seront pas pris en considération par le juge ;
- Elle est ensuite une procédure inquisitoriale, c'est-à-dire qu'elle est dirigée exclusivement par le juge et non par les parties. Notamment, c'est le juge qui organise les échanges de mémoires, impartit les délais de réponse et décide des mesures d'instruction qui doivent être prononcées.
- Enfin, c'est une procédure contradictoire : tous les éléments de l'affaire sont portés à la connaissance de l'ensemble des parties afin que celles-ci puissent les discuter.

II) Le jugement

Le juge est tenu de juger les recours dont il est saisi. Mais il se prononce dans la limite des conclusions qui ont été déposées devant lui et ne peut statuer au-delà de ce qui lui est demandé. On dit qu'il ne peut statuer *ultra petita*.

Dans certaines hypothèses, le juge ne se prononce pas sur les conclusions dont il a été saisi :

- en cas de non-lieu à statuer : c'est-à-dire lorsque l'objet du litige a disparu (par exemple, le défendeur a donné satisfaction au requérant en lui

allouant la somme qu'il réclamait ou en retirant la décision litigieuse) ;

- en cas de désistement : lorsque le requérant manifeste clairement sa volonté d'abandonner l'instance ;

Quand il statue sur le fond du litige, le juge a la possibilité de rejeter le recours s'il estime les conclusions du requérant irrecevables ou non fondées. S'il accueille favorablement les conclusions du demandeur, ses pouvoirs varient selon la nature du recours :

- en cas de recours pour excès de pouvoir, le juge ne peut qu'annuler la décision litigieuse,
- en cas de recours de plein contentieux, le juge peut en plus de l'annulation de la décision, allouer des dommages-intérêts. D'un point de vue formel, le jugement comprend toujours trois parties :
- les visas qui reprennent les moyens et conclusions des parties et indiquent les textes applicables,
- les considérants qui sont les motifs de droit et de fait par lesquels le juge fonde sa décision,
- le dispositif qui constitue la décision rendue par la juridiction.

Les délais de jugement sont relativement longs (de deux ans à deux ans et demi, en moyenne). Pour remédier à cette lenteur qui peut avoir de graves conséquences, il est prévu des procédures d'urgence.

IV/ LES PROCÉDURES D'URGENCE

L'exercice d'un recours contentieux contre une décision administrative ne suspend pas l'exécution de cette décision. Dès lors, il peut arriver qu'au moment où le jugement intervient, la décision ait produit tous ses effets et parfois des effets irrémédiables (par exemple, il est assez rare que l'illégalité d'un permis de construire conduise à la démolition de la construction). Par conséquent, il est nécessaire de prévoir des procédures permettant au juge de statuer rapidement, afin de préserver l'efficacité du recours exercé par le requérant.

La loi du 30 juin 2000, complétée par le décret du 22 novembre de la même année, étend les pouvoirs du juge de l'urgence. Cette réforme d'ensemble est surtout centrée sur la juridiction de première instance.

On peut distinguer différentes catégories de procédures d'urgence :

1) Le référé-instruction (art. R 531 C. just. adm.)

Il permet au juge de « prescrire toutes mesures utiles d'expertise ou d'instruction » telles que enquêtes ou vérifications administratives.

Exemple : lors de l'exécution de travaux publics, des désordres affectant un immeuble apparaissent. A la demande de la collectivité locale, M. X, expert judiciaire est désigné par le tribunal administratif avec notamment pour mission de constater les dommages et d'en déterminer l'origine.

2) Le référé-conservatoire (art. L 521-3 et suiv. C. just. adm.)

Trois conditions cumulatives sont ici requises. Positivement, l'urgence est liée à la nécessité de prévenir une situation irréversible et l'utilité relève de la sauvegarde ou de la protection d'un droit du demandeur. Négativement, le non-obstacle à l'exécution d'une décision administrative doit faire échec à l'utilisation de cette procédure pour servir de substitut au référé-suspension.

3) Le référé provision (art. R 541-1 et suiv. C. just. adm.)

Il permet au juge d'accorder au créancier sur requête distincte, une provision, c'est-à-dire une fraction de la somme à laquelle il peut prétendre lorsque « l'obligation n'est pas sérieusement contestable ». (ex. : en matière de responsabilité hospitalière, lorsque la faute a été commise, CAA Nancy, 2 avril 1992, Centre hospitalier d'Auxerre, Rec CE 1216). Il n'est désormais plus requis, pour présenter une requête de ce type, d'avoir sollicité une demande d'indemnisation au fond.

4) Le référé injonction (art. L 521-2 C. just. adm.)

« Saisi d'une demande... justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public... aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave

et manifestement illégale.»

La loi du 30 juin 2000 vise ici la voie de fait et la protection des libertés d'aller et venir, d'association, syndicale... Le juge qui peut imposer des obligations positives ou négatives à l'administration «se prononce dans un délai de quarante-huit heures».

5) Les référés particuliers

Le référé précontractuel (art. L. 551-1 et 551-2 C. just. adm.): Avant la signature du contrat et face aux manquements aux obligations de publicité et/ou de mise en concurrence, le juge peut suspendre la passation d'une convention ou supprimer certaines de ses clauses.

Le référé audiovisuel (art. L 553-1 C. just. adm.): Il est destiné à faire assurer le respect des obligations imposées par le législateur du 30 septembre 1986 (liberté de communication).

Le référé fiscal (art. L 552-1 et L 552-2 C. just. adm.) Rappel des dispositions du Livre des procédures fiscales.

6) Le référé-suspension (art. L 521-1 C. just. adm.)

La loi du 30 juin 2000, dans un souci de simplification et d'efficacité, a supprimé la «suspension provisoire d'exécution» et a remplacé le «sursis à exécution» par une procédure unique.

L'introduction d'un recours pour excès de pouvoir ne paralyse pas la décision querrellée. Pour éviter que celle-ci soit annulée, alors qu'elle aurait produit ses effets (exemple: demande d'annulation d'un permis de construire relative à un immeuble achevé), l'auteur d'un recours a parfois intérêt à joindre à sa requête principale une action sollicitant la suspension de l'acte administratif, positif ou négatif, contesté.

Deux conditions doivent être cumulativement réunies:

- l'«urgence» - appréciée *in concreto* - qui s'attache à l'utilité réelle pour le justiciable d'obtenir une décision rapide, protectrice de ses droits, remplace le «préjudice difficilement réparable»,
- le «moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision» remplace le «moyen sérieux»; la jurisprudence dira s'il s'agit d'un simple changement terminologique ou, au contraire, d'une modification plus profonde (la simple suspicion de l'illégalité devrait permettre au magistrat d'accéder à l'argumentation du requérant).

Même lorsque ces deux conditions sont réunies, le prononcé du référé-suspension reste une faculté pour le juge (CE, 13 février 1976, Association de sauvegarde du quartier Notre Dame de Versailles, Rec. CE 100). Mais cette décision, souvent invoquée, constitue une position de principe.

La suspension prononcée a pour effet de stopper l'exécution de la décision en cause dès notification (dans les 24 heures de son prononcé) à son auteur. Elle n'est nullement limitée dans le temps et prend fin soit à l'expiration du délai qu'a pu fixer le juge, soit avec la notification du jugement intervenu au fond, sur la légalité de l'acte attaqué.

La requête en suspension doit obligatoirement être accompagnée d'un recours au fond.

Les pouvoirs du juge des référés statuant en urgence (mesures conservatoires, injonction, suspension) sont exercés selon de nouvelles règles procédurales qui ne s'appliquent pas aux autres mesures de référé, toujours régies par des dispositions qui leur sont propres.

La loi a rendu obligatoire la mise en place, pour chaque affaire, d'un calendrier de procédure. Le juge des référés devra, dès la présentation de la requête, déterminer la date de l'audience ainsi que les modalités de la procédure contradictoire:

- l'oralité des débats;
- le juge unique, chef de juridiction ou magistrat expérimenté (grade de premier conseiller et ancienneté minimale de deux ans pour les tribunaux et les cours);

- la dispense des conclusions du commissaire du gouvernement;
- l'exonération du droit de timbre;
- la dispense d'avocat pour le référé-injonction; le référé-suspension obéit aux mêmes règles que celles de l'instance au fond en matière d'assistance et de représentation;
- les voies de recours.

Les décisions prises par le juge des référés ne peuvent être contestées que devant la Haute-Assemblée.

7) Le constat (art. R 531-1 C. just. adm.)

Il tend à la constatation de faits matériels (état des lieux, conditions d'hospitalisation d'un malade...), sous le contrôle d'un expert désigné par ordonnance du Président du tribunal administratif. Cette procédure contradictoire constitue un moyen de sauvegarde de la preuve. La requête peut être présentée sans ministère d'avocat.

8) Le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite des étrangers à la frontière (art. L 776-1 et R 776-1 et suiv. C. just. adm.)

Les jugements sont ici rendus par le président du tribunal administratif, ou son délégué, sans conclusions du commissaire du Gouvernement. La requête - exceptionnellement suspensive - doit être enregistrée au greffe (du tribunal dans le ressort duquel siège le préfet auteur de l'acte) dans les 24 heures suivant la notification de l'arrêté. À compter de l'heure d'enregistrement, le magistrat dispose de 48 heures pour statuer. Le jugement prononcé à l'audience (publique) est communiqué sur place aux parties. Le préfet et l'étranger ont un délai d'un mois pour interjeter appel devant le Conseil d'État, mais la procédure n'est pas suspensive.

V/ LES VOIES DE RECOURS

Deux voies principales de recours sont ouvertes contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs: l'appel et le pourvoi en cassation.

I) L'appel

Il est porté en principe devant les cours administratives d'appel. Dans certains cas, toutefois, c'est le Conseil d'État qui est compétent pour se prononcer: litiges relatifs aux élections municipales et cantonales, recours en appréciation de légalité, requêtes dirigées contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

L'appel doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

II) Le pourvoi en cassation

Il est formé devant le Conseil d'État et a pour objet de vérifier que la décision rendue en dernier ressort est conforme au droit. Il n'est pas destiné à faire juger une nouvelle fois l'intégralité de l'affaire: le juge de cassation ne fait qu'apprécier si la règle de droit a été correctement appliquée ou non.

Le Conseil d'État peut rejeter le pourvoi ou casser la décision et renvoyer le litige devant la juridiction qui a statué ou devant une autre juridiction. Il peut également, si l'intérêt d'une bonne administration le justifie, régler lui-même le litige.

DROIT ADMINISTRATIF :

L'acte administratif unilatéral

L'administration dispose pour agir de deux types d'actes juridiques : le contrat qui est un acte plurilatéral fruit d'un accord entre l'administration et les personnes privées et l'acte unilatéral.

Ce dernier doit son nom à la façon dont il est élaboré. Les destinataires de l'acte n'interviennent pas dans le processus, l'acte leur sera par conséquent imposé. C'est en cela que l'acte unilatéral traduit les prérogatives exorbitantes du droit commun qui caractérise l'action de l'État et de son administration. L'acte administratif unilatéral se caractérise donc par un régime juridique particulier pour autant sa définition ou ce que l'on appelle parfois sa théorie n'en est pas moins délicate.

I/ LA THÉORIE DE L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL

L'acte administratif unilatéral peut se caractériser par son auteur, par son contenu ou par sa forme.

A) L'auteur de l'acte

En principe l'auteur de l'acte administratif est une personne publique mais dans un certain nombre de cas ce peut être une personne privée.

a) Les personnes publiques

Si en principe l'auteur d'un acte administratif est une personne publique pour autant tous les actes de toutes les personnes publiques ne sont pas des actes administratifs.

1) L'exclusion des personnes publiques non-administratives

Le Conseil d'État a exclu de la catégorie : acte administratif, les actes législatifs et les actes réglementaires.

- Les actes législatifs

Les actes émanant des organes législatifs ne sont pas de la compétence du juge administratif (*CE 6 nov. 1936 Arrighi*). Une seule exception doit être relevée : les actes du parlement concernant uniquement le personnel des assemblées. Le juge administratif pourra donc les contrôler.

Mais, les actes édictés par les autorités administratives sur habilitation législative sont des actes administratifs. (*CE 6 déc. 1906 Compagnie des chemins de fer et autres, CE 24 nov. 1961 Fédération nationale des syndicats de police*). Toutefois, les ordonnances de l'article 92 sont de nature législative (*CE 12 fév. 1960 Sté Eky*) ainsi que les décisions de l'article 16 quand elles interviennent dans une matière législative (*CE 2 mars 1962 Rubin de Servens*)

- Les actes juridictionnels

Les actes du service public de la justice ne relèvent pas du juge administratif. (*TC 27 nov. 1952 Préfet de la Guyane*). Mais, ceux qui concernent l'organisation et le fonctionnement des juridictions sont des actes administratifs (*CE 17 avr. 1953 Falco et Vidailac*).²

2) L'exclusion de certains actes d'autorités administratives

Certains actes d'autorités administratives ne sont pas considérés comme acte administratif par le juge :

- les actes de Gouvernement

C'est une vieille théorie selon laquelle les actes relatifs aux relations entre le Gouvernement et le Parlement ainsi que ceux concernant les relations entre la France et les gouvernements étrangers et les organisations internationales et plus largement les rapports internationaux de la France. (*CE 19 fév. 1875 Prince Napoléon*). Récemment le Conseil d'État a restreint le domaine de l'acte de Gouvernement par le recours à la théorie de l'acte détachable. (*CE 15 oct. 1993 Colonie royale de Hong-Kong*)

- les actes de gestion privée

Les décisions non réglementaires relatives à la gestion du domaine privé (*CE 23 juil. 1931 Dame Grand d'Esnon*) ne sont pas des actes administratifs, de même que les décisions non réglementaires qui ont trait à la gestion des Services publics industriels et commerciaux.

b) Les personnes privées

La situation ici est exactement inverse. Exceptionnellement leurs actes peuvent être administratifs.

Dans un premier temps, le Conseil d'État a reconnu que des personnes qui n'étaient ni publiques ni privées pouvaient édicter des actes administratifs dans la mesure où elles étaient chargées d'une mission de service public (*CE 31 juil. 1942 Monpeurt, CE 2 avril 1943 Bouguen*).

Par la suite, le Conseil d'État a admis que l'acte d'une personne privée exerçant une mission de service public comportant des prérogatives de puissance publique, présentent le caractère d'acte administratif (*CE 13 janv. 1961 Magnier*).

Enfin, l'acte d'une personne privée gérant un service public à caractère industriel et commercial est un acte administratif s'il est relatif à l'organisation du service. (*TC 15 janv. 1968 Époux Barbier*).

B) Le contenu de l'acte

En principe, l'acte administratif est normateur, mais ces normes peuvent être générales ou individuelles.

a) Décision exécutoire et mesures d'ordre intérieur

1) Les décisions exécutoires

Certains actes modifient l'ordre juridique, ils sont désignés par le terme classique en droit administratif de décision exécutoire car l'exécution de ces actes est obligatoire sans autres formalités. Ces actes produisent des effets de droit, ils « font grief » et par conséquent ils peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

2) Les mesures d'ordre intérieur

Plusieurs types d'actes ne sont pas destinés à modifier les droits et les obligations des administrés. C'est la raison pour laquelle on les appelle généralement des mesures d'ordre intérieur. On peut les classer en plusieurs catégories :

- les circulaires

Elles permettent aux chefs de services de rappeler à leurs subordonnés les principales dispositions en vigueur et la manière de les mettre en œuvre. Par conséquent elles ne modifient pas l'ordre juridique. La loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux actes administratifs prévoit leur publication. Toutefois la circulaire qui ajouterait par inadvertance ou non des prescriptions et des dispositions nouvelles serait considérée comme circulaire à caractère réglementaire et deviendrait ainsi un acte administratif (*CE Ass. 29 janv. 1954 Institution Notre-Dame de Kreisker*).

- les directives internes

Il s'agit de circulaires qui en cas de pouvoir discrétionnaire énumèrent des critères à prendre en considération en vue de la prise de décision. Le juge refuse de les considérer comme des actes administratifs. Toutefois, l'administré peut attaquer la décision prise par l'administration en invoquant la directive qui n'aurait pas été suivie. Mais l'administration n'est jamais tenue de suivre mécaniquement la directive. (CE 11 déc. 1970 *Crédit foncier de France*).

b) Actes réglementaires et actes individuels

1) Les actes réglementaires

Certains actes ont une portée générale et impersonnelle il s'agit d'actes réglementaires. Ces actes précisent par exemple l'organisation des services ou encore fixent les règles statutaires d'un corps de fonctionnaire. Comme ces règles sont générales et impersonnelles l'acte réglementaire a une multitude de destinataires non précisés qui peuvent être l'ensemble des administrés ou seulement une catégorie d'entre eux.

2) Les actes individuels

Les actes individuels n'ont au contraire comme destinataires que des personnes nommément désignées. Qu'il s'agisse d'une seule personne ou de plusieurs. L'exemple type étant l'acte de nomination d'un fonctionnaire, mais ce peut être aussi un acte accordant une autorisation ou la refusant à telle personne.

C) La forme de l'acte

L'acte administratif unilatéral se caractérise par sa forme générale et par celle de ses différents éléments.

a) Décisions explicites et implicites

1) Les décisions explicites

Ces actes sont les plus courants, ils expriment par écrit la volonté de leur auteur. C'est le cas des décrets, arrêtés ministériels, ou non, bref de tous les actes formels c'est-à-dire la presque totalité des actes de l'administration.

2) Les décisions implicites

le silence de l'administration pendant deux mois vaut décision implicite de rejet. Mais, certaines décisions implicites peuvent aussi avoir un effet positif c'est-à-dire accepter une demande. C'est le cas en matière de permis de construire.

b) Les éléments de l'acte

Les actes administratifs comportent certains éléments qui jouent un rôle important.

1) Les visas

Les visas sont les textes en vertu desquels l'acte est pris, ils donnent donc ainsi la base juridique de l'acte. L'apposition des visas est une chose importante car elle est à la fois un moyen pour l'administration de contrôler la régularité de ses actes, et un moyen pour l'administré de vérifier la régularité de ceux-ci.

2) Les motifs

Ce sont les faits qui justifient la décision. Pendant longtemps, l'administration n'était pas obligée de motiver ses actes. La loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs impose à l'administration une telle obligation pour toutes les décisions individuelles défavorables et depuis la loi du 17 janvier 1986 pour les refus d'autorisation. Mais trois exceptions à la règle sont prévues: lorsque la loi prévoit le secret, quand l'acte est pris en urgence et enfin s'il s'agit de décisions implicites.

IV/ LE RÉGIME DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Par régime juridique, il faut entendre les règles qui s'appliquent à l'élaboration de l'acte, à son exécution ainsi qu'à son application dans le temps.

A) Élaboration

Les actes administratifs sont élaborés par les autorités administratives souvent en informant le ou les destinataires mais aussi de plus en plus en sollicitant les avis d'organismes divers.

Ainsi se développent des procédures contradictoires et des procédures consultatives.

a) Les procédures contradictoires

Comme souvent, la jurisprudence du juge administratif a été relayée par des textes.

1) La jurisprudence du Conseil d'État

Le Conseil estime que toute mesure qui a le caractère d'une sanction doit faire l'objet d'une procédure contradictoire: l'intéressé doit pouvoir connaître ce qu'on lui reproche (CE 5 mai 1944 *Dame veuve Tromper-Gravier*).

2) Le décret du 28 novembre 1983

Ce texte relatif aux relations entre l'administration et les usagers prévoit que toutes les mesures défavorables à leurs destinataires ou dérogeant à une réglementation ne peuvent être prises qu'à l'issue d'une procédure contradictoire.

b) Les procédures consultatives

L'administration peut être amenée à solliciter plusieurs types d'avis.

1) L'avis consultatif

Dans cette hypothèse, l'avis doit être demandé par l'autorité administrative, mais il ne la lie pas.

2) L'avis obligatoire

Ici, l'autorité administrative est obligée de consulter l'organisme prévu et doit prendre une décision conforme soit à son propre projet de décision, soit à l'avis de l'organisme consulté.

3) L'avis conforme

Dans ce dernier cas l'administration est obligée de prendre une décision conforme à l'avis de l'organisme consulté ou de renoncer à son projet.

B) Exécution

Si l'acte administratif unilatéral a force exécutoire en raison du privilège du préalable il ne fait pas nécessairement l'objet d'une exécution forcée.

a) Le privilège du préalable

Cette expression signifie que la décision a force obligatoire par elle-même, qu'elle est obligatoire pour ses destinataires dès son édicton contrairement à la plupart des actes des personnes privées. Ceux-ci, ne sont obligatoires qu'en vertu d'une décision de justice. C'est la raison pour laquelle on parle de privilège du préalable. Mais pour autant cela ne veut pas dire que l'autorité de la chose décidée soit équivalente à l'autorité de la chose jugée. En effet, la décision de l'administration peut être remise en cause devant le juge: le recours de l'administré n'a pas d'effet suspensif. Ce privilège peut être remis en cause par le biais du

sursis à exécution demandé par l'administré au juge, mais il est accordé de manière parcimonieuse et souvent tardive.

b) L'exécution forcée

Si, comme nous venons de le voir la décision administrative à force exécutoire cela ne veut pas dire que l'administration peut recourir à la force pour exécuter ses décisions. L'exécution forcée (le recours à la force) est en effet l'exception. Le Tribunal des conflits l'a rappelé et a précisé les cas dans lesquels ce recours est possible. (TC 2 déc. 1902 *Société Immobilière Saint-Just*). Le premier est l'urgence que le juge vérifie bien sûr, le second est l'absence de procédure légale. Souvent des textes prévoient des procédures en vue de faciliter l'exécution qu'il s'agisse de sanctions pénales ou administratives si c'est le cas il ne pourra y avoir exécution forcée. Le recours abusif à l'exécution d'office peut engager la responsabilité de l'administration, et l'annulation des mesures prises. Elle peut même constituer une voie de fait - en portant atteinte à une liberté fondamentale ou au droit de propriété - et relever de la compétence du juge judiciaire (CE 8 avril 1961 *Dame Klein*).

C) Application dans le temps

Deux questions symétriques se posent ici : celle du début c'est-à-dire l'entrée en vigueur, celle de la fin de l'acte.

a) L'entrée en vigueur

1) La publicité

Les actes administratifs existent dès leur signature par leur auteur. Cela signifie par exemple qu'un recours peut être intenté contre l'acte dès sa signature. Mais les actes administratifs ne sont opposables aux administrés qu'à compter du moment où ceux-ci peuvent en avoir connaissance. L'entrée en vigueur des actes est donc conditionnée par leur publicité, mais celle-ci est assurée de manière variable selon les types d'acte. Les actes réglementaires doivent être publiés soit au Journal Officiel pour les décrets, soit dans les divers bulletins des ministères ou dans certains recueils d'actes administratifs. S'agissant des actes individuels il faut distinguer deux cas. Quand ils imposent des obligations, ils ne sont

opposables qu'après notification qui s'effectue le plus souvent par simple lettre. Pour les autres actes, ils entrent en vigueur dès leur signature.

2) La non-rétroactivité

C'est un principe général du droit (CE 25 juin 1948 *Société du journal l'Aurore*) qui s'inspire de l'article 2 du Code Civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Cela signifie qu'un acte administratif ne peut pas s'appliquer à des situations antérieures à son édicition. Mais, un acte administratif peut s'appliquer à des situations juridiquement constituées avant son édicition.

b) La fin de l'acte

Deux hypothèses doivent être envisagées.

1) L'abrogation

Par l'abrogation d'un acte administratif, ses effets pour l'avenir disparaissent, mais ses effets passés subsistent. L'abrogation est décidée par l'autorité administrative qui distingue selon qu'il s'agit d'actes réglementaires ou non.

- Actes réglementaires :

Quand ils sont irréguliers non seulement ils peuvent, mais ils doivent l'être en vertu du décret du 28 novembre 1983. S'ils sont réguliers ils peuvent être abrogés par l'autorité qui a édicté l'acte en vertu du principe du parallélisme des formes.

- Actes non-réglementaires :

Si l'acte est créateur de droit l'abrogation est impossible à moins que la loi ne le prévoit. En revanche, si l'acte n'est pas créateur de droit, l'abrogation est possible, à condition de respecter le principe du parallélisme des formes.

2) Le retrait

Le retrait d'un acte consiste dans l'annulation de celui-ci, ce qui suppose un effet rétroactif puisque celui-ci est censé n'avoir jamais existé.

Sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision (CE, ass., 26 oct. 2001, M. Ternon).

SOCIAL :

La politique de la ville

Définir la politique de la ville est un exercice périlleux, autant sans doute que définir son objet, la ville elle-même. Née à la fin des années 70 d'un constat, d'une urgence plutôt – la cristallisation des problèmes sociaux dans des banlieues éloignées des centres villes, sous-équipées et mal desservies par les transports collectifs –, ses appellations mouvantes – politique des villes ou de la ville, politique des quartiers, etc. – témoignent autant de changements de cap que de renouvellements de l'appréhension, de la compréhension de la pathologie urbaine.

L'expression même de «*Cités dortoirs*», péché originel de l'urbanisme des années 60¹, illustre l'enjeu, la richesse et donc la complexité de la problématique. Accoler la Cité – concentration de citoyens – au dortoir – lieu de repos autant que de chahut – stigmatise l'assouplissement de la ville et de ses habitants. L'objectif de la politique de la ville, c'est le réveil de la Cité, c'est résoudre dans un même élan les problèmes qui se posent à elle comme ceux qu'elle pose.

Noble ambition, construite avec le temps davantage que révélée, mais dont les résultats laissent sur sa faim. Sans doute parce qu'entre l'illusion d'une vérité émergeant du terrain et celle de l'expertise centralisée, l'équilibre reste à trouver.

Ainsi, dès 1995, la Cour des comptes soulignait que l'organisation administrative et le dispositif budgétaire de la politique de la ville étaient inadéquats sur de nombreux points. En 2000 et 2001, après un nouvel examen de cette politique publique, la Cour relevait de nouveau que «*les objectifs de la politique de la ville demeurent souvent imprécis, tant au plan national que local et observe que le dispositif contractuel, qui permet de mettre en œuvre les partenariats locaux, est devenu particulièrement complexe. Elle suggérerait également des adaptations permettant aux services concernés de l'État de mener une véritable action interministérielle et de développer une réelle démarche de projet, tout en souhaitant que le contenu et les moyens, notamment financiers, de la politique de la ville soient définis plus précisément. Enfin, elle relevait que l'évaluation des résultats de la politique de la ville reste difficile à réaliser, faute d'objectifs précis et de systèmes d'information adaptés.*»

I/ LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

I.1) 1977-1984 : l'émergence de la problématique de la ville

L'urbanisme des années cinquante à 70 est une des causes de la crise de la cité, la crise économique en est pour le moins un déclencheur. La création en 1977 d'un comité interministériel «*habitat et vie sociale*» (HVS), acte fondateur de la politique de la ville, souligne, si besoin était, cette relation de cause à effet. Destinée à prendre en charge le financement par l'État des contrats conclus entre la commune, les propriétaires de HLM et l'État lui-même, ce dispositif marquera durablement par sa dimension expérimentale – les actions sont ciblées sur des sites pilotes – la philosophie des politiques à venir. Elle en définit le champ – réduire les inégalités spatiales et sociales – et une méthode, transversale et au plus proche du terrain.

L'embrassement, en 1981, du quartier des Minguettes à Lyon souligne pourtant l'échec d'une politique qui reste, malgré ses ambitions, trop bureaucratique et encore trop centrée sur l'urbanisme au détriment de la

dimension sociale. Cette prise de conscience se concrétisera dans le programme «*développement social des quartiers*» (DSQ) et la Commission nationale qui en prend la charge. L'approche élargit son champ à l'ensemble des questions sociales tout en ciblant davantage les populations défavorisées. Dans la foulée, en 1982, les missions locales sont mises en place, de même que «*l'opération Prévention Été*» qui préfigure ce que sera le programme «*Ville-Vie-Vacances*» (VVV). Le ministère de l'éducation nationale instaure les zones d'éducation prioritaire (ZEP) la même année alors que le Centre National de Prévention de la Délinquance (CNPD) voit le jour en 1983.

La décentralisation de la politique de la ville évolue ensuite au rythme des lois de décentralisation avec l'inscription des programmes DSQ (près de 150 quartiers concernés) dans les contrats de plan Etat-Région.

I.2) 1984-1998 : l'institutionnalisation par le haut

En 1984, la création d'un comité interministériel des villes (CIV) confirme la vision transversale qu'ont les pouvoirs publics de la politique de la ville, mais aussi l'importance croissante qu'ils lui accordent. Le décret du 16 juin 1984 définit ses fonctions «*définir, animer et coordonner les politiques relevant de la responsabilité de l'État destinées à favoriser la solidarité sociale en ville, à lutter contre l'insalubrité et à développer l'innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine*». La nomination en décembre 1990 d'un ministre chargé de la politique de la ville (Michel Delebarre) parachève ce processus d'institutionnalisation, institutionnalisation commandée en grande partie il est vrai, par les événements de Vaux-en-Velin. Entre-temps, en 1988, c'est le Conseil national de la ville qui est créé.

Le temps des sites pilotes et de l'expérimentation est passé. Lui succède une période de formalisation et de généralisation, rythmée par la loi d'orientation pour la ville (LOV, 1991) et la loi de dotation de solidarité urbaine (Loi DSU, 1991).

Cette dernière met en place un mécanisme de péréquation entre communes² qui illustre un changement d'orientation de première importance : la politique de la ville ne peut agir efficacement si elle ne prend pas en compte l'environnement des quartiers en difficulté, si elle ne les réintroduit pas dans un territoire plus large. La solidarité instaurée par la loi DSU est l'expression de la prise de conscience d'une responsabilité partagée et la réaffirmation d'une communauté de destin. Car si la politique de la ville a permis d'ouvrir les yeux sur les problèmes des villes, elle a aussi stigmatisé ses quartiers les plus difficiles.

Il n'en demeure pas moins que la politique qui s'engage reste concentrée sur quelque 400 sites difficiles sur lesquels une multitude de moyens (création du Fond interministériel pour la Ville en 1994) et de dispositifs sont engagés : convention de quartier, Grand Projet Urbain (GPU, 1992), contrat de ville (1993), etc.

La figure centralisatrice de ministre de la ville ne parvient pas, en tout cas pas suffisamment, à faire sauter le verrou d'une politique publique sectorielle où chaque ministère a son mot à dire, verrouillage paradoxalement renforcé par le partage des compétences entre collectivités territoriales. Malgré la nomination de sous-préfets chargés de la ville, l'émergence de chefs de projets sur les contrats de ville, les moyens de la politique de la ville se diluent dans un manque de coordination au niveau local. Pire, à la logique de projets initiés par le bas – le terrain – et financés par le haut – l'échelon administratif – se substitue une logique de guichet : c'est l'opportunité d'obtenir un financement qui fait office de méthode comme d'objectif.

I.3) 1996-1998 : Le retour du terrain par l'économique.

Le gouvernement Juppé, arrivé au pouvoir dans le sillage des élections présidentielles, va mettre en place une démarche dont la logique est la suivante : il s'agit d'une part de clarifier l'application territoriale de la politique de la ville et d'en concentrer les moyens, de revenir au plus près du terrain d'autre part.

Mais ce retour au terrain ne peut être mis sur le même plan que l'approche sociale des origines, il s'agit d'un retour teinté de libéralisme qui compte sur l'économique et l'initiative individuelle pour résoudre les problèmes sociaux.

Le Pacte de relance pour la ville de 1996, «*plan Marshall pour les banlieues*», se présente avant tout comme un programme d'incitations économiques – pour l'essentiel des dérogations fiscales et sociales – à la reprise d'activité dans les quartiers. Il ne s'agit plus d'agir directement sur les exclus, mais de les toucher indirectement en favorisant l'activité économique, et particulièrement les employeurs potentiels. Les décrets sur la géographie prioritaire dessinent un zonage de la ville où l'application des contrats de ville (conclus pour 5 ans) et les mesures induites varient selon la nature des problèmes.

Des dispositifs de sécurité³ visant établir un climat de confiance propice à la reprise d'activité s'appliquent à l'ensemble des zones urbaines sensibles (ZUS). Les ZUS (on en compte plus de 700) sont définies par rapport aux déséquilibres existant entre emplois et habitats. Parmi ces ZUS, on distingue :

- Les zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones confrontées à des difficultés concernant leur situation dans l'agglomération, leurs caractéristiques économiques et commerciales. Ces zones bénéficient d'un traitement privilégié : exonérations de l'impôt sur les bénéfices, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe professionnelle et des cotisations sociales⁴.
- Les zones franches urbaines (ZFU). Ce sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, qui ont été définis à partir sur la base d'un taux de chômage élevé, une forte proportion de non diplômés, la jeunesse de sa population et le potentiel fiscal par habitant. Plus de 40 zones bénéficient ainsi de mesures fiscales et sociales dérogatoires⁵ et de dispositifs spécifiques portant sur le logement et les services publics.

Ce zonage, forme de discrimination positive plutôt bien accueillie lors de sa mise en œuvre, s'est révélé difficile à évaluer. Ainsi, le gouvernement Jospin avait-il décidé, en 1999, de ne pas reconduire le dispositif ZFU en raison d'un coût trop élevé. Le nouveau ministre délégué à la ville et à la rénovation, Jean-Louis Borloo, a non seulement annoncé, le 11 décembre 2002, la réactivation des 44 ZFU zones franches urbaines existantes, mais aussi l'extension du dispositif à 40 nouvelles zones à partir de 2004.

II/ LA POLITIQUE DE LA VILLE AUJOURD'HUI

II.1) Le contrat de ville au cœur du processus

Avec la remise du rapport de Jean-Pierre Sueur, «*Demain, la ville*» à Martine Aubry en février 1998, l'ensemble de la politique de la ville est remis en cause. Ce rapport entend tirer les enseignements des expériences précédentes.

Malgré d'importants moyens⁶, la situation des quartiers visés s'est dégradée. La logique de guichet a résisté au zonage et les dispositifs sont encore trop nombreux⁷. La répartition des ressources financières locales est évidemment défavorable aux zones les plus touchées, inégalité que

ne parvient pas à corriger la DSU. Pire, le mécanisme de contingentement contingent communal pèse davantage sur les communes socialement défavorisées⁸. La mixité sociale, ambition de la LOV de 1991, ne progresse pas, les quartiers restent relativement dépourvus en services publics et isolés du reste de la ville.

De plus, le zonage et le mécanisme d'aides indirectes qu'il enclenche – exonération dans les ZFU, prime aux fonctionnaires dans les ZEP – ne permettent pas d'impliquer suffisamment les habitants. Faire venir l'extérieur dans le quartier ne suffit pas. En résumé, la politique de la ville se cherche un pilote, un porteur de projet qui sache à la fois tirer parti des instruments qui existent, impliquer la population et réinsérer le quartier dans la ville, tant en termes d'emplois, de sécurité, d'éducation que d'infrastructures.

La nouvelle génération de contrats de ville du XII^e plan (2000-2006) devient donc le vecteur, centralisateur et décentralisé, des moyens et de la mise en œuvre de la politique de la ville. Ainsi, certains financements européens, dont la DATAR et la DIV assurent la répartition en France, sont réservés aux seuls contrats de ville. Entre-temps, ce renouveau de la gouvernance urbaine – pour utiliser un terme en vogue – est préparé par la nouvelle loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire (LOADT de 1999, dite loi Voynet) et la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement de 1999).

Dans le principe, il s'agit de prendre le contre-pied du zonage, accusé d'avoir segmenté la ville et brisé les chaînes de la solidarité urbaine. La mise en place de communautés d'agglomération établit une solidarité fiscale entre les communes, élargit la palette des compétences – développement économique ou équilibre social de l'habitat – et réinscrit les quartiers dans l'espace urbain. La LOADT cherche, avec les contrats d'agglomération conclus avec l'État, à établir une solidarité descendante dans les domaines du développement économique et de la cohésion sociale, de l'aménagement, de l'urbanisme, du transport, etc. Dans ce cadre, les contrats de ville constitueront le volet social des contrats d'agglomération lors de leur signature.

A la suite des dernières élections nationales, le Président de la République a annoncé que «*la politique de la ville et sa composante de rénovation urbaine étaient, avec la sécurité, la justice, l'éducation et l'intégration, une priorité nationale afin de maintenir la cohésion nationale dans notre République*». La traduction de cette volonté, environ 370 millions d'euros pour le budget de la Ville et de la Rénovation urbaine, sont déclinées, pour 2003, de la façon suivante :

- «*Prévention et sécurité : 50 millions d'euros*
- Lien social et services publics : *prise en charge par l'État de 80 % du salaire des adultes relais, chargés de missions de médiation, participation des habitants à la vie de leur quartier, l'amélioration de l'accès aux soins ou de l'accueil des services publics des quartiers concernés, contrats éducatifs locaux, programme ville, vie, vacances, opération école ouverte : 140 millions d'euros*
- Renouvellement urbain : *A travers les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU) : requalification urbaine des espaces publics et réaménagement des abords des immeubles : 95 millions d'euros*
- La revitalisation économique : *mise en œuvre d'équipes emploi-insertion, fonds de revitalisation économique (FRE) : 31 millions d'euros*
- Animation de la politique de la ville : *conception, impulsion, coordination et expertise : 55 millions d'euros*»

II.2) Les acteurs institutionnels des contrats de ville

Les contrats de ville constituent un point de rencontre entre des services publics déconcentrés et des collectivités locales. En tant que tels, ils sont co-pilotés par le préfet et le maire ou le président d'agglomération.

La politique de la ville est une priorité des contrats de plan État-Région signés par les préfets de Région et les Régions. Ces dernières, comme les

départements d'ailleurs, sont amenées à agir sur leurs compétences propres, respectivement la formation professionnelle et l'aide sociale. Quant aux Préfets de Régions, ils ont en charge le choix des sites éligibles et la répartition des budgets.

Ce sont ensuite les préfets de département qui prennent le relais en signant les contrats de ville au nom de l'État. Ils sont aidés par les sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville. Les services déconcentrés de l'État mobilisent par ailleurs les politiques des différents ministères, notamment :

- Pour le compte du Ministère de l'emploi et de la solidarité, il s'agit de gérer les emplois jeunes, le programme Trace (Trajectoire d'Accès à l'emploi), les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi), la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions avec notamment la taxe sur les logements vides, les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins, le soutien au développement ou à la création d'activité dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine⁹, la lutte contre les discriminations à l'emploi et au logement auprès des populations issues de l'immigration, etc.
- Pour le compte de l'Éducation nationale, il s'agit de coordonner le programme «nouvelles chances» mis en place dans les ZEP avec les Contrats éducatifs locaux (CEL).
- Pour le compte du ministère de la Justice, il s'agit de gérer les Maisons de justice et du droit, l'aide aux victimes, etc.
- Pour le compte du ministère de l'Intérieur, il s'agit d'articuler les contrats locaux de sécurité (CLS) avec la police de proximité, les opérations de prévention en direction des jeunes, etc.
- Pour le compte du ministère de l'Équipement, il s'agit de la mise en place de la loi SRU¹⁰ des programmes locaux de l'habitat, de la lutte contre l'habitat insalubre et de la réhabilitation du parc social, etc.
- Pour le compte du ministère de la fonction publique, il s'agit notamment de la mise en des maisons de services publics.
- Enfin pour le compte du secrétariat d'État à l'Outre-mer, il s'agit de la lutte contre l'habitat insalubre, les difficultés économiques et sociales, l'exclusion et de la gestion des financements européens.

A ceux-là, il faut ajouter, les agents locaux de service publics (enseignants, travailleurs sociaux, postiers...), les personnels des offices HLM, les acteurs économiques, le secteur associatif, bref la population locale dont la participation est une des priorités des contrats de ville du XII^e Plan.

La politique du logement du nouveau gouvernement

Le budget 2003 prévoit une baisse d'environ 300 millions d'euros le logement social, ce qui devrait porter la dépense à 7,2 milliards d'euros en 2003. Le ministre de l'Équipement Gilles de Robien, justifie cette baisse en soulignant que ses prédécesseurs inscrivaient des aides pour construire 70 000 à 80 000 HLM par an au budget mais seuls 45 000 à 55 000 logements sociaux étaient effectivement réalisés. Quoi qu'il en soit, ce sont seulement 54 000 HLM qui sont inscrits au budget et l'on peut craindre que l'objectif ne soit plus respecté qu'auparavant. Par ailleurs, les allocations destinées aux ménages les plus modestes pour le paiement des loyers sont revalorisées au minimum légal, à savoir 2 % alors que les loyers augmentent de plus de 3 % dans le parc privé et de 2 % dans les HLM¹¹.

Parallèlement ou en contrepartie selon les points de vue, de cette politique restrictive, la démolition-reconstruction de 12 000 logements HLM dans les cités dégradées est inscrite au budget. Le ministre de la Ville, Jean-Louis Borloo, prépare pour 2003 "plan de bataille global de résolution de la crise urbaine [...] dont l'objectif sera sans commune mesure avec ce qui existe actuellement". D'une durée de 4 à 5 ans, ce plan devrait être financé dans un premier temps par les fonds propres des HLM, les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts ou le 1 % logement.

II.3) Les dispositifs complémentaires

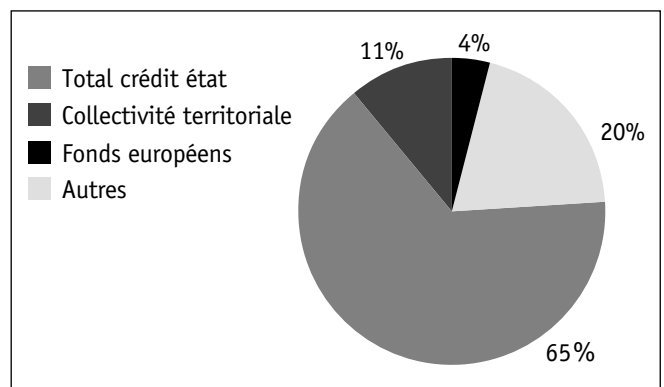
Le contrat de ville n'est donc pas un contrat de plus, c'est un cadre d'actions et de mises en cohérence. Il intègre notamment les CLS et les CEL :

- Le CEL a vocation à organiser les activités des jeunes hors des temps scolaires : activités sportives, culturelles et de loisirs. Le projet éducatif local des contrats de ville élargit la perspective aux questions de scolarisation, de transports scolaires, d'implantation d'un établissement, à l'information etc. Il a pour objet de fédérer l'ensemble des responsables de l'action éducative, et plus particulièrement de coordonner la politique de la ville et la politique de l'éducation prioritaire du ministère, plus précisément les ZEP et les nouveaux réseaux d'éducation prioritaire (REP).
- Les CLS constituent eux le volet prévention et sécurité des contrats de ville. Elaborés au sein des conseils communaux de prévention de la délinquance, ils sont signés au moins par le maire, le préfet et le procureur. La signature du président du conseil général et du recteur d'Académie est encouragée.

Par ailleurs deux programmes complémentaires ont été mis en œuvre.

- Le programme de renouvellement urbain comprend 50 grands projets de ville (GPV) et 60 opérations de renouvellement urbain (ORU). Un milliard d'euros lui sera consacré sur la période 2000-2006. Les GPV s'appliquent aux communes les plus en difficulté et sont inscrits dans les contrats de plan État/Région. Leur nombre est limité, l'idée étant de mener des opérations financièrement lourdes, au-delà des moyens des contrats de ville classique, et ayant un impact aussi rapide que durable : restructuration du bâti, implantation de services publics et collectifs, désenclavement des quartiers, etc. Les GPV se substituent au GPU dont la mise en œuvre s'est avérée complexe et décevante, car trop centrée sur l'urbanisme. Les ORU viennent également en complément de l'investissement urbain des contrats de ville, mais sur des sites ou des projets de moindre importance que ceux des GPV.
- Quant au programme de revitalisation économique, il repose sur un fonds de revitalisation économique (FRE, 87 millions d'euros en 2002) destiné à soutenir la création d'entreprises dans les quartiers ou à l'insertion professionnelle.

Figure 1 : L'origine des fonds consacrés à la politique de la ville



Enfin, il faut citer les fonds structurels européens et les programmes d'initiative communautaire – les PIC. Si leur importance financière peut paraître négligeable, leur criblage et la structuration qu'ils impriment à l'ensemble de la politique de la ville leur donnent un rôle majeur. Les premiers ont vocation à réduire les inégalités entre les régions européennes. En tant que tels, ces fonds sont inégalement répartis. Cette ambition se décline en trois objectifs :

- **Objectif 1** : Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement¹¹. En France, seules les régions d'outre-mer

sont concernées. Sur la période 2000-2006, ils bénéficieront de plus de 3,2 milliards d'euros, soit environ 21 milliards de francs.

• **Objectifs 2 :** Reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle. Les fonds distribués selon cet objectif sont répartis selon un découpage géographique défini par la DATAR et approuvé par la commission européenne: 18,7 millions de citoyens français au plus pour une dotation totale de 5,4 milliards d'euros (35,5 milliards de francs), dont une partie vient en complément des politiques de la ville.

• **Objectifs 3 :** adaptation et modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi. Il s'applique à l'ensemble du territoire national et s'articule au plan national pour l'emploi. Les PIC ont un caractère plus expérimental et insistent notamment sur la diffusion des expériences et des bonnes pratiques et sur la participation des citoyens. En ce qui nous concerne ici, il s'agit des PIC Urban II, qui prennent le relais des PIC Urban¹². Ils sont dédiés « à la régénération économique et sociale des zones urbaines ». En raison notamment des questions de financement agricoles, le nombre de sites accordés à la France dans cette nouvelle génération de PCI est limité à 7. En sus des critères d'éligibilité fixés par la commission européenne – au moins 20 000 habitants, fort taux de chômage, forte proportion de jeunes et d'immigrés, etc.-, le gouvernement a décidé de limiter cette possibilité aux seuls signataires de contrat de ville. Les actions éligibles à ce programme vont de la régénération du bâti, de l'aide à l'emploi ou à la création d'entreprise en passant par la lutte pour l'exclusion, le soutien aux nouvelles technologies, aux transports urbains, etc.

III/ AU-DELÀ DE LA VILLE

Il est évidemment encore trop tôt pour tirer un bilan de cette nouvelle orientation de la politique de la ville ou pour lui prédire plus de réussite que ses devancières. Elle a au moins le mérite, comme ses devancières du reste, de poser les questions et de rechercher une cohérence globale. La question de la citoyenneté urbaine, de ses droits et de ses devoirs, est évidemment centrale, plus que jamais même dans la mesure où les dernières années de croissance économiques n'ont par réduit l'acuité des problèmes. Destinée à disparaître avec son objet, le mal-être des banlieues, la politique de la ville a pour le moins gagné en espérance de vie.

Synthèse des recommandations de la Cour de comptes

1 - Accroître la pertinence et la fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique. A cette fin, il conviendrait dès que possible :

- de remédier aux insuffisances persistantes de la connaissance des moyens financiers qu'elle mobilise effectivement en améliorant significativement le « jaune budgétaire » annexé à la loi de finances annuelle;
- de donner à la mise en œuvre et au suivi de cette politique interministérielle, dont il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer le coût global pour l'État, un cadre approprié, conforme à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui conduira à établir le budget de l'État par programme et mission;
- de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente les caractéristiques physiques et sociales des quartiers concernés en rapprochant méthodiquement les informations disponibles de toutes origines, dans le respect des obligations légales de confidentialité.

2 - Dans la perspective stratégique essentielle d'un prompt « retour au droit commun », assigner aux accords conclus entre les différents partenaires concernés par la politique de la ville des objectifs précis et quantifiés et mettre en place dès l'origine un dispositif de suivi permettant un pilotage fin des démarches entreprises pour les atteindre et une évaluation objective de leurs effets.

3 - Mettre le ministère de la ville en situation d'assurer son rôle interministériel de pilotage, d'animation et de coordination, par un positionnement et des moyens d'action adéquats. A cette fin accroître l'efficacité et la rigueur de gestion de la délégation interministérielle à la ville en formalisant davantage tant les axes stratégiques de son action que son organisation et ses modalités de fonctionnement et en développant en son sein des procédures de contrôle interne plus exigeantes.

4 - Créer des outils juridiques de coopération permettant aux différents partenaires concernés (État, régions, départements, communes, voire établissements publics) de mettre en commun, pendant une période de temps déterminée, les politiques menées dans les domaines qui relèvent de leur compétence et les crédits qu'ils y consacrent dans une véritable démarche de projet.

5 - Favoriser la mobilisation du potentiel de la démocratie participative pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique de la ville, en simplifiant résolument les relations des différents acteurs publics concernés avec les associations, souvent petites, qui l'incarnent, en adaptant à la fragilité de ces dernières les modalités des concours financiers qui leur sont apportés, enfin en mettant en place un dispositif efficace de contrôle et d'évaluation a posteriori de leurs actions.

Les recommandations ainsi posées par la Cour des comptes dépassent le seul domaine de la politique de la ville. C'est bel et bien le renouvellement de l'action publique qui est en jeu: démocratie de proximité et initiative citoyenne, partage des compétences entre collectivités locales, explosion des politiques sectorielles. Le principe subsidiarité, traité avec quelque ironie lors de la construction européenne, trouve ici tout son sens. Après le rejet en bloc du centralisme au profit de la vérité du terrain, c'est la recherche de l'échelle idoine, du niveau pertinent d'action et de décision qui est en jeu.

1) *Il ne faut pas oublier que les grands ensembles ne furent pas si mal accueillis, offrant pour une frange importante de la population un confort domestique dépassant leurs espérances. Par ailleurs, les villes nouvelles qui leur ont succédé n'ont pas mieux résisté à la crise urbaine.*

2) *Des communes riches (potentiel fiscal > moyenne et proportion de logements sociaux < moyenne) vers les communes « pauvres » (potentiel fiscal < moyenne et au moins 11 % de logements sociaux)*

3) *Augmentation à 10 000 du nombre de jeunes appelés effectuant leur service dans ces quartiers, affectation de 4 000 policiers supplémentaires et redéploiement de 800 policiers expérimentés pour des missions d'ilotage; création d'unités éducatives pour les délinquants mineurs et multirécidivistes*

4) *Ces exonérations sont soumises à conditions.*

5) *Sous conditions et plafonnements, exonération des taxes professionnelle et foncière, exonération de l'impôt sur les bénéfices dans la limite de 400 000 F, exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les entreprises installées ou s'installant. En cas d'embauche, une personne sur cinq doit être originaire du quartier.*

6) *En 1997, les crédits d'État consacrés spécifiquement à la ville représentent 1,4 milliards de francs, le FIV dispose d'un budget de 710 millions.*

7) *Crédits spécifiques ville, FIV, Fonds Social Urbain, crédits affectés à la prévention de la délinquance, crédits européens, crédits du Fonds d'action sociale (FAS), etc.*

8) *Ce contingentement vient d'être réformé à la suite de la mise en place de la CMU.*

9) *Dont la pratique est révisée et « moralisée » par la nouvelle loi SRU (Solidarité et solidarité urbaine)*

10) *Cette loi vient encore renforcer la coopération intercommunale en instaurant des schémas de cohérence territoriale (SCOT) susceptibles de s'imposer aux communes récalcitrantes, remplace les Plans d'occupation des sols (POS) par des Plans Locaux d'urbanisme qui incorporent la notion d'aménagement durable et instituent un prélèvement sur les communes dont le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % du nombre de logements résidentiels*

11) *Niveau de vie inférieur à 75 % du niveau de vie européen moyen*

12) *Les sites qui en bénéficient ne peuvent prétendre aux fonds structurels, notamment au fond social européen.*

ACTUALITÉ: La Convention sur l'avenir de l'Europe

Avec l'échec, ou du moins le semi-échec du traité de Nice, dans la perspective d'un élargissement de l'Union européenne à 25 membres, un élargissement sans commune mesure avec ce que l'on a pu connaître auparavant, devant l'instabilité du contexte géopolitique, l'Europe doit relever des défis de taille: politique agricole commune et politique d'aide aux régions, place de l'Union dans les négociations internationales, politique de sécurité face au terrorisme mais aussi capacité d'intervention dans les crises européennes.

Dans ces domaines comme dans d'autres, l'élargissement présente un risque évident de paralysie. C'est à la Convention sur l'avenir de l'Europe, rebaptisée Convention européenne que revient la tâche de préparer la marche en avant de l'Europe, de lui donner le cadre institutionnel qui permette de répondre aux ambitions affichées.

I/ LE RÔLE DE LA CONVENTION

I.1) Du traité de Nice à la convention

Signé le 26 février 2001, le traité de Nice avait pour objectif de réformer le fonctionnement des institutions européennes, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne. Certaines avancées sont indéniables:

- Ainsi, dès 2005, la **Commission européenne** ne sera plus composée que d'un seul commissaire par État. Le nombre total de commissaires étant plafonné à 27, un système de rotation égalitaire devra être instauré en cas de besoin. Quant au président de la commission, ses pouvoirs seront renforcés.
- Dans le cadre du **Conseil des ministres**, les voix attribuées à chaque État seront pondérées en fonction de la population. Chaque État pourra demander, lors d'un vote, que la majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population de l'Union.
- Le **parlement** voit son rôle affirmé avec notamment l'extension du nombre de députés de 626 à 732, avec une répartition fixée pour les États membres et pour les pays candidats.
- La **Cour des comptes** sera composée d'un national de chaque État membre et pourra se constituer en chambres pour adopter rapports ou avis. Le **Comité économique et social**, et le **Comité des régions** comprendront au plus 350 membres. Pour ce dernier, les membres devront être soit des élus locaux soit politiquement responsables devant une assemblée élue. Les membres de chacune de ces instances seront nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, conformément aux propositions faites par les États membres.

Le Conseil européen

Réuni au moins deux fois par an, dans l'État membre qui assure la présidence du Conseil de l'Union, le Conseil européen se compose des chefs d'État ou de gouvernement des Quinze et du président de la Commission européenne. C'est lui qui définit les orientations politiques générales de l'Union européenne.

Mais ces résultats, et les réactions de l'époque tant dans la presse européenne qu'au niveau des politiques en témoignent, ne sont pas à

la hauteur des défis. C'est pourquoi le Conseil européen, réuni à Laeken en décembre 2001, a convoqué une Convention sur l'avenir de l'Union européenne. Elle a pour mission de préparer la prochaine Conférence intergouvernementale dans le domaine du développement de l'Union: répartition des compétences entre l'Union et les États, entre les différentes institutions de l'Union, renforcement de la légitimité démocratique, etc. Le travail de la Convention – un rapport doit être présenté par son Président à chaque Conseil européen – s'organise en trois phases: une période de consultation et d'identification des attentes des Européens, une période d'analyse comparative des premières propositions pour finir par une période de synthèse et d'élaboration des recommandations.

I.2) Composition de la convention

La Convention sur l'avenir de l'Europe a tenu sa séance inaugurale le 28 février 2002. Son président, Valéry Giscard d'Estaing, a dès le départ affiché son ambition en soulignant que la Convention pourrait être amenée « à exprimer le cas échéant une préférence, voire articuler sa propre proposition ».

Le président est entouré de deux vice-présidents (Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene) pour organiser le travail de 66 membres. En sus du Présidium, il faut compter:

- 15 représentants des gouvernements (un par État membre) ;
- 30 membres des parlements nationaux (2 par État membre),
- 16 membres du Parlement européen et 2 représentants de la Commission (Michel Barnier et Antonio Vitorino).
- 26 représentants des 13 pays candidats à l'adhésion qui ne disposent du droit de vote au contraire des précédents.

Le Comité économique et social avec trois représentants, le Comité des régions avec six représentants, les partenaires sociaux avec trois représentants et le médiateur européen participent aux travaux de la Convention en tant qu'observateurs.

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne est l'émanation des États membres. Les différents ministres y sont représentés selon l'ordre du jour. La présidence est tournante, avec renouvellement tous les six mois. Le Conseil partage avec le Parlement européen l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir budgétaire. Il coordonne la politique économique générale ainsi que la coopération policière et judiciaire. Dans le domaine international, il conclut les accords au nom de la Communauté, définit et met en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sur la base des orientations définies par le Conseil européen.

Ce n'est pas la première fois que l'Europe décide de recourir à ce type de dispositif. La première Convention ainsi mise en place avait permis d'élaborer une charte des droits fondamentaux dont chacun se félicite. Mais la méthode et les objectifs affichés ici ne garantissent pas une même réussite. D'abord parce qu'on touche de près à une constitution européenne qui viendrait se placer au-dessus des constitutions nationales. Ensuite parce que l'enjeu est clairement compris par les différents acteurs et que les représentants de la société civile comptent bien se faire entendre. Mais après tout, cette transparence et les débats qui doivent en suivre sont au cœur même du processus.

Le Parlement européen

Renouvelé tous les cinq ans au suffrage universel direct (depuis 1979), le Parlement européen constitue la représentation démocratique de plus de 370 millions de citoyens européens. L'Allemagne compte 99 députés, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie 87 chacune. Au total, 626 députés siègent une semaine par mois au Parlement de Strasbourg. Ils sont regroupés dans des formations politiques paneuropéennes (Parti populaire européen, Parti socialiste européen...) représentant les grandes tendances politiques

Le Parlement exerce trois fonctions essentielles :

- **législative** (partagée avec le Conseil) : adoption des lois européennes (directives, règlements, décisions)
- **budgétaire** (partagée avec le Conseil) : adoption du budget dans son intégralité et en dernière instance, possibilité de modifier les dépenses.
- **démocratique** : approbation de la désignation des membres de la Commission, pouvoir de censure de la commission, contrôle politique de l'ensemble des institutions.

Cette ouverture, l'obligation de rendre des comptes aux électeurs ont obligé les membres de la convention à se dégager des premières déclarations d'intention, toutes assez convenues. Il en va d'ailleurs de la légitimité même de la Convention dès lors qu'elle aura à présenter ses propositions à la conférence intergouvernementale. Pour autant, la multiplication des origines des membres s'accompagne d'une multiplication des clivages : politiques, nationaux et même institutionnels. Et les premières sessions en témoignent, le travail risque d'être long et tumultueux avant d'aboutir à la présentation d'un texte juridique qui serve de base à une nouvelle Europe. D'autant que le texte retenu devra faire l'objet d'un large consensus dans la mesure où la convention, ne s'apparentant pas à un parlement, ne sera pas amenée à voter.

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de la Communauté et vérifie la légalité et la régularité des recettes et dépenses du budget communautaire. Elle compte à ce jour quinze membres (un par État membre), nommés par période de six ans renouvelables par le Conseil statuant à l'unanimité.

Le **Comité économique et social** est composé de 222 représentants des différentes catégories économiques et sociales (entre 6 et 24 membres par État). Son avis n'est que consultatif

Le **Comité des régions**, issu du traité de Maastricht, est également un comité à caractère consultatif dont les représentants sont des élus locaux

II/ VERS QUELLE EUROPE ?

En octobre 2002, Valéry Giscard d'Estaing, a présenté aux 105 conventionnels un avant-projet de traité constitutionnel de 18 pages, «une architecture, c'est-à-dire de la place des articles et des sujets traités dans le texte», le projet final devant être présenté aux gouvernements à

la mi-2003. D'ores et déjà, il est possible d'identifier certaines tendances, d'autant qu'en quelques mois, les modifications ont peu de chance d'être radicales. L'équilibre entre les partisans d'une Europe fédérale et les tenants de l'intégrité nationale est affiché dans un premier article qui affirme «une Union d'États européens, conservant leur identité nationale, qui coordonnent étroitement leurs politiques au niveau européen, et qui gèrent, sur le mode fédéral, certaines compétences communes» Face aux réactions positives, y compris en Grande Bretagne, Valéry Giscard d'Estaing est déjà occupé à trouver un nom à la nouvelle Europe: Communauté européenne, Union européenne, États-Unis d'Europe, Europe unie -, une Europe qui dotée d'une «personnalité juridique» gagnerait ainsi le droit de représenter ses membres dans les instances internationales. Une double nationalité pourrait alors être érigée: nationale et européenne.

Pour contrebalancer cette dimension fédéraliste, le principe de subsidiarité serait affirmé par un article 8 qui prévoit que «toute compétence non attribuée par la Constitution à l'Union demeure de la compétence des États membres». La liste des compétences exclusives ou partagées étant clairement précisées, le risque d'impérialisme de l'union serait circonscrit, d'autant que les parlements nationaux disposeraient d'un droit d'alerte en cas de débordement.

La politique de l'Union devrait y gagner en cohérence et en lisibilité démocratique puisqu'aux trois «piliers» classiques - politiques communautaires, politique étrangère et de sécurité et coopération judiciaire et policière -, se substituerait un socle unique. Si celui-ci demeure à préciser, la «possibilité d'instituer le "Congrès des peuples d'Europe"» et l'élection d'un président du Conseil européen sont, malgré les controverses, dans l'air du temps. Toutefois, même si l'article 43 prévoit que les membres de l'Union partagent les mêmes valeurs et s'engagent à les poursuivre en commun, les articles 45 et 46 assureraient pour chaque État la liberté d'une «suspension des droits d'appartenance à l'Union en cas de constatation d'une violation des principes et valeurs de l'Union de la part d'un État membre» et «la possibilité d'établir la procédure de retrait volontaire de l'Union à la décision d'un État membre».

On le voit, le texte est ambitieux et répond par avance à une question qui était posée à la Convention: l'Europe doit se doter d'une constitution. Toutefois, l'équilibre entre fédéralisme et entités nationales reste à préciser au-delà de la seule déclaration d'intention, à savoir définir une «Union d'États européens conservant leur identité nationale, qui coordonnent étroitement leurs politiques au niveau européen, et qui gèrent, sur le mode fédéral, certaines compétences communes».

Si l'on peut imaginer que les droits fondamentaux du citoyen européen affirmés par une nouvelle constitution s'inspireront largement de l'actuelle Convention européenne des droits l'Homme, d'autres points restent encore largement obscurs.

Au titre des compétences de l'Union, le principe de subsidiarité ne manquera pas de poser des problèmes tant l'expérience a montré la difficulté de hiérarchiser l'efficacité de l'Europe de celle des nations. Une réflexion qui devrait également toucher la répartition des compétences entre les institutions européennes: quels pouvoirs et quels champs d'action respectifs pour le Parlement européen, la Commission ou le Conseil de l'Europe? Est-ce à un éventuel Président de l'Europe de commander l'exécutif, son pouvoir étant contrebalancé à la fois par le principe de subsidiarité et par un pouvoir législatif au niveau européen?

URBANISME: Les administrations d'Etat et l'environnement

L'action de l'État en matière d'environnement passe par l'administration centrale et par l'administration déconcentrée

I/ L'ADMINISTRATION CENTRALE

Elle se compose bien sûr du ministère, mais aussi de nombreux organes interministériels.

A) Le ministère

Le ministère de l'environnement n'existe que depuis 1971. C'est, en effet, le décret du 27 janvier 1971 qui a créé le ministère de la protection de la nature et de l'environnement, confié à Robert Poujade. Le ministère tel qu'il existe aujourd'hui est fort différent de celui-ci, bien qu'il ait évolué lentement.

Conçu au départ, plutôt comme une simple structure de coordination que comme une structure de gestion, il a souvent été relégué au statut de secrétariat d'État ou de ministère délégué soit auprès du Premier ministre ou d'autres ministres. Depuis 1992, le ministère de l'environnement est devenu autonome. Ses différents titulaires (Ségolène Royal, Michel Barnier, Corinne Lepage, Dominique Voynet et Yves Cochet et actuellement Roselyne Bachelot-Narquin ont donné au ministère sa véritable stature actuelle.

Les problèmes de l'environnement sont désormais pris en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable, la nouvelle appellation qui succède à celle de «ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement» souligne son orientation plus globale tant sur le plan national qu'international. Cette orientation est également soulignée par la création d'un secrétariat d'État au développement durable dirigé par Tokia Saïfi. Le ministère a donc vu ses compétences s'élargir au fur et à mesure que ses structures se transformaient.

a) L'élargissement des compétences

C'est le décret n° 97-715 du 11 juin 1997 qui précise les attributions du ministre.

Il veille à la qualité de l'environnement, à la protection de la nature et à la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et des nuisances.

A cette fin, il exerce un certain nombre d'attributions ponctuelles et contribue à l'élaboration d'un certain nombre de politiques:

Attributions ponctuelles

- il est responsable des actions de protection des paysages et des sites
- il veille à la protection du littoral et de la montagne
- il assure la police et la gestion de la chasse et de la pêche en eau douce
- il assure la police de l'exploitation des carrières ainsi que la protection, la police et la gestion des eaux, à l'exception de la gestion du domaine public fluvial affecté à la navigation et de la police y afférente
- il exerce les attributions relatives à la préservation de la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre;
- il assure la coordination des actions concernant la prévention des risques majeurs d'origine technologique ou naturelle
- il est également chargé de favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement ainsi que de proposer les mesures propres à améliorer la qualité de la vie.

Elaboration et mise en œuvre de politiques

- il élabore et met en œuvre conjointement avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la politique en matière de sûreté nucléaire, y compris en ce qui concerne le transport des matières radioactives et fissiles à usage civil
- il est associé à la détermination et à la mise en œuvre de la politique d'utilisation rationnelle des ressources énergétiques et de développement des énergies renouvelables;
- il participe à la détermination et à la conduite de la politique en matière d'urbanisme, d'équipement, de transports et de grandes infrastructures
- il participe à la détermination de la politique d'aménagement de l'espace rural et de la forêt et de la politique de la santé en tant que cette dernière est liée à l'environnement
- il propose toute mesure destinée à développer les industries et services de l'environnement

b) La réorganisation des structures

1) Les structures internes

Depuis le décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 le ministère comprend cinq directions:

- la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales
- la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
- la direction de l'eau
- la direction de la prévention des pollutions et des risques
- la direction de la nature et des paysages

Le Service de l'inspection générale de l'environnement (SIGE) a été créé en 2001, de même qu'un Institut de formation de l'environnement (IFORE)

2) Les structures externes

Le ministère assure la coordination des actions menées en faveur de l'environnement, à ce titre, il peut utiliser un certain nombre de services.

Il a autorité sur la direction de la sûreté des installations nucléaires conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il dispose:

- du Conseil général des ponts et chaussées, de la direction du personnel et des services, de la direction des affaires financières et de l'administration générale, de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme
- de la direction des affaires économiques et internationales et de la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, placés sous l'autorité du ministre de l'équipement, des transports et du logement
- du Conseil général des mines, de la direction générale de l'administration et des finances et de la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, placés sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
- du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, de la direction de l'espace rural et de la forêt et de la direction générale de l'administration, placés sous l'autorité du ministre de l'agriculture et de la pêche.
- de la direction de l'énergie et des matières premières, placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

3) Le secrétariat d'Etat

Le décret no 2002-968 du 9 juillet 2002 a précisé les attributions et les services dont dispose la secrétaire d'Etat. Elle exerce, par délégation de la ministre, les attributions de celle-ci relatives au développement durable, tant sur le plan interne qu'international. A ce titre, elle veille à l'intégration des objectifs du développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, elle connaît de toutes les affaires que la ministre lui confie.

Les services dont elle dispose pour remplir ses missions sont essentiellement l'inspection générale de l'environnement, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales ainsi que la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Elle peut également disposer de la mission interministérielle de l'effet de serre.

B) Les organes interministériels

a) Les organes interministériels généraux

1) Le comité interministériel pour l'environnement

Le décret du 3 mars 1993 lui confie le soin de définir, d'animer et de coordonner la politique conduite par le Gouvernement dans le domaine de la qualité de la vie.

Présidé par le Premier Ministre, il réunit les ministres dont les attributions interfèrent avec l'environnement.

2) Le conseil général des ponts et chaussées

C'est un organisme ancien dont les compétences ont été élargies à l'environnement depuis 1979. En son sein avait été créée une section Patrimoine naturel elle a été remplacée en 1979 par la section Aménagement et environnement.

b) Les organes interministériels spécialisés

1) La mission interministérielle de l'eau

Elle est composée de représentants des ministères exerçant des responsabilités dans le domaine de l'eau.

Elle examine tous les projets de textes portant sur les problèmes de l'eau, élaborés par les ministères concernés.

La Direction de l'eau exerce le secrétariat de la Mission interministérielle de l'eau, selon les termes du décret du 11 janvier 1994.

2) La mission interministérielle de l'effet de serre

Créée en 1992, la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) est rattachée au Premier Ministre tout en étant placée à la disposition de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui conduit les délégations françaises dans les négociations européennes et internationales sur le sujet.

La commission interministérielle de l'effet de serre, quant à elle, a vu son statut renforcé par sa transformation en réunion de ministres; elle a été réunie pour la première fois le 27 novembre 1998 sous la présidence du Premier Ministre.

Ses actions portent essentiellement sur la préparation des positions que la France doit défendre au niveau international auprès des instances concernées, sur la présentation de ses positions dans les réunions d'experts gouvernementaux, sur l'identification des mesures propres à permettre à notre pays d'atteindre ses objectifs et sur le suivi de leur mise en œuvre.

3) Le comité interministériel de la sécurité nucléaire

Mis en place par le décret n° 75- 713 du 4 août 1975, le comité coordonne les actions destinées à la protection des personnes et des biens contre les dangers, les nuisances, et les gênes de toute nature résultant de la création, du fonctionnement, de l'arrêt des installations nucléaires

et pour la conservation, le transport, l'utilisation, la transformation de substances radioactives.

4) Le comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs

Il a été créé par décret du 5 février 2001. Il est présidé par le Premier ministre et, par délégation, par le ministre chargé de l'environnement. Il est composé des ministres de la Défense, de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, de l'Équipement des Transports et du Logement, de l'Agriculture, de la Recherche, de l'Économie, de l'Environnement et des secrétariats d'Etat à l'Outre mer et au Logement. Il s'appuie sur un conseil d'orientation comprenant des élus, des personnalités qualifiées et les représentants des ministres.

Le comité a pour mission de contribuer à la définition de la politique de prévention des risques naturels majeurs. Il développe ses travaux notamment selon trois axes principaux: la connaissance des risques (surveillance, prévision, information préventive); la gestion des sols (PPR) et la réduction de la vulnérabilité; l'analyse et l'expertise). Il donne un avis sur le rapport du délégué aux risques majeurs.

Le secrétariat de ces deux instances est assuré par le Délégué aux Risques Majeurs.

II/ L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE

L'État peut agir localement par l'intermédiaire de son administration déconcentrée. Son rôle s'est accentué avec le temps. Elle est constituée par le préfet bien sûr et par les services extérieurs des ministères.

A) Le préfet

Le préfet de région comme le préfet de département jouent un rôle important.

a) Le préfet de région

1) Pouvoir généraux

Depuis la loi ATR du 6 février 1992 le préfet de région dispose d'un rôle d'animation et de coordination de la politique de l'État dans la région, notamment en matière d'environnement.

2) Pouvoirs particuliers

- Il dispose d'un pouvoir de décision pour l'inscription d'immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques
- Il peut proposer un classement au ministre chargé de la Culture au titre de la loi sur les monuments historiques.
- Il accorde les autorisations de création des unités touristiques nouvelles dans le cadre de la «loi montagne».

Enfin, le préfet de région où le comité de bassin a son siège, c'est-à-dire le préfet coordonnateur de bassin, anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau.

b) Le préfet de département

Le préfet, à l'échelon départemental, joue un rôle fondamental en matière d'environnement, par les pouvoirs de consultation ou de décision qu'il détient.

1) Le préfet et l'urbanisme

Le maire est devenu, depuis les lois de décentralisation, pour toute commune dotée d'un POS, l'autorité compétente en matière d'urbanisme au détriment du préfet, mais celui-ci garde quelques prérogatives en tant qu'autorité de contrôle des actes des collectivités locales.

Le préfet intervient également comme coordonnateur, par exemple pour les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés

ou pour un permis de construire délivré au nom de l'État à propos duquel il organise, le cas échéant une enquête publique.

Il est également autorité décisionnelle, en matière de permis de construire dans certains cas.

2) Le préfet et la lutte contre les pollutions et nuisances

En la matière, le préfet a surtout des pouvoirs de police.

Les déchets

Il établit des schémas départementaux d'élimination des matières de vidange.

L'eau

Les bases légales de l'action du préfet sont considérablement plus importantes depuis la nouvelle loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui dispose que l'eau fait partie du patrimoine commun et que sa protection est d'intérêt général.

Le préfet acquiert formellement des pouvoirs de crise lui permettant d'agir directement dans le cadre de la police spéciale des eaux. Il peut prendre des mesures de limitation ou de suspension des usages provisoires de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie.

Les installations classées

Le préfet est l'autorité de droit commun en matière d'installations classées. Il fixe les prescriptions auxquelles sont soumises les installations devant faire l'objet d'une déclaration et prend des arrêtés pour toutes les installations soumises à autorisation, après avis du conseil départemental d'hygiène et du Conseil général.

Le bruit

Ce sont les maires qui détiennent le pouvoir de police en la matière, sauf pour celles où la police est étatisée, mais le préfet détient un pouvoir de police subsidiaire et il est chargé de mettre en place des schémas départementaux d'accueil et de traitement des plaintes, d'organiser à niveau départemental des campagnes de prévention et de répression.

Le préfet et la protection de la nature

Il donne l'agrément pour la constitution d'Associations communales de chasse agréées (ACCA) et en est l'autorité de tutelle, il fixe annuellement les modalités et les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, donne son avis sur les plans de chasse, peut temporairement interdire le commerce, le transport et le colportage de certaines espèces menacées mais dont la chasse est autorisée. Il institue les réserves de chasse et de faune sauvage.

Dans la lutte contre les animaux nuisibles il détermine notamment, chaque année, la liste des animaux nuisibles en fonction de la situation locale.

En ce qui concerne la pêche, il applique les mesures réglementaires générales en les adaptant, le cas échéant, aux conditions locales, et peut moduler les dates et heures d'ouverture et de fermeture de la pêche, interdire certaines pêches, fixer les modes de pêche autorisés.

B) Les services extérieurs

a) Au niveau régional

1) Les services dépendants du ministère : les DIREN

Créées en 1991 par le décret du 4 novembre les directions régionales de l'environnement sont des services déconcentrés du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Elles sont le produit de la fusion des DRAE (Délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement), des services régionaux d'aménagement des eaux et des délégations de bassin.

Missions

Les DIREN agissent dans un cadre interdépartemental en exerçant leurs missions sous l'autorité du Préfet de région ou des Préfets de département.

Les DIREN organisent et diffusent l'information et les données sur l'environnement. Elles proposent et instruisent les protections réglementaires. Elles apportent, grâce notamment à l'analyse des études d'impact, conseils et avis aux décideurs publics ou privés. Elles contribuent à l'information, la formation et la sensibilisation de tous les acteurs de la protection de l'environnement.

Dans le domaine de l'eau, certains Directeurs régionaux de l'environnement, sous l'autorité du Préfet coordonnateur de bassin, exercent une mission de Délégué de bassin: ils veillent à la cohérence des décisions publiques avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ils animent et coordonnent les Services d'annonce de crue.

Organisation

Le directeur régional de l'environnement est nommé par le ministre chargé de l'environnement, après consultation du ministre chargé de l'équipement.

Il est assisté par des adjoints qui sont nommés par le ministre chargé de l'environnement. Un de ces adjoints est chargé du service compétent en matière d'architecture, de sites et de paysages; il est désigné par le ministre chargé de l'environnement sur avis conforme du ministre chargé de l'équipement.

L'organisation des directions régionales de l'environnement est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la fonction publique. Mais,

- un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'équipement fixe les modalités d'exercice des attributions relatives aux sites, à l'architecture et au paysage, ainsi que la liste et la composition des services hydrologiques centralisateurs transférés;

- un arrêté des ministres chargés de l'environnement, de l'équipement et de la fonction publique définit certaines modalités particulières d'organisation de la direction régionale de l'environnement d'Île-de-France.

2) Les services mis à la disposition du ministère : les DRIRE

Les Directions de la recherche, de l'industrie et de l'environnement sont les services extérieurs du ministère de l'industrie. Dans le domaine de la protection de l'environnement, l'activité des DRIRE s'exerce pour le compte du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, sous l'autorité des préfets de département.

Missions

Les DRIRE ont pour mission principale de contrôler les activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, plus particulièrement dans le cadre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Leur action s'exerce dans les trois domaines principaux de l'environnement industriel:

- la prévention des risques technologiques majeurs

- la réduction des pollutions et des nuisances

- le contrôle et l'élimination des déchets

Les DRIRE sont chargées de la coordination, au niveau régional, de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement.

Dans leurs domaines de compétences, les DRIRE sont également chargées d'un rôle d'animation des acteurs de l'environnement à travers:

- les associations de surveillance de la qualité de l'air (39 réseaux),

- les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (11 SPPPI),

- les commissions locales d'information et de surveillance (plus de 300).

Organisation

Les DRIRE comportent toutes un Service régional de l'environnement industriel (SREI) dont le chef est l'adjoint du directeur. Il est nommé par le ministre de l'industrie après avis du ministre de l'environnement.

b) Au niveau départemental

Le ministère ne dispose pas au niveau départemental de services propres. Toutefois, il a autorité sur les services de certains ministères, d'autres peuvent être mis à sa disposition en tant que de besoin.

1) Les services sur lesquels le ministère a autorité

Depuis 1987 les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) assurent, sous l'autorité des préfets de départements, outre la mise en œuvre des politiques propres au ministère de l'agriculture et de la pêche, des missions relevant du ministère chargé de l'environnement. Elles exercent, à ce titre, les missions d'un service départemental pour le ministère chargé de l'environnement.

Les DDAF et les DDE (Directions départementales de l'équipement) ont créé depuis 1993 des Missions interservices de l'eau (MISE) pour la mise en œuvre de la loi du 3 janvier sur l'eau.

2) Les services mis à disposition

Le ministère peut faire appel aux services départementaux de la plupart de ministères, notamment aux services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

URBANISME: Les administrations décentralisées et l'environnement

L'État n'est pas le seul à agir en matière d'environnement. Les collectivités territoriales ainsi que des établissements publics, bref des personnes juridiques distinctes relayent et encouragent son action localement ou dans des secteurs particuliers en mettant en œuvre des compétences transférées. La décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle seront donc envisagées successivement.

I/ LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE

A) Les régions

Depuis qu'elles sont devenues des collectivités territoriales, les régions ont vu s'accroître leurs compétences en matière d'environnement. L'intervention des régions dans ce domaine est plus ou moins forte. Elle s'échelonne entre la co responsabilité et la compétence décisionnelle en passant par l'initiative et le transfert à la demande.

a) La co responsabilité

L'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983 a posé le principe de la co responsabilité de l'État et de la région en matière d'environnement. Cela s'est traduit sur le plan budgétaire par le transfert aux Régions d'une partie seulement des crédits que l'État consacrait à l'environnement.

Par contre la collectivité territoriale Corse ainsi que les régions de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion semblent avoir dans les textes une place légèrement plus favorable.

b) L'initiative

Dans deux domaines bien différents les régions peuvent prendre des initiatives. Il s'agit d'abord de la création de parcs naturels régionaux. C'est en effet le Conseil régional qui est à l'origine de leur mise en place. En matière de coopération frontalière les régions peuvent également prendre des initiatives. Elles peuvent notamment établir des accords avec d'autres collectivités territoriales étrangères. L'autorisation du gouvernement est toutefois indispensable et la coopération ne peut concerner que les collectivités ayant une frontière commune avec la région.

c) Le transfert de compétences

À la demande des conseils régionaux intéressés, la création, l'aménagement et l'exploitation de canaux, de ports fluviaux et des voies navigables peuvent leur être transférés par décret en Conseil d'État.

De même à la demande des conseils régionaux elles peuvent se voir reconnaître la responsabilité d'élaborer les plans régionaux d'élimination des déchets industriels à la place de l'État.

Enfin les régions peuvent, si elles le désirent, établir un inventaire régional du patrimoine paysager.

d) L'exercice de la compétence

Les régions élaborent le propre plan. À travers la planification régionale il est possible d'intégrer progressivement l'environnement à la politique régionale.

B) Les départements

La politique des départements en matière d'environnement peut être conçue de manière globale à travers l'instrument que constituent les

chartes ou plans départementaux de l'environnement. Trois grands secteurs peuvent être distingués.

a) La protection de la nature

1) Les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée

La loi du 22 juillet 1983 a donné compétence aux départements pour établir un plan des itinéraires de promenade et de randonnée. Les itinéraires débouchent évidemment sur la construction et le développement d'un réseau de chemins. Cette action s'insère dans la politique touristique des départements de plus en plus liée à la protection de l'environnement.

2) Les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles des départements institués par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 mettent en œuvre une politique de protection décentralisée qui permet de préserver les sites, les paysages, les milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels.

b) L'aménagement du cadre de vie

1) L'urbanisme

Les départements n'ont pas de compétence directe dans ce domaine, mais ils participent avec leurs élus à l'élaboration des documents d'urbanisme. La plupart des Conseils généraux disposent d'ailleurs d'un service d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement.

2) Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)

Les CAUE jouent un rôle d'impulsion et d'information à l'égard des communes et des élus départementaux dans leur domaine.

c) La lutte contre les pollutions et les risques

1) L'aménagement et l'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables

En vertu de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, l'État peut transférer l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des canaux, lacs, plans d'eau et cours d'eaux domaniaux non navigables aux départements.

2) Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers

Depuis la loi du 2 février 1995, le conseil général peut demander d'être lui-même responsable de l'élaboration du plan à la place de l'État.

3) Les services départementaux d'incendie et de secours

Ce sont des établissements publics départementaux. Depuis 1982, le président du Conseil général exerce à l'égard de ces services, les compétences qu'exerçait le préfet à l'exception de ceux concernant la mise en œuvre opérationnelle des moyens de ce service.

Il s'agit d'un véritable instrument de lutte non seulement contre l'incendie mais aussi contre tous les autres accidents, sinistres et catastrophes.

C) Les communes

Les communes exercent des compétences dans divers secteurs de la politique de l'environnement.

a) L'urbanisme municipal

Le Conseil municipal, élabore et contribue à l'élaboration de différents documents d'urbanisme. Le maire délivre le permis de construire en respectant les préoccupations d'environnement. Il faut l'accord du Conseil municipal pour que le préfet de région puisse approuver les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

b) La lutte contre les pollutions et nuisances

Depuis 1983 le maire, au titre de son pouvoir de police municipale (L. 2212-2-5° du CGCT), est compétent pour prévenir et faire cesser les pollutions de toute nature mais il peut être limité dans certaines circonstances par les pouvoirs de police du préfet.

1) La lutte contre le bruit

Les maires sont compétents pour lutter contre le bruit et assurer la tranquillité publique sauf dans les grandes villes où la police est étatisée.

2) Le ramassage et l'élimination des déchets domestiques

Les communes sont responsables de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers (loi du 15 juillet 1975)

3) L'assainissement et l'épuration des eaux

Les communes doivent prendre en charge les dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif, aux stations d'épuration des eaux usées et à l'élimination des boues qu'elles produisent

c) La protection des espaces naturels

- Les communes peuvent gérer des terrains acquis par le Conservatoire national du littoral ou par le département au titre des espaces naturels sensibles.

- Elles peuvent gérer des réserves naturelles par convention avec l'État et permettre la création de périmètres de protection autour des réserves naturelles

récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols, la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, le développement des techniques propres et économes, la lutte contre les nuisances sonores.

2) Organisation

Les structures nationales

- Le conseil d'administration de l'agence est composé : de représentants de l'État; de représentants du Parlement; de représentants de collectivités territoriales; de personnalités qualifiées, de représentants d'associations de protection de l'environnement et de représentants de groupements professionnels intéressés; de représentants du personnel.
- Le conseil scientifique est composé de quinze membres nommés pour cinq ans par arrêté conjoint des ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie.

Il est consulté sur les programmes d'études et de recherches entrepris par l'agence ou dans lesquels celle-ci intervient. Il formule des propositions concernant le développement de la recherche.

- Le directeur exerce les fonctions d'exécutif.

Les structures régionales

L'agence dispose dans chaque région d'une délégation régionale.

- Le délégué régional est nommé par le président sur proposition du directeur général. Sous l'autorité du directeur général, il exerce dans sa région les compétences qui lui ont été attribuées dans le cadre des dispositions arrêtées par le conseil d'administration. Il est ordonnateur secondaire des recettes et des dépenses.

Il est habilité à attribuer les concours financiers de l'agence

- Un comité régional d'orientation est institué. Placé sous la présidence du préfet de région, il comprend les préfets de département, le délégué régional de l'agence et les autres membres de la commission régionale des aides.

b) L'office national de la chasse et de la Faune sauvage (ONCFS)

Établissement public national, à caractère administratif, placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, l'ONCFS est implanté dans tous les départements métropolitains et d'outre-mer.

1) Missions

- Réaliser des études, des recherches concernant la conservation et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats
- Participer à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse
- Apporter à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion, et sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'élaboration des orientations régionales
- Organiser sur le plan matériel l'examen du permis de chasser

2) Organisation

- Le Conseil d'administration comprend : **9 fonctionnaires membres de droit représentant les différents ministères intéressés, 7 représentants élus parmi les présidents des fédérations départementales des chasseurs, 12 personnalités désignées par le ministre chargé de la protection de la nature et 2 représentants du personnel**

- Le Directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est nommé par décret pris en conseil des Ministres, sur rapport du Ministre chargé de la chasse.

Il dirige l'établissement et assure le fonctionnement de l'ensemble des services; à ce titre, il recrute et gère le personnel.

- Le conseil scientifique comprend 10 membres scientifiques, nommés par le Ministre l'aménagement du territoire et de l'environnement et 2 membres désignés par le Directeur général de l'Office parmi les personnels scientifiques de l'établissement.

II/ LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE

L'État s'en remet souvent à des établissements publics pour relayer son action. Il s'agit là d'une autre forme de décentralisation puisque l'État transfère à des personnes juridiques distinctes, des compétences qu'il exerçait. Ces personnes juridiques n'ont pas d'assise territoriale. On parle alors de décentralisation fonctionnelle.

Dans le domaine de l'environnement, le procédé est largement utilisé tant au niveau national qu'au niveau local. Le terme d'agence est souvent préféré à celui plus technique d'établissement public.

A) Les agences nationales

a) L'Ademe

La loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 a créé l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle succède à l'Agence pour la qualité de la vie et à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. (Articles L131-3 à L131-7 du Code de l'environnement)

1) Missions

Cet établissement public exerce des actions, d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans les domaines suivants : la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la limitation de la production de déchets, leur limitation, leur

Il donne son avis sur les grands axes de la recherche scientifique et évalue les travaux scientifiques de l'Office

c) Le conseil supérieur de la pêche (CSP)

Créé en 1957 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif le CSP fut profondément réorganisé en 1984 par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 (articles L. 434, 436, 437 du Code de l'environnement - Livre IV - Titre III) relative à la protection des eaux douces et le décret n° 85-1398 du 27 décembre 1985.

1) Missions

Elles sont nombreuses et variées :

- La gestion des agents de l'établissement commissionnés par décision ministérielle
- L'assistance technique aux fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et aux associations agréées de pêcheurs professionnels
- La participation aux travaux entrepris par les fédérations et associations agréées de pêche en vue de l'aménagement des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche
- L'information et l'appui technique des services de l'administration
- La réalisation, de travaux de recherche technique et d'études socio-économiques dans le domaine de la protection des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche
- La participation à l'application de la recherche en matière hydrobiologique et piscicole, en liaison avec les organismes de recherche
- La contribution à l'enseignement et à la formation en matière de pêche, de protection et de gestion des milieux aquatiques
- L'appui technique à la promotion dans les pays étrangers des travaux réalisés en France en matière de pêche en eau douce et d'hydrobiologie
- La collecte de renseignements sur l'état des populations piscicoles, leur gestion et leur exploitation par la pêche amateur et professionnelle
- La promotion et la vulgarisation dans le domaine de la pêche et de la gestion des milieux naturels aquatiques

2) Organisation

Le CSP comprend des structures centrales et régionales.

- Le Conseil d'administration est composé de 9 représentants de l'administration, de 12 représentants des pêcheurs.
- Le directeur général est chargé de l'exécution des délibérations ; il assure, à cette fin, la direction des services de l'établissement.
- Les 8 directions régionales sont dirigées le plus souvent par un ingénieur en chef du GREF, secondé par 2 ou 3 ingénieurs et un secrétariat, elles comprennent 5 à 6 techniciens et gardes-chefs responsables d'études techniques. Des brigades mobiles d'intervention leur sont attachées et mènent en liaison avec les brigades départementales des actions techniques et de surveillance particulières.

d) Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

La loi du 10 juillet 1975, a mis en place le Conservatoire du littoral sous la forme juridique d'un établissement public à caractère administratif.

1) Missions

- mener, après avis des conseils municipaux intéressés, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.
 - acquérir les espaces naturels remarquables situés en bords de mer, et sur les rives des lacs et plans d'eau. Aujourd'hui, 60000 hectares correspondant à 435 sites et 800 kilomètres de rivages ont été sauvegardés.
- Ces acquisitions se font à l'amiable, par préemption ou par expropriation. Inaliénables, les terrains ne peuvent ensuite plus être revendus.

- réhabiliter les sites acquis et assurer ensuite leur suivi scientifique. La gestion quotidienne étant confiée aux collectivités locales ou à des associations.

2) Organisation

L'établissement public comprend :

- un conseil d'administration composé en nombre égal d'une part, de représentants de l'État et de personnalités qualifiées et d'autre part de représentants du Parlement ainsi que de représentants des assemblées délibérantes des collectivités locales concernées par l'activité du Conservatoire.
- le président du conseil d'administration est élu par le conseil en son sein.
- des conseils de rivage qui sont composés de membres élus en leur sein par les assemblées délibérantes des collectivités locales.

e) L'institut français de l'environnement (IFEN)

Créé par le décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991, l'Institut français de l'environnement, est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement dont il est le service statistique. L'IFEN anime et coordonne la collecte, le traitement et la diffusion des données dans tous les domaines de l'environnement : l'eau, l'air, le bruit, les déchets, l'état de la faune et de la flore, l'occupation du territoire, l'environnement littoral et marin ainsi que les risques naturels et technologiques. Il réalise des études sur l'état de l'environnement et son évolution, les dimensions économiques et sociales dans ce domaine et élabore un système d'indicateurs du développement durable.

L'IFEN assure le contact avec l'Agence européenne pour l'environnement Il est membre du réseau EIONET (Européen Environment Information and Observation Network). Il participe également aux travaux des organisations européennes et internationales (EUROSTAT, OCDE, ONU) et à des programmes bilatéraux de coopération.

f) L'office national des forêts (ONF)

L'Office national des forêts est un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il est placé sous la tutelle de l'État (Ministère de l'agriculture et de la pêche et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement).

1) Missions

Quatre missions ont été confiées à l'Office :

- La protection du territoire par la gestion des risques naturels ainsi que la protection de la forêt par la création de réserves naturelles et biologiques.
- La production en conjuguant les exigences économiques, écologiques et sociales
- L'accueil du public par l'aménagement, l'information et la sensibilisation à l'environnement.
- La gestion pour le compte de l'État et des collectivités territoriales de plus de 12 millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels

2) Organisation

L'ONF comprend :

- un Conseil d'administration (constitué de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professionnels du bois et des personnels).
- une Direction générale qui anime et coordonne, les structures décentralisées
- des Directions régionales (21 en métropole, 4 dans les DOM).

g) L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

Créée par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, l'Agence nationale pour la gestion

des déchets radioactifs, est un établissement public industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministres de l'industrie, de la recherche et de l'environnement chargé de la gestion des déchets radioactifs produits en France.

L'ANDRA est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs, et notamment :

- de participer à la définition et de contribuer aux programmes de recherche et de développement concernant la gestion à long terme des déchets radioactifs
- d'assurer la gestion des centres de stockage à long terme
- de concevoir, d'implanter et de réaliser les nouveaux centres de stockage et d'effectuer toutes les études nécessaires à cette fin
- de définir, en conformité avec les règles de sûreté, des spécifications de conditionnement et de stockage des déchets radioactifs
- de répertorier l'état et la localisation de tous les déchets radioactifs se trouvant sur le territoire national.

h) L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

Créé par le décret 90-1089 du 7 décembre 1990 l'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial.

L'Institut a pour mission d'évaluer et de prévenir les risques accidentels ou chroniques pour l'homme et l'environnement liés aux installations industrielles, aux substances chimiques et aux exploitations souterraines.

À la demande du ministre chargé des mines, il effectue des recherches sur l'hygiène et la sécurité des industries extractives. Il peut aussi participer

à l'élaboration des normes et des réglementations techniques nationales ou internationales.

B) Les agences locales

a) Les agences de l'eau et les comités de bassin

La loi du 16 décembre 1964, a transformé les anciennes agences financières de bassin en agences de l'eau. Ce sont des établissements publics chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de l'eau, en attribuant notamment des subventions et des avances.

b) Les parcs nationaux

Les parcs nationaux sont des établissements publics à caractère administratif. Ils sont créés pour protéger la nature, les paysages, les sites et la diversité biologique. Ils mettent le patrimoine qu'ils gèrent à la disposition du public et le transmettent aux générations futures. Enfin, ils participent au développement de comportements de respect vis-à-vis de la nature et de ses équilibres.

c) Les réserves naturelles

La loi du 16 juillet 1976 a prévu la création de réserves naturelles. Ce sont des espaces naturels protégés d'importance nationale. Elles protègent chacune des milieux très spécifiques et forment un réseau représentatif de la richesse du territoire. Elles sont administrées par un établissement public ou directement par une collectivité territoriale.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: février 2003