

Université Lumière-Lyon 2
Sciences des sociétés et du droit
Faculté de droit et de science politique
Équipe de recherche : Droit public et privé des affaires

Condition et compétences préfectorales

Par Marc OLLIVIER

Thèse de doctorat de Droit

Spécialité : Droit public

Sous la direction de Claude JOURNÈS

Présentée et soutenue publiquement le 03 décembre 2005

Devant un jury composé de : **Philippe BLACHER**, Professeur de droit public à l'Université Lumière Lyon 2. **Stéphane CAPORAL**, Professeur de droit public, Doyen honoraire de la Faculté de droit de l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne. **Olivier DORD**, Professeur de droit public à l'Université Paris X – Nanterre **Claude JOURNÈS**, Professeur de science politique, Doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'Université Lumière Lyon 2. **Raymond-François LE BRIS**, Préfet honoraire, Professeur de droit honoraire, ancien directeur de l'École Nationale d'Administration. **Alain-Serge MESCHERIAKOFF**, Professeur de droit public à l'Université Paris IX Dauphine.

Table des matières

..	1
Remerciements . .	3
Abréviations utilisées .	5
Introduction générale . .	9
Première partie : Le préfet, représentant fidèle de l'exécutif dans le département .	23
Titre premier : Le préfet, homme de confiance du gouvernement .	24
Chapitre 1 ^{er} : Le préfet, un agent dans la main de l'exécutif . .	24
Chapitre 2 : Une déconcentration permise par ce lien . .	62
Conclusion du Titre I ^{er} . .	90
Titre II : Le préfet, autorité administrative déconcentrée de droit commun . .	90
Chapitre 1 ^{er} : Un principe pérenne quoique remis en cause .	91
Chapitre n° 2 : La difficile affirmation des pouvoirs du préfet sur les services déconcentrés . .	151
Conclusion du titre II .	192
Conclusion de partie .	193
Deuxième partie : Le préfet, dépositaire de l'autorité de l'État dans le département .	195
Titre premier : Le préfet, garant de l'ordre public dans le département .	196
Chapitre 1 ^{er} : La prévention et répression de l'atteinte à l'ordre public <i>stricto sensu</i> , une constante en évolution. . .	204
Chapitre 2 : Le service d'un ordre public <i>lato sensu</i> .	268
Conclusion du titre I ^{er} . . .	324
Titre II : Le préfet, garant du respect de l'autorité par les collectivités territoriales . .	324
Chapitre 1 ^{er} : Le contrôle du préfet sur les actes et abstentions des collectivités territoriales . .	325
Chapitre 2 Le rôle du préfet en matière de construction des structures locales . .	411
Conclusion du Titre 2 . .	437
Conclusion de la 2 ^{ème} Partie . .	437
<u>Conclusion générale</u> .	439

Index général .	443
Bibliographie indicative . .	451
Ouvrages . .	451
Traités, ouvrages généraux et manuels de droit public, droit administratif, institutions administratives . .	451
Administration territoriale. Généralités . .	454
Ordre public. Généralités . .	458
Histoire des institutions et de l'administration .	458
Droit de la fonction publique. Généralités .	459
Essais, témoignages .	461
Ouvrages de science administrative et science politique .	462
Thèses .	464
Articles de doctrine .	467
Conclusions de commissaires du gouvernement .	507
Notes et commentaires . .	510
Selection d'articles de presse .	514
Sélection de rapports .	517
Sélection de discours .	518

En souvenir de mon parrain et de mes grands-parents, A mes parents et frères, En hommage affectueux.

Remerciements

Nombreux sont celles ou ceux qui, inlassablement, pendant ces trop nombreuses années, nous ont encouragé et aidé à la réalisation de cette thèse. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre reconnaissance.

Nous tenons à remercier particulièrement Monsieur le Doyen Claude Journès, qui a accepté la direction de ce travail et qui n'a jamais manqué de nous encourager et de nous prodiguer des conseils judicieux.

Nous sommes très reconnaissant à Madame Pascale Boucaud, Doyen de la Faculté de droit de l'Université catholique de Lyon, à son équipe et à Monsieur l'Abbé Pierre Gire de nous avoir inlassablement soutenu et conservé leur confiance.

Nous remercions avec émotion nos parents, mais aussi Monseigneur Bruno Martin, Monsieur le Préfet François Burdeyron, Christophe Arroudj et David Roche pour leur aide précieuse, de chaque instant.

Nous n'oublions pas ce que nous devons à nos Maîtres décédés, le Recteur Lassale et le Professeur Tay.

Notre gratitude s'exprime enfin à l'égard de nos étudiants qui nous ont été un soutien permanent et très apprécié.

Abréviations utilisées

Périodiques

- Adm. Administration
- A.E.A.P. Annuaire européen d'administration publique
- A.J.D.A., Actualité juridique - Droit administratif
- B.J.C.L. Bulletin juridique des collectivités territoriales
- B.O. Bulletin officiel
- B.O.M.I. Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur
- Bull. crim. Bulletin criminel
- C.J.E.G. Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
- D. Dalloz
- D.A. Droit administratif
- D.S., Droit social
- E.D.C.E. Etudes et documents du Conseil d'Etat
- G.P. Gazette du Palais
- J.-Cl. Adm. Juris-Classeur administratif
- J.C.P. A la Semaine juridique « Administrations et collectivités territoriales »
- J.C.P. G la Semaine juridique « Edition générale »
- J.O. Déb. Ass. nat. Journal officiel débats de l'Assemblée nationale
- J.O. Déb. Ass. nat. cons. Journal officiel débats de l'Assemblée nationale constituante
- J.O. Déb. Sén. Journal officiel débats du Sénat
- J.O.L.D. Journal officiel – lois et décrets
- L.P.A. Les Petites Affiches
- Mon. T.P. Moniteur des travaux publics
- R.D.P. Revue du droit public et des sciences politiques
- R.D. rural Revue de droit rural
- Rec. Leb. Recueil Lebon
- Rev. adm. Revue administration
- R.F.D.A. Revue française d'administration publique
- R.F.D.C. Revue française de droit constitutionnel
- R.F.F.P. Revue française de la fonction publique
- R.F.S.P. Revue française de science politique

- R.G.C.T. Revue générale des collectivités territoriales
- R.G.D.I.P. Revue générale de droit public international
- R.J.O. Revue juridique de l'Ouest
- R.P.P. Revue politique et parlementaire
- R.I.S.A. Revue internationale de science administrative
- R.J. E. Revue juridique de droit de l'environnement
- R.R.J. Revue de la recherche juridique
- R.T.D.E. Revue trimestrielle de droit européen
- S Recueil Sirey

Maisons d'éditions

- A.N.R.T. atelier national de reproduction des thèses
- C.U.R.A.P.P. Centre universitaire de recherches sur l'administration publique et ...
- F.N.S.P. Fondation nationale des sciences politiques
- I.F.S.A. Institut français de sciences administratives
- J.O.R.F. Journal officiel de la République française
- la Doc. fr. la Documentation française
- L.G.D.J. Librairie générale de droit et de jurisprudence
- P.U. Presses universitaires
- P.U.F. Presses universitaires de France

Juridictions

- Ass. arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat
- C.A.A. Cour administrative d'appel
- Cass. Crim. Chambre criminelle de la Cour de cassation
- Cons. d'Et. Conseil d'Etat
- Sect. arrêt de la section du Conseil d'Etat.
- Trib. adm. Tribunal administratif
- Trib. confl. Tribunal des conflits

Institutions

- D.A.T.A.R. Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale
- D.G.C.L. Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur)
- E.P.C.I. Etablissement public de coopération intercommunale
- I.F.S.A. Institut français de science administrative

Autres abréviations

-
- al. alii
 - bibl. bibliothèque
 - c. contre
 - cf. confer
 - chron. chronique
 - cie. compagnie
 - coll. collection
 - comm. commentaire
 - concl. conclusions
 - dact. dactylographiée
 - dir. : direction
 - éd. éditions
 - esp. espèce
 - ibid. ibidem
 - imp. imprimerie
 - obs. observations
 - op. cit. opere citato
 - ord. ordonnance
 - p. page
 - pp. pages
 - préf. : préface
 - req. requête
 - s. : suivante
 - ss. : suivantes
 - sté : société
 - trad. : traduction
 - vol. : volume

Introduction générale

« C'est un fait bien digne de remarque, que les bases résultant de ces dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII sont restées debout depuis 1800, dans un pays où les révolutions politiques ont, depuis cette même époque, renversé tant de régimes constitutionnels », DUCROCQ (Théodore) ¹

L'institution préfectorale a fêté, durant toute l'année 2000 ², avec tout l'éclat qui se devait, le deuxième centenaire de sa création par la loi du 28 Pluviôse de l'an VIII. Cet anniversaire a donné lieu à des colloques organisés par l'Université, par le ministère de l'Intérieur et par certaines préfectures de région, à une exposition itinérante, à l'octroi de soutiens financiers à des publications sur ce thème et à la frappe d'une médaille commémorative par la Monnaie de Paris...

Il y avait, de fait, lieu à commémoration : « *la masse de granit jetée sur le sol de France* » y est restée pendant les deux siècles les plus mouvementés de notre histoire institutionnelle, et nombre de pays s'en sont inspirés.

Force est de constater que cette longévité, comme ce succès sont, pour une

¹ DUCROCQ (Th.), *Cours de droit administratif et de législation française des finances et des principes du droit public*, t. 1er, 7^{ème} éd., Fontemoing, 1897, 540 p., p. 141.

² Les décrets du 27 avril 1995, *J.O.L.D.*, 29 avril 1995, p. 6663, et du 9 mai 1995, *J.O.L.D.*, 11 mai 1995, p. 6761, créent un comité d'organisation pour la célébration du deuxième centenaire du corps préfectoral, et l'arrêté du 28 novembre de la même année, *J.O.L.D.*, 30 novembre 1995 p. 17520, porte nomination des membres de ce comité.

institution si violemment brocardée dès ses origines consulaires, assez remarquables pour que l'on y prête attention. Elle apparaît bien comme une manifestation très emblématique de la continuité du droit administratif montrée par le Doyen Georges Vedel en 1974³.

La disparition du préfet a été à maintes occasions annoncée ou appelée de leurs vœux par des observateurs de notre vie administrative⁴ ou promise par des parlementaires d'opposition qui, une fois devenus majoritaires, se sont gardés de n'en rien faire⁵. Ce que souhaitait ardemment le député ou le sénateur a disparu de la liste des préoccupations du Ministre.

Le succès du modèle napoléonien est intéressant à constater : exporté en Italie dès avril 1801, le préfet apparaît dans la Constitution de la République italienne de 1802⁶ et ce pays a, depuis lors, conservé cette institution, qui n'a même pas été rebaptisée. Les gouverneurs civils espagnols sont très proches de nos préfets, les Walis en Algérie, les Kaïmakans en République turque, sont des copies du modèle français, les fonctionnaires scandinaves de même⁷.

La seule éclipse que connut l'administration préfectorale fut de brève durée puisqu'il s'agit de celle de 1848 : Ledru-Rollin, ministre de l'Intérieur, dès le lendemain de son installation, soit le 25 février 1848, révoqua l'ensemble des préfets pour leur substituer des Commissaires de la République. Cette réforme, pour symbolique qu'elle fut, ne fut

³ VEDEL (G.), « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif : le rôle du juge », in *Mélanges Waline*, L.G.D.J., 1974, t. 2, p. 777.

⁴ Cf. notamment les articles suivants : HUGUES (P. d'), « La fin des Préfets », *La Grande Revue*, n° 360, mai 1935, pp. 47-55 ; OLIVIER (G.), « Décentralisation et clarification : la fin des préfets de légende », *Le Monde*, 28 octobre 1981 ; VIE (J.-E.), « Adieu à la Préfectorale », *Rev. adm.*, n° 203, septembre-octobre 1981, pp. 462-465 ; GROSRICHARD (Fr.), « Supprimons préfets et sous-préfets », *Le Monde*, 19-20 janvier 1986.

⁵ Cf. notamment AZIMI (V.), « De la suppression des préfets, chronique d'une mort ajournée », in BARUCH (M.-O.), DUCLERT (V.), sous la dir. de, *Serviteurs de l'Etat*, la Découverte, 2000, pp. 245-260. Cf. aussi DEYON (P.), *L'Etat face au pouvoir local*, Ed. locales de France, 1996, 244 p. On y apprend qu'ont souhaité la disparition du préfet des personnalités politiques aussi diverses que Royer-Collard (p. 96), Lamennais (p. 149), Jules Ferry (p. 169) ou Léon Blum (p. 209).

⁶ Cf. notamment CASSESE (S.), « Il prefetto nella storia amministrativa », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, t. XXXIII (1983), pp. 1449-1457 ; VOICI (P.), « La décentralisation administrative et les autonomies locales », in *R.F.A.P.*, n° 67, juillet-septembre 1993, pp. 371-378 ; GUSTAPANE (E.), « Sulla storia del prefetto », in *Le carte e la storia*, 1995, n° 1, pp. 20-25 ; PENE VIDARI (G.-S.), « Le préfet et l'Italie, esquisse historique », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local*, Dalloz (coll. « Thèmes et commentaires »), 2002, 291 p., pp. 259-265.

⁷ Cf. notamment LÖWER (E.), « Le préfet et l'administration norvégienne », *Adm.*, n°179, pp. 76-77. Ceci est cependant à nuancer : les grands pays occidentaux n'ont pas suivi la France (cf. TIMSIT (G.), *Théorie de l'administration*, Economica, 1986 ; ZILLER (J.), *Administrations comparées*, Montchrestien (coll. « Précis Domat », 2002), 511 p. Certains systèmes de représentation du pouvoir central pouvant s'apparenter au système préfectoral ne lui doivent cependant rien. Ainsi, la Russie des Tsars connaissait l'administration des gouverneurs depuis plusieurs siècles. En Pologne, le « Voïvoda » (wojewoda) est une institution mise en place au XVI^{ème} siècle.

que cela. Seule l'appellation changeait, les fonctions demeurant quant à elles identiques à celles des préfets de Louis-Philippe I^{er}, même si la prose révolutionnaire incline toujours à croire qu'il en va autrement, comme en témoigne la circulaire qu'adressa le 12 mars 1848 le ministre de l'Intérieur aux nouveaux Commissaires de la République : « *Vos pouvoirs, ils sont illimités. Agents d'une autorité révolutionnaire, vous êtes révolutionnaires aussi, vous ne relevez que de votre conscience, vous devez faire ce que les circonstances exigent pour le salut public* ».

Lesdits commissaires étant dotés d'un traitement confortable de quarante francs par jour, les candidats ne manquèrent pas, et le gouvernement, dépourvu de réseaux, dut choisir parmi des notables locaux, qui, très vite, échappèrent à son contrôle. Il dut alors procéder, le 25 mars, à un renouvellement du personnel des commissaires pour y placer des fidèles, et créer des commissaires généraux, chargés de surveiller commissaires et sous commissaires. La désorganisation fut telle que certains départements ont été administrés par plusieurs commissaires en même temps⁸.

Cette expérience piteuse finit le 20 mai de la même année. Le Gouvernement rétablit l'institution préfectorale et les nouveaux préfets furent souvent accueillis avec soulagement par une population excédée par les abus dont s'étaient rendus coupables les Commissaires de la République.

Le corps préfectoral faillit connaître une autre éclipse après l'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République en 1981.

On trouve en effet, en 1978, dans le *Programme commun de gouvernement de la Gauche*, dans le troisième chapitre d'une troisième partie intitulée : « *Démocratiser les institutions, garantir et développer les libertés* » l'affirmation dépourvue d'équivoque : « *L'administration préfectorale sera supprimée* »⁹. En 1979, une proposition de loi est déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par les dirigeants du Parti socialiste¹⁰, proposition qui prévoit une réforme de la décentralisation en trois étapes : dans un premier temps, l'adoption d'une réforme constitutionnelle, puis l'adoption d'une loi organique et enfin celle d'une loi ordinaire. La révision de la Constitution apparaissait indispensable, de l'avis même des rédacteurs de cette proposition.

Parvenus au pouvoir, ils vont procéder très différemment, afin de contourner l'opposition prévisible de la majorité sénatoriale qui, selon toute vraisemblance, faisant usage du pouvoir d'obstruction que lui reconnaît la procédure de l'article 89 de la Constitution, n'aurait pas permis qu'une telle révision ait lieu.

⁸ Cf. BRAULT (P.), « La Révolution de 1848 et l'administration préfectorale », *Rev. adm.*, 1948, pp. 15-17, p. 16. L'auteur résume cet épisode en une formule cruelle : « *Pour faire du neuf, on commence par le plus facile et le mot "commissaire" remplace le mot "préfet"* », p. 15.

⁹ *Le programme commun de gouvernement de la gauche*, Flammarion, 1978, 127 p., p. 100.

¹⁰ Proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier et compléter les articles 21, 34, 37 et 72 de la Constitution présentée par MM. Fr. Mitterrand, P. Mauroy, G. Defferre..., Proposition n° 1478 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 1979 ; Annexe au procès verbal de la séance du 11 décembre 1979.

Non seulement la suppression du préfet n'est plus prévue dans une disposition constitutionnelle, mais elle est tout simplement abandonnée. La réforme s'est finalement limitée à un changement de terminologie qui ne sera même pas l'objet d'une disposition législative, le gouvernement craignant – et avec quelques raisons ! – la censure du Conseil constitutionnel. Certes, la doctrine s'est interrogée sur l'absence de référence faite au préfet dans l'article 72 de la Constitution, article qui, avant la révision constitutionnelle de mars 2003 se bornait à évoquer le « *délégué du gouvernement* » mais nous trouvons à cette périphrase une explication très satisfaisante dans un article de Monsieur Roger Bonnaud-Delamare : s'il n'est pas fait référence au titre de préfet, c'est parce que l'article 72 concerne aussi bien les départements que les Territoires d'Outre-mer, où le représentant du gouvernement porte un autre titre que celui de préfet¹¹

C'est la présence du préfet parmi les autorités dont l'article 13 alinéa 3 de la Constitution réserve la nomination au Conseil des ministres qui aurait dissuadé le législateur de 1982 de supprimer l'institution préfectorale, alors qu'une telle mesure figurait depuis longtemps en bonne place dans les intentions affichées par François Mitterrand, qui, certes, n'était alors qu'un opposant. Cette thèse a été soutenue par Louis Favoreu dans un article paru à la Revue de droit public dès 1982 : « *les préfets figurent expressément au nombre des hauts fonctionnaires dont l'article 13, alinéa 3 de la Constitution prévoit qu'ils sont nommés par décret du Président de la République : ils ont donc une existence constitutionnelle, et pour les supprimer, il faudrait réviser la Constitution ; en tous cas, une simple loi ne peut le faire car elle serait contraire à l'article 13, alinéa 3* »¹². Monsieur Alain Delcamp estime que « l'attitude du Sénat, jointe aux impératifs de l'article 13 de la Constitution, fut assez largement à l'origine du maintien et de l'usage des deux appellations de préfet et de commissaire de la République, la première désignant un grade et la seconde une fonction »¹³.

C'est donc par décret que le titre – mais pas le grade – de préfet a été supprimé le 10 mai 1982.

En 1977, Gaston Defferre, dans *Si demain la gauche...* préconisait, sous l'intitulé : « *La fin des préfets* », non pas la suppression des préfets, mais leur remplacement par des commissaires de la République : « *Nous n'avons pas l'intention de laisser se créer une situation anarchique. Le gouvernement de la Gauche devra être présent dans tous les départements de la France, mais il le sera en toute clarté et par l'intermédiaire de commissaires de la République* »¹⁴.

Dès l'alinéa premier de son premier article, le décret du 10 mai 1982 reprend le terme de commissaire de la République pour en faire le titre des préfets, le grade demeurant inchangé, comme cela avait été précisé à l'Assemblée nationale par Gaston Defferre, devenu ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, dès le 27 juillet

¹¹ BONNAUD-DELAMARE (R.), « Le préfet dans la Constitution française de 1958 », *R.I.S.A.*, 1961, pp.5-15, p. 9.

¹² FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *R.D.P.*, 1982, pp. 1259-1287, p. 1284.

¹³ DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation*, thèse en droit, Economica, 1991, 791 p., p. 488.

1981 : « Le Gouvernement propose qu'il (le représentant de l'Etat dans le département) s'appelle désormais commissaire de la République. *Toutefois, afin d'éviter toute confusion, il faut bien préciser que le corps préfectoral et le grade de préfet demeurent. C'est l'emploi qui change de nom et le contenu de la mission qui est modifié* ».

La circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1982 précise donc : « Dans les différents actes administratifs (décrets ou arrêtés), ainsi que dans les divers documents (circulaires, instructions ou lettres), la mention "commissaire de la République" sera donc substituée à celle de préfet. Dans les départements, le préfet est désormais appelé "commissaire de la République du département de... ».

On a pu voir là une volonté du Gouvernement de souligner la nouvelle nature des fonctions du représentant du Gouvernement dans le département, et notamment *la rupture avec le dédoublement fonctionnel qui avait caractérisé la fonction préfectorale depuis la loi de 1871*.

Le décret du 29 février 1988¹⁵ a rétabli l'appellation antérieure à 1982 qui n'a plus été, depuis lors, contestée. On peut voir à l'échec du changement de dénomination voulu en 1982 plusieurs raisons.

A d'abord dû compter l'ancienneté du titre de préfet : « *une période de 180 années ne s'efface pas d'un coup et surtout pas par la grâce d'un décret* »¹⁶.

Ensuite, la conviction que se sont faite beaucoup de préfets de l'objectif vexatoire poursuivi par les auteurs de la réforme. La présentation caricaturale qui en a été faite par les parlementaires et les organes d'information, ont nourri dans le corps préfectoral un véritable sentiment de malaise. Certains ont détesté cette appellation, *contre laquelle ils n'eurent de cesse de lutter*. « Dès lors, il n'est pas étonnant qu'ils aient tenté de magnifier leur grade au détriment de leur fonction »¹⁷.

Force est de reconnaître que les propos tenus par des députés de gauche, avant 1981 ou au cours des débats parlementaires, étaient de nature à fonder ce malaise préfectoral. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée le 22 janvier 1980 par le groupe socialiste sur le bureau de l'Assemblée nationale, le corps préfectoral était considéré comme « l'instrument par lequel le capitalisme maintient son emprise sur

¹⁴ DEFFERRE (G.), *Si demain la gauche... Réponses à Pierre Desgraupes*, Laffont, 1977, 286 p., p. 200. A cette évocation, M. Desgraupes s'est exclamé : « *La belle affaire que de changer de nom !* ». Le futur ministre d'Etat répondit : « *Vous vous trompez. Ce n'est pas seulement le nom que nous devons changer, c'est d'abord la fonction. Actuellement, et de plus en plus, le préfet est appelé à jouer dans le département et dans la région deux rôles très différents qui, en outre, ne sont pas compatibles l'un avec l'autre. D'une part, il est le tuteur des maires (qui n'en ont guère besoin), d'autre part, il l'est aussi de l'exécutif de l'assemblée départementale peu connue du grand public : le conseil général (...). Notre idée de base est de séparer désormais les deux pouvoirs et de rendre les choses claires*», pp. 200-201.

¹⁵ Décret n° 88-199 *relatif aux titres de préfet et de sous-préfet*, J.O.L.D., 2 mars 1988, p. 2869.

¹⁶ BOUZELY (J.-Cl.), « Les préfets le redeviennent », *Rev. adm.*, n° 242, 1988, pp. 171-172.

¹⁷ *Ibid.*

l'ensemble de la société ». Un député s'est même permis une attaque peu amène en disant des préfets qu'ils étaient des « Napoléons endimanchés » ...

Il est cependant remarquable que le terme de commissaire de la République, réapparu à la Libération, l'ordonnance du 10 janvier 1944 l'ayant substitué à celui de préfet régional de l'Etat français, n'était plus frappé depuis lors d'infamie, comme depuis 1848.

Le commissaire de la République demeure depuis plus d'un demi siècle un symbole lié à l'épopée libératrice de l'été 1944 : dans le vibrant éloge funèbre qu'il prononça à l'occasion du transfert des cendres de Jean Moulin dans la crypte du Panthéon, André Malraux évoqua avec lyrisme ce prestige : « Et quand la troupe des Alliés commence, regarde, préfet, surgir dans toutes les villes de France les commissaires de la République ! ». Cette aura n'a cependant pas suffi à rendre la réforme sympathique aux fonctionnaires à qui elle s'appliquait, qui n'ont eu de cesse de réclamer le titre dont la perte leur apparaissait comme une véritable déchéance.

Quoiqu'il en soit, les préfets ont conservé, de 1982 à 1988, leur grade, leur fonction seule ayant été rebaptisée. Du fait de cette distinction, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas eu une nouvelle éclipse qui aurait affecté le corps préfectoral comme ce fut le cas en 1848, et que le grade a assuré la continuité du corps. Nous nous trouvons confortés dans cette appréciation en constatant que l'Association des membres de corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur n'a pas cru de son devoir de changer son appellation pendant cette période.

Au total, cette réforme terminologique essentiellement symbolique a pu sembler quelque peu dérisoire, et nous partageons à cet égard l'appréciation de Georges Vedel, qui voyait là « *un petit sketch en marge de la grande pièce qu'on était en train de jouer* »¹⁸ ou d'Anne-Marie Le Bos-Le Pourhiet, qui a parlé de « *colifichet superflu* »¹⁹.

Les préfets ont donc survécu à deux des siècles les plus mouvementés de notre histoire nationale, et, aujourd'hui, les voix se sont tues qui réclamaient leur suppression. Bien au contraire, les élus locaux eux-mêmes demandent un renforcement de leurs prérogatives, estimant que « (l)a décentralisation ne peut atteindre sa pleine mesure que si les élus locaux trouvent à leur niveau un seul interlocuteur de l'Etat, le préfet, qui embrasse la totalité des services déconcentrés et des établissements publics de l'Etat ». *Ceux-là même dont on a dit qu'ils étaient brimés par les préfets, et à qui on a prétendu rendre leur liberté*, appellent de leurs vœux une réaffirmation de l'autorité préfectorale²⁰.

Considérer, comme le fit Alexis de Tocqueville, que le représentant de l'exécutif en Province est au nombre de ces institutions qui « *comme certains fleuves s'enfoncent dans*

¹⁸ VEDEL (G.), intervention à une table ronde, in GILBERT (Cl.) et DELCAMP (A.), sous la dir. de, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J. (coll. « décentralisation et développement local »), 1993, 610 p., p. 27.

¹⁹ LE POURHIET (A.-M.), « La décentralisation et ses symboles », *Rev. Adm.*, 1983, pp. 437-441.

²⁰ Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier ministre, La Doc. fr., (coll. des rapports officiels), 2000, 137 p. et annexes, p. 80.

la terre pour reparaître un peu plus loin, faisant voir les mêmes eaux à de nouveaux rivages »²¹, que le préfet est ainsi le descendant de l'intendant de justice, police et finances de la fin de l'Ancien Régime, accroît encore l'intérêt de cette question en laissant à voir que depuis près de quatre siècles les institutions monarchiques, républicaines ou impériales ont jugé bon de recourir à des représentants délégués sur le territoire national présentant des caractéristiques communes.

Nous n'ignorons pas les précédents qu'ont été les satrapes de Darius, les nomarques des pharaons, les proconsuls et gouverneurs de la Rome antique, les *Missi Dominici* de Charlemagne, mais s'ils sont incontestablement révélateurs d'une « lignée », il nous semblerait très abusif de déduire de leur existence une permanence de la représentation territoriale depuis la plus haute Antiquité jusqu'à nos jours.

Aujourd'hui un accord quasi unanime s'est fait autour de l'analyse d'Alexis de Tocqueville, notamment entre nombre d'historiens et de juristes. Maurice Hauriou affirmait qu'« (a)vec l'organisation de l'an VIII, nous sommes rejetés tout à fait vers le système des intendants ».

On retrouve cela dans la thèse de Paul Leroy-Beaulieu, qui estime que le préfet, « successeur du procureur syndic établi par la loi de 1789, ou du commissaire inventé par la loi de fructidor an III, se rapproche infiniment plus de l'ancien intendant »²². Les historiens Ernest Lavis et Alfred Rambaud écrivaient : « C'était la résurrection des intendants et de leurs subdélégués, mais bien plus forts que sous l'Ancien Régime, car ils ne pouvaient être contrariés par aucun corps, aucune institution, aucune tradition »²³.

Des études historiques locales ont été conduites qui concluent elles aussi à l'existence d'une continuité réelle entre les intendants et les préfets.

Hier, François Olivier-Martin concluait son cours consacré à l'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime, en affirmant que : « le préfet, en réalité, correspond exactement, dans un cadre plus restreint, à l'intendant des pays d'élections »²⁴. Aujourd'hui, Catherine Lecomte peut conclure une étude consacrée à cette question en affirmant : « Le préfet a ses origines dans l'histoire des intendants. Nul ne saurait en douter »²⁵.

²¹ TOCQUEVILLE (A. de), *L'Ancien-Régime et la Révolution*, 1856, livre VI, chap. 6. L'auteur ajoute : « On ne saurait lire la correspondance d'un intendant de l'Ancien Régime avec ses supérieurs sans admirer comment la similitude des institutions rendait les administrateurs de ce temps là pareils aux nôtres. Ils semblent se donner la main à travers le gouffre de la Révolution qui les sépare », *ibid.*

²² LEROY-BEAULIEU (P.), *L'administration locale en France et en Angleterre*, thèse droit, Guillaumin, 1872, 447 p.

²³ LAVISSE (E.) et RAMBAUD (A.), *Histoire générale du IV^{ème} siècle à nos jours*, t. IX, « Napoléon », 2^{ème} éd., A. Colin, 1912, 1011p., p. 17.

²⁴ OLIVIER-MARTIN (Fr.), *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, L.G.D.J. (coll. « Reprint »), 1997, 436 p., p. 432.

²⁵ LECOMTE (C.), « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », in C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 11-26.

L'intendant était d'ailleurs, à la fin de l'Ancien Régime, l'objet de critiques très proches de celles qui ont été formulées quelques années plus tard à l'encontre de son successeur. Ainsi, Necker, dans son *Mémoire au Roi sur les Assemblées provinciales*, écrivait : « ... Peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme qui tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir toutes les parties importantes de l'ordre public (...) il n'y a dans les pays d'élection aucune contradiction légitime ».

On reprochait à l'intendant, comme plus tard au préfet, d'être un « homme de main » du gouvernement, une institution « *parachutée* », extérieure au milieu local, un « *agent de surveillance et de renseignement* »²⁶.

A l'évidence, longévité de l'institution préfectorale ne signifie pas fixité : les compétences et statuts préfectoraux n'ont pu traverser deux siècles et seize régimes constitutionnels, empruntant à des modèles très différents, sans en avoir été en de maints points modifiés.

C'est dans ce constat que notre réflexion trouve sa source tant il nous a semblé digne d'intérêt de chercher à savoir si la pérennité préfectorale est uniquement terminologique, auquel cas elle ne serait que de façade, ou si elle est plus consistante. Est-on donc fondé, pour évoquer la longévité de l'institution préfectorale, à faire usage du terme « pérennité » ou ne convient-il pas mieux de lui préférer celui de « survivance » ? C'est la question à laquelle cette thèse devrait contribuer à répondre.

Au moment où nous abordons à cette recherche en droit public consacrée au préfet, nous gardons à l'esprit le caractère nécessairement limité et partiel d'une approche juridique de cette institution.

En effet, nombreuses sont les normes relatives aux compétences préfectorales qui sont, comme cela sera montré plus loin dans ce travail, imprécises, générales, et leur analyse n'est pas toujours très éclairante ; nombreuses sont les compétences reconnues formellement aux préfets qui ne sont pas exercées par lui, soit parce qu'elles sont tombées en désuétude, soit parce que *de facto* elles lui échappent ; nombreuses enfin sont les compétences qu'exerce le préfet sans qu'elles soient fondées sur un texte. Gaston Jèze l'avait clairement perçu, qui écrivait en 1911 : «... les textes laissent de côté la mission essentielle des préfets »²⁷.

Guy Thuillier, fin connaisseur de l'administration préfectorale écrivait en 1960 : « (o)n peut bien définir les pouvoirs des Préfets par les 2.457 attributions que recensait M. Bonnaud-Delamare : une telle méthode laisse échapper nécessairement l'essence même du pouvoir préfectoral. Assurément, les pouvoirs implicites du Préfet sont plus considérables que ses pouvoirs formels ». L'auteur concluait en affirmant que le rôle du préfet « échappe à tout catalogue juridique »²⁸. Le même, allié à Robert Catherine, écrivait neuf ans plus tard que le préfet avait pour rôle principal de demander au

²⁶ Cf. GOUTAL-ARNAL (V.), « L'intendant, « homme de main » du gouvernement, brocardé par les Français », in ALLINNE (J.-P.) et CARRIER (R.), *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 27-41.

²⁷ JEZE (G.), Note sous Cons. d'Et., 20 janvier 1911, *Delpech*, *R.D.P.*, 1911, pp. 272-284, p. 273.

Gouvernement des dérogations au bénéfice de sa circonscription et que « de dérogation en dérogation, l'intérêt général s'efface derrière les intérêts locaux et régionaux, que telle disposition du code de l'administration communale tombe en désuétude, que, changeant d'esprit, la tutelle administrative tourne à l'échange de bons procédés ». Ces auteurs concluaient que l'action préfectorale conduisait donc à l'« arbitraire administratif » et à ce que « la règle de droit soit, en pratique, dominée par les cas d'espèce »²⁹.

L'analyse du contentieux, si elle est nécessaire, se révèle, elle aussi très largement impropre à rendre de l'activité préfectorale une image fidèle, et nous faisons nôtre la lumineuse réflexion de Jean Rivero selon qui : « le point de vue qu'offre sur la réalité administrative l'analyse contentieuse, source principale de la réflexion doctrinale en France, est singulièrement étroit et déformant. Seul le hasard du recours amène à la lumière la situation sur laquelle celui-ci porte : la résolution d'un plaideur, son humeur, tiennent en suspense, en définitive, la réflexion de la doctrine ainsi condamnée à ne s'exercer que sur des cas limites, de caractère pathologique et à négliger le "plerumque fit". Une matière sans contentieux risque fort de demeurer, pour la science du droit administratif, terre inconnue »³⁰.

Peut-être trouve-t-on là d'ailleurs la raison pour laquelle un tel travail n'avait pas à ce jour été entrepris... L'étude de la norme est en effet, à notre sens, impropre à permettre de se faire de la réalité préfectorale une représentation exacte, comme l'estiment eux-mêmes plusieurs membres de l'administration étudiée qui soutiennent que le discours est un des éléments primordiaux de la définition de leur action³¹.

C'est pourquoi, même si l'essentiel de notre propos demeure juridique, il nous a fallu, pour échapper à l'artifice, éclairer certains de nos développements, ou confronter certaines de nos hypothèses, avec des conclusions d'études réalisées dans des disciplines connexes à la nôtre.

Il nous a fallu non seulement avoir recours à l'étude de la norme constitutionnelle, puisque la Constitution précise les missions qui échoient au préfet, à la loi, au règlement, mais aussi, fréquemment, à la circulaire qui – même si elle est souvent considérée comme de l'infra-droit – constitue « *un support tout à fait décisif de l'action administrative* »³² comme l'a montré de façon déterminante Monsieur Christophe Daadouch, dans sa thèse intitulée *La circulaire et l'exercice de l'autorité dans l'administration*³³. Avec Mme Geneviève Koubi, nous pensons que « *la compréhension*

²⁸ THUILLIER (G.), « Sur l'action des préfets dans la vie économique locale », *Rev. adm.*, n° 74, 1960, pp. 126-130, p. 128.

²⁹ CATHERINE (R.), THUILLIER (G.), *Introduction à une philosophie de l'administration*, Armand Colin, 1969, 365 p., p. 190.

³⁰ RIVERO (J.), « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *A.J.D.A.*, 1966, p. 155 ; L'auteur y invite le chercheur à « *briser la mince pellicule du contentieux* ».

³¹ Entretien avec le préfet Gilbert CARRERE, en date du 14 mars 1996.

³² CAILLOSSE (J.), « Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration. Ebauche d'une problématique », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 880-887, p. 884.

*du système administratif français dépend, pour une large part, de la connaissance des circulaires administratives »*³⁴.

Nous avons entendu agir ainsi avec le souci qu'était celui de Gaston Jèze dont on sait qu'il était convaincu de la nécessité de «faire subir aux théories juridiques, même les plus séduisantes, l'épreuve décisive de l'observation des faits »³⁵. Pour ce faire, nous avons tenté de combler les silences du tableau juridique par l'étude des importants travaux de science administrative, ayant été convaincu avec Monsieur Jean Gaudemet que les rapports du droit administratif et de la science administrative doivent être « *de coexistence et d'échanges réciproques* »³⁶.

De façon plus accessoire, nous avons fait, en tant que de besoin, référence à des études de sociologie politique ou encore d'histoire de l'administration. Enfin, nous avons eu à cœur de recueillir auprès de membres de l'Administration préfectorale leur témoignage ou analyse, dont on ne trouvera pas dans le présent travail la mention expresse, afin de respecter la discrétion qui a donné à nos interlocuteurs la liberté de ton sans laquelle leur témoignage aurait été de moindre intérêt, et afin de permettre à notre lecteur de vérifier chacune des sources sur lesquelles nous avons appuyé notre propos.

Nos préoccupations semblent être proches de celles que connaissent ceux qui essaient d'expliquer la pérennité préfectorale en isolant ce qui a fait des préfets les auxiliaires indispensables de régimes aussi divers que ceux que notre pays connut depuis l'An VIII. Nous serions à cet égard comblé de faire de ce travail une contribution qui présenterait quelque utilité pour qui s'intéresse à l'histoire administrative française et à l'évolution de l'Etat en France depuis 1800. Nous partageons en effet avec Monsieur Jean-François Auby la conviction selon laquelle l'évolution historique du corps préfectoral « est en fait parallèle à celle du système administratif français car, par sa position même, le préfet a toujours été le révélateur de la conception que se faisaient les pouvoirs publics du rôle de l'Etat et de ses rapports avec les collectivités territoriales et les administrés »³⁷.

La période couverte étant vaste et les réalités préfectorales étant multiples, l'objet de notre étude a été borné au seul droit commun de l'administration préfectorale, c'est-à-dire au préfet chargé de l'administration d'un département métropolitain, provincial et hors les

³³ DAADOUC (Chr.), thèse droit Paris X, 1999, 813 p.

³⁴ KOUBI (G.), *Les circulaires administratives*, Economica, 2003, 391 p., p. 1. L'auteur précise : « *Quand bien même les circulaires administratives n'appartiendraient pas à l'ordonnement des règles juridiques, elles relèvent incontestablement des discours de droit* », *ibid.*

³⁵ JEZE (G.), « L'influence de Duguit sur le droit administratif français », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1962, p.138.

³⁶ GAUDEMET (J.), « L'élaboration de la règle de droit et les données sociologiques », *Annales de la Faculté de droit de Toulouse*, 1959, p.21.

³⁷ AUBY (J.-Fr.), *Le commissaire de la République*, 2^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Que sais-je ? »), 1987, 127 p., p. 5.

cas de l'Alsace et de la Moselle³⁸.

Ainsi nous avons renoncé à étudier les situations particulières du Préfet de police³⁹ de Paris et du Préfet de la Seine⁴⁰, des Préfets maritimes⁴¹, des représentants de l'Etat en Outre-mer⁴², et des préfets des départements qui ont été placés de 1871 à 1918 sous administration du Reich Allemand.

Notre préoccupation est en effet ici, nous l'avons dit, d'essayer d'identifier une continuité dans l'administration des préfets, et non de nous livrer à un recensement des situations diverses qu'elle a connues et qu'elle connaît encore. Cette tâche aurait d'ailleurs été monumentale car aux situations particulières sus évoquées viennent s'ajouter un grand nombre de combinaisons tenant aux caractéristiques géographiques des départements. Le préfet d'un département montagneux⁴³, frontalier ou littoral⁴⁴ exerce un métier différent de celui des autres... et il est des départements tout à la fois montagneux, frontaliers et littoraux...

Si l'objet de notre attention est exclusivement le préfet dans la circonscription originellement confiée à son administration par l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il

³⁸ Le droit local teinte l'action préfectorale des départements annexés par le Reich entre 1871 et 1919.

³⁹ Cf., notamment : BELMAS (de), « Le préfet de police », *R.D.P.*, 1934, pp. 373-405 ; TULARD (J.), *La préfecture de police sous la Monarchie de Juillet*, Ville de Paris, 1964 ; DRAGO (R.), « L'administration de Paris et de sa région », *A.J.D.A.*, 1966, p. 324 ; MONTREUIL (J.) et HAMY (J.), « Le préfet de police », *Rev. de la police nationale*, 1978, n° 107, pp. 5-21 ; PRETOT (X.), « Compétence du préfet de police », *Rev. adm.*, 1980, n° 198, pp. 569 et ss. ; GOYARD (Cl.), « A propos du préfet de police », *Rev. adm.*, 1981, n° 199, pp. 90 et ss.

⁴⁰ Cf. notamment MAGNE de la LONDE (E.), *Les attributions du préfet de la Seine*, thèse droit Paris, Rousseau, 1902, 188 p.

⁴¹ Cf. notamment : SPARFEL (J.), « Le préfet maritime », *Adm.*, 1976, n° 93, pp. 21-25 ; DUVAL (J.-L.), « Le préfet maritime », *Armées aujourd'hui*, n°69, 1982, pp. 28-31 ; LE GOAZIOU (B.), « Le préfet maritime, préfet de la République », *Défense nationale*, 1996, n°6, pp. 87-88 ; CORTEMBERT (S.), « Le préfet maritime », *R.D.P.*, 1995, pp. 1549-1590 ; PINI (J.), « Considérations sur le préfet maritime », *R.F.D.A.*, 1997, n° 3, pp. 559-580 ; n° 188 de la revue *Adm.*, « La mer, un territoire ».

⁴² Cf. LE BEAU (G.), « L'administration préfectorale hors du territoire métropolitain », in *Les préfets dans l'histoire*, pp. 48-59 ; DELBLOND (A.), HAUSTANT (H.), « Le préfet d'outre-mer », in FORTIER (J.-Cl.), sous la dir. de, *Questions sur l'administration des D.O.M.*, Economica, 1989, pp. 203-215 ; AUBY (J.-Fr.), DELBLOND (A.), HAUSTANT (H.), « Le préfet d'outre-mer », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 287 et ss. ; CUSTOS (D.), « L'institution préfectorale dans les départements d'outre-mer au terme d'un demi siècle d'existence », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 778 et ss. ; DELBLOND (A.), « Du gouverneur au préfet, la représentation du pouvoir central dans l'outre-mer français des Amériques », in MARION (G.-G.), sous la dir. de, *Mélanges en hommage à Bernard Vonglis*, L'Harmattan, 2000, pp. 102-107 ; LE POURHIET (A.-M.), « Le préfet de la République et la France d'Outre-Mer », in BORELLA (Fr.) sous la dir. de, *Le préfet, 1800-2000. Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2001, 192 p., pp.43-53.

⁴³ « Le métier de préfet n'est pas parfaitement homogène. En plus des missions générales que tous remplissent à l'identique, chaque préfet est confronté à la spécificité du territoire qu'il administre et dont il doit tenir compte pour accomplir sa tâche », BARTHELEMY (J.), « Préfet de montagne, un métier spécifique ? », *Adm.*, n° 155, avril-juin 1992, pp. 111-118, p. 111.

⁴⁴ OHREL (A.), « Le préfet et le littoral », *Adm.*, n° 162, janvier-mars 1994, pp. 53-60.

nous a fallu pendant évoquer précisément le préfet de région et ses éphémères prédécesseurs, dès lors que l'émergence du niveau régional d'administration déconcentrée emporte des conséquences d'importance quant à la situation du préfet de département.

Le préfet qui nous intéresse ici est celui qui intervient en la première des qualités qui lui ont été reconnues, celle d'agent de l'Etat dans la circonscription départementale, celle d'exécutif départemental ne lui ayant été confiée qu'après que le département a acquis la personnalité morale, pour lui être retirée en 1982. Le dédoublement fonctionnel ne peut donc pas être considéré comme un élément de continuité de l'action préfectorale. Nous tenons pour inexact que la fin de ce dédoublement ait sonné le glas de l'administration préfectorale, et si nous partageons l'analyse de Georges Vedel et Pierre Delvolvé, lorsqu'ils écrivent que : «(l)'institution préfectorale (...) a traversé tous les régimes. Avec la loi du 2 mars 1982, elle a subi une mutation importante mais, en ce qui concerne l'administration de l'Etat, non une *capitis diminutio* - l'on pourrait même écrire : au contraire – »⁴⁵, ce n'est pas sans nuances.

Nous sommes convaincu de la justesse de l'analyse d'Olivier Gohin lorsqu'il écrit qu'« il n'est guère contestable que, dans l'ensemble, l'autorité préfectorale sort durablement affaiblie, on dira même affectée, du profond mouvement de réforme administrative amorcé par la loi Defferre du 2 mars 1982 »⁴⁶. C'est, à notre sens, et nonobstant de nombreuses et solennelles déclarations d'intention, là que réside l'essentiel de la réforme de 1982.

Nous avons cru pouvoir discerner deux constantes dans l'ensemble de l'histoire préfectorale, constantes autour desquelles s'organise l'ensemble des règles qui ressortissent au statut et aux compétences des préfets.

Nous sommes d'avis que le statut des membres de l'administration préfectorale est entièrement sous-tendu par la volonté constante des gouvernements de faire des préfets des fonctionnaires « dans leur main » comme, avant eux, les intendants étaient dans la main du monarque. Non pas officiers mais commissaires, ces agents étaient nommés *intuitu personae*, et exerçaient leurs pouvoirs dans le cadre défini par leur lettre de commission. Ils pouvaient en toute liberté être déplacés, disgraciés, par le monarque⁴⁷. Le préfet est l'un des très rares fonctionnaires à être restés extérieurs aux évolutions statutaires toujours plus protectrices qui ont marqué le droit de la fonction publique depuis le début du siècle dernier, et plus encore, depuis la Libération.

Nous nous pouvons que constater que, depuis la création des préfets, les compétences préfectorales semblent immensément nombreuses. Sous la Monarchie de Juillet, Béchard pût en dire : « les attributions d'un préfet sont immenses : les pachas du grand seigneur n'en ont pas de plus étendues »⁴⁸. En 2000, Edith Geraud-Llorca intitulait

⁴⁵ VEDEL (G.), DEVOLVE (P.), *Droit administratif*, 2 t., 11^{ème} éd.

⁴⁶ GOHIN (O.), *Institutions administratives*, 4^{ème} éd., L.G.D.J., 2002, 782 p., p. 229.

⁴⁷ Cf. notamment ARDASCHEFF (P.), *Les intendants de province sous Louis XVI*, trad. : Louis Jousserandot, Diffusion Champion, 1978, 487 p. ; MOUSNIER (R.), « La fonction publique en France du XVI^{ème} à la fin du XVIII^{ème} siècle », *Revue historique*, t. 261, 1979, pp. 32-335 ; SMEDLEY-WEILL (A.), *Les intendants de Louis XIV*, Fayard, 1995, 369 p.

son intervention dans un colloque : « L'universalité des compétences préfectorales »⁴⁹ .

Nous tenons ensuite que l'ensemble de ces compétences ressortit à sa mission de dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la circonscription départementale qu'il administre.

A ce titre, le préfet s'est, depuis l'an VIII, toujours vu confier deux missions : Il a, d'une part, toujours été, mais selon des modalités qui ont beaucoup varié, chargé de la surveillance des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et, d'autre part, on a fait de lui le responsable de l'ordre public dans le département.

Nous savons que reconnaître au préfet cette qualité de responsable de l'ordre public dans le département relève, depuis longtemps déjà, de l'évidence et, en consacrant à cette question une part importante de nos développements, nous nous exposons à ce que nos travaux soient condamnés pour absence d'originalité ou défaut d'ambition.

Nous acceptons cependant en pleine connaissance de cause le risque d'encourir ces foudres, espérant que la lecture de notre travail atténuera cette impression première. Nous nous sommes en effet donné pour objectif, en prenant fond sur les définitions de l'ordre public proposées par la doctrine et sur les attributions que le droit confie au préfet, d'apporter une contribution, sans doute modeste, à la connaissance de ce qui est présenté comme la mission essentielle du préfet.

Nous avons été conforté dans cette détermination par le constat que la recherche juridique a déjà à maintes reprises laissé à voir que l'évidence d'une notion ou d'une idée n'est souvent qu'apparente et que si elle peut décourager les chercheurs, ou ne pas leur sembler, dès l'abord, digne d'intérêt, elle n'en est pas pour autant un objet de réflexion dépourvu de pertinence ou de consistance. Nous voulons prendre pour illustration de notre propos les tribulations de la recherche juridique se rapportant à la notion de service public, ou à la notion même d'ordre public, présentées toutes deux pendant longtemps par la doctrine comme étant insaisissables, impossibles à définir⁵⁰ .

La thèse soutenue en 1959 par Monsieur Paul Bernard⁵¹ est venue montrer qu'un effort de recherche systématique peut être éclairant, en participant à une meilleure compréhension d'une notion dont le moins que l'on peut dire est qu'elle occupe dans notre droit en général, et dans notre droit administratif en particulier, une place centrale.

C'est encouragé par ce constat et éclairé par cette thèse qu'il nous a semblé que ne

⁴⁸ BECHARD (Fr.), *Essai sur la centralisation administrative*, 2 vol. , Marseille-Paris, 1836, t. 1^{er} , p. 324.

⁴⁹ In C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, 291 p., pp. 27-39.

⁵⁰ Evoquant l'ordre public, VAREILLES-SOMMIERES (G. de) a écrit que « nul n'a pu le définir et que nul ne l'a compris et ne le comprendra jamais », *Synthèse de Droit international*, éd. Pichon, 1897, 2 t., t. 1^{er} , 420 p., p. 171 ; Concernant le service public, René CHAPUS écrit : « Les meilleurs esprits se rejoignent pour professer que la notion fonctionnelle de service public est indéfinissable » avant de préciser qu' « en réalité, il n'en est rien ; et (qu') il serait bien étonnant que l'édifice du droit public ait pu être construit sur quelque chose d'insaisissable », *Droit administratif général*, t. 1^{er} , 15^{ème} éd., Montchrestien (coll. « Domat Droit public »), 2001, 1403 p., p. 579.

⁵¹ BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, thèse droit, L.G.D.J., 1962, 286 p.

retenir pour définition de l'ordre public que l'acception de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités locales, qui veut que l'ordre public comprend « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »⁵² serait quelque peu réducteur et ne saurait mettre en pleine lumière l'ensemble de la contribution préfectorale au maintien de l'ordre public.

Nous sommes d'avis en effet que cette contribution ne s'épuise pas dans l'exercice de la police administrative, qu'elle soit générale ou spéciale, et nous nous sommes assigné pour ligne de conduite de vérifier, au prix d'un constant effort d'objectivité, la réalité de ce qui n'était qu'une impression première.

Il nous a fallu, pour apprécier d'une part la pertinence de l'idée selon laquelle le préfet est responsable de l'ordre public dans son département, et, d'autre part, la permanence de cette mission préfectorale, nous référer aux travaux de MM. Teitgen, Bon, Picard, Bernard et des autres éléments de la doctrine administrative qui se sont attachés à élucider la notion d'ordre public. Il nous a dès lors été loisible de confronter point par point ces éléments de définition théorique, doctrinale, avec les compétences dévolues aux préfets par les sources normatives ou jurisprudentielles.

Ainsi pensons-nous avoir été à même de fonder l'idée communément admise.

Nous n'ignorons pas que les membres du corps préfectoral, et jusqu'aux plus éminents d'entre eux, s'efforcent aujourd'hui de minimiser cette mission de maintien de l'ordre public, mais nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'une concession à « l'air du temps », dont on peut dire qu'il est peu favorable à tout ce qui relève de l'exercice unilatéral de l'autorité.

Nous nous sommes attaché à étudier les éléments qui assurent la fidélité de la représentation de l'exécutif par le préfet (**Première partie**), puis ce qui permet de considérer que, depuis l'an VIII jusqu'à aujourd'hui le préfet est, dans sa circonscription, le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département (**Deuxième partie**).

Première partie : le préfet, représentant fidèle de l'exécutif dans le département

Deuxième partie : le préfet, dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département

⁵² Ancien article L. 131-2 du Code des communes.

Première partie : Le préfet, représentant fidèle de l'exécutif dans le département

A l'étude des règles régissant la carrière préfectorale, on ne peut que remarquer qu'on a voulu faire du préfet, depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui, l'homme de confiance du Gouvernement (**Titre I^{er}**).

Depuis 1800 jusqu'à aujourd'hui, le droit a doté ce dernier d'une très grande liberté dans la nomination des membres de l'administration préfectorale et a maintenu les préfets dans une situation de grande précarité en liant leur sort au maintien par l'Exécutif de sa confiance en eux.

Si une telle dépendance personnelle relevait, sous le Consulat ou l'Empire, du droit commun des agents de l'Etat, il nous faut constater que sa pérennité en fait aujourd'hui une situation originale, eu égard à l'évolution constante vers une plus grande protection du fonctionnaire qu'a connue le droit de la fonction publique.

C'est cette soumission au Gouvernement qui explique que l'on ait fait du préfet, dans la circonscription départementale, l'autorité déconcentrée de droit commun (**Titre II**).

Titre Ier : Le préfet, homme de confiance du Gouvernement

Titre II : Le préfet, autorité administrative déconcentrée de droit commun

Titre premier : Le préfet, homme de confiance du gouvernement

Départis en Province pour y représenter, dans le cadre de la circonscription départementale, l'exécutif, les préfets ont toujours été placés dans la main de celui-ci.

Leur situation a été voulue précaire, et l'est assez largement restée. Le préfet, alors que le droit commun de la fonction publique caparaçonnait les agents dans un statut toujours plus protecteur, est, quant à lui, resté très fragile.

Nous savons depuis les travaux conduits dans les années 1970 par les sociologues des organisations que le préfet est porté par un certain nombre de raisons à épouser les préoccupations de son département et à se faire volontiers autant l'interprète des aspirations locales auprès du Gouvernement que des volontés gouvernementales auprès de ses administrés⁵³.

Tout a donc été prévu pour qu'il n'ait d'autre maître que le Gouvernement, et pour que celui-ci dispose de son délégué. La fidélité de la représentation est évidemment à ce prix : un agent protégé serait très tôt tenté de substituer sa conception du bien et du beau à celle du Gouvernement.

Cette dépendance personnelle du préfet, organisée par le droit, (**Chapitre premier**) limite, pour le gouvernement, le risque qu'il y a à déconcentrer des attributions à son profit et permet par là même cette déconcentration, qui va être organisée de sorte que le préfet se trouve placé en son cœur (**Chapitre 2**).

Chapitre 1^{er} : Le préfet, un agent dans la main de l'exécutif

« En France, le préfet est le type de fonctionnaire absolument dépendant des gouvernants », JEZE (Gaston)⁵⁴.

⁵³ Cf. GREMION (P.), *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil (coll. « Sociologie »), 1976, 477 p. : « le préfet ne peut réellement être un agent de coordination de l'action administrative territoriale que s'il parvient à s'appuyer suffisamment sur les notables locaux (...) La collaboration des notables ne s'obtient que si le préfet y met le prix, prix qui n'est autre que l'affaiblissement de la volonté centrale au profit de la prise en compte de la rationalité locale », p. 206 ; dans le même sens, « *Le préfet se fait souvent l'avocat des intérêts locaux* », LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration de 1759 à nos jours*, P.U.F., (coll. « Thémis »), 1968, p. 141 ; MABILEAU (Al.), *Le système local en France* Montchrestien, (coll. « Clefs, Politiques »), 1991 : « *Les représentants territoriaux de l'État, et notamment le préfet, peuvent être des agents particulièrement actifs dans la défense des intérêts locaux ; le préfet, s'il a la charge des intérêts nationaux, reste sans doute le meilleur interprète des intérêts de son département, parce qu'il est d'un côté le médiateur privilégié des notables locaux et de l'autre est assuré de l'écoute attentive des fonctionnaires parisiens. Son rôle n'est-il pas d'assurer la synthèse – certains diront le compromis – entre l'intérêt général et la prise en considération des situations locales ?* », p. 24.

⁵⁴ JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, 2^{ème} éd., Giard et Brière, 1914, 543 p., p. 386.

Pour Pierre Legendre, « La soumission politique du préfet au gouvernement n'a pas été abandonnée au hasard des circonstances ; elle fut, au contraire, définie, précisée, véritablement organisée dès l'époque napoléonienne et dans des conditions telles que la fonction finit par devenir indépendante du régime impérial qui l'avait conçue »⁵⁵.

Le régime juridique de la carrière préfectorale a maintenu la dépendance parfaite du préfet à l'égard de l'exécutif qui, de façon discrétionnaire, fait et défait les préfets (Section 1^{ère}).

Il est entendu que les délégués locaux du Gouvernement doivent, selon la formule de Vivien, « être les confidentes de sa pensée et les organes de sa volonté »⁵⁶. Le préfet se trouve ainsi placé dans une situation d'allégeance⁵⁷ vis-à-vis du Gouvernement, à qui il est lié par un lien de confiance nécessaire (Section 2).

Section 1^{ère} - Un encadrement juridique destiné à assurer à l'exécutif une représentation fidèle

C'est en toute discrétion que le gouvernement choisit (§1^{er}) et révoque (§2) ses représentants dans les départements.

§1^{ER} : LA NOMINATION DISCRÉTIONNAIRE PAR L'EXÉCUTIF

La très grande liberté dont jouit le gouvernement dans la nomination des préfets (A) se mesure à l'importance des « mouvements préfectoraux » qui accompagnent les alternances politiques (B).

A – L'entrée en fonctions

Le Gouvernement nomme le préfet en toute liberté (1). Après quoi, celui-ci rejoint « son » département, dans lequel il est installé (2).

1 – La nomination

Les dispositions réglant la nomination des préfets aujourd'hui sont significatives de la liberté dont jouissent les gouvernements lors du choix de leurs représentants dans le département. Il y a là une constante de l'administration préfectorale, comme l'étude de l'évolution historique de cette question nous le laisse à voir.

L'analyse de Maurice Hauriou, qui écrivait que les règles relatives à l'administration préfectorale « sont inspirées par une même pensée : faire que les préfets soient absolument dans la main du gouvernement et que, cependant, les avantages de leur situation soient assez grands pour attirer dans la carrière des hommes de valeur »⁵⁸ nous semble pouvoir s'appliquer à l'ensemble de l'histoire préfectorale.

⁵⁵ LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France*, Fayard, 1992, 638 p., pp. 139-140.

⁵⁶ VIVIEN de GOUBERT(A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, 2^{ème} éd., Guillaumin, 2 t., 356 et 428 p., t. 1^{er}, p. 60.

⁵⁷ Le terme n'a, sous notre plume, aucune connotation péjorative.

Depuis ses origines consulaires, le préfet est nommé par le chef de l'exécutif, puisque l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII⁵⁹ confiait déjà cette compétence au Premier Consul qui l'a exercée avec le plus grand soin⁶⁰. Lorsqu'il s'est agi de nommer les premiers préfets, le Premier Consul a demandé aux Consuls, à son frère Lucien Bonaparte, alors ministre de l'Intérieur, et à certaines personnalités, dont le futur préfet Beugnot, leurs propositions, mais il a décidé seul. Le préfet a toujours été nommé par le chef de l'Etat, selon des modalités qui n'ont que fort peu varié. On doit cependant noter une brève exception à cette règle : pendant l'occupation prussienne, les autorités de la puissance envahissante ont procédé à des nominations de préfets⁶¹.

Cette nomination par l'exécutif du préfet, du sous-préfet (et des maires !) a été justifiée par le parlementaire Daunou par la considération que ce sont « les instruments du gouvernement, et non les représentants des gouvernés. Les faire élire par le peuple est une idée qui ne devient admissible que dans une constitution plus ou moins fédérative, ou bien lorsqu'il s'agit d'affaiblir ou d'abolir quelque ancien système féodal. Dans un Etat qui conserve ou reprend une parfaite unité, les agents dont il s'agit sont toujours, quelques noms qu'ils portent, les bras et les mains de l'autorité centrale et suprême »⁶².

Le jurisconsulte Gabriel Dufour écrit en 1868 que, en application de l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII, « L'Empereur nomme et révoque les préfets ; sa volonté est à cet égard, dégagée de toute entrave et s'exprime par un simple décret, contresigné du ministre de l'Intérieur. La mesure est cependant, le plus ordinairement, délibérée en conseil des ministres »⁶³.

Depuis 1875, c'est le texte constitutionnel lui-même qui désigne l'autorité compétente pour nommer le préfet. Sous la III^{ème} République, le préfet est, aux termes de l'article 3 § 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, nommé par décret en Conseil des Ministres sur proposition du membre du Gouvernement chargé de l'Intérieur. A ce moment, et jusqu'en 1928, aucune condition ne venait limiter la liberté de nomination du

⁵⁸ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^{ème} éd., Sirey, 1927, 2 t., 1^{er} t., p. 131.

⁵⁹ « Le Premier Consul nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres du conseil d'arrondissement ... ».

⁶⁰ Cf. entre autres, DEJEAN (E.), *Un préfet du consulat, Jacques-Claude Beugnot*, Plon, 1907, 449 p., pp. 41 et ss. ; HENRY (P.), *Histoire des préfets*, Nouvelles éd. latines, 1950, 360 p., pp. 17 et ss.

⁶¹ Pour exemple, la nomination le 6 juillet 1815, par Ribbentrop, Conseiller d'Etat et Intendant général des armées de Sa Majesté prussienne, du Sieur Michaud préfet du département de Seine-et-Oise. Cf. COÛARD (E.), *L'administration départementale de Seine-et-Oise, 1790-1913*, Versailles, Imp. Aubert, 474 p., p. 239.

⁶² DAUNOU (P.), *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'état actuel de la société*, Foulon, 1819, 245 p., p. 199; cité in DEBBASCH (R.), *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, thèse droit Aix-Marseille, Marseille, P.U. Aix-Marseille, (coll. « Droit public positif », 1988, 481p., p. 390.

⁶³ DUFOUR (G.), *Traité général de droit administratif appliqué*, 8 t., t. 1^{er}, 3^{ème} éd., 1868, p. 175.

gouvernement. La doctrine d'alors est unanime à le constater. Ainsi, Paul Leroy-Beaulieu a-t-il écrit que : « la loi n'a fixé pour les préfets aucune condition d'aptitude qui limite le choix de l'autorité centrale »⁶⁴. Théodore Ducrocq établissait à cet égard un parallèle entre les nominations ministérielle et préfectorale : « comme les ministres, les préfets sont nommés par le pouvoir exécutif sans qu'aucune condition, même d'âge, entrave la liberté de son choix, pourvu qu'ils réunissent les conditions pour être français »⁶⁵. Hyppolite Berthélemy, en 1933 indiquait qu' : « il suffit d'être français, majeur, et de jouir de ses droits »⁶⁶. Maurice Hauriou précisait encore : « la qualité de citoyen français suffit, c'est à dire l'âge de vingt et un ans et la jouissance des droits civils et politiques, à la condition d'avoir satisfait aux obligations du recrutement militaire »⁶⁷.

L'ancien sous-préfet et futur président de la République, Paul Deschanel, déplorait en des termes vifs cette absence de contrainte dans son ouvrage *La décentralisation* : « Il faudrait que le personnel préfectoral fut recruté autrement et qu'on n'entrât pas dans l'administration comme dans un moulin, par le caprice d'un ministre et la recommandation d'un député ; on devrait exiger des études sérieuses, des examens, un diplôme. N'est-il pas inconcevable qu'on demande à un officier, à un inspecteur des finances, que dis-je ? Au moindre commis de ministère un apprentissage plus ou moins long, et que la faveur seule donne l'accès aux fonctions les plus complexes, les plus délicates ? »⁶⁸. Dans sa thèse consacrée en 1870 à l'administration départementale, Victor Valence de Minardièrre précisait que « c'est à tort que quelques personnes, se basant sur la Constitution du 5 fructidor an III ont pensé qu'il fallait, ainsi qu'aux membres des administrations départementales de cette époque, avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans. Cette distinction n'a été nulle part reproduite par la loi »⁶⁹.

Pendant cent vingt huit ans, aucun texte n'a régi la nomination des préfets et des sous-préfets. Monsieur Pierre Aubert dit de cette période que l' « (o)n est en pleine tradition. Une sorte de jurisprudence de fait émanant d'un droit coutumier a déterminé des règles de convenance qui n'ont rien de statutaire: on fait appel à des hommes d'expérience, donc d'un certain âge, de bonne moralité, ayant de l'instruction et de bonne éducation, cultivés si possible de surcroît, ayant montré leurs capacités dans d'autres activités telles que les finances ou l'armée, et de plus en plus souvent recommandés et poussés par des ministres et des hommes politiques en vue avec lesquels ils ont travaillé

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 24.

⁶⁵ DUCROCQ (Th.), *Etudes de droit public*, Guillaumin, 1887, 456 p., p. 160.

⁶⁶ BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^{ème} éd., Rousseau, 1933, 1187 p., p. 161.

⁶⁷ HAURIOU (M.), *Op. cit.*, p. 131.

⁶⁸ DESCHANDEL (P.), *La Décentralisation*, 1895, cité in LEGENDRE (P.), *L'administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, P.U.F. (coll. « Thémis, textes et documents »), 1969, 344 p., p. 70.

⁶⁹ VALENCE de MINARDIERE (V.), *De l'administration départementale en droit français*, thèse droit, imp. Donnaud, 1870, 234 p., p. 131

et collaboré (...) En somme, des hommes convenables »⁷⁰.

Le statut préfectoral a donc été ébauché par le décret du 5 octobre 1928, pris par Albert Sarraut, et portant sur les conditions de nomination et d'avancement des sous-préfets et des secrétaires généraux. Désormais, pour accéder à ces fonctions, il faut avoir vingt-cinq ans, avoir accompli ses obligations militaires, posséder un diplôme universitaire de licencié, ou une équivalence, ou avoir été trois ans au cabinet du Président de la République, ou du président d'une chambre parlementaire, ou d'un ministre, ou trois ans chef de cabinet d'un préfet, ou cinq ans conseiller de préfecture ou rédacteur à l'Intérieur. Mais aucune condition n'est exigée pour la nomination des préfets.

C'est un décret du 26 décembre 1934 qui est venu limiter la liberté gouvernementale de nomination des préfets, en contraignant l'autorité de nomination à choisir les préfets parmi les secrétaires généraux et les sous-préfets de première classe, inscrits sur un tableau d'aptitude. Mais ce décret a très vite été modifié par un autre, en date du 12 novembre de l'année suivante⁷¹, avant que d'être abrogé par un troisième décret du 24 décembre 1935⁷². Les seules conditions posées au gouvernement dans son choix des préfets sont donc fin 1935 les mêmes qu'avant 1934. Elles seront rendues plus exigeantes et discriminatoires par les difficiles circonstances qu'a connues notre pays après l'Armistice de 1940⁷³.

L'habitude a été prise de choisir les sous-préfets ou secrétaires généraux de préfecture parmi les chefs de cabinet des préfets, qui avaient acquis dans leurs fonctions une bonne connaissance des réalités préfectorales. Mais l'accès à cette dernière fonction se faisait le plus souvent sur recommandation, ou par camaraderie ou parenté⁷⁴. Cet état des choses a été dénoncé comme nuisant à la qualité des membres de l'administration préfectorale, et il a semblé bon au gouvernement de porter remède à une situation qui devenait préoccupante. Ainsi, le 31 décembre 1935 un décret obligea les préfets à choisir leur chef de cabinet sur une liste de candidats ayant subi avec succès les épreuves d'un examen portant sur le droit, la géographie et la culture générale⁷⁵.

⁷⁰ AUBERT (P.), « Le statut du corps préfectoral, la tradition et les textes », *Adm.*, pp. 132 à 137.

⁷¹ *J.O.L.D.*, 26 novembre 1935, p. 12411.

⁷² *J.O.L.D.*, 25 décembre 1935, p. 13547.

⁷³ Ainsi, il faut satisfaire aux obligations générales posées pour la nomination à un emploi public par l'article 25 de la loi du 14 septembre 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des Etablissements publics de l'Etat* : 1 - Etre Français, sans préjudice des dispositions législatives relatives à la nationalité d'origine ; 2 - Jouir de ses droits civils, compte tenu des lois portant statut des Juifs et des dispositions spéciales concernant les indigènes non citoyens ; 3 - Satisfaire aux prescriptions des lois sur les sociétés secrètes ; 4- Avoir satisfait aux obligations des lois imposant le service national.

⁷⁴ « (o)n vit ainsi se créer un certain nombre de "dynasties" préfectorales : les pères appelaient (ou faisaient appeler) leurs fils comme chefs de cabinets ; ces derniers gravissaient ensuite les échelons de la carrière et appelaient à leur tour fils, gendres et neveux... » in GOURNAY (B.), KESLER (J.-Fr.) et SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Administration publique*, P.U.F. (coll. « Thémis »), 1967, 516p., p. 145.

Ce mouvement fut poursuivi sous le régime de l'Etat français, la loi du 2 novembre 1940⁷⁶ a intégré les chefs de cabinet dans le corps de l'administration préfectorale en en faisant des fonctionnaires d'Etat, et a institué un concours de recrutement en s'inspirant du mode de recrutement des autres grands corps de l'Etat, notamment du Conseil d'Etat, ou de l'Inspection générale des Finances...

A la Libération, l'ordonnance du 3 juin 1944⁷⁷, modifiée par celle du 2 novembre 1945⁷⁸ portait une sorte de statut provisoire du corps préfectoral, et redonnait au gouvernement un large pouvoir discrétionnaire pour les nominations.

La loi du 9 septembre 1947⁷⁹ abrogea ce statut provisoire.

L'article 30 de la Constitution du 27 octobre 1946⁸⁰ prévoyait que le préfet était nommé par le Président de la République en Conseil des ministres.

Un préfet a écrit, dans un article paru à la Revue administrative en 1949 que « l'unanimité du Conseil doit être recueillie et que la seule opposition déterminée d'un ministre peut faire échouer un projet de nomination préfectorale »⁸¹.

Le décret n° 50-699 du 19 juin 1950⁸² a été pris en application de la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires. Le préfet figurait sur la liste des emplois supérieurs, fixée par le décret du 20 juillet 1949⁸³, pour lesquels la nomination est

⁷⁵ Cette réforme avait été annoncée sans détour par le Ministre de l'Intérieur, dans une allocution prononcée devant l'Association amicale de l'administration préfectorale, quelques jours auparavant, le 17 décembre 1934. Le ministre déclarait : « *Je ne veux plus qu'on puisse parler encore du régime de faveur, de camaraderie ou d'amitié ; je veux que les chefs de cabinet soient choisis d'après leurs mérites ; je veux qu'ils aient une valeur suffisante. Et d'accord avec le Président du Conseil, je vous annonce que dorénavant - et ce sera un progrès considérable - pour se présenter à l'examen pour le grade de chef de cabinet, j'exigerai de fortes études de Droit. J'exigerai ensuite un examen écrit, puis un stage. Et ainsi, je préparerai de jeunes fonctionnaires qui auront la compétence nécessaire et qui seront pour ainsi dire les premiers en France. Car il n'y a pas de raison pour que les jeunes gens qui entrent dans les Préfectures soient au-dessous du niveau de ceux qui entrent au Conseil d'Etat* », cité par GAY (P.), *Le préfet régional*, thèse droit Sirey, 1942, 297 p., p. 102.

⁷⁶ J.O. L.D., 3 novembre 1940, p. 5538.

⁷⁷ Ordonnance portant organisation provisoire du statut de l'administration préfectorale, J.O.L.D., 15 juin 1944, p. 474.

⁷⁸ J.O.L.D., 4 novembre 1945, p. 7228, rect. J.O.L.D., 11 novembre 1945.

⁷⁹ Loi n° 47-1758, J.O.L.D., 10 septembre 1947, p. 9054.

⁸⁰ « *Le Président de la République nomme en Conseil des ministres les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les membres du Conseil supérieur et du Comité de la défense nationale, les recteurs des universités, les préfets, les directeurs des administrations centrales, les officiers généraux, les représentants du gouvernement dans les territoires d'outre-mer* ».

⁸¹ VENTOUR (V.), « La carrière préfectorale (I) », *Rev. adm.*, 1949, pp. 442-445 ; p. 442.

⁸² Décret n° 50-699 portant statut particulier du corps préfectoral, J.O.L.D., 20 juin 1950, p. 6528.

laissée à la discrétion du gouvernement en vertu de l'article 3 de la loi du 19 octobre 1946. Ce décret a été modifié par celui du 14 juin 1951⁸⁴.

Toutefois, lorsque les préfets étaient choisis parmi les sous-préfets, ou les directeurs généraux, directeurs et directeurs adjoints et sous-directeurs de l'administration du ministère de l'Intérieur, des conditions devaient être respectées⁸⁵.

La loi du 9 septembre 1947 fut modifiée par celle du 3 avril 1955⁸⁶.

L'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 reprend les dispositions de l'article 30 de la Constitution précédente en plaçant le préfet au nombre des fonctionnaires dont la nomination appartient au Président de la République⁸⁷.

Le décret du 1^{er} octobre 1959⁸⁸ a confirmé que la nomination des préfets se fait par décret du Président de la République en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Le décret du 29 juillet 1964⁸⁹ a modifié cela en prévoyant que « les préfets sont nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l'Intérieur ». Pour la première fois, cette nomination n'est pas parfaitement libre, un pourcentage de préfets devant être nommés parmi les sous-préfets.

Certes, le temps était loin où les préfets nommés n'avaient pour la plupart jamais été sous-préfets, et l'usage s'était fait, depuis plusieurs années, de nommer la plupart des préfets parmi les sous-préfets, mais le respect d'aucune proportion n'était imposé à l'autorité de nomination.

Désormais, quatre préfets sur cinq devront être nommés parmi les sous-préfets. Pour cela, ils devront appartenir à la hors classe de leur corps et être âgés de moins de

⁸³ Décret n° 49-1036 *fixant les emplois supérieurs pour lesquelles les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement*, *J.O.L.D.*, 2 août 1949, p. 7524.

⁸⁴ Décret n° 51-754, *J.O.L.D.*, 16 juin 1951, p. 6301.

⁸⁵ Ne pouvaient être nommés préfets que les sous-préfets appartenant à la hors classe de leur grade et justifiant : - soit de deux ans d'ancienneté au minimum dans des postes limitativement énumérés, -soit de quatre années d'ancienneté au minimum dans un poste en hors classe territoriale ne figurant pas sur la liste limitative susvisée ou dans la position de « hors-classe hors cadre », -soit de six ans d'ancienneté au minimum dans la hors classe de leur grade, à titre personnel, en service détaché ou en mission à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. En cas de recrutement des préfets parmi les directeurs généraux, directeurs, directeurs adjoints et sous-directeurs du ministère de l'Intérieur, un tableau d'équivalence réglait le classement de ces fonctionnaires dans le cadre des préfets.

⁸⁶ *D.*, 1955, p. 136.

⁸⁷ Mais dans la Constitution de 1946, les préfets étaient désignés au sixième rang, après les recteurs, alors que dans la Constitution de 1958, ils viennent au cinquième rang, après les conseillers maîtres à la Cour des comptes, et avant les recteurs.

⁸⁸ Décret n° 59-1141 *fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets*, *J.O.L.D.*, 2 octobre 1959, p. 9477.

⁸⁹ Décret n° 64-805 *fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets*, *J.O.L.D.*, 5 août 1964, p. 7156.

cinquante deux ans⁹⁰.

Ainsi, ce décret organise-t-il une véritable carrière préfectorale. Désormais, le débouché normal des fonctionnaires qui embrassent la carrière préfectorale est le titre de préfet. C'était là le souhait de l'Association du corps préfectoral et des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur, qui avait, en juillet 1948 élaboré un projet de statut destiné « à simplifier la tâche des divers services qui auront à préparer le statut particulier du corps préfectoral » dans lequel il était prévu que les préfets devraient, pour les trois quarts, être nommés parmi les sous-préfets⁹¹.

Le préfet est donc, aujourd'hui, conformément à la Constitution, et en application du décret du 29 juillet 1964 art. 1^{er}⁹², modifié par les décrets du 10 mars 1970⁹³, du 7 avril 1971⁹⁴, du 27 mars 1975⁹⁵, du 19 janvier 1977⁹⁶, du 18 septembre 1980⁹⁷, du 16 juillet 1981⁹⁸, du 23 décembre 1982⁹⁹, du 20 janvier 1988¹⁰⁰, du 6 mars 1996¹⁰¹, nommé par décret du Président de la République pris en conseil des ministres, sur la proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l'Intérieur.

Le Conseil d'Etat a jugé, le 26 avril 1974, dans une affaire Villatte qu'il ressort des dispositions statutaires édictées par le décret du 29 juillet 1964 « fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets » et pris en application de l'ordonnance du 4 février 1959, après avis du conseil supérieur de la fonction publique et le Conseil d'Etat entendu, que les préfets appartiennent, lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaires, à un corps au sens de l'article 17 de la même ordonnance. Ce corps est distinct de celui des

⁹⁰ A titre transitoire cependant, pendant une durée de deux ans à compter du 1^{er} octobre 1959, l'âge de 55 ans est substitué à celui de 52 ans.

⁹¹ Cf. PISA (P.), « Projet de statuts du corps préfectoral établi par l'Association », *Rev. adm.*, 1948, pp. 60-61.

⁹² Décret n° 64-805 du 29 juillet 1964, *J.O.L.D.*, 5 août 1964, p. 7156.

⁹³ Décret n° 70-188 du 10 mars 1970, *J.O.L.D.*, 12 mars 1970, p. 2428.

⁹⁴ Décret n° 71-261 du 7 avril 1971, *J.O.L.D.*, 9 avril 1971, p. 3422.

⁹⁵ Décret n° 75-200 du 27 mars 1975, *J.O.L.D.*, 28 mars 1975, p. 3331.

⁹⁶ Décret n° 77-55 du 19 janvier 1977, *J.O.L.D.*, 21 janvier 1977, p. 504.

⁹⁷ Décret n° 80-728 du 18 septembre 1980, *J.O.L.D.*, 20 septembre 1981, p. 2190.

⁹⁸ Décret n° 81-701 du 16 juillet 1981, *J.O.L.D.*, 18 juillet 1981, p. 2002.

⁹⁹ Décret n° 82-1101 du 23 décembre 1982, *J.O.L.D.*, 26 décembre 1982, p. 3864 ; *Rect.*, *J.O.L.D.*, 28 décembre 1982, p. 3877.

¹⁰⁰ Décret n° 88-73 du 20 janvier 1988, *J.O.L.D.*, 23 janvier 1988, p.1116.

¹⁰¹ Décret n° 96-177 du 6 mars 1996, *J.O.L.D.*, 9 mars 1996, p. 3681.

sous-préfets, dont les membres sont soumis à un statut particulier différent, fixé par le décret du 14 mars 1964.

Nous sommes d'avis que le recrutement d'anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration a introduit dans la liberté dont jouit le gouvernement dans la nomination des préfets une perturbation.

Nous faisons à cet égard nôtre le jugement porté par l'historien du corps préfectoral Pierre Henry : « Un recrutement trop soigneusement assuré la (l'administration préfectorale) banalisera (...) un siècle d'histoire a montré que l'accumulation de parchemins ne garantissait pas la qualité de ces fonctionnaires d'autorité. Pour faire un bon sous-préfet, qui sait ? Savoir le droit, un peu, et savoir le violer un petit peu : tous les régimes de la France ont voulu cela. Intuition, psychologie, expérience des hommes, facilité d'adaptation, rayonnement de la personnalité, application, éloquence, suppléent dans cet étrange métier à la science administrative ou juridique théorique telle qu'elle peut, par contre, être exigée des fonctionnaires techniques et financiers, et des magistrats. Savoir plaire, jouir de la considération, et, de la sorte, faire aimer et respecter le régime. Tout cela fait les bons sous-préfets, et les bons sous-préfets font les bons préfets ; après quoi, les bons préfets consolident les régimes, bons ou médiocres »¹⁰².

De fait, lorsqu'ils s'essaient à mettre en lumière les qualités nécessaires à l'accomplissement des missions préfectorales, les ministres, les membres du corps préfectoral¹⁰³, les divers observateurs éclairés¹⁰⁴ et jusqu'aux membres de la doctrine évoquent les qualités humaines plus volontiers que la bonne connaissance de la règle de

¹⁰² HENRY (P.), *op. cit.*, p. 359.

¹⁰³ Cf., entre autres, BREUIL (P.), « Le métier de préfet et sa déontologie », *Adm.*, n° 152, pp. 140-157. Ce préfet estime que les qualités nécessaires au préfet sont « *la modestie, et l'esprit de pauvreté, l'impartialité* »... « *Les préfets doivent (...) nourrir une grande ambition pour les objectifs d'intérêt général qu'ils ont en charge. Mais il est bien sûr préférable que leur maintien soit modeste, qu'ils soient faciles d'accès, qu'ils aiment le dialogue et qu'ils éliminent toute forme d'arrogance ou de morgue dans leur comportement* », p. 147. Cf. aussi BERNARD (P.), *Le préfet de la République, : le chêne et l'olivier*, Economica, (coll. « Mieux connaître »), 1992, 262 p. L'auteur y expose longuement les qualités dont doit être pourvu un préfet. Pour lui, le préfet doit être un « *chef responsable* », avoir « *le cœur à l'ouvrage* » : « *Ce métier ne peut être exercé sans passion ni enthousiasme* », il nécessite « *sensibilité à l'égard des situations humaines* », « *ouverture d'esprit* », « *altruisme, c'est-à-dire la conscience de l'existence de l'autre et le sens du respect qui lui est dû (...), tolérance, dialogue* ». Le préfet se doit d'être équilibré, de « *conserver de l'esprit critique, de la clairvoyance dans l'appréciation des faits et du tact dans l'évaluation psychologique des attitudes* », il doit être cultivé « *pour élever le débat et inviter les protagonistes à se retrouver au dessus des polémiques* ». Enfin, le préfet doit être un « *homme de terrain* » : « *Il faut aimer la France dans tous ses visages et tous ses terroirs pour assumer la condition préfectorale* », p. 88 ; Cf. aussi AUBERT (P.), « La fonction préfectorale », *Adm.*, n° 51, 1964, pp. 87-90, et « Aspects humains de la carrière préfectorale », *Adm.*, n° 149, 1990, pp. 103-106. ; THORAVAL (J.), « *Le préfet doit conserver à l'esprit la dimension authentiquement humaniste de sa mission (...)* écouter et comprendre restera la raison principale du métier préfectoral » (« les préfets à l'horizon de l'an 2000 », *Adm.*, n° 153, pp. 38-39, p. 39) ; LARVARON (B.), qui évoque les qualités toujours plus nécessaires aux membres de l'administration préfectorale : « *l'autorité personnelle, le charisme, le sens du dialogue, de l'expertise, l'attention à autrui, une personnalité, du caractère, un sens des relations, un flair politique et de la rigueur* » et s'interroge : « *Tout cela est-il compatible ? L'Etat trouvera-t-il cet homme dans ses cadres ?* », *Le préfet face au XXI^{ème} siècle*, Economica, 2000, 260 p., p. 259.

droit.

Cette perturbation tend, ces dernières années à être limitée par l'appel de plus en plus fréquent à des sous-préfets qui ne sont pas d'anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration et d'autre part grâce aux réformes dont le concours d'accès à l'E.N.A. a fait l'objet à la fin des années 1990, dans le but d'assurer un recrutement plus diversifié, de lutter contre la « consanguinité » qui caractérise les promotions d'élèves et qui constitue une sorte d'abandon des objectifs recherchés par le Général De Gaulle et Michel Debré lors de la création de l'école en 1945¹⁰⁵. Ainsi, fut introduite la possibilité pour chaque candidat de passer une épreuve dans sa matière de spécialité, quelle qu'elle fut afin de permettre le recrutement d'historiens, de littéraires, de scientifiques... Malheureusement, alors que M. Raymond-François Le Bris, alors directeur de l'E.N.A., proposait d'affecter à cette épreuve un coefficient 6, la tutelle décida qu'elle ne serait affectée que d'un dérisoire coefficient 2¹⁰⁶.

Le recrutement au sortir de l'E.N.A. est aussi critiqué pour d'autres raisons, notamment parce qu'il s'oppose « à ce qui constitue la seule conception démocratique de l'accès aux plus hauts postes : le concours interne à tous les échelons (...) le retour au concours par corps s'impose, l'E.N.A. devenant alors une école d'application où les étudiants reçus se rencontreraient, travailleraient ensemble, se prépareraient à une collaboration future mais sauraient dès le premier jour, le corps ou le ministère auquel ils seront affectés en quittant l'école »¹⁰⁷.

Alors même qu'ils réglementaient l'accès à la carrière préfectorale, les Gouvernements ont eu le souci de ne pas se priver des très bons éléments qui peuvent provenir d'un autre corps de l'Etat, ou de professions privées. La question qui s'est posée est celle de la proportion qu'il convenait de laisser au tour extérieur. Pucheu, alors Ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur, a déclaré dans un entretien : « Des connaissances professionnelles sont indispensables partout. Aucun métier ne s'improvise. On s'en est aperçu avec les Préfets. Dans certains cas, l'introduction dans les cadres administratifs d'éléments venus du dehors a donné d'excellents résultats grâce à la valeur des hommes utilisés, à leur esprit de décision, à leur sens de l'autorité. En d'autres endroits, ce procédé a réservé des mécomptes. On ne pourrait d'ailleurs le généraliser sans décourager ceux qui ont choisi la carrière administrative et qui se seraient vus frustrés d'un poste auquel ils pouvaient prétendre par des concurrents venus de l'extérieur. Je crois donc que la bonne formule est un dosage où la proportion d'éléments neufs et extérieurs pourrait en définitive être de l'ordre de 20 % »¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Cf. par exemple LE CLERE (B.), « La vie quotidienne des préfets au 19^{ème} siècle (1815-1914) », in *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, 181 p. L'auteur synthétise les qualités qu'il estime immuablement souhaitables chez un préfet : « les qualités d'ouverture et d'autorité, de présence et de permanence, de rigueur et d'accueil », p. 127.

¹⁰⁵ Cf. à cet égard LE BRIS (R.-Fr.), *L'Etat, quand même*, avec SCHIFRES (M.), O. Jacob, 2005, 312 p., et particulièrement le chapitre premier « L'ENA dans l'Etat », pp. 13-59.

¹⁰⁶ Arrêté du 13 octobre 1999, *J.O.L.D.*, 14 octobre 1999, p. 15310.

¹⁰⁷ QUINSAC (Ph. de), « Des préfets, mais quels préfets ? », *R.P.P.*, 1971, pp. 33-46, p. 45.

Aujourd'hui, le Gouvernement doit recruter au moins quatre cinquièmes des effectifs préfectoraux parmi les sous-préfets ou administrateurs civils ayant atteint la hors classe de leur grade ¹⁰⁹. C'est là la seule entrave apportée à la liberté de choix du gouvernement. Ainsi, ce dernier dispose-t-il d'une totale liberté de choix parmi les agents répondant à ces critères et peut-il nommer, dans la limite du cinquième restant des effectifs préfectoraux, qui il veut, sans être tenu de choisir un fonctionnaire. La seule exigence qu'il a à satisfaire est minimale : elle tient au respect des conditions générales d'accès à la fonction publique, énoncées par l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ¹¹⁰. Ces conditions sont la nationalité française, la jouissance des droits civiques, la compatibilité du casier judiciaire avec les fonctions exercées, la situation régulière au regard du code du service national et les conditions d'aptitude physique.

La nomination ne confère la qualité de fonctionnaire à l'agent concerné qu'autant que dure son maintien dans l'emploi, elle n'entraîne pas de titularisation ¹¹¹. Dans l'hypothèse où il est fait appel à un fonctionnaire, celui-ci conserve son grade dans son corps d'origine, doit être placé en position de détachement et continue d'y bénéficier de ses droits à avancement et à pension d'ancienneté.

L'exécutif n'est, pour nommer un préfet, tenu de ne solliciter aucun avis.

La liberté du gouvernement a été accrue par la suppression des classes au sein du corps des préfets et de celui des sous-préfets ¹¹².

Le décret du 1^{er} octobre 1959 ¹¹³ supprime les trois classes que comprenait la carrière des préfets pour n'en retenir plus qu'une seule et une hors classe ¹¹⁴. Il donne ainsi au gouvernement un très large pouvoir d'appréciation en matière d'affectations

¹⁰⁸ Cité par GAY (P.), *op. cit.*, p. 103.

¹⁰⁹ Ainsi, Brian CHAPMAN force-t-il un peu le trait, lorsqu'il écrit, en 1955 : « *La liberté de choix du Gouvernement est totale* », in *L'administration locale en France*, Presses de la F.N.S.P. - Armand Colin, 1955, 259 p., p. 23. « *La seule condition restreignant le choix du Gouvernement dans la nomination d'un préfet est que les préfets doivent être français et jouir de leurs droits électoraux* », *ibid.*, p. 108.

¹¹⁰ Loi n° 83-634 dite « Le Pors », portant droits et obligations des fonctionnaires, *J.O. L.D.*, 14 juillet 1983, p. 2174.

¹¹¹ Cons. d'Et. Ass., 5 juin 1959, *Dufay, Rec. Leb.*, p.345.

¹¹² « *Le gouvernement acquiert indiscutablement un plus large pouvoir d'appréciation en matière d'affectations territoriales, lesquelles sont désormais entièrement indépendantes de la situation personnelle des préfets* », SILVERA (V.), « Une nouvelle conception de la fonction et de la carrière du préfet », *A.J.D.A.*, 1960, pp. 72-77, p. 76. Cf. aussi BLUYES (J.-P.), « La réorganisation du corps préfectoral », *Rev. Adm.*, 1959, pp. 473-474.

¹¹³ Précité.

¹¹⁴ Les emplois de préfet de la Seine et de préfet de police constituant toujours, aux termes de l'article 3 du décret, une catégorie exceptionnelle.

territoriales, puisque ces dernières sont indépendantes de la situation personnelle des préfets : le gouvernement peut donc nommer les préfets de la classe unique à tous les postes territoriaux, à l'exception des dix-sept réservés à la hors classe. Le but poursuivi était aussi de « *supprimer la course d'obstacles qui, de trois ans en trois ans ou plus, faisait haleter les préfets pour gravir l'échelle des postes afin d'accomplir une carrière plus satisfaisante. Désormais, dans l'intérêt du service gagnera à maintenir plus longtemps, sans l'impatienter, un préfet qui a réussi à un poste ou à favoriser l'ascension plus rapide à un poste plus élevé d'un fonctionnaire particulièrement apprécié* »¹¹⁵. Nous verrons que ce moyen, pourtant ingénieux, n'a pas suffi à mettre un terme, ni même à réduire, l'instabilité préfectorale.

En conclusion de ce propos, nous pouvons constater que, pendant cent cinquante ans, l'autorité politique disposait d'une liberté presque parfaite dans le choix des préfets. Cette liberté permettait évidemment l'arbitraire politique, comme l'a montré Monsieur Francis de Baecque¹¹⁶, le népotisme et le clientélisme¹¹⁷. Progressivement, des règles juridiques sont venues contraindre l'autorité de nomination. Les premières ont concerné les seuls sous-préfets. Le décret du 19 juin 1950 a constitué le premier statut applicable au corps des préfets. Mais, ce n'est qu'en 1959 que le décret du 1^{er} octobre encadra la liberté de nomination des préfets. Le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 devait préciser ces règles.

Certes, l'existence d'un véritable « statut préfectoral » est débattue. Le préfet Bernard, insistant sur la précarité de la carrière préfectorale, estime qu'« il n'existe pas véritablement de statut au sens plein du terme »¹¹⁸. Monsieur Manson rétorque que : « la modestie des garanties conférées ne suffit pas en elle-même à dénier à ce corps de règles la qualité de statut : elles forment bien un ensemble cohérent de règles applicables à une catégorie d'agents et opposables à l'autorité de nomination »¹¹⁹.

Quoiqu'il en soit, ces règles « contribuent à l'identification d'un corps préfectoral, et permettent d'envisager la possibilité d'une carrière débutée en tant que sous-préfet et achevée en qualité de préfet »¹²⁰.

La jurisprudence participe elle aussi à la limitation de la liberté de l'autorité de

¹¹⁵ DOUEIL (P.), « Les préfets de la V^{ème} République de 1958 à 1981 », *Adm.*, n° spéc. 126, 1983, « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », pp.9-118, p. 58.

¹¹⁶ BAECQUE (Fr. de), « La politisation des hauts fonctionnaires », in MULLER (P.), sous la dir. de, *L'administration en France est-elle en crise ?*, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 1992, 287 p., p. 59.

¹¹⁷ DEYON (P.), « L'évolution de la fonction préfectorale », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 22-28.

¹¹⁸ BERNARD (P.), *Le préfet de la République*, op. cit., p. 77.

¹¹⁹ MANSON (St.), « De l'an VIII à l'an 2000 : le préfet est-il encore un "fonctionnaire politique" ? », *R.D.P.*, 2000, pp. 201-219, p. 206.

¹²⁰ *Ibid.*

nomination des préfets. Nous en prendrons pour exemple les exigences jurisprudentielles relatives au tour extérieur. Le tour extérieur a été très souvent utilisé pour recruter des personnes dont les opinions politiques étaient conformes à celles du gouvernement. Le Conseil d'Etat a entrepris un mouvement de moralisation du tour extérieur, considérant même qu'une nomination illégale pouvait enfreindre les dispositions du code pénal¹²¹. Ce mouvement a atteint le corps préfectoral et a donné à l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur l'occasion de former son premier recours pour excès de pouvoir¹²².

De ce fait, cette affaire n'est pas passée inaperçue. L'Association a demandé au Conseil d'Etat l'annulation d'un décret du Président de la République nommant préfet au tour extérieur le chef de cabinet du ministre du budget, Monsieur Brice Hortefeu. Celui-ci, sous-préfet depuis seulement dix mois, n'avait jamais occupé le poste territorial requis pour l'accès au grade de préfet¹²³.

Pour passer outre ces conditions, l'heureux élu avait été promu au tour extérieur. Dans ses conclusions, le Commissaire du gouvernement Rémy Schwartz avait dénoncé, mais en termes choisis, le contournement grossier des exigences légales, et conclu à l'illégalité du décret de nomination. Ces conclusions confirment l'état du droit : la nomination des préfets, pour discrétionnaire qu'elle est, n'affranchit pas l'autorité qui y procède du respect des règles statutaires. La Haute juridiction n'a pu statuer sur cette espèce, l'Association ayant retiré son recours.

2 – L'installation

Sous le Premier Empire, on distingue nettement entre nomination et installation. L'installation des préfets et des maires donnait lieu à des cérémonies solennelles¹²⁴. On trouve dans le Répertoire de Bequet, paru en 1892, à la rubrique « Fonctionnaires publics » que « pour les préfets et les secrétaires généraux de préfecture, l'installation consiste dans la rédaction d'un procès-verbal dressé pour constater la prise de possession du poste et transcrit sur un registre tenu à cet effet dans chaque préfecture »¹²⁵.

Le Conseil d'Etat a jugé dans un premier temps, dans deux arrêts, l'un rendu le 7 avril 1916, Colas¹²⁶, et l'autre le 23 janvier 1920, *Renacci*, que le fonctionnaire est investi par

¹²¹ Cons. d'Et., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, A.J.D.A., 1997, p. 152 ; R.F.D.A., 1997, p. 173 ; L.P.A., 1997, n° 13 et 15, note POUJADE (B.).

¹²² Cons. d'Et., ordonnance, 29 janvier 1997, *Association du corps préfectoral*, A.J.D.A., 1997, p. 297, concl. SCHWARTZ (R.).

¹²³ Aux termes de l'article 2 du décret 64-805 du 29 juillet 1964, un poste en sous-préfecture de première catégorie, pendant au moins deux ans.

¹²⁴ Cf., par exemple, la description de l'installation du citoyen Joubert, premier préfet du Nord, in LEGENDRE (P.), *L'Administration du XVIIIème siècle à nos jours*, Thémis (coll. « Textes et documents »), 1969, 344 p., p. 43.

¹²⁵ Cité par MAISL (H.), note sous Cons. d'Et., Ass., 27 avril 1973, *Delle Serre*, A.J.D.A., 1973, pp. 488-491, p. 490.

la seule publication du décret au journal officiel, sans qu'il soit besoin d'une installation ni d'une acceptation formelle¹²⁷ ni d'une prestation de serment¹²⁸.

La nomination du préfet, comme de tout autre fonctionnaire, est un acte unilatéral, qui a pour effet de lui attribuer un emploi et de lui affecter une compétence. La Haute juridiction administrative a jugé dans un arrêt République rendu le 5 juillet 1957, que l'acceptation du fonctionnaire n'a, à cet égard, que le caractère d'une condition résolutoire¹²⁹.

Depuis les années 1950, la nomination produit ses effets dès la signature, sans même attendre qu'elle ait fait l'objet de mesures de publicité. Cela a été jugé par le Conseil d'Etat dans deux arrêts de section, depuis confirmés, le 19 décembre 1952, dans un arrêt *Delle Mattei*¹³⁰ et le 10 janvier 1958 dans un arrêt Deville¹³¹.

Si le Conseil d'Etat ne faisait aucun cas de l'installation des préfets, l'administration, quant à elle, y accordait beaucoup d'importance¹³². Elle estimait qu'elle témoignait de ce que le fonctionnaire a pris possession de sa circonscription, et elle souhaitait reporter, du moins en partie, l'entrée en vigueur du décret de nomination à la date de cette installation.

Cette jurisprudence a soulevé de graves difficultés pratiques quant à la détermination de l'autorité compétente pour exercer les attributions préfectorales entre la signature du décret de nomination et l'arrivée dans le département du nouveau préfet. L'ancien préfet ne peut trouver le fondement de sa compétence dans la notion d'expédition des affaires courantes, et la théorie du fonctionnaire de fait ne trouve pas à s'appliquer, en l'absence de circonstances exceptionnelles.

Le Conseil d'Etat avait, dans un arrêt Goy, rendu en 1953¹³³ admis la compétence du secrétaire général de la préfecture, en application de l'article 1^{er} alinéa 2 du décret du 24 juin 1950¹³⁴ mais dans ses conclusions sur l'arrêt Delle Serre, rendu par la Conseil

¹²⁶ *Rec. Leb.*, p. 532.

¹²⁷ *Rec. Leb.*, p. 163.

¹²⁸ *Rec. Leb.*, p. 93.

¹²⁹ *S.*, 1957, p. 402, concl. TRICOT.

¹³⁰ *Rec. Leb.*, p. 594.

¹³¹ *Rec. Leb.*, p. 27.

¹³² Qui revêt toujours une certaine solennité, puisqu'elle donne lieu à une cérémonie au cours de laquelle en présence de nombreux élus et fonctionnaires, le nouveau préfet, arborant l'uniforme, dépose une gerbe de fleurs devant un monument aux morts ou dans un lieu symbolique.

¹³³ Cons. d'Et., 8 juillet 1953, *Goy*, *Rec. Leb.*, p. 364.

¹³⁴ Décret n° 50-722, *J.O. L.D.*, 25 juin 1950, p. 6751.

d'Etat le 27 avril 1973 en formation d'Assemblée ¹³⁵, le commissaire du gouvernement Bertrand n'avait pas pensé que cette solution soit transposable à toutes les situations comparables, estimant qu'un préfet empêché est un préfet en fonctions. Or, le préfet empêché est le préfet qui vient d'être nommé. En considérant que le préfet compétent est celui dont la nomination vient d'être signée, on fait tomber ipso facto toutes les délégations de signatures ¹³⁶. Or on sait que l'administration du département repose sur ces délégations. Dans l'arrêt Delle Serre, la Haute juridiction a donné une certaine portée à cette installation, mais ses effets sont limités, et non juridiques mais comptables, puisqu'elle indique le début des services effectifs.

Mais selon Herbert Maisl, « l'installation ne comporte pas d'effets de droit » ¹³⁷.

Il est exclu que l'investiture de compétence soit reportée à l'installation du fonctionnaire, le décret de nomination entrant immédiatement en vigueur. Mais le commissaire du Gouvernement proposait que certains effets de cette nomination soient retardés, notamment l'exercice effectif de la compétence. Le Conseil d'Etat ne l'a pas suivi, refusant de dissocier de façon générale l'effet créateur de droits des nominations et leur effet dévolutif d'attributions.

La subordination du préfet au gouvernement doit beaucoup à l'absence de garantie statutaire. La situation du préfet est caractérisée par sa fragilité au point que l'idée même qu'il y aurait une carrière préfectorale apparaît à certains peu judicieuse.

B - Les mouvements préfectoraux

Les changements ordinaires de ministères ont souvent donné lieu à des mouvements plus ou moins importants, mais le corps préfectoral eut, pendant tout le XIX^{ème} siècle, surtout à souffrir des changements de régimes, qui s'accompagnèrent de véritables épurations en son sein. Le terme « épuration » a été ainsi défini par Monsieur Claude Goyard : « L'épuration administrative apparaît comme un procédé de renouvellement des cadres et des personnels administratifs lié à un changement politique déjà réalisé, en cours ou attendu et mettant en œuvre un pouvoir répressif d'une manière particulière » ¹³⁸.

Monsieur Jean Tulard a pu dire des préfets qu'ils sont les « *baromètres* » ¹³⁹ de la rigueur d'une épuration. L'administration préfectorale a connu, et dès sa quinzième année

¹³⁵ Rec. Leb., p. 302.

¹³⁶ Accordées alors sur la base de l'article 5 du décret n° 64-250 du 14 mars 1964 (J.O.L.D., 20 mars 1964, pp. 2588 et 2954).

¹³⁷ MAISL (H.), note précitée, p. 490.

¹³⁸ GOYARD (Cl.), « La notion d'épuration administrative », in Coll., *Les épurations administratives, XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Actes du colloque organisé le 23 avril 1977 par l'Institut français des sciences administratives et la IV^{ème} section de l'Ecole pratique des hautes études, Genève, 1977, pp. 1-48, p.11.

¹³⁹ TULARD (J.), « Les épurations administratives », in Coll., *Les épurations administratives, XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, op. cit., pp. 49-61, p. 50.

d'existence, de nombreuses épurations, dont certaines ont été de véritables purges ¹⁴⁰ .

Lors de la nomination des premiers préfets, le Premier consul avait déclaré : « *les places sont ouvertes aux Français de toutes opinions, pourvu qu'ils aient des lumières, de la capacité et des vertus* » ¹⁴¹ .

A la chute de l'Empire, Louis XVIII, dans un esprit de concorde et de pardon, avait maintenu beaucoup de préfets en poste. Dès la chute de l'Empire, le Commissaire du gouvernement provisoire Benoist, chargé par intérim du ministère de l'Intérieur, a sollicité dans trois circulaires le soutien des fonctionnaires d'autorité que sont les préfets et manifesté la volonté du gouvernement provisoire de s'inscrire dans la continuité, par l'intermédiaire des mêmes fonctionnaires ¹⁴² . La première circulaire de l'Abbé de Montesquiou, ministre de l'Intérieur, le 21 mai 1814, est de même conçue pour séduire les préfets et les attacher au nouveau régime.

En revanche, l'Empereur, au retour de l'île d'Elbe, estima ne pouvoir donner sa confiance à des fonctionnaires qui, souvent après l'avoir servi, avaient fait acte d'allégeance aux Bourbons, au mépris du serment qui les liait à lui. C'est donc durant les Cent Jours que la notion d'épuration politique fit son apparition, comme en témoigne la livraison du Moniteur du 14 mai 1815 : « Des motifs politiques ont pu se réunir à d'autres causes de renvoi de plusieurs employés. Ces motifs ont pu être que les individus qui avaient passé une partie de l'année dernière à faire preuve des plus fortes garanties de dévouement à la dynastie des Bourbons, donnés par quelques-uns au temps même où ils étaient engagés par leur serment envers l'Empereur, que ces individus, dis-je, ne paraissent pas en cela même offrir assez de garanties à l'ordre social actuel... » ¹⁴³ .

Le second retour de Louis XVIII sur le trône de ses ancêtres allait donc être marqué en retour par une épuration violente. Seuls six préfets furent maintenus en place ¹⁴⁴ . Les nouveaux préfets furent choisis parmi l'aristocratie d'Ancien Régime.

L'épuration organisée par Guizot au lendemain des journées de 1830 allait toucher quatre-vingt-deux préfets. Seuls trois préfets conservèrent leur poste ¹⁴⁵ .

En février 1848, aucun préfet du régime antérieur ne devint commissaire de la République. Tous furent renvoyés.

¹⁴⁰ TULARD (J.), *op. cit.*

¹⁴¹ Cité in SAUTEL (G.), *Histoire des institutions publiques*, Dalloz (coll. « Précis »), 7^{ème} éd., 1990, 651 p., p. 291.

¹⁴² *Circulaires, instructions et autres actes émanés du ministère de l'Intérieur ou relatifs à ce département de 1797 à 1830*, 2^{ème} éd., Imprimerie nationale, 6 t., t. 1^{er}, pp. 500 et ss., cité in LANZA (Al.), *L'expression constitutionnelle de l'administration française*, contribution à l'étude des constantes constitutionnelles, Préf. BOULOUIS (J.), L.G.D.J., 1984, 936 p., p. 356.

¹⁴³ Cité par TULARD (J.), « Les épurations administratives en France de 1800 à 1830 », in Coll., *Les épurations administratives*, *op. cit.*, pp. 49-61.

¹⁴⁴ Ces deux mouvements préfectoraux firent dire à J. Vidalenc que : « (l')année 1815 fut sans contredit l'une des plus difficiles qu'aient eu à vivre le corps préfectoral depuis sa création jusqu'à nos jours » (VIDALENC (J.), « La crise de 1815 et les préfets » in AUBERT (J.) et alii, *Les préfets en France*, *op. cit.*, pp. 11-27, p. 11).

Il n'y eut pas d'épuration en 1851 après le coup d'Etat, car dès les premiers mois de la présidence de Louis-Napoléon l'administration préfectorale avait déjà été épurée dans un sens bonapartiste¹⁴⁶. L'épuration fut en revanche totale en septembre 1870, à la chute de l'Empire¹⁴⁷.

Thiers ne garda que vingt préfets de Gambetta, et « la chute de Thiers, le retour au pouvoir des Républicains, le coup d'Etat du 16 mai, la victoire électorale des Républicains, sont tous suivis de nouveaux massacres des préfets »¹⁴⁸.

Monsieur Luc Rouban écrit que : « la III^{ème} République ne constitue pas vraiment un havre de paix après des années de soumission à l'autorité politique »¹⁴⁹. Les mouvements préfectoraux furent tels qu'en janvier 1877, le journal *Le Constitutionnel* écrivait plaisamment : « Changer les préfets est devenu à la fois la règle et l'amusement de notre vie nationale. Au XVI^{ème} siècle, on donnait les calvinistes en pâture à la curiosité méchante du public, au XVII^{ème}, on immolait les jansénistes, au XIX^{ème} siècle, c'est au tour des préfets. Les autodafés vont en perdant de leur cruauté, autrefois, on pendait et brûlait, puis on a emprisonné et exilé, à l'heure présente, on révoque »¹⁵⁰. A la fin de la même année, le corps préfectoral fut encore touché par une épuration brutale, puisque quatre-vingt cinq préfets et trois cent cinquante huit sous-préfets et secrétaires généraux étaient révoqués¹⁵¹. Jules Grévy, dès après son élection à la Présidence de la République et dans son message de remerciement aux chambres, invitait à veiller à ce que la République soit servie par des fonctionnaires qui ne soient « ni ses ennemis, ni ses détracteurs »¹⁵². De ce fait, l'épuration de 1879 qualifiée d'éliminatrice entraîna la révocation de tous les membres du corps préfectoral suspects d'attachement à la cause

¹⁴⁵ POUTHAS (C.), « La réorganisation du ministère de l'Intérieur et la reconstitution de l'administration préfectorale par Guizot en 1830 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, t. 9, 1962, pp. 241-263.

¹⁴⁶ MACHIN (H.), « Comment on révoquait un préfet au XIX^{ème} siècle », in AUBERT (J.) *et alii*, *Les préfets en France (1800-1940)*, *op. cit.*, pp. 29-36, p. 32.

¹⁴⁷ Cf. WRIGHT (V.), « Les préfets d'Emile Ollivier », *Revue historique*, juillet-septembre 1968, t. CCXL, pp. 115-133.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ ROUBAN (L.), « Les préfets et la construction de l'Etat républicain : du modèle militaire au modèle managérial », *R.F.A.P.*, n° 96, octobre-décembre 2000, pp. 531-544, p. 538. L'auteur nous apprend que c'est par télégramme rédigé ainsi : « *Par décret du 19 avril 1876, vous avez été remplacé comme préfet de la Drôme. Des considérations politiques et administratives d'un ordre supérieur ont dicté cette mesure au gouvernement. Je vous en exprime le regret* » qu'Ernest Amiel, ancien sous-préfet du Second Empire, et préfet de l'Ordre moral, a appris sa révocation.

¹⁵⁰ Cité par LOBUT (Chr.), « Le corps préfectoral entre le Second Empire et la République opportuniste », *Adm.*, n° spéc., Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, pp. 119-136, p. 135.

¹⁵¹ SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « Sociologie du corps préfectoral ».

¹⁵² GREVY (J.), message du 6 février 1879, *J.O., déb., Ch.*, 1879, p. 819.

monarchiste¹⁵³. Après cette purge violente, le corps préfectoral connut pendant quelques décennies une véritable tranquillité, due sans doute à la relative stabilité politique que connut alors la France avant que d'être particulièrement touchée par les épurations successives de l'Etat français¹⁵⁴ et de la Libération.

Alors que le changement de régime entre les IV^{ème} et V^{ème} Républiques ne s'est traduit que par quelques mutations, que l'élection de Georges Pompidou à la présidence de la République n'a donné lieu qu'au remplacement de neuf préfets entre juin et septembre 1969, le premier mouvement d'importance eut lieu entre juin et août 1974 avec dix huit mutations. Mais le mouvement le plus important qu'a connu notre régime est celui de 1981, puisque, entre les mois de juin et d'août de cette année, cinquante-cinq départements et quatorze régions sont touchés¹⁵⁵.

Depuis lors, les alternances politiques ont donné lieu à des mouvements préfectoraux, qui sont allés en s'amenuisant¹⁵⁶. Nous trouvons sous la plume de Monsieur Luc Rouban une explication à cette disparition progressive des épurations préfectorales : « la V^{ème} République s'inscrivant désormais dans un cycle d'alternances et de cohabitations, il devient peut-être plus prudent et de ménager la partie adverse et / ou d'étaler les nominations dans le temps afin que les médias ne mobilisent pas l'opinion sur d'éventuelles "chasses aux sorcières" qui sont, quoique l'on en pense, mal perçues par les citoyens, qui tiennent à la neutralité du service public »¹⁵⁷.

Les périodes de cohabitation ne peuvent qu'avoir une influence sur la nomination des préfets. Le mécanisme de nomination sur proposition n'apparaît plus comme purement formel, et le Président de la République doit obtenir l'accord du Premier ministre. Monsieur Stéphane Manson a écrit que cela « aboutit à un modus vivendi dans lequel le Président de la République s'est estimé en droit d'exiger un "reclassement honorable" des sortants. Le Premier ministre s'est efforcé quant à lui de limiter le rythme et l'ampleur des

¹⁵³ MACHELON (J.-P.), *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés sous la III^{ème} République de 1879 à 1914*, thèse, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1976, 426 p., p. 331.

¹⁵⁴ Cf. notamment SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Presses de la F.N.S.P. et Armand Colin, 1969, 144 p., pp. 79 et ss. ; BERGEROT (B.), « Le corps préfectoral de 1940 à 1944 », *Rev. adm.*, n° 137, oct. 1987, pp. 6-18 ; BARUCH (M.-O.), *Servir l'Etat français*, op. cit. : Ce dernier auteur évoque un mouvement préfectoral de vaste ampleur décidé par le ministre de l'Intérieur Peyrouton le 17 septembre 1940 et nous apprend qu'en juin 1941, « une note du ministère de l'Intérieur (A.N.2 A.G.460) livrait le bilan des mouvements auxquels avait procédé l'Etat français : 82 postes sur 87 étaient occupés par de nouveaux titulaires, tandis que 80 anciens préfets étaient sortis des cadres », p. 286.

¹⁵⁵ ROUBAN (L.), « Les préfets sous la V^{ème} République », *Rev. adm.*, n° 317, 1998, pp. 522-535, p. 530.

¹⁵⁶ Cf. les analyses statistiques : REYDELLET (M.), « L'alternance et les emplois à discrétion du gouvernement », *A.E.A.P.*, 1981, pp. 343-453, p. 396 ; LOSCHAK (D.), « Les hauts fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ? », in MULLER (P.), sous la dir. de, *L'administration française est-elle en crise ?*, op. cit., p. 35 ; TOBIN (I.), *Le préfet dans la décentralisation*, L'Harmattan, 1997, 357 p., p. 163 ; ROUBAN (L.), « Les préfets sous la Cinquième République, 1958-1997 », op. cit., pp. 522-534, pp. 530 et ss. ; YOLKA (P.), « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat », *R.D.P.*, 1999, pp. 719-758, p. 719.

¹⁵⁷ ROUBAN (L.), op. cit., p. 530.

mouvements préfectoraux » et a constaté que « (c)es pratiques n'ont ni pour objet, ni pour effet de neutraliser toute influence politique sur le corps préfectoral » mais qu'elles « paraissent cependant en atténuer l'ampleur ». Ainsi seraient nommées en période de cohabitation des personnalités dont l'un des mérites, sinon le seul, serait de ne déplaire à personne.

Nous ne sommes pas convaincu par un tel constat.

D'autres observateurs nous semblent plus crédibles lorsqu'ils font valoir au contraire qu'en période de cohabitation, les préfets n'appartenant ni au parti du Président de la République, ni à celui du Premier ministre sont « sacrifiés », puisqu'il faut à ces deux autorités satisfaire leurs soutiens, et que le nombre de postes est limité. Ainsi, Raphaëlle Rivais a-t-elle estimé que : « *sous le règne de Jacques Chirac et de Lionel Jospin, mieux vaut être haut fonctionnaire marqué à gauche ou à droite que neutre. Le partage des postes favorise les amis des deux camps, ceux de la majorité étant bien traités, mais ceux de l'opposition n'étant pas brimés* »¹⁵⁸.

Si nous sommes porté à admettre la pertinence de cette dernière analyse, nous nous abstiendrons de la présenter comme valable, ne disposant pas d'éléments statistiques propres à confirmer ce qui n'est qu'un sentiment.

Le mouvement auquel on assiste est assez réglé pour qu'il évoque à nombre d'auteurs une « valse »¹⁵⁹. Si nous constatons le développement de règles contraignantes, nous n'en tirons pas pour conséquence qu'elles gênent véritablement le gouvernement dans son dessein de s'entourer de préfets proches de ses vues.

S'il est vrai que l'on trouve aujourd'hui une doctrine pour affirmer que le corps préfectoral n'est plus politisé, il nous semble qu'elle néglige le « facteur humain », dont on ne devrait pas pouvoir ignorer qu'il joue, en matière administrative comme ailleurs, un rôle très important. Gaston Jèze a, selon nous, très bien exprimé cette réalité lorsqu'il a écrit : « En fait, étant donné la nature humaine et l'égoïsme des individus, il faut s'attendre à ce que les gouvernants et les agents publics exercent autant qu'ils le peuvent, leur compétence en vue d'assurer à eux ou à leurs amis personnels ou politiques des avantages particuliers »¹⁶⁰.

Nous sommes à cet égard en accord parfait avec Monsieur Olivier Schrameck,

¹⁵⁸ Cf. notamment RIVAIS (R.), « La cohabitation fait la part belle aux « préfets engagés » », *Le Monde*, 10 août 1999. L'auteur précise : « *Le nombre des postes préfectoraux dans les départements et les régions n'étant que de cent douze, et celui des départs à la retraite étant limité, certains représentants de l'Etat ont dû céder leur place aux protégés de Matignon ou de l'Elysée. Il s'agit, principalement, de hauts fonctionnaires qui ne s'étaient jamais engagés politiquement. N'ayant pas « fait de cabinet », ils ne disposent aujourd'hui d'aucun soutien. Amers, ils déplorent la politisation des nominations, estimant qu'elle n'avait jamais été aussi forte qu'aujourd'hui* ».

¹⁵⁹ MANSON (St.), *ibid.*, p. 207. L'auteur affirme que cette valse « *ne surprend pas et ne scandalise plus* ».

¹⁶⁰ *Cours de droit public* (professé en licence à la Faculté de droit de Paris au deuxième semestre de 1920-1921), Giard et Brière, 1921, 295 p., p. 21. On lit dans la préface de CAMU (L.) à l'ouvrage de GREGOIRE (R.), *La Fonction publique*, Armand Colin, 1954, pp. 5-10, p. 7 : « *le facteur humain garde depuis toujours la primauté dans l'Administration* ».

lorsqu'il écrit que : « la recherche d'un encadrement juridique si recommandable et si légitime qu'elle apparaisse en principe reste toujours quelque peu décalée, voire inadaptée, par rapport aux buts que l'on déclare s'assigner »¹⁶¹.

On assiste cependant sans doute à une autolimitation du gouvernement, comme semblent en attester deux circulaires prises par les premiers ministres MM. Michel Rocard, le 25 mai 1988, et Lionel Jospin, le 6 juin 1997. L'Association des membres du corps préfectoral et des Hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur a parfois rappelé au gouvernement l'importance d'une telle autolimitation. C'est sans doute là, à notre avis, la seule façon de parvenir à une certaine dépolitisation du corps.

Ce constat doit être complété par une autre observation : les révocations pures et simples des préfets sont, aujourd'hui, devenu fort rares¹⁶². Les changements qui affectent les membres du corps préfectoral sont surtout des mutations géographiques, des « rotations », qui apparaissent comme étant de bonne politique, puisqu'elles évitent au même fonctionnaire d'avoir à défendre devant les mêmes administrés deux politiques différentes.

Monsieur Stéphane Manson a remarqué que la mise en disponibilité dans l'intérêt du service prévue à l'article 12 du statut (décret de 1964 précité) est parfois utilisée afin d'écarter un fonctionnaire considéré comme indésirable, mais aussi qu'il n'est plus rare que les gouvernements accordent aux préfets écartés le bénéfice d'un détachement, souvent exercé dans une collectivité décentralisée¹⁶³.

La fréquence des alternances politiques a aussi, il faut en convenir, un effet très intéressant : il redevient dangereux pour un préfet de manifester une allégeance trop franche à telle ou telle coterie partisane. Plus nombreux que naguère sont donc les membres du corps préfectoral qui font primer le sens de l'Etat et de la continuité républicaine sur l'esprit partisan¹⁶⁴.

§ 2 : LA FAIBLESSE DES GARANTIES STATUTAIRES ACCORDÉES AUX PRÉFETS.

Il est de l'essence même de la carrière dans l'administration préfectorale d'être instable, aléatoire. L'accord se fait chez les observateurs du corps préfectoral pour estimer que : « *Vouloir faire de l'administration préfectorale une situation stable semblera toujours une pure conception de l'esprit* »¹⁶⁵.

A l'aléa de la révocation ad nutum (**A**) est venu s'ajouter la menace de l'incrimination

¹⁶¹ SCHRAMECK (O.), « Influences politiques et garanties juridiques », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 429-435, p. 429.

¹⁶² Alors qu'elles sont encore fréquentes pour les recteurs. Cf. LOSCHAK (D.), « Les hauts fonctionnaires et l'alternance : quelle politisation ? » in MULLER (P.), sous la dir. de, *L'administration française est-elle en crise ?*, op. cit., p. 35.

¹⁶³ MANSON (St.), *ibid*, p. 209.

¹⁶⁴ Cf. BECET (J.-M.), *Institutions administratives*, 4^{ème} éd., Economica, 1997, 362 p., p. 141.

¹⁶⁵ BRAULT (P.), « La révolution de 1848 et l'administration préfectorale », *Rev. adm.*, 1948, pp. 15-17, p. 15.

pénale (B).

A - L'absence de garanties de carrière.

La très grande précarité de la carrière préfectorale frappe et la doctrine se plaît à la souligner.

Paul Leroy-Beaulieu disait du représentant de l'Etat dans le département qu'« il est la créature complète du Gouvernement qui peut à chaque instant le révoquer »¹⁶⁶. Roger Bonnard écrivait : « Aucune garantie n'existe pour les mesures disciplinaires. Le pouvoir de nomination et le pouvoir disciplinaire du Gouvernement sont purement discrétionnaires en ce qui concerne les préfets »¹⁶⁷.

Non seulement juridiquement le préfet est révocable et déplaçable à la discrétion du gouvernement (1), mais encore on constate que le gouvernement fait un usage très fréquent de cette possibilité, instaurant un véritable « *nomadisme* » préfectoral (2).

1- Un encadrement juridique minimal

Les préfets ont toujours été « *dans la main* » du Gouvernement, qui a toujours pu les révoquer pour n'importe quelle raison et sans même avoir à invoquer cette raison.

Cela ressort d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu le 2 mai 1949 et du décret du 19 juin 1950¹⁶⁸. Ce dernier prévoyait que le préfet, fut-il titularisé dans son grade, échappait à l'application des garanties fondamentales de la fonction publique, que son avancement était prononcé exclusivement au choix, sans qu'un tableau soumis à l'examen de la commission administrative paritaire ne soit établi. Ce décret disposait aussi que les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées au préfet étaient prises sans consultation du conseil de discipline, mais après simple communication du dossier, et que les mutations d'office dans l'intérêt du service étaient prononcées sans communication du dossier. Enfin, ce même décret prévoyait que le préfet pouvait être rayé des cadres du corps préfectoral par décret du Président de la République, pris en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'Intérieur, et que la même mesure de radiation des cadres pouvait être prononcée à l'issue d'une mise en disponibilité dans l'intérêt du service, situation propre au corps préfectoral.

Pour rendre plus supportable cette fragilité personnelle, l'article 9 du décret du 1^{er} octobre 1959¹⁶⁹ avait prévu un cas de mise en disponibilité dans l'intérêt du service propre aux membres du corps préfectoral. Il était prévu que les préfets conserveraient dans cette position le bénéfice de leurs droits à pension et percevraient en outre un traitement au moins égal au montant des retenues pour pension qu'ils doivent acquitter,

¹⁶⁶ *Op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁷ BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Sirey, 1945, 4^{ème} éd., 1943, 598 p., p. 340.

¹⁶⁸ Décret précité.

¹⁶⁹ Décret précité.

sans que ce traitement puisse excéder la moitié du traitement d'activité. Il était aussi précisé que la disponibilité avec traitement ne pouvait excéder cinq ans.

Un décret du 24 juillet 1961¹⁷⁰ a apporté une modification à cet article en prévoyant une période transitoire pour atténuer la brutalité de la mise en disponibilité dans l'intérêt du service. Il dispose donc que : « Pendant les six premiers mois, (les préfets) peuvent bénéficier du traitement correspondant aux classe et échelon qui étaient les leurs à la date de leur mise en disponibilité ; au-delà de cette période, le traitement ne peut excéder la moitié du traitement d'activité ».

Le préfet n'a ainsi pas vraiment, contrairement aux autres fonctionnaires, droit à l'emploi, puisqu'il peut être mis fin à ses fonctions dans l'emploi qu'il occupe sans qu'il soit affecté à un autre poste. Il se trouve alors placé « hors cadre ».

Ainsi, « le préfet continue d'appartenir au ministère de l'Intérieur, de percevoir son traitement et de concourir pour l'avancement. (Si cette position lui) permet de remplir un certain nombre de missions que (lui) confie le Gouvernement, (elle) s'assimile fréquemment à une sanction, le préfet ne pouvant pas recevoir de véritable activité »¹⁷¹.

Le 17 mai 1995, le Conseil d'Etat a jugé, dans deux arrêts portant sur une même espèce qu'un préfet n'est pas admis à contester son placement hors cadre parce qu'« aussi longtemps qu'un préfet n'atteint pas la limite d'âge, aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucun principe général ne limitent la durée de son maintien dans la position hors cadre, laquelle correspond à une position d'activité au sein du corps préfectoral »¹⁷².

L'honorariat a été institué dans le corps préfectoral par un décret du 28 février 1863, suscité par la mauvaise humeur du préfet Adolphe de Bourgoing qui, à soixante-trois ans, avait du quitter brusquement la préfecture de Seine-et-Marne¹⁷³.

Nous pouvons, en conclusion de ce propos, être, comme l'avait été Howard Machin, frappé par « la facilité avec laquelle on destitue » les préfets et faire nôtre son explication : « Dans un pays où le système administratif est extrêmement rigide et centralisé dans ses structures, il faut des hommes extrêmement flexibles et responsables. Comment résoudre une crise politique, nationale ou locale ? Comment sortir d'une situation locale bloquée ? Simplement en sacrifiant les acteurs principaux. Quels que soient les prétextes, quelles que soient les raisons données, quelles que soient les formules invoquées, quels que soient les moyens employés, le résultat est toujours le même, c'est-à-dire la précarité du corps préfectoral »¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Décret n° 61-759, *J.O.L.D.*, 25 juillet 1961, p. 6784.

¹⁷¹ AUBY (J.-Fr.), *Le Commissaire de la République*, *op. cit.*, p. 98.

¹⁷² Cons. d'Et., 2^{ème} et 6^{ème} sections réunies, 17 mai 1995, *Kalfon*, req. n° 146-571, *inédit*.

¹⁷³ Cf. THUILLIER (A.), « L'origine des "Préfets honoraires" », *Rev. adm.*, n° 39, 1971, p. 111. Adolphe de Bourgoing fut donc nommé préfet honoraire le 20 mai 1863.

2 – le nomadisme préfectoral

Il est d'usage de choisir pour préfet d'un département quelqu'un qui n'y a pas d'attaches, afin d'éviter qu'il ne s'identifie par trop au milieu local ¹⁷⁵. Les observateurs sont pourtant d'accord pour constater que le préfet a tendance à faire corps avec le département confié à son administration.

Ainsi, Robert Catherine et Guy Thuillier ont-ils dépeint, pour la déplorer, cette tendance des préfets à se faire les avocats de leurs départements : « Quelques années dans le même poste et le préfet devient spontanément l'avocat des intérêts de son département tout autant sinon plus que de l'intérêt général représenté par l'administration centrale » ¹⁷⁶. En 1982, Noël Person affirmait que « contrairement à la tradition, il y a (...) une inversion d'attitude du tuteur qui s'identifie à la collectivité qu'il a en charge. Il est bien connu qu'il épouse les problèmes de sa circonscription et qu'il s'efforce de leur trouver une solution en reprenant nécessairement des idées qui règnent sur la place » ¹⁷⁷. Pour Albert Mabileau, « *(l)es représentants territoriaux de l'Etat, et notamment le préfet, peuvent être des agents particulièrement actifs de la défense des intérêts locaux ; le préfet, s'il a la charge des intérêts nationaux, reste sans doute le meilleur interprète des intérêts de son département, parce qu'il est d'un côté le médiateur privilégié des notables locaux et de l'autre est assuré de l'écoute attentive des fonctionnaires parisiens. Son rôle n'est-il pas d'assurer la synthèse – certains diront le compromis – entre l'intérêt général et la prise en considération des situations locales ?* » ¹⁷⁸.

La volonté du gouvernement d'éviter que le préfet ne s'identifie par trop avec son

¹⁷⁴ MACHIN (H.), « Comment on révoquait un préfet au XIX^{ème} siècle », in AUBERT (J.), GUIRAL (P.) et alii, *Les préfets en France (1800-1940)*, op. cit., pp. 29-36, p. 36.

¹⁷⁵ L'Intendant d'Ancien-Régime est, lui aussi, « presque toujours étranger à la localité qu'il dirige », LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France*, op. cit., p. 124.

¹⁷⁶ CATHERINE (R.), THUILLIER (G.), *Introduction à une philosophie de l'administration*, op. cit., p. 130. « Avocat de ses administrés tout autant, sinon plus que du gouvernement, le préfet doit être en mesure, pour accroître son autorité personnelle, de solliciter avec succès du ministre la faveur de certaines "facilités" nécessaires à l'exercice de sa mission de persuasion et de négociation. Et comme le ministre, de son côté, considère qu'il a pour mission "normale" de traiter et d'octroyer les dérogations, pourquoi les refuserait-il au préfet qui les sollicite "dans l'intérêt même du gouvernement" ? », p. 189.

¹⁷⁷ PERSON (N.), « Propos sur la décentralisation », *Adm.*, n° 115, mars 1982, pp. 23-50 : « Le corps préfectoral est resté ambivalent mais, dans la pratique, il fait partie des pouvoirs locaux. Dans les faits, la réalité vécue par les citoyens, par les élus, par les intéressés eux-mêmes range le corps préfectoral du côté des collectivités locales. Cette observation dérange assurément le confort des certitudes arrêtées, mais force est de reconnaître que depuis quelques décennies, et spécialement depuis la pratique de la planification, il a "viré sa cuti" et il assume la responsabilité de sa charge au bénéfice de ses collectivités locales, et non avec la pensée unique de l'Etat, voire du Gouvernement », p.40. L'auteur poursuit : « C'est là l'essentiel, le préfet contre les administrations centrales. Même s'il en est issu personnellement, une fois investi, il n'appartient plus au même ordre institutionnel ni subjectivement au même corps ; et, naturellement, il cherche à faire prévaloir la défense des communautés dont il a la charge », p. 41.

¹⁷⁸ MABILEAU (Al.), *Le système local en France*, op. cit., p. 24.

département et n'en devienne principalement l'avocat a conduit à instaurer un véritable « nomadisme préfectoral »¹⁷⁹. Cette situation, pour être regrettable, n'est pas nouvelle¹⁸⁰. Déjà, Napoléon III montrait-il qu'il était conscient du problème que posait la brièveté du séjour préfectoral dans les départements, lorsqu'il écrivait au duc de Persigny, alors ministre de l'Intérieur : « J'attache la plus haute importance à la stabilité des préfets dans les départements. Un préfet moyen, connaissant depuis longtemps le pays, vaut mieux qu'un préfet distingué, mais de passage »¹⁸¹.

Lors des délibérations sur la proposition de loi relative à l'organisation et aux attributions des conseils généraux, le député Raudot dénonçait en des termes plaisants la brièveté du séjour du préfet dans « son » département¹⁸². On a reproché au préfet de ne pas bien connaître la circonscription qu'il doit administrer et dans laquelle il ne fait que passer. Cela a fourni aux partisans de la décentralisation un argument¹⁸³. La logique de la carrière, lorsque les préfetures étaient réparties en classes, conduisait chaque préfet à souhaiter ardemment quitter son département le plus tôt possible. La suppression des classes par le décret du 1^{er} octobre 1959 avait pour but de mettre un terme à cette logique¹⁸⁴ mais la pratique gouvernementale n'a pas changé, et le préfet est demeuré un

¹⁷⁹ Nous empruntons l'expression à DURANTIN (J.-Fr.), « L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 1988, pp. 307-316, p. 308. L'auteur voit dans cette précarité du temps de séjour des préfets dans un poste « la contrepartie du rayonnement des préfets », p. 308.

¹⁸⁰ Elle ne remonte cependant pas à l'Ancien-Régime. A. LECA dit des intendants que « la précarité de leur statut n'empêcha pas une stabilité croissante dans leur fonctions » et précise qu'au XVIII^{ème} siècle, il est rare que les intendants restent moins de dix ans au même poste, alors qu'il est fréquent qu'ils y restent plus de vingt ans. LECA (A.), *Institutions publiques françaises (avant 1789)*, P.U.A.M., 1996, 603 p., p. 443.

¹⁸¹ Cité par le baron de ROCHETAILLEE, président de la Diana, dans son discours d'ouverture du centenaire de la société (fondée par Persigny en 1862), *Bulletin de la Diana*, t. XXXVII (1962), p. 14.

¹⁸² RAUDOT, à l'Assemblée nationale le 10 juillet 1871 : « Alors voilà un préfet qui arrive dans son département ; il ne le connaît pas le moins du monde (...) M. le préfet a une intelligence très rapide, je le veux bien ; il va, au bout de peu de temps, se mettre au courant des affaires de son département. Mais combien de temps restera-t-il dans le département ? Dans le mien, messieurs, j'ai connu des hommes très agréables et même très distingués pour la plupart. Combien sont-ils restés de temps ? Je crois que nous sommes au dixième ou au onzième préfet depuis 1848. Ils restent en moyenne vingt mois à deux ans. Quand ils commencent à connaître leur département, ils s'en vont bien vite. Voilà ce qui existe », cité in SCHLEGEL (J.-L.), « Décentraliser, vraiment ? Ou, entre le citoyen et l'Etat, quoi ? », *Projet*, n° spéc., mai-juin 1984, pp. 515-525 ; p. 517.

¹⁸³ Cf. par exemple, FONTAINE (E.), *Décentralisation et déconcentration*, thèse droit, Lille, 1899, Saint-Malo, imp. du Commerce, 243 p. : « A la place de fonctionnaires, esclaves du devoir assurément, (...) mais qui passent dans un pays sans qu'aucun intérêt les y attache et qu'on s'empresse de déplacer dès qu'ils ont pu en connaître les besoins véritables et les aspirations intimes, on trouve des assemblées, des comités nombreux qui délibèrent sur les affaires locales, qui prennent les décisions qui leur semblent les plus conformes aux intérêts bien compris dont ils ont la charge et qui sont les leurs », p. 9. Cf. aussi, la déclaration faite au Sénat le 1^{er} juin 1972 par le Sénateur Pierre SCHIELE : « les élus (...) connaissent la situation bien mieux qu'un préfet qui ne fait souvent que passer, tandis que les élus, qui ont un mandat, sont très au courant des aspirations des populations », cité in DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation*, thèse droit, Economica, 1991, 791p. 484.

« étranger de passage »¹⁸⁵ dans son département.

En 2000, Madame Catherine Grémion pouvait toujours dénoncer « une rotation des hommes qui dessert la fonction et casse l'action de l'Etat au niveau local ». Cet auteur estime qu' « une stabilité plus affirmée des membres du corps, une mission définie avec des délais assurés pour permettre de mener des actions à leur terme (...) permettraient sans doute (...) de restaurer l'image de l'Etat »¹⁸⁶.

L'allongement du séjour préfectoral dans le département apparaît véritablement comme une mesure de bonne administration. On trouve ce souhait formulé par des membres de la doctrine, par des préfets¹⁸⁷ et par les élus locaux eux-mêmes : la commission du livre blanc présidée par MM. Chaban-Delmas et Monory, convaincue de la nécessité de déconcentration, a estimé qu'elle « ne connaîtra pas le succès avec la durée actuelle insuffisante de la présence dans leurs postes des préfets, mais aussi de leurs proches collaborateurs et des responsables des services déconcentrés. Désormais, les élus restent et les fonctionnaires passent, ce qui fragilise fortement (sic!) l'action de l'Etat. Une durée accrue en poste est nécessaire. Trois ans pour un préfet de département, quatre à cinq ans pour un préfet de région semblent des durées minimales en deçà desquelles l'efficacité et la cohérence de l'action de l'Etat ne sont pas correctement assurées ».

Monsieur Salvi, au Sénat, le 27 novembre 1981, a estimé que c'était là « un problème auquel les élus sont particulièrement sensibles » et que des changements trop fréquents

¹⁸⁴ Cf. BLUYES (J.-P.), *op. cit.*, p. 473.

¹⁸⁵ JOUANY (D.), « Les préfets qui restent et les préfets qui passent », *Rev. Adm.*, 1951, pp. 462-463. Cet auteur écrit : « *Fonctionnaire politique, représentant du Gouvernement, le préfet est, par excellence, un fonctionnaire de synthèse. Il est voué à la coordination : elle ne peut se faire utilement en dehors de lui. Il doit avoir une vue claire et complète de l'œuvre à accomplir et des conditions de réalisation, afin d'encourager, de guider les efforts dispersés des diverses administrations. Ce rôle, peut-on valablement le demander au préfet qui passe ?* », p. 463.

¹⁸⁶ GREMION (C.), « Les paradoxes du corps préfectoral », *R.F.A.P.*, n° 96, octobre-décembre 2000, pp. 555-564, p. 563. « *Le préfet reste en place près de deux ans en moyenne et doit pendant ce temps connaître à fond ses interlocuteurs – élus ou notables économiques et sociaux -, discerner les orientations les plus pertinentes, lancer des actions dont il n'aura pas le loisir de suivre la réalisation. Un département verra se succéder des préfets sensibles aux problèmes environnementaux, mais leur successeur laissera filer ses entreprises pour se soucier de la médiation judiciaire ou du traitement de la délinquance, un autre se passionnera pour les Pays et les montages des dossiers européens (...) les différences individuelles sont (...) ressenties avec amertume par beaucoup des acteurs locaux, qui, pour avoir trouvé un interlocuteur apprécié dans un préfet, seront désorientés par le basculement des centres d'intérêt de ses successeurs* », p. 563.

¹⁸⁷ Cf., par exemple, DELABALLE (J.-Chr.), « Le préfet, legs du passé ou homme d'avenir ? », *Adm.*, n° 105, 1979, pp. 180-186. Après avoir déploré la faiblesse des préfets, l'auteur écrit : « *Un premier remède : la durée dans le poste (...) se pose le problème de la longévité des préfets dans leur poste. Le principe le plus couramment avancé par les gouvernements est que la durée est synonyme d'indocilité, le préfet se transformant en mandataire de ses administrés, au détriment du service de l'Etat. On ne niera pas que le phénomène puisse se produire, mais l'éviter est avant tout affaire de vigilance de la part de l'Etat. La "politique préfectorale" relève du maniement et de la compréhension des hommes, non de mécanismes abstraits établis "ne varietur"* », p. 183.

d'administrateur départemental « peuvent entraîner des difficultés certaines en ce qui concerne le suivi des affaires du département, l'indispensable connaissance du terrain et le nécessaire contact avec les élus »¹⁸⁸.

B - Nouvelle responsabilité préfectorale : la responsabilité pénale.

D'abord très protégés contre une éventuelle mise en cause sur le plan pénal (1), les préfets, à l'image des autres autorités publiques, sont aujourd'hui beaucoup plus vulnérables (2).

1 – Les garanties évanouies

L'article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII dispose que : « *les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires* ».

On peut remarquer avec Monsieur Vincent Lhote¹⁸⁹ que cet article « *réalise, en dépit des apparences, un progrès de l'Etat de droit* » puisque ainsi « *une première brèche s'ouvre* » dans l'interdiction absolue faite par la loi des 16-24 août 1790 aux juges judiciaires de « *citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions* ».

Le mécanisme de l'article 75, dit de garantie personnelle des fonctionnaires, survit à l'Empire, puisque la Cour de cassation, dans un arrêt en date du 30 novembre 1821, a jugé que « *l'article 75 de la loi du 22 frimaire an VIII n'a point été aboli par la Charte constitutionnelle* »¹⁹⁰ et n'a été aboli qu'en 1870 par un décret-loi du 19 septembre. Dès lors, le fonctionnaire s'est trouvé placé dans une situation de droit commun quant à l'engagement de sa responsabilité pénale. Mais l'adoption en 1957, du Code de procédure pénale a rétabli une certaine protection au bénéfice de certains magistrats ou agents publics, puisque les articles 679 à 688 dudit code prévoyaient que, en cas de poursuite à leur encontre, pour des crimes ou délits qu'ils ont commis (que ce soit dans l'exercice de leurs fonctions ou non), le Parquet saisit la Cour de cassation qui désigne alors la juridiction compétente pour l'instruction et le jugement de l'affaire. Ce que l'on a appelé une « *garantie de procédure* » avait pour objectif de délocaliser le traitement judiciaire du dossier pour assurer une meilleure garantie de l'impartialité des juges et une plus grande sérénité du procès. Ce mécanisme, dont le bien fondé semble évident en ce

¹⁸⁸ SALVI (M.), Sénat, Séance du 27 novembre 1981, p. 5402, cité in DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation, op. cit.*, p. 484.

¹⁸⁹ LHÔTE (V.), « La mise en cause judiciaire de la responsabilité des préfets », in BORELLA (Fr.) sous la dir. de, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur, op. cit.*, pp. 145-158, p. 147.

¹⁹⁰ Cass. crim., 30 novembre 1821, S., VI, p. 527. La Cour de cassation fonde sa solution sur la considération suivante : « *la disposition de cet article prescrivant la nécessité de l'autorisation du gouvernement pour poursuivre des fonctionnaires administratifs, à raison des faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions, est en effet exclusivement relative à l'ordre administratif et ne se réfère nullement à l'ordre politique* ».

qui concerne les préfets, qui ont parfois des rapports difficiles avec la magistrature locale, a été sacrifié par la loi du 4 janvier 1993¹⁹¹ pour des raisons qui relèvent sans doute de la démagogie : l'opinion publique ayant tendance – à tort ! – à considérer cette mesure comme destinée à assurer aux personnes considérées une sorte d'impunité.

Nous n'ignorons pas que le fonctionnaire peut être protégé par la procédure de l'élévation du conflit, confiée au seul préfet¹⁹². Cette procédure complexe est enserrée dans des délais très stricts puisque le préfet saisi de la question de contestation de la compétence du juge judiciaire doit adresser, avant que n'intervienne un jugement définitif, un déclinatoire de compétence au représentant du ministère public qui le transmet au tribunal. Ce dernier se prononce alors par un jugement portant exclusivement sur sa compétence, jugement transmis au préfet dans les cinq jours. Le préfet dispose alors d'un délai de rigueur non prorogeable de quinze jours¹⁹³ pour apprécier les suites à donner à l'affaire. Si le juge s'est reconnu compétent et que le préfet persiste à penser qu'il ne l'est pas, ce dernier élève le conflit par arrêté de conflit motivé adressé au greffe du tribunal par l'intermédiaire du ministère public, lequel doit requérir le tribunal de continuer de surseoir à statuer jusqu'à la décision du Tribunal des conflits.

Cette procédure est, certes, protectrice du fonctionnaire, mais dans les faits il semble très délicat à un préfet d'élever le conflit à son profit dans une affaire ayant provoqué une vive émotion populaire.

2 – La nouvelle exposition

Le préfet, dès lors, loin d'être protégé, est plus exposé que tout un chacun puisque le Code pénal contient une quinzaine d'infractions spécifiques aux autorités publiques et que la qualité de dépositaire de l'autorité publique est considérée comme une circonstance aggravante dans un certain nombre d'incriminations. Qui plus est, la nature et le nombre même des tâches préfectorales rendent ce fonctionnaire encore plus vulnérable.

La distinction entre la faute qui est détachable du service et celle qui ne l'est pas, distinction dont le caractère protecteur pour le fonctionnaire est connu, ne s'étend pas au droit pénal¹⁹⁴.

¹⁹¹ Loi n° 93-2 *portant réforme de la procédure pénale*, qui prévoit cependant que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le renvoi d'une affaire devant une autre juridiction peut être ordonné par la Cour de cassation, à la requête du Procureur général près de la Cour ou du procureur général territorialement compétent (article 665-2 du Code de procédure pénale). Le ministère de l'Intérieur a fait savoir, dans une circulaire en date du 14 mai 1993, qu'il ferait usage de cette procédure, puisque « *la suppression des privilèges de juridiction ne doit pas en effet conduire à ce que des considérations locales interfèrent dans le fonctionnement de la justice, notamment lorsque des fonctionnaires d'autorité sont en cause. Comme tout justiciable, ceux-ci doivent pouvoir compter sur une justice dégagée de toute passion et de tout parti pris* ».

¹⁹² Le Tribunal des conflits a jugé que « *considérant que l'article 6 de l'ordonnance des 1^{er} -11 juin 1828 confie au seul préfet, et à Paris au préfet de police pour les affaires placées dans ses attributions, le pouvoir d'adresser au procureur de la République le déclinatoire de compétence* », un ministre ne saurait valablement engager la procédure de conflit positif d'attribution. Trib. Confl., 22 mars 2004, n° 3398, *Le Sourd et Sté Bristol Myers Squibb*, note M.-Chr. ROUAULT, *J.C.P. A*, 13 mars 2004, n° 16, pp. 553-554.

¹⁹³ Pendant lequel le tribunal doit surseoir à statuer.

Les raisons sont sans doute multiples qui ont expliqué l'irruption du juge pénal dans le domaine de l'administration. On a pu avancer notamment la suspicion qui pèserait toujours sur le juge administratif d'être un juge de l'administration pour l'administration¹⁹⁵, la réticence du juge administratif à indemniser les victimes des préjudices causés par l'action administrative, la faiblesse des moyens d'investigation dont il dispose, ou encore la lenteur de son intervention. Peut aussi intervenir le fait que des procédures pénale et administrative, la seconde est de beaucoup la plus spectaculaire. Nombre d'observateurs déplorent le refus des justiciables d'admettre la fatalité, et le besoin qu'ils éprouvent à voir reconnaître la responsabilité de quelqu'un¹⁹⁶. Monsieur Pierre Contet avance l'hypothèse d'un effet psychologique de l'opération *manipulite* conduite en Italie par les juges, et qui aurait réduit les inhibitions des juges à l'égard des hommes politiques et de l'appareil administratif de l'Etat. Plus fondamentalement, il explique le rôle nouveau du juge pénal par la nécessité, dans un monde local devenu « multipolaire », dans lequel les rapports sont aujourd'hui essentiellement contractuels, d'une régulation par un arbitre extérieur à ce monde.

L'argument tenant à la réforme du Code pénal, pour fort utilisé qu'il soit, ne nous semble pas être très judicieux, puisqu'il faut constater, avec Monsieur D. Safar que « contrairement à une idée reçue, le nouveau code pénal, même s'il a modifié certaines incriminations et aggravé certaines sanctions, ne comporte pas en lui-même d'innovations susceptibles d'accroître les mises en cause pénales des agents publics par la commission d'infractions volontaires »¹⁹⁷.

Si l'irruption du juge pénal dans le domaine de l'administration n'a pas, loin s'en faut, touché que le corps préfectoral¹⁹⁸, elle l'a touché avec une intensité particulière, puisque

¹⁹⁴ Cass. crim., 14 décembre 1971, *Bull. crim.*, n° 354 : « L'existence présumée d'une faute rend (l'inculpé) justiciable des tribunaux répressifs, la notion de faute détachable ou non détachable de la fonction (...) étant étrangère au domaine de la responsabilité pénale ». Dans le même sens, Cass. crim., 8 juillet 1980, *Ginester*, *Bull. crim.*, n° 228.

¹⁹⁵ GARAPON (A.), SALAS (D.), *La République pénalisée*, Hachette (coll. « Questions de société »), 1996, p. 57, cité dans CONTET (P.), « Les préfets face aux juges : l'émergence d'une nouvelle régulation du pouvoir local », *R.F.A.P.*, « l'institution préfectorale », 2000, n° 96, pp. 577-587, p. 582.

¹⁹⁶ Ainsi, M. Jean VIRET : « Les sociétés contemporaines n'acceptent plus la fatalité. Dans un système où les activités humaines sont de moins en moins laissées à la libre initiative de chacun, toute catastrophe apparaît peu ou prou imputable à l'Etat, sinon dans ses origines, du moins dans ses conséquences ». Il évoque le besoin qu'ont les victimes d'exorciser leur sentiment de peur, de révolte ou de vengeance. VIRET (J.), « La responsabilité de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain », *A.J.D.A.*, 20 novembre 1995, pp. 763-780, p. 766.

¹⁹⁷ SAFAR (D.), « Evolution de la responsabilité pénale », rapport de synthèse, Bordeaux, Ecole nationale de la magistrature, session des 18 au 22 octobre 1999, p. 2 ([http : //enm.justice.fr](http://enm.justice.fr)). On ne peut cependant négliger le danger que représente pour les préfets la création du délit de mise en danger d'autrui, visé à l'article 223-1 de ce code.

¹⁹⁸ Mais « tous les niveaux de la hiérarchie politico administrative, du ministre à l'institutrice, et tous les secteurs de la fonction publique, hospitalière ou territoriale dans tous les domaines de son intervention, de la police à l'environnement, en passant par l'éducation et la santé publique », CONTET (P.), *op. cit.*, p. 577.

pour la période allant de 1992 à 1996, le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics dénombre vingt sept préfets et dix sous-préfets concernés¹⁹⁹.

L'administration préfectorale fut particulièrement choquée par l'inculpation du préfet Hostein pour des faits remontant à 1965²⁰⁰. Ceci est rendu possible par le fait que le dommage est un élément constitutif de l'infraction, et que la prescription ne commence donc à courir que du jour où le dommage est réalisé²⁰¹. La situation fut telle que le Parlement, et particulièrement le Sénat, a tenté de limiter la « pénalisation » de la décision publique. La loi du 13 mai 1996²⁰² a imposé au juge une appréciation concrète des infractions non intentionnelles, en prenant en considération les moyens et les compétences dont disposait l'auteur de la faute. La loi dite « Fauchon », adoptée le 29 juin 2000 sur l'initiative de ce sénateur²⁰³ a tendu à préciser la définition des délits non intentionnels pour tenter d'en limiter le champ d'application. On ne peut que s'en réjouir parce que le risque est grand, en soumettant toujours plus l'administrateur à la crainte du juge pénal, de paralyser l'action administrative²⁰⁴.

Alors que le ministère de l'Intérieur a tenté de rassurer des préfets émus par cette situation²⁰⁵, en maintenant en poste les fonctionnaires mis en cause, en leur procurant assistance juridique, morale et parfois financière²⁰⁶, le Premier ministre, Monsieur Jospin, s'adressant aux préfets en juin 1999 les a exhortés à se plier aux exigences de la

¹⁹⁹ MASSOT (J.), *Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics*, rapport au Garde des Sceaux, La Doc. fr., 16 décembre 1996.

²⁰⁰ VEZIN (V. de), « Un préfet sur la sellette », *Le Figaro*, 12 janvier 1995, CHEMIN (A.), « Des préfets s'insurgent contre leur mise en cause par la justice », *Le Monde*, 13 janvier 1995.

²⁰¹ On ne peut que considérer avec M. VIRET que : « pour logique que soit le raisonnement d'un point de vue juridique, il n'en demeure pas moins que, hormis le cas de compétence liée, il y a quelque chose d'artificiel à vouloir apprécier après tant d'années une décision sans avoir une maîtrise absolue du contexte, des règles alors applicables, du niveau des connaissances scientifiques et techniques, et des pratiques juridico-administratives de l'époque (...) l'exercice qui consiste à affirmer catégoriquement ce qui, à une ou plusieurs générations d'intervalles, était ou n'était pas raisonnablement prévisible ne peut laisser qu'un sentiment de malaise », *op. cit.*, p. 767.

²⁰² Loi n° 96-393 relative à la responsabilité pénale pour des fautes d'imprudence ou de négligence, *J.O.L.D.*, 14 mai 1996, p. 7211 ; *J.C.P. G.*, 1996, III, p. 67967.

²⁰³ *J.O.L.D.*, 11 juillet 2000, p. 10484.

²⁰⁴ Cf., entre autres VIRET (J.) : « Au plan pratique, le risque de poursuites pénales va inhiber la capacité à agir des autorités publiques qui redouteront que la moindre de leurs initiatives se retourne contre elles. Le but ultime de l'action administrative, qui est l'intérêt général, s'en trouvera peut-être altéré », *op. cit.*, p. 780.

²⁰⁵ Cf., entre autres, CHEMIN (A.), « Des préfets s'insurgent contre leur mise en cause par la justice », *Le Monde*, 13 janvier 1995, p. 12 ; RIVAIS (R.), « La peur des juges agit la haute administration », *Le Monde*, 13 décembre 1996.

²⁰⁶ Cf. RIERA (R.), « La responsabilité pénale des préfets et des sous-préfets », *Adm.*, n° 161, 1993, pp. 156-158.

société qui veut « que l'exercice de l'autorité n'aille pas sans responsabilité », estimant que « c'est à juste titre que les préfets sont mis en cause devant les juridictions » et que « c'est l'honneur de la démocratie que chacun soit soumis au droit »²⁰⁷.

On constate aujourd'hui, puisque plusieurs affaires dans lesquelles étaient incriminés des préfets ont donné lieu à jugement, que les magistrats ont tendance à ne pas retenir la responsabilité des préfets mais il ne faudrait pas en conclure hâtivement que le risque pénal auquel sont exposés les préfets n'est pas aussi important qu'on a bien voulu le dire ou qu'ils ont bien voulu le faire croire. Nous sommes à cet égard convaincu par Monsieur Vincent Lhôte lorsqu'il écrit que : « *la remarque, sans être entièrement fausse, ne vaut qu'à la condition de réduire la notion de risque pénal à celle de condamnation. Juridiquement, le raisonnement est peut être valable. Concrètement, chacun sait qu'il repose sur une fiction. Car une mise en examen n'est pas un acte neutre, sans conséquences graves ni irréversibles, au contraire. La mesure est toujours source de suspicion pour l'opinion publique. Elle est toujours mal vécue par la personne qui en fait l'objet et ce d'autant plus lorsque celle-ci est un fonctionnaire convaincu d'avoir agi dans l'intérêt général, avec compétence et probité* »²⁰⁸.

Cela est d'autant plus vrai que l'on a assisté à une véritable instrumentalisation du procès pénal par certains groupes de pression comme en témoigne la multiplication des citations directes, dont ont eu à souffrir les préfets. Le droit prévoyait en effet que la personne citée à comparaître devait se rendre à l'audience. On comprend l'effet désastreux que cela a pu avoir sur l'autorité du préfet que d'avoir à se rendre au tribunal correctionnel pour y attendre d'être entendu. La loi du 23 juin 1999²⁰⁹, en prévoyant la possibilité pour le prévenu, en cas de citation directe délivrée par la partie civile, de demander au président de la juridiction à être jugé en son absence, a mis un terme à des abus très regrettables.

« Il est tout de même surprenant, écrit un préfet, lorsqu'on interroge certains ministres sur l'application d'un texte, de s'entendre répondre qu'on "attend la jurisprudence" avant d'explicitier dans une circulaire à l'intention des préfets tel ou tel point de la procédure d'application (...) C'est comme si l'Etat attendait d'être cité en justice pour connaître -enfin- l'étendue de ses pouvoirs et de ses obligations »²¹⁰.

Lors de l'incarcération en 1999 du préfet de Corse du Sud, après sa mise en cause

²⁰⁷ Cité dans RIVAIS (R.), « Lionel Jospin aux préfets : l'indépendance de la justice ne souffre aucune exception », *Le Monde*, 8 juin 1999, p.11.

²⁰⁸ LHÔTE (V.), *op. cit.*, p. 151. M. VIRET avance que : « *toute notre culture administrative s'oppose aujourd'hui encore à l'idée qu'un fonctionnaire puisse être déféré devant les tribunaux répressifs pour des décisions présumées avoir été prises dans l'intérêt général* », VIRET (J.), *op. cit.*, p. 765.

²⁰⁹ Loi n° 99-515 relative à l'efficacité de la procédure pénale, *J.O.L.D.*, 24 juin 1999, p. 9247(article 411 al. 2 du Code de procédure pénale).

²¹⁰ VIEU (P.), « Libre propos sur un inventaire : la compétence juridique des préfets », *Adm.*, n° 177, octobre-décembre 1997, pp. 54-63.

dans l'incendie d'un restaurant irrégulièrement établi sur une plage, l'émoi dans le corps préfectoral fut à son comble. L'ancien préfet Grimaud manifesta dans les colonnes du quotidien *Le Monde* sa colère²¹¹, l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur sortit de sa réserve habituelle et invoqua le respect de l'égalité pénale pour demander « instamment que la détention provisoire du préfet Bernard Bonnet et du sous-préfet Gérard Pardini prenne fin »²¹².

Le Président de ladite association, Monsieur Jean-Pierre Duport, a indiqué qu'il avait souhaité lui-même ce communiqué en raison de ses « convictions catholiques » qui l'incitaient à « manifester sa sympathie à un collègue dans la peine »²¹³.

Section 2 – L'allégeance préfectorale

La politisation des fonctions sera d'autant plus efficace que les fonctionnaires seront convaincus de la pertinence de la politique qu'il leur faudra appliquer et promouvoir.

Le terme « politisation » revêt plusieurs acceptions, et nous évoquons ici celle qui consiste en « *une recherche pour les Gouvernements en place de serviteurs loyaux, prêts à mettre en œuvre la politique pour laquelle ils ont été mandatés par le peuple souverain* »²¹⁴. Cette politisation, qualifiée par Danièle Loschak de « politisation missionnaire » ou « conquérante »²¹⁵, apparaît comme un moyen de « vassaliser » le fonctionnaire²¹⁶, qui n'a plus qu'à être un « zélateur, un propagandiste du gouvernement établi ». Le préfet apparaît à cet égard comme étant « le plus politique des fonctionnaires »²¹⁷.

Nous l'avons dit, le préfet ressortit à la catégorie des fonctionnaires nommés « à la décision du Gouvernement », catégorie justifiée par la volonté des gouvernements, issus de la volonté populaire, de faire appliquer effectivement leur politique. L'accord est

²¹¹ GRIMAUD (M.), « L'honneur piétiné d'un préfet », *Le Monde*, 8 mai 1999, p. 1.

²¹² Cf. JOANNES (F.), « Un fourre-tout d'amis pour le prisonnier Bonnet », *Libération*, 3 juin 1999, cité in CONTET (P.), *op. cit.*, p. 587.

²¹³ RIVAIS (R.), « Le corps préfectoral s'indigne du maintien en détention de Bernard Bonnet », *Le Monde*, 31 mai 1999, p. 6.

²¹⁴ KONDYLIS (V.), *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, thèse droit, Paris, L.G.D.J., 1994, 559 p., p. 20.

²¹⁵ LOSCHAK (D.), « Les Hauts fonctionnaires et l'alternance », Rapport présenté au colloque organisé par l'Association française des sciences politiques à Paris, les 7 et 8 février 1991 (multigraphié, 17p.), pp. 14 et ss.

²¹⁶ LABAND (P.), *Le droit public de l'Empire allemand*, traduit de l'allemand par C. Gandillon et Th. Lauire, (Préface de F. LARNAUDE), Giard et Brière (6 vol., 1900-1914), T. II (1901, 714 p.), pp. 106 et ss., cité par KONDYLIS (V.), *op. cit.*, p. 15.

²¹⁷ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration française du XVIII^{ème} au XX^{ème} siècle*, Montchrestien, (coll. « Précis Domat »), p. 208 ; Cf aussi EBEL (E.), *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^{ème} siècle*, La Doc. fr. (coll. « la sécurité aujourd'hui »), 1999, 265 p., : « ...le pouvoir s'est servi des préfets pour faire appliquer ses idées ; s'ils désiraient conserver leur place, les fonctionnaires ne pouvaient obvier à cette règle », p. 220.

général pour considérer que les préfets ont toujours été choisis par les gouvernements successifs parmi des hommes dont la sympathie pour le gouvernement ne faisait aucun doute. Il y a là une remarquable continuité doctrinale, les opinions ne divergeant que relativement à la légitimité d'une telle politisation préfectorale.

Les uns tiennent que le pouvoir politique doit pouvoir s'appuyer sur des éléments sûrs dans la mise en œuvre de ses décisions par l'Administration²¹⁸. Vivien en était qui estimait déjà qu'il fallait tenir compte des besoins politiques, que certaines fonctions publiques sont « par leur nature » essentiellement politiques, et que leurs titulaires doivent « reproduire fidèlement et sans altération la pensée, les tendances et l'esprit du gouvernement »²¹⁹. On a même trouvé en doctrine des auteurs favorables à un « *spoils system* » à la française. Ainsi, Macarel est allé beaucoup plus loin que la plupart de ses pairs en justifiant la mainmise totale de l'Exécutif sur l'ensemble de la Fonction publique, et ainsi la politisation extrême de celle-ci, par la nécessité incombant au Gouvernement de veiller à la fidélité des agents afin qu'ils soient « *initiés* » à sa pensée²²⁰. Plus récemment, Monsieur Guy Morange s'est inscrit dans le courant représenté par Vivien en évoquant « le désir légitime » des gouvernements « de voir occuper de tels postes par des hommes dont les opinions sont proches des siennes » *et en reconnaissant qu'il y a là un « gage d'efficacité dans l'action »*²²¹. De telles considérations conduisaient Monsieur Bernard Pacteau à affirmer qu'« en soi, la théorie des emplois supérieurs, avec leur clause fondamentale de précarité et de discrétionnarité est sans doute peu contestable »²²².

Les autres rejettent toute politisation de l'Administration publique, au nom de la distinction entre les sphères politique et administrative, ce qu'ils considèrent comme un mélange des genres regrettables. Chardon s'est fait le héraut de cette analyse, qu'il a exprimée en des termes virulents. Ce jurisconsulte, qui souhaitait ardemment la suppression des préfets, affirmait que « (l) a France vomit cette mixture de politique et d'administration, dont elle a tant souffert ; elle reconnaît que dans la démocratie, un pouvoir administratif existe rationnellement à côté du pouvoir politique » pour s'exclamer : « plus d'hybrides vivant à la fois sur les attributions des politiques et des administrateurs amalgamant d'une façon plus ou moins occulte et sans responsabilité réelle la politique à l'administration (...) et par conséquent, plus de préfets »²²³.

²¹⁸ Cf. notamment FORGES (J.-M. de), *Droit de la fonction publique*, P.U.F. (coll. « Droit fondamental – Droit administratif »), 2^{ème} éd., 1997, 379 p., n° 112, p. 135.

²¹⁹ VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, op. cit., t. 1, p. 185.

²²⁰ MACAREL (L.-A.), *Cours de droit administratif professé à la Faculté de droit de Paris*, t. 1^{er}, « Organisation et attributions des autorités administratives », Librairie Gustave Thorel, 1844, p. 72.

²²¹ MORANGE (G.), « La liberté d'opinion des fonctionnaires publics », chron., *D*, 1953, pp. 153-156, p. 155, cité in KONDYLIS (V.), op. cit., p. 302.

²²² PACTEAU (B), note sous Cons. d'Et., 14 mai 1986, *Syndicat national des cadres hospitaliers C.G.T.-F.O. et Rochaix, L.P.A.*, 9 janvier 1987, pp. 4-9, p. 8.

Pour conclure ce propos, nous faisons nôtre l'appréciation de Monsieur Stéphane Manson qui, récemment, écrivait que : « Conçu comme l'instrument du gouvernement, le préfet n'a jamais été une institution "dérangeante". Historiquement, en effet, les gouvernements se sont toujours donnés les moyens de modeler à leur image cette institution très malléable en y introduisant des serviteurs zélés et en évinçant avec une déconcertante facilité tous ceux qui paraissaient ne plus mériter la confiance »²²⁴.

La politisation peut affecter la gestion de la Fonction publique, et force est de constater que cela a été le cas, pour les raisons susdites. Mais cette attitude de la part de l'autorité de nomination peut prendre aussi se traduire en un favoritisme au bénéfice d'un parti politique au niveau du recrutement et de la promotion des fonctionnaires²²⁵. Le favoritisme conduit, selon la formule heureuse de Roland Bonnard, à « la substitution de considérations politiques ou autres aux considérations professionnelles »²²⁶.

Les Evangiles nous apprennent que l'on ne peut servir deux maîtres à la fois²²⁷.

Un régime sévère d'incompatibilités a été prévu afin que le préfet ne soit pas tenté de servir un autre maître que le Gouvernement (**§ 1^{er}**). Par ailleurs, le préfet n'est pas simplement astreint au respect d'une obligation de loyalisme, mais plutôt de conformisme (**§ 2**).

§ 1^{ER} – LES INCOMPATIBILITÉS

Le préfet se doit d'apparaître détaché du milieu local confié à son administration (**1**) et des objectifs que poursuivent les associations et les partis politiques (**2**).

A – Par rapport au milieu local

Aux termes de l'article 383 du Code d'instruction criminelle, il y avait incompatibilité entre la fonction préfectorale et la fonction de juré.

La qualité de préfet est aussi incompatible avec les fonctions de conseiller municipal²²⁸, de conseiller général²²⁹. L'article 11 de la loi du 6 janvier 1950²³⁰ a créé une

²²³ CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, Librairie académique Perrin et c^{ie}, 1911, 281 p., pp. 34-36.

²²⁴ MANSON (St.), *op. cit.*

²²⁵ STAHLBERG (K.), *op. cit.*, p. 429.

²²⁶ BONNARD (R.), « La crise du fonctionnarisme et ses causes : le favoritisme - Remèdes : le statut des fonctionnaires, loi ou décret », *chron. R.D.P.*, 1907, pp. 481-494, p. 481.

²²⁷ « *Nul serviteur ne peut servir deux maîtres ; car ou il haïra l'un et aimera l'autre, ou il s'attachera à l'un et méprisera l'autre* », Matthieu, VI-24 ; Luc, XVI-13.

²²⁸ Depuis l'adoption de la loi du 5 avril 1884 (article 34), *J.O.L.D.*, 6 avril 1884, p. 1557.

²²⁹ Depuis l'adoption de la loi du 10 août 1871 (article 9), *J.O.L.D.*, 29 août 1884, p. 3041.

incompatibilité avec les fonctions de député ou sénateur et avec toute fonction publique rétribuée sur fonds d'Etat.

Les préfets sont inéligibles dans les ressorts où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans. Cette inéligibilité a aujourd'hui une portée générale puisqu'elle touche aussi bien les élections locales (élections municipales²³¹, cantonales²³² et régionales) que les élections aux fonctions de député ou sénateur. Certains préfets ayant mobilisé les services de la préfecture pour obtenir leur propre élection à l'une ou l'autre des chambres du Parlement, la loi est venue mettre un terme à cette pratique regrettable. Ainsi, depuis l'adoption de la loi du 19 avril 1831, le préfet est-il inéligible aux fonctions de député ou de sénateur dans le ressort où il exerce ses fonctions. Cette interdiction a été reprise dans l'article 12-3° de la loi du 30 novembre 1875 et rappelée par la circulaire n° 466 du 29 septembre 1948. Aujourd'hui, c'est l'article L.O. 131 du Code électoral qui dispose à son alinéa 1^{er} que, concernant les élections législatives, « Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire et les préfets ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans ».

B – Par rapport au milieu politique ou associatif

Une circulaire du 29 juillet 1947 prévoit que le préfet doit s'abstenir d'appartenir aux organismes centraux d'un parti politique et de militer dans ses fédérations départementales ou locales.

Il était fait au préfet interdiction, dans l'étendue des lieux où il exerçait son autorité, de faire commerce de grains, grenailles, farines, substances farineuses, vins ou boissons autres que ceux provenant de ses propriétés²³³. Aujourd'hui, il est interdit aux préfets d'exercer des fonctions dans un département où leur conjoint exerce une activité lucrative, publique ou privée²³⁴. Cette incompatibilité n'a pas toujours existé et c'est l'existence d'abus qui a incité le gouvernement à la prévoir en adoptant le décret du 19 juin 1950²³⁵.

Il leur est notamment fait interdiction d'appartenir aux organismes centraux d'un parti politique et de militer dans ses fédérations départementales ou locales²³⁶, de participer

²³⁰ Loi n° 50-10, *J.O.L.D.*, 7 janvier 1950, p. 215.

²³¹ Ceci a d'abord été prévu par l'article 33 de la loi du 5 avril 1884 précitée.

²³² Ceci a d'abord été prévu par l'article 8 de la loi du 10 août 1871 précitée. Aujourd'hui par l'alinéa 1^{er} de l'article L. 195 du Code électoral.

²³³ Article 176 de l'ancien Code pénal.

²³⁴ Décret n° 64-805 précité, article 23.

²³⁵ Décret n° 50-699, article 23.

²³⁶ Circulaire 335 du 29 juillet 1947.

aux manifestations publiques ou privées revêtant un caractère politique²³⁷.

Les préfets doivent aussi s'abstenir d'adhérer aux comités d'honneur d'associations. Cette interdiction, résultant d'une circulaire du 25 janvier 1947²³⁸, a dû être rappelée à plusieurs reprises, tant les sollicitations dont sont l'objet les préfets sont nombreuses. Ainsi, le ministre de l'Intérieur Pierre Chatenet a-t-il invité les préfets à réserver leur patronage ou présidence d'honneur à des manifestations ponctuelles, même si une certaine souplesse peut caractériser l'application de cette consigne²³⁹. Trente ans plus tard, interrogé par nombre de préfets à ce sujet, le ministère se borne à envoyer copie de la circulaire précitée, précisant qu'elle est « toujours en vigueur » et déplorant que ses prescriptions aient été « perdues de vue »²⁴⁰.

§ 2 – LE CONFORMISME PRÉFECTORAL

Nous pensons cependant que l'allégeance politique, si elle a marqué l'administration préfectorale, est finalement une déclinaison démocratique de l'obligation de loyalisme. Le monarque de la fin de l'Ancien Régime n'attendait évidemment pas de telle manifestation d'adhésion de la part de ses intendants de justice, police et finance. On ne faisait pas, dans un système qui ne laissait pas de place aux élections, grand cas des opinions politiques de ces commissaires²⁴¹, pourtant nommés *intuitu personae* et révoqués *ad nutum*²⁴².

Menacé dans son existence par la confrontation électorale, le gouvernement démocratique a fait peser sur les fonctionnaires d'autorité, au premier rang desquels on trouve les préfets, une véritable obligation de conformisme.

Le conformisme se distingue du loyalisme en ce que ce dernier se limite à exiger d'un fonctionnaire, « indépendamment de ses convictions et de ses préférences quant au régime politique qui lui plaît, de servir la République et la Nation, de ne pas compromettre son existence ou le fonctionnement normal de ses institutions »²⁴³, alors que le conformisme consiste dans « l'identification totale » avec les idées du fonctionnaire « des objectifs et des motifs du gouvernement »²⁴⁴.

²³⁷ Circulaire 683 du 2 août 1945, Circulaire 1485 Cab. du 5 septembre 1946, Circulaire 1530 Cab du 25 septembre 1946, Circulaire 1647 Per / Sec. du 15 novembre 1946, Circulaire 335 du 29 juillet 1947.

²³⁸ Circulaire 50 Cab. du 25 janvier 1947, Circulaire 136 du 31 mars 1949.

²³⁹ Circulaire 344 du Ministre de l'Intérieur, 22 juillet 1959.

²⁴⁰ Circulaire Int. A. 8900139 C du Ministre de l'Intérieur, 27 avril 1989, *B.O.M.I.*, 1989, pp. 17 et 18.

²⁴¹ LECOMTE (C.), « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », *op. cit.*, p. 15.

²⁴² PINET (M.), sous la dir. de, *Histoire de la fonction publique en France*, 1993, 3 vol. t. II : *Du XVI^{ème} au XVIII^{ème} siècle*, par IMBERT (J.), NAGLE (J.), MEYER (J.).

²⁴³ KONDYLIS (V.), *op. cit.*, p. 284.

Vivien déjà avait écrit que certaines fonctions publiques étaient « par leur nature » essentiellement politiques et que leurs titulaires devaient « reproduire fidèlement et sans altération la pensée, les tendances et l'esprit du gouvernement »²⁴⁵.

Cette allégeance a, au XIX^{ème} siècle, été manifestée solennellement par l'obligation de la prestation du serment politique (A) mais a survécu à son abolition (B).

A – Le serment politique

Le serment politique est, dans notre pays, une invention révolutionnaire, et prêter serment politique a longtemps été une obligation pour la plupart des fonctionnaires, obligation d'autant plus ardente et solennelle que le fonctionnaire occupait une charge élevée.

Ainsi, les préfets ont-ils été dès ventôse de l'an VIII²⁴⁶ au nombre des fonctionnaires tenus de prêter serment entre les mains du chef de l'Etat lui-même. Si les Chartes ne prévoyaient pas de serment de fidélité au roi, une loi du 31 août 1831 instaura un serment de fidélité à la personne du chef de l'Etat. Cette obligation fut abolie par la Seconde République avec le décret des 1^{er} et 2 mars 1848²⁴⁷. La Constitution du 4 novembre 1848 ne le rétablit pas.

L'article 14 de la Constitution de 14 janvier 1852 le rétablit endisant: « Les ministres, les membres de Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'Etat, les officiers de terre et de mer, les magistrats et les fonctionnaires publics prêtent le serment ainsi conçu : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au président » ». L'article 16 du Sénatus consulte du 25 décembre 1852 portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier de la même année a modifié les termes du serment en remplaçant « le président » par « l'Empereur ». L'article 21 du Sénatus consulte du 21 mai 1870 fixant la Constitution de l'Empire s'est borné à reprendre les dispositions antérieures²⁴⁸.

Le refus de prêter serment ou le défaut de serment valait démission. Une fois le serment prêté, le rapport qu'il établissait entre son prestataire et le régime ou le chef de l'Etat était d'ordre moral, aucune sanction juridique n'étant prévue²⁴⁹. La simple critique du gouvernement ou du régime pouvait cependant, si le fonctionnaire qui s'en était fait l'auteur était lié par le serment, être considérée comme une faute disciplinaire²⁵⁰.

²⁴⁴ PIQUEMAL (M.), *Le fonctionnaire. Devoirs et obligations*, Berger-Levrault, 1976 (Préf. MEHL (L.)), 328 p., p. 169.

²⁴⁵ *Op. cit.*, p. 239.

²⁴⁶ Arrêté du 17 ventôse an VIII, cité par DUFOUR (G.) *op. cit.*, p. 175.

²⁴⁷ DI STEFANO (A.), *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, thèse, Paris, L.G.D.J., 1979, 333 p., p. 195.

²⁴⁸ Cité par GAY (P.), *Le préfet régional*, *op. cit.*, p. 104.

²⁴⁹ JANVROT, *La question du serment*, *ibid.*

²⁵⁰ FABRE (M.-H.), *Le serment politique*, thèse droit, Marseille, 1941, 261 p., p. 120.

Le serment politique fut supprimé par décret du Gouvernement de défense nationale, pris en date du 5 septembre 1870. Pendant toute la III^{ème} République les fonctionnaires nouvellement nommés ne furent astreints qu'à la seule prestation d'un serment professionnel. Il ne faut cependant pas se laisser abuser par une telle évolution et constater avec un observateur contemporain que « si la République ne demande pas à ses fonctionnaires de prêter serment -ce qui serait vexatoire- il semble bien que ses gouvernants leur demandent de le tenir »²⁵¹.

L'Acte constitutionnel n° 7, du 27 janvier 1941, rétablit le serment politique²⁵² en disposant que : « Les Secrétaires d'Etat, hauts dignitaires et hauts fonctionnaires de l'Etat prêtent serment devant le Chef de l'Etat. Ils jurent fidélité à sa personne et s'engagent à exercer leur charge pour le bien de l'Etat, selon les règles de l'honneur et de la probité ». Monsieur Le Fur, de la Faculté de droit de Paris, s'en est bruyamment félicité le 23 août 1941 : « Cette formule est justifiée par ce que nous devons au Maréchal. La prétendue souveraineté du peuple a si bien montré qu'elle n'était qu'une imposture que la France est aujourd'hui disposée à accepter le nouveau régime dans lequel elle voit la condition de son redressement »²⁵³.

Le décret d'application de l'Acte constitutionnel n° 7, pris le 14 août 1941, prévoyait que les préfets prêtaient serment devant le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur²⁵⁴.

B – La pérennité de l'obligation de conformisme

Si le serment politique a disparu avec la chute de l'Etat français, l'obligation de conformisme demeure, et n'a connu aucune éclipse de 1870 à aujourd'hui. Ainsi, Maurice Duverger estimait-il que le statut du préfet « témoigne (...) de sa dépendance étroite vis-à-vis du pouvoir central. (...) Les (préfets) sont soumis à un loyalisme particulièrement strict à l'égard du gouvernement dont ils sont les représentants »²⁵⁵. Quant à Monsieur François Burdeau, il a même utilisé le terme peu flatteur de « docilité » pour caractériser l'attitude que l'on attend du préfet²⁵⁶.

Pendant des textes ont été adoptés sinon pour assurer une véritable impartialité

²⁵¹ GEORGIN (Ch.), *L'avancement dans les fonctions publiques*, thèse, Paris, L.G.D.J., 1911, 930 p., p. 247, cité par KONDYLIS (V.), *op. cit.*, p. 77.

²⁵² Acte constitutionnel n° 7 du 27 janvier 1941 sur le serment des fonctionnaires (*J.O.L.D.*, 28 janvier 1941, p. 449).

²⁵³ (AN 72 AJ 1825) cité in BARUCH (M.-O.), *op. cit.*, p. 310.

²⁵⁴ Une circulaire de la vice-présidence du Conseil en date du 17 septembre 1941 précisait que le serment devait être prêté oralement devant un ministre et confirmé par une déclaration écrite transmise au cabinet de Chef de l'Etat. Cf. BARUCH (M.-O.), *op. cit.*, p. 314.

²⁵⁵ DUVERGER (M.), *Eléments de droit public*, 10^{ème} éd., 1983, 442 p., p. 235 ; BRAIBANT (G.), dans *le Droit administratif français*, reprend ce terme de « loyalisme ».

²⁵⁶ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration française du XVIII^{ème} au XX^{ème} siècle*, *op. cit.*, p. 211.

politique aux préfets, du moins pour imposer aux préfets une certaine discrétion dans la manifestation de leur loyalisme.

Aujourd'hui, les fonctionnaires « à la décision du gouvernement » sont tenus à une obligation de conformisme, qui apparaît comme la « forme extrême de politisation des fonctionnaires, la négation même de l'idée de neutralité »²⁵⁷. Jean Rivero a dit d'eux qu'ils sont soumis à une « totale allégeance à un gouvernement dont ils sont les représentants directs »²⁵⁸. Georges Burdeau a écrit à leur sujet que : « Parler à leur propos de loyalisme serait non seulement un euphémisme, mais une erreur car, porte-parole du gouvernement, ils doivent à tout instant justifier son action et faciliter sa politique »²⁵⁹.

Vassilios Kondylis, dans sa thèse consacrée au principe de neutralité dans la fonction publique, a montré que l'on trouve cependant parfois l'idée que l'obligation qui s'impose au fonctionnaire « à la décision » relèverait du loyalisme, mais d'un loyalisme plus exigeant que celui que l'on attend de tout fonctionnaire. Tout fonctionnaire est, de ce fait même, soumis à une obligation de loyalisme à l'égard de la Nation. Marcel Waline a écrit : « En ce qui concerne le loyalisme envers la Nation, aucun doute n'est possible, on ne saurait admettre que le fonctionnaire, au service de la Nation, trouvant dans ce service même son gagne-pain, ne soit pas loyal envers elle »²⁶⁰. Le fonctionnaire « à la décision » du Gouvernement serait, quant à lui, astreint à un véritable « loyalisme gouvernemental ». Cette formule a connu un certain succès en doctrine. On la trouve aussi dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Laurens sur l'arrêt Sieur Guille rendu par le Conseil d'Etat le 1^{er} octobre 1954²⁶¹. Alors que le loyalisme est une forme accentuée de la neutralité, le « loyalisme gouvernemental » serait, selon l'analyse de Monsieur Kondylis, sa négation²⁶².

La justification de cette proximité idéologique entre le gouvernement et ses représentants dans le département tient évidemment à ce qu'il s'agit d'un « gage de l'efficacité dans l'action »²⁶³. Le commissaire du Gouvernement Donnedieu de Vabres a pu estimer que la volonté pour un gouvernement de se doter de moyens suffisants pour mener à bien son action relève d'un « souci bien légitime »²⁶⁴. Monsieur Christian

²⁵⁷ KONDYLIS (V.), *op. cit.*, p. 281.

²⁵⁸ RIVERO (J.), « Sur l'obligation de réserve », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 580-583, p. 582.

²⁵⁹ BURDEAU (G.), *Les libertés publiques*, L.G.D.J., 1972, 4^{ème} éd., 457 p., p. 240.

²⁶⁰ WALINE (M.), « La liberté politique des fonctionnaires », *Rev. adm.*, 1958, pp. 5-8, p. 5.

²⁶¹ Concl. sur Cons. d'Et., Sect., 1^{er} octobre 1954, *Sieur Guille*, *Rev. adm.*, n° 41, 1954, pp. 512-517, p. 515 ; cité in KONDYLIS (V.), *op. cit.*, p. 282. Le Commissaire du Gouvernement y dit que les fonctionnaires à la décision sont soumis à un « véritable loyalisme » au gouvernement en place.

²⁶² *Op. cit.*, p. 285.

²⁶³ MORANGE (G.), « La liberté d'opinion des fonctionnaires publics », *chron., D.*, 1953, pp. 153-156, p. 155.

Thérésine a même soutenu, dans sa thèse consacrée au pouvoir de nomination des agents publics en droit français que cette exigence d'efficacité est telle qu'elle permet au gouvernement de prendre en considération « aussi bien les opinions politiques, religieuses, philosophiques des candidats que leur sexe »²⁶⁵.

Conclusion de chapitre

Si l'administration préfectorale fait preuve d'une solidité remarquable, la situation personnelle de chaque préfet est marquée du sceau de la fragilité. Le préfet, dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il est une pièce maîtresse de notre système administratif, est choisi pour la confiance qu'il inspire au Gouvernement, et révoqué dès que cette confiance pâlit.

Nous ne pouvons que partager l'interrogation de l'observateur britannique éclairé qu'était Howard Machin lorsqu'il écrivait : « Est-ce que la force et la résistance du système administratif français reposent sur la fragilité d'un de ses piliers principaux ? »²⁶⁶.

Les préfets se trouvent liés au Gouvernement par un lien d'allégeance qui, étant de nature à rassurer le second sur la fidélité du premier, explique que ce dernier demeure l'autorité déconcentrée de droit commun dans notre pays.

Les préfets sont au nombre des fonctionnaires qui sont si étroitement associés à l'action gouvernementale qu'ils en sont une « sorte de reflet sur le plan administratif »²⁶⁷.

Chapitre 2 : Une déconcentration permise par ce lien

C'est au maître des requêtes au Conseil d'Etat Léon Aucoc que l'on doit le néologisme « *déconcentration* »²⁶⁸. Ce mouvement centrifuge trouve sa justification dans l'existence

²⁶⁴ DONNEDIEU de VABRES (J.), concl. sur Cons. d'Et., Ass., 13 mars 1953, Teissier, *D.*, 1953, pp. 735-737, p. 736.

²⁶⁵ THERESINE (Chr.), *La nomination des agents publics en droit français*, thèse droit, Paris I, 1981 (dact.), p. 135.

²⁶⁶ MACHIN (H.), « Comment on révoquait un préfet au XIX^{ème} siècle », in AUBERT (J.) et alii, *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, 181 p., pp. 29-36, p. 36.

²⁶⁷ LAURENT, concl. précitées. Cette idée sera précisée *infra*.

²⁶⁸ AUCOC (L.), *Introduction à l'étude du droit administratif*, 1865 : « la même confusion s'est introduite (...) pour le mot *décentralisation*. On a donné ce nom en 1852 et 1861 à des mesures qui n'ont pour objet qu'une *déconcentration*. Nous prions qu'on nous passe le mot », cité in DIEDERICHS (O.) et LUBENS (I.), *La déconcentration*, P.U.F. (coll. « Que sais-je ? »), 1995, 127 p., p. 13. M. Paul BERNARD regrette que l'on n'ait pas trouvé « *appellation plus lisible pour décrire un phénomène qui se situe au coeur de notre longue histoire nationale (...)* La *déconcentration*, surtout lorsqu'on l'oppose à la *décentralisation*, est un terme plutôt hermétique et même incompréhensible par les citoyens » (« *La déconcentration de l'Etat sur le territoire à visage humain... une chance pour la France ?* », *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 37, décembre 1992, p. 28). P. SADLAN dénonce lui aussi l'inadaptation du terme et plaide pour l'utilisation de l'expression : « *décentralisation de l'Etat* » (SADRAN (P.), *Le système administratif français*, 2ème éd., Montchrestien, (coll. « Clefs, Politique »), 157 p. Cf. aussi SAUTEL (G.), « Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme *déconcentration* », in *Le Pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, 1190 p., pp. 981-996.

d'intérêts nationaux sur le plan local et dans la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement de bénéficier de relais de son action sur l'ensemble du territoire.

Ce n'est que lorsque l'autorité au bénéfice de qui est décidée la déconcentration lui demeure étroitement subordonnée que déconcentrer est, pour un gouvernement, plus facile que de décentraliser. La soumission du préfet, nous l'avons vu, a été recherchée par tous les moyens de droit. Il ne peut se concevoir, dans l'état actuel des mentalités, de subordination plus assurée, et l'on peut donc penser que la déconcentration au bénéfice du préfet n'a pas été difficile à faire.

Il nous faut cependant constater qu'alors que la concentration du pouvoir est dénoncée avec constance depuis le XIX^{ème} siècle, la déconcentration ne s'est pas faite aussi facilement en matière administrative (**Section 1^{ère}**) qu'en matière politique (**Section 2**).

Section 1^{ère} – La difficulté à déconcentrer les attributions administratives

Si la contestation de la centralisation est un thème politique classique (**§1^{er}**), les velléités de déconcentration administrative restent empreintes d'une très grande prudence (**§2**).

§ 1^{ER} – LA CONTESTATION DE LA CENTRALISATION

Le préfet apparaît comme un instrument de cette centralisation. Les auteurs s'accordent pour constater l'efficacité de la chaîne hiérarchique dont le préfet est un maillon central. Mais les uns la louent, les autres l'honnissent.

Dans ses *Etudes administratives*, Vivien dresse de la centralisation un tableau peu flatteur²⁶⁹.

Dans le très célèbre exposé des motifs du décret dit de décentralisation du 25 mars 1852,²⁷⁰ l'Empereur entend lutter contre la centralisation administrative : « Considérant que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tous genres ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales, les lentes formalités de l'administration centrale, considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près, qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ».²⁷¹

En 1895, Deschanel estimait que : « Nos administrations centrales sont développées dans des proportions énormes (...) ; c'est une véritable congestion. (...) Il y a un certain nombre d'affaires qui se traitent à Paris et qui pourraient être mieux réglées sur place, soit par le préfet seul, soit par le préfet assisté de la commission départementale »²⁷².

²⁶⁹ « Son vice principal est la lenteur, et ce vice tient en grande partie à une idée fautive. De ce que l'action administrative doit venir du centre, on conclut que toutes les affaires doivent passer par les mains de l'administration centrale ; on se trompe », VIVIEN de GOUBERT, *op. cit.*, p. 60.

²⁷⁰ *Bulletin des Lois*, 1852, t. IX, X^{ème} série, n°3855, F. 821.

Au même moment, Paul Boncour : « ...il suffit à un homme d'être assis à une table au ministère de l'Intérieur et d'appuyer sur un bouton pour faire faire le même geste aux Préfets des quatre vingt six départements, aux sous-préfets des 362 arrondissements, aux maires des 36 000 communes et, par eux, à tous les fonctionnaires de tous grades et jusqu'aux plus infimes représentants de l'autorité disséminés par milliers sur tous les points du territoire, pour faire mouvoir les argousins du Préfet de police, réquisitionner la force armée, diriger les parquets, influencer la magistrature, recevoir les compliments des corps constitués et obtenir le Te Deum des églises »²⁷³.

A la fin du XIX^{ème} siècle, la centralisation est encore assez importante pour faire dire à Emile Fontaine, dans sa thèse, que dans tous les cas, « la solution est préparée dans les bureaux de l'Administration centrale », et que « le Ministre de l'Intérieur est le préfet de tous les départements »²⁷⁴.

Au XX^{ème} siècle, le problème demeure entier, et on peut estimer avec Monsieur Alain-Serge Mescheriakoff qu'il a fallu « le risque de thrombose provoqué par la croissance exponentielle de l'Etat providence après la guerre de 1914-18 et plus encore après celle de 1939-1945, pour conduire à des mesures de déconcentration plus poussées »²⁷⁵.

²⁷¹ A son égard, G. SAUTEL écrit que : « La dénomination surprend, car selon toutes apparences, il s'agit moins de décentralisation que de déconcentration », SAUTEL (G.), *Histoire des institutions publiques*, Dalloz, (coll. « Précis »), 1990, 651 p., p. 534, mais il précise paradoxalement par la suite que : « (l) le terme "déconcentration" n'était pas encore en usage ; il n'a été inventé, par la doctrine, que dans les années 1860 ». Nous avons évoqué la création de ce terme *supra*. Il n'y a donc à l'évidence pas là de la part de l'Empereur, le cynisme ou la volonté de tromper que certains auteurs ont trop rapidement voulu y voir (notamment VERCLYTTTE (S.), *La déconcentration en France, op. cit.*, p. 16).

²⁷² DESCHANEL (P.), cité in LEGENDRE (P.), *op. cit.*, p. 69.

²⁷³ BONCOUR (J.-P.), « La République et la décentralisation » in BONCOUR (J.-P.) et MAURRAS (Ch.), « Un débat nouveau sur la République et la décentralisation », *Bibliothèque et Propagande régionaliste*, n° 3, sans date [janvier 1905], Toulouse, Sté provinciale d'édition, 92 p., pp. 9-43, p. 39.

²⁷⁴ FONTAINE (E.), *Décentralisation et déconcentration, op. cit.*, p. 34. L'auteur dénonce en termes vifs cette centralisation, estimant qu'elle « s'inspire d'un sentiment de défiance incompréhensible du pouvoir central pour ses divers agents », et que cette défiance « est d'autant moins justifiable (...) que le pouvoir central, dans l'impossibilité de tout voir par lui-même, est obligé de se contenter des explications de ses subordonnés », p. 34. L'auteur précise : « des innovations heureuses pourraient être réalisées. Les préfets ont, en effet, à préparer la solution de nombreuses questions ressortissant des ministères de l'Intérieur, des Travaux publics, de l'Instruction publique, des Cultes, des Finances, de l'Agriculture, du Commerce, dont l'importance ne paraît pas toujours nécessiter une intervention supérieure », p. 235. L'auteur regrette cette situation qui nuit à la qualité des décisions prises puisque : « (l) agent local qui prononce s'intéresse davantage aux questions qu'il a à traiter. Sa personnalité, sa dignité est engagée dans le pays où il est connu de tous ; si la décision intervenue mécontente les intéressés, il en supporte les conséquences et il ne peut ni se disculper, ni chercher à se retrancher derrière une autorité supérieure », p. 36.

²⁷⁵ MESCHERIAKOFF (A.-S.), « France », in ANDERSEN (R.), DEOM (D.), sous la dir. de, *Droit administratif et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 300 p., pp. 125-151 ; p. 141.

§ 2– UNE DÉCONCENTRATION PRUDENTE

Le très célèbre article 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII disposait que « le préfet sera seul chargé de l'administration ».

La généralité de cette formule originelle tranche singulièrement avec l'état actuel du droit, puisque des centaines de textes sont venu préciser les prérogatives préfectorales **(A)**. Le droit encadre précisément les possibilités pour les préfets de déléguer leur exercice, sans doute afin d'assurer au Gouvernement un contrôle réel de l'action déconcentrée **(B)**.

A – La question des prérogatives préfectorales

Trolley a déduit de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse qu'il donnait aux préfets « le droit de régler directement et jure proprio, toutes les affaires administratives du département qu'une loi ou l'autorité supérieure n'ont pas formellement exceptées de leur mandat »²⁷⁶.

On peut douter de la pertinence d'une telle analyse et remarquer au contraire avec Léon Aucoc que le préfet ne s'est pas, à sa création, vu confier de pouvoirs propres : « Au moment où les préfets ont été institués, en l'an VIII, ils devaient naturellement hériter des pouvoirs des administrations de département organisées en 1790 et réorganisées en l'an III, et par conséquent statuer eux-mêmes sur toutes les affaires que ces assemblées avaient été chargées de régler, sous le contrôle et sous l'approbation du pouvoir central. Mais il y avait un tel désordre dans les administrations départementales que le Premier consul crut devoir ne laisser aux préfets que le soin d'instruire et de préparer les affaires dont la solution fut réservée à l'administration centrale, et l'administration centrale elle-même ne dut prendre la plupart des décisions qu'après l'avis du Conseil d'Etat »²⁷⁷.

Pierre Legendre invite cependant à nuancer cette idée d'une soumission parfaite du préfet napoléonien au gouvernement, en considérant la réalité de la situation de cet agent par rapport à Paris : « dans un temps où les communications ne pouvaient être instantanées, la fidélité des préfets laissait place, probablement plus que de nos jours, à une marge d'initiative comparable à celle dont jouissaient les ambassadeurs d'Ancien Régime »²⁷⁸. Cette analyse semble confortée par l'apostrophe lancée à Pau par

²⁷⁶ TROLLEY (A.), *Traité de la hiérarchie administrative*, Plon, 1854, t. 1^{er}, pp. 504-505.

²⁷⁷ *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3^{ème} éd., t. 1^{er}, p. 176. Fernand de SEZE semble avoir lu Aucoc puisqu'il écrit que, logiquement, le préfet « aurait dû hériter des fonctions remplies jusque là par les administrations de département : il eut dû être investi des mêmes pouvoirs ; par la suite, il aurait dû statuer sur toutes les affaires que ces assemblées avaient été chargées de régler sous le contrôle et avec l'approbation du gouvernement. Or, il n'en fut point ainsi : tel était en effet le désordre qui régnait dans l'administration, telle était l'anarchie qui régnait partout, que le Premier Consul crut qu'il serait dangereux d'accorder aux préfets les mêmes pouvoirs qu'aux assemblées qui l'avaient précédé ; il ne lui laissa donc que le soin d'instruire et de préparer les affaires, et il en réserva la solution à l'administration centrale, qui, dans la plupart des cas, dut elle-même en référer au Conseil d'Etat avant de prendre une décision. C'était, on le voit, la centralisation la plus absolue », SEZE (F. de), *De l'organisation administrative départementale en France depuis 1789*, thèse droit, E. Lafolye, libraire-éditeur, Vannes, 1886, 140 p., 78.

l'Empereur au préfet des Basses Pyrénées en 1808 : « Castellane, vous êtes un pacha ici ; les préfets à cent lieues de la capitale ont plus de pouvoirs que moi »²⁷⁹.

Monsieur François Burdeau a avancé l'idée que « l'indétermination même des fonctions préfectorales confère à ces hauts fonctionnaires une autorité administrative étendue »²⁸⁰.

Progressivement, mais sûrement, de façon continue, des textes ont précisé les pouvoirs des préfets. Pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle, certains ont confié au préfet le soin de nommer des agents : ainsi le préfet nommait il les employés de préfecture, les porteurs de contrainte²⁸¹, les gardiens des maisons d'arrêts et de justice²⁸², lors de l'organisation d'une fabrique, quatre conseillers si le conseil est composé de neuf membres, et deux s'il est composé de cinq membres²⁸³, les préposés de l'octroi, sur une triple liste présentée par le maire²⁸⁴, les médecins, chirurgiens, pharmaciens et agents comptables des hospices et des bureaux de bienfaisance, sur la présentation de trois candidats par les commissions administratives²⁸⁵, les receveurs et les membres des commissions administratives des hospices et des autres établissements de bienfaisance dont il règle les budgets²⁸⁶, le géomètre en chef du cadastre²⁸⁷, les agents voyers²⁸⁸. L'ordonnance du 8 août 1821 transfère des ministres aux préfets le pouvoir d'approuver certaines délibérations des conseils municipaux. La loi du 18 juillet 1837 confie aux préfets un pouvoir de contrôle qui reste étroit, puisque son article 11 les habilite à annuler les arrêtés municipaux et que son article 20 pose en principe général que, sauf exception prévue par les textes, les délibérations du conseil municipal sont « exécutoires sur l'approbation du préfet ».

La seconde République a été fertile en projets de réforme de l'administration locale

²⁷⁸ LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France, op. cit.*, p. 498.

²⁷⁹ Cité par HENRY (P.), *op. cit.*, p. 40.

²⁸⁰ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle, op. cit.*, p. 83.

²⁸¹ Arrêté du 16 thermidor an VIII, article 56.

²⁸² Code d'instruction criminelle, article 606.

²⁸³ Décret du 30 décembre 1809, article 6.

²⁸⁴ Ordonnance du 9 décembre 1814, article 56.

²⁸⁵ Ordonnance du 21 octobre 1821.

²⁸⁶ Ordonnance du 6 juillet 1830.

²⁸⁷ Règlement du 10 octobre 1821, article 1^{er}.

²⁸⁸ Loi du 21 mars 1836, article 11.

prônant une véritable déconcentration administrative²⁸⁹.

Le décret du 25 mars 1852 est venu préciser les compétences du préfet en distinguant entre affaires d'intérêt national -relevant directement de l'administration centrale - et affaires d'intérêt local, dont la gestion est déléguée à l'autorité locale. Ainsi, l'article 1^{er} du décret disposait : « les préfets continueront de soumettre à la décision du ministre de l'Intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'Etat (...) mais ils statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision du chef de l'Etat ou du ministre de l'Intérieur ». Ce décret portait ainsi des listes des matières où cet agent « statue (...) sans autorisation du ministre », agissant seul ou « en conseil de préfecture »²⁹⁰.

Le ministre a cependant conservé la plénitude du pouvoir hiérarchique sur le préfet, dans les matières ainsi déconcentrées. Aux termes de l'article 6 du décret²⁹¹, il peut adresser aux préfets des instructions, et peut annuler ou réformer, pour des raisons d'opportunité comme de légalité, les actes pris par le préfet en application du décret.

Le décret du 25 mars 1852 a sensiblement élargi le pouvoir de nomination reconnu au préfet²⁹².

Depuis, le mouvement de déconcentration s'est poursuivi, au point que Roger Bonnard a estimé que « *la tendance a toujours été d'augmenter les pouvoirs du préfet par voie de déconcentration* »²⁹³. Le décret-loi du 5 novembre 1926 a transféré au préfet un certain nombre de compétences ministérielles, dont le contrôle des collectivités locales et le pouvoir aux préfets de prononcer par arrêté les déclarations d'utilité publique²⁹⁴ et

²⁸⁹ Rapport Vuitry en décembre 1850, rapport Vivien en janvier 1851, rapport Vatimesnil en juin 1851.

²⁹⁰ Il n'est pas le lieu de présenter ici les compétences ainsi reconnues aux préfets, ni de les commenter plus précisément. Ceci a déjà été excellemment fait par des auteurs très qualifiés. Nous renverrons le lecteur intéressé à la l'analyse, notamment, de SAUTEL (G.), *op. cit.*, pp. 534 et ss.

²⁹¹ Qui dispose : « *Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que les ministres leur adresseront ; ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés par les ministres compétents* ».

²⁹² Mais dans une circulaire en date du 5 mai 1852, le ministre de l'Intérieur précise au préfet les considérations qui devront guider son choix pour la nomination des fonctionnaires importants qu'étaient les directeurs de maisons d'arrêt et des prisons départementales, les médecins des asiles publics d'aliénés, les directeurs des dépôts de mendicité, les architectes et les archivistes départementaux. Le ministre conclut en rappelant au préfet la surveillance dont il sera l'objet dans l'exercice de ce pouvoir : « *...vous recevez une nouvelle concession de la puissance publique. Vous aurez désormais une liberté de mouvement, une indépendance de décision, une force d'action personnelle qui vous permettront de relever encore l'ascendant de la haute position que vous occupez ; mais votre responsabilité grandit avec votre pouvoir ; un esprit de décision ferme et rapide devra présider aux actes de votre administration, et si des plaintes légitimes venaient à s'élever, elles atteindraient, non plus le pouvoir central, mais l'administration responsable qui les aurait provoquées* », cité par DUFOUR (G.), *op. cit.*, p.192.

²⁹⁴ Qui relevaient alors d'un décret simple ou en Conseil d'Etat.

transféré des compétences préfectorales aux sous-préfets. Ce mouvement est présenté dans le rapport au Président de la République qui précède ce décret comme étant une première vague de déconcentration, qui devra être suivie d'autres²⁹⁵.

Certes, les tâches préfectorales ont augmenté, en nombre, de façon considérable depuis 1852 et 1861. L'ensemble des attributions des préfets contenues dans les quatre tableaux annexés au décret du 25 mars 1852 s'élevait à 112, note Roger Bonnaud-Delamare. Le décret du 13 avril 1861 comportait 122 attributions. Or, l'auteur, en 1951, en a dénombré 2457. En moins d'un siècle, les chiffres ont été multipliés par vingt, mais il ne faudrait pas se méprendre sur cette évolution numérique, car, « en réalité, la déconcentration porte très souvent sur des mesures de détail »²⁹⁶.

Alors que le mouvement était à la déconcentration, la réforme de décentralisation de 1982-1983 a restreint les prérogatives préfectorales puisque les compétences décentralisées avaient, pour la plupart d'entre elles, préalablement été déconcentrées²⁹⁷.

Le mouvement de déconcentration a été très sensiblement relancé par l'adoption de la « charte de la déconcentration ».

L'article 2 de la Loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République²⁹⁸ opère une véritable révolution juridique en disposant que : « La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par la présente loi.

« Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés dans les conditions

²⁹³ BONNARD (R.), *op. cit.*, p. 339. L'auteur précise : « *le préfet, quoique fortement centralisé quant à sa situation à cause de sa qualité de représentant local du pouvoir central, a bénéficié, quant à ses pouvoirs d'une assez large déconcentration* », p. 343 ; dans le même sens, VALENTIN (L.), *op. cit.* « *Depuis un siècle, les attributions de l'Etat se sont développées dans des proportions considérables* », p.1 ; REMOND (B.) et BLANC (J.), *Les collectivités locales*, Presses de la F.N.S.P. et Dalloz, 1989, « *De 1871 à 1964. Tout au long de cette période, la croissance considérable des attributions dévolues au préfet est frappante* », p. 77.

²⁹⁵ « *Le Gouvernement ne considère (...) pas qu'en élaborant le présent décret il aura terminé l'œuvre entreprise en ce domaine. Il lui apparaît, en effet, que de nombreuses décisions aujourd'hui réservées à d'autres administrations centrales que celle du Ministère de l'Intérieur pourraient, avec avantage, être prises sur place par ses représentants responsables, et le ministre de l'Intérieur étudie dès à présent, d'accord avec les autres ministères, les mesures qui permettront de franchir une autre étape dans la voie d'une rénovation aujourd'hui indispensable de l'autorité des Préfets* », cité in LAFFONT (Cl.), *op. cit.*, p. 287.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 131.

²⁹⁷ LORIT (J.-Fr.) : « *Une analyse des compétences transférées aux collectivités locales depuis 1982 montre qu'il s'agissait pour la plupart de compétences déjà déconcentrées (...). De même, l'essentiel des subventions déconcentrées de l'Etat qui nourrissaient la programmation des investissements publics, s'est trouvé transféré aux collectivités décentralisées sous forme de dotations budgétaires globalisées ou spécifiques* », in « *Décentralisation et déconcentration : antagonisme ou complémentarité ?* », *Rev. adm.*, 1986, pp. 27-32, p. 28.

²⁹⁸ ALBERT (J.-L.), CHOUVEL (F.), DELAIRE (Y.), « *commentaire sur l'avant-projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République* », *L.P.A.*, n° 62, 64, 65, 66, mai-juin 1990.

fixées par les articles 34 et 79 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ».

La loi d'orientation, qui, à défaut d'établir des règles de droit, est susceptible d'en fonder, affiche clairement une intention²⁹⁹, celle de faire de l'action déconcentrée de l'Etat le droit commun et de l'action concentrée l'exception³⁰⁰.

Ce faisant, l'auteur de la loi a transposé en droit public interne le principe de subsidiarité, jusqu'alors formulé en droit canon³⁰¹ et droit communautaire³⁰². Il l'a fait de façon certaine, quoique implicite³⁰³, en prescrivant que ne peuvent être confiées aux administrations centrales que des missions présentant un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial³⁰⁴.

Le rapport Langlais remis en 1995 au ministre de la réforme de l'Etat³⁰⁵ dénonçait les pratiques insidieuses de « *reconcentration* » de certaines administrations centrales et la tendance de certains services régionaux, à la faveur de leurs compétences de programmation et de financement, à prendre l'ascendant sur les services départementaux. Le rapporteur déplorait que le renforcement de la cohésion interministérielle autour du préfet³⁰⁶ n'ait pas été suivi d'effets significatifs quant aux

²⁹⁹ AUBY (J.-Fr.), « La loi du 6 février 1992 et l'administration d'Etat », *R.F.D.A.*, 1993, pp. 234 à 238, p. 234. Pour cet auteur, l'intention du législateur est claire, c'est de « *déconcentrer l'administration territoriale de l'Etat et d'en simplifier l'organisation sous l'autorité du préfet* ».

³⁰⁰ Voir notamment : BERNARD (P.) « La déconcentration au coeur de l'administration territoriale de la République », *Rev. adm.*, n° 274, 1993, pp. 357-362 ; p. 359 : la compétence de l'administration centrale devient « *dérogatoire et soumise à prescription légale* ».

³⁰¹ L'Encyclique de Pie XI *Quadragesimo Anno*, du 15 mai 1931 est considérée comme définissant le principe de subsidiarité : « *On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, aussi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes* », *Actes de S. S. Pie XI*, t. VII, éd. de la Bonne Presse, 1936, p. 134 (texte latin et traduction française). Madame MILLON-DELSOL nous apprend que la subsidiarité a été théorisée par Saint Thomas d'Aquin, et qu'elle trouve son fondement dans la dignité humaine (MILLON-DELSOL (Ch.), *Le principe de subsidiarité*, P.U.F. (coll. « Que sais-je? »), n° 2793, 1991, 128 p., pp. 52-53).

³⁰² AUBY (J.-Fr.), *op. cit.* p. 235.

³⁰³ Cf. MESCHERIAKOFF (A.-S.), « France », *op. cit.*, p. 141.

³⁰⁴ Article 2 alinéa 3 : « *Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial* ». Article 2 alinéa 4 : « *Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés dans les conditions fixées aux articles 34 et 79 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982...* ».

³⁰⁵ Précité.

transferts de compétences, 80 % des crédits d'intervention demeurant concentrés.

Après une très longue période de délégations de compétences fragmentaires et souvent d'une importance secondaire, la pratique a évolué récemment, même si l'analyse nous conduit nécessairement à nuancer la portée de cette évolution. Le texte qui a inversé la tendance est un décret du Président de la République en date du 15 janvier 1997³⁰⁷. L'alinéa 1^{er} de ce décret porte la règle : « Les décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics, sont prises par le préfet » et ceci dès le 1^{er} janvier 1998. Si la notion de décision individuelle a été depuis longtemps dégagée par la doctrine et la jurisprudence, celle d'« administrations civiles de l'Etat » est d'un usage plus délicat, et l'on peut s'interroger sur ce qu'elle recouvre exactement³⁰⁸.

Ce décret est précisé par une circulaire du Premier ministre du 7 mars 1997³⁰⁹ qui attire l'attention des ministres et secrétaires d'Etat la nécessité d'adopter avant l'entrée en vigueur du décret les décrets en conseil d'Etat et en conseil des ministres. Les mesures concernées correspondent à « environ 600 nouvelles procédures de décisions, représentant plusieurs centaines de milliers de décisions annuelles »³¹⁰.

A la fin de l'année 1997, ce décret avait déjà été modifié par deux autres³¹¹ et précisé par une quinzaine d'autres³¹². Depuis cette date, le préfet exerce la compétence de droit commun pour prendre toutes les décisions administratives individuelles sous réserve des exceptions prévues par les décrets susmentionnés. Sont exclues les décisions administratives individuelles concernant les agents de l'Etat et restent applicables les dispositions qui, à la date d'entrée en vigueur de la réforme, attribuaient compétence à d'autres autorités administratives de l'Etat ou à leurs agents.

³⁰⁶ Cf. *supra*.

³⁰⁷ Décret n° 97-34 du 15 janvier 1997, *J.O.R.F.*, 18 janvier 1997, p. 919, avec le rapport au chef de l'Etat ; *J.C.P.*, G, 1997, III, 68302.

³⁰⁸ Cf. notamment BECET (J.-M.), « Le préfet et l'administration déconcentrée », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 66-78 ; p. 74. L'auteur fait remarquer que sont toujours exclus de la nouvelle compétence préfectorale les actes pris par les établissements publics, les autorités administratives indépendantes et tous les organismes qui ne relèvent pas directement de l'autorité d'un ministre.

³⁰⁹ Circulaire du Premier ministre à Mmes et MM. les ministres et secrétaires d'Etat, 7 mars 1997, *J.O.L.D.*, 13 mars 1997, p. 3905.

³¹⁰ Circulaire du Premier ministre du 24 décembre 1997, *J.O.L.D.*, 27 décembre 1997, p. 46005.

³¹¹ Décret n° 97-463 du 9 mai 1997, *J.O.L.D.*, 10 mai 1997, p. 7103 ; décret n° 97-1205 du 19 décembre 1997, *J.O.L.D.*, 27 décembre 1997, p.46074.

³¹² Décrets n° 97-1185, 97-1187, 97-1189, 97-1191, 97-1196, 97-1198, 97-1200, 97-1202, 97-1204, 97-1205, 97-1206, 97-1207 et 97-1208, *J.O.L.D.*, 27 décembre 1997, pp. 46007 à 46077. Cf. DEYGAS (S.), « décrets des 19 et 24 décembre 1997 n° 97-1184 à 97-1209 précisant les conditions d'application du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles. Circulaire du 24 décembre 1997 », in *Procédures*, n° 2, 1^{er} février 1998, p. 18.

Pouvaient intervenir des décrets en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres qui, postérieurement à la réforme, fixent la liste des décisions prises par les ministres ou par décret.

Pouvaient intervenir aussi des décrets en Conseil d'Etat qui, postérieurement à la réforme attribuent compétence à d'autres autorités administratives (préfet de zone, préfet de région, chef de service déconcentré, magistrat de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, maire) ou à leurs agents.

Malgré les exhortations du Premier ministre ³¹³, ces exceptions sont d'une importance telle qu'évoquant le décret du 15 janvier, on a pu très valablement dire que « ce texte pose une règle puis l'assortit d'exceptions dont l'ampleur actuelle ou potentielle fait naître un doute sur l'utilité de la règle » ³¹⁴. Ces exceptions sont de deux ordres : certaines, générales, sont valables pour l'ensemble des ministères, d'autres sont propres à certains départements ministériels.

Les premières sont prévues par un décret du 19 décembre 1997 ³¹⁵ qui dresse une liste de treize rubriques dont on peut aisément comprendre qu'elles ne puissent faire l'objet de mesures de déconcentration. Elles correspondent d'ailleurs exactement à la charte de la déconcentration et apparaissent donc logiques ³¹⁶.

Les exceptions spécifiques à certains départements ministériels peuvent être classées en deux catégories : celles qui demeurent de la compétence ministérielle et celles qui sont déconcentrées en faveur d'une autorité autre que le préfet.

Après avoir procédé à une étude précise de ces exceptions, Monsieur Jean-Marie Bécet constate que les compétences demeurant à ce titre de la compétence ministérielle le sont pour des motifs cohérents, dès lors que la plupart ressortissent soit à des matières particulièrement importantes, soit à des matières dont le niveau d'exécution est national. Quant aux compétences dévolues à d'autres autorités déconcentrées que le préfet, elles concernent soit des domaines qui échappent au préfet, soit des domaines dans lesquels la déconcentration s'arrête au niveau régional.

Ce mouvement de déconcentration au bénéfice du préfet de département, pour être bien réel, n'en apparaît pas moins insuffisant à plusieurs observateurs :

On lit dans le rapport Pour une République territoriale, présenté par la mission commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présenté par son

³¹³ Premier ministre qui invitait, dans la circulaire du 7 mars 1997 précitée, les ministres à limiter les exceptions à la règle « *parce que des listes trop importantes videraient la réforme en cours de sa portée* » et qui précisait que « *le principe étant la déconcentration, les dérogations ne peuvent que reposer sur des arguments très sérieux. Elles ne pourront concerner que des procédures dont l'importance ou la portée sont telles qu'une décision centrale apparaît absolument nécessaire* ».

³¹⁴ PETIT (J.), « Chronique d'actualité », *J.C.P. G*, n° 39, 1997, pp. 401-402, p.401.

³¹⁵ Décret n° 97-1184, *J.O.L.D.*, 27 décembre 1997, p. 46004.

³¹⁶ BECET (J.-M.), *ibid*, p. 75.

président Jean-Paul Delevoye et son rapporteur Michel Mercier, une proposition tendant à promouvoir une « véritable interministerialité de terrain », qui « passe par le renforcement de l'autorité préfectorale sur les services déconcentrés de l'Etat, réduits et restructurés autour de "pôles de compétence" placés sous l'autorité du préfet »³¹⁷.

Monsieur Mosser juge ce mouvement insuffisant pour sauver les préfetures de département : « La sous-préfectorisation rampante du préfet de département fait qu'il n'assume plus que la représentation fictive d'un pouvoir central qui a soit décentralisé, soit déconcentré l'essentiel de ce qui restait en compétences et en pouvoir au profit du préfet de région. La préfecture départementale est un chef d'œuvre en péril qui ne mérite même plus la restauration. Il est trop tard »³¹⁸.

Ce constat est aggravé par celui que fait Monsieur Gérard Marcou, qui voit dans la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution une mesure susceptible de porter en germe une condamnation de toute politique de déconcentration : « *La disposition potentiellement la plus lourde de conséquences pourrait bien être (...) le 2^{ème} alinéa du nouvel article 72 de la Constitution (...). Cette formule, dans laquelle on peut reconnaître un expression du fameux principe de subsidiarité, ne permettra sans doute pas au Conseil constitutionnel de contrôler l'appréciation portée par le législateur sur la question de savoir si telle compétence pourra être mieux mise en œuvre par la commune, la région ou le département. En revanche, elle pourrait être opposée à une mesure de déconcentration : si une mesure peut être mieux mise en œuvre au niveau du département ou de la région, ce serait alors au conseil général ou au conseil régional ou à son exécutif, qu'il faudrait l'attribuer et non au préfet* ». L'auteur estime cependant ce risque improbable car « *la déconcentration trouve son fondement dans le dernier alinéa du même article, sa mise en œuvre relève du pouvoir réglementaire et, par définition, ne peut porter que sur des compétences de l'Etat ; la "vocation" n'est pas un droit et n'implique aucun automatisme. En outre, la délégation à des autorités locales nécessiterait une base législative, en raison du principe de libre administration* »³¹⁹.

B – La question des délégations préfectorales

Le volume des affaires traitées par le préfet nécessite qu'il se décharge sur ses collaborateurs. Selon la taille du département, ce sont aujourd'hui plusieurs dizaines, centaines, voire milliers d'actes qui sont pris au nom du préfet.

Il est à noter que la possibilité pour le préfet de déléguer ses compétences a toujours été très encadrée.

Le décret du 21 mars 1963³²⁰, pris pendant la période d'expérimentation qui a précédé la réforme administrative de 1964, a levé un obstacle juridique né de l'application

³¹⁷ Rapport précité, p. 475.

³¹⁸ MOSSER (M.), *op. cit.*, p. 108.

³¹⁹ MARCOU (G.), « Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? », in *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004, « Décentralisation, Etat et territoires », pp. 8-14, p. 9.

du décret du 26 septembre 1953³²¹, qui exigeait des arrêtés ministériels pour permettre aux préfets de subdéléguer leurs pouvoirs propres.

L'article 17 du décret du 10 mai 1982³²² modifié relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements énumère les autorités auxquelles le préfet peut donner délégation de signature. *A contrario*, il interdit les délégations de pouvoirs des préfets au bénéfice des chefs de services départementaux, leur imposant de ne consentir que des délégations de signatures, qui préservent leur pouvoir d'évocation³²³.

Les articles 15-II et 16-V du décret n° 92-604 dit charte de la déconcentration³²⁴ ont confirmé, même implicitement, cette solution.

Il a été jugé que le S.G.A.R., à la différence du secrétaire général de la préfecture, ne saurait remplacer le préfet sans délégation de pouvoir, par exemple pour présider à sa place la commission départementale d'équipement commercial³²⁵. Le juge a estimé que le préfet aurait dû, pour que son remplacement par le S.G.A.R. soit valable, recourir non à une simple délégation de signature, mais à une délégation de pouvoir.

Les dispositions relatives aux délégations interservices de l'article 6 du décret n° 99-895 du 20 octobre 1999 et 7 du décret n° 99-896 du même jour³²⁶ vont, elles aussi, dans ce sens.

Section 2 – La constance de la déconcentration des attributions politiques

³²⁰ Décret n° 63-298 *portant expérience d'organisation nouvelle des services de l'Etat dans certains départements*, J.O.L.D., 24 mars 1963, p. 2844.

³²¹ Décret n° 53-896 *relatif à la déconcentration administrative et aux pouvoirs des préfets*, J.O.L.D., 28 septembre 1953, p. 2786.

³²² « *Le commissaire de la République peut donc donner délégation de signature* », décret précité.

³²³ Le Premier ministre indique aux nouveaux commissaires de la République dans sa circulaire du 12 juillet 1982 précitée que « *(c)ela vous garantit un droit d'évocation général qui ne aurait en aucun cas être assimilé à une mesure de défiance* » avant de les inviter à « *multiplier les relations directes avec les chefs de services sous la forme que vous jugerez la meilleure* », J.O. L.D., 17 juillet 1982, p. 2209, p. 2213.

³²⁴ Article 15 II : « *L'article 9 (du décret n° 82-390 du 10 mai 1982) est remplacé par les dispositions suivantes : « Article 9 : Le préfet de région négocie et conclut au nom de l'Etat toute convention que ce dernier passe avec la région ou l'un de ses établissements publics. « Lorsqu'une convention a un champs d'application limité à un seul département, le préfet reçoit du préfet de région délégation pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat ».* Article 16 V : « *Au 5 de l'article 17 les mots : « aux fonctionnaires du cadre national des préfectures » sont remplacés par les mots : « aux agents en fonctions dans les préfectures »* (décret précité).

³²⁵ Trib. adm. Saint-Denis, 18 septembre 2002, *S.M.E.M. et S.Y.C.O.R., J.-Cl. Coll. terr. Intercommunalité*, décembre 2002, note CAZCARRA (C.), pp.14-15.

³²⁶ J.O.L.D., 23 octobre 1999, pp. 15 873 et 15 874.

S'il est une déconcentration qui s'est faite facilement, c'est celle des attributions politiques. La doctrine est unanime à considérer que les missions préfectorales ont toujours comporté une dimension politique. L'intervention politique du préfet ne s'exprime pas avec la même intensité et de la même façon selon que l'on est en période électorale (§1^{er}) ou hors période électorale (§2), même si, au plus fort de la politisation, le combat politique de la préfecture était « *une action quasi quotidienne, dans laquelle il (était) parfois difficile d'isoler les périodes électorales* »³²⁷.

§1^{ER} – PENDANT LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

« ...ces pauvres préfets, mourant de peur de manquer leurs élections et exagérant leur embarras à leur ministre... »STENDHAL³²⁸

Dès l'instauration de la Monarchie parlementaire, le corps préfectoral est apparu au gouvernement comme un levier très utile afin de faciliter l'élection des candidats qui lui étaient proches. Les romanciers du XIX^{ème} siècle se sont fait l'écho de ces interventions dans le jeu démocratique³²⁹

Madame Catherine Lecomte a écrit que « Le chef d'orchestre inné de la conduite des opérations (*électorales*), est le préfet. Il dispose de moyens de droit qui lui assurent le contrôle légal de la campagne électorale et du déroulement du scrutin. De l'interprétation qu'il fait des lois, décrets et circulaires qui délimitent ses compétences dépendent le sort des candidats »³³⁰.

Préfets et sous-préfets ont ainsi été mis à contribution pendant les périodes électorales³³¹, et les armes dont ils disposaient n'étaient pas minces, dans un système dans lequel l'accès au collège électoral était censitaire. Plusieurs circulaires ministérielles enjoignaient aux préfets d'intervenir dans les élections locales ou nationales. Parmi elles, celle adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets le 7 juillet 1846, dans laquelle on

³²⁷ LE YONCOURT (T), *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIX^{ème} siècle (1814-1914)*, thèse, Préf. BURDEAU (Fr.), L.G.D.J., 2001, 550 p., p. 213.

³²⁸ Lucien Leuwen, t. 2, p. 69.

³²⁹ Cf. BERGES (L.), « De Balzac à Anatole France : les élections et le corps préfectoral vus par les romanciers du XIX^{ème} siècle », in PELISSON (E.), sous la dir. de, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, op. cit., pp. 173-185.

³³⁰ LECOMTE (C.), « Le pouvoir électoral des hauts fonctionnaires en régime censitaire (1814-1848) », in *Cahiers du C.U.R.A.P.P.*, « La haute fonction publique et la politique », P.U.F., 1986, pp. 133-163, p. 151. L'auteur écrit plus loin que « Dès l'ouverture officielle de la campagne électorale, le préfet devient le véritable "directeur d'élections" du candidat ministériel », p. 156. Les témoignages de membres de l'administration préfectorale attestant de cette activité sont nombreux. Cf., notamment, BIED (R.), « La vie quotidienne d'un fonctionnaire préfectoral sous la monarchie censitaire », *Rev. adm.*, n° 161, pp. 328-338, p. 332.

³³¹ Dès les élections de 1824, pour la préparation desquelles, le gouvernement Villèle mobilisera l'ensemble des fonctionnaires, et jusqu'aux Parquets, qui feront l'objet d'une efficace intimidation de la part du Garde des Sceaux, Peyronnet. LECOMTE (C.), op. cit., p. 146.

peut lire : « ... il y a des opinions absolues qui prétendent que l'Administration ne doit jamais intervenir dans les élections. Ces maximes n'ont jamais été mises en place. Elles sont contraires à nos institutions (...) Que deviendrait un pouvoir attaqué sans relâche et qui ne serait pas défendu ? »³³² .

On retrouve dans le Dictionnaire universel du XIX^{ème} siècle une évocation de cette période électorale : « Survient-il une élection, c'est bien pis encore. (...) En période électorale, son activité redouble ; la loi n'existe plus que contre son adversaire ; faire triompher le candidat agréable, tel est son seul but et tous les moyens sont bons pour l'atteindre »³³³ .

Ainsi, il leur était loisible d'intervenir à tous les stades de la consultation électorale, aussi bien discrètement au moment de l'établissement des listes électorales **(A)** que plus ouvertement pendant la campagne ou pendant les opérations de vote elles-mêmes **(B)**

A -Au moment de l'établissement des listes électorales

Le préfet est chargé par l'article 5 de la loi « Laîné » de l'établissement des listes des électeurs. Pour ce faire, il doit solliciter des informations auprès de l'agent des contributions, et des maires. D'opportunes interventions auprès desdits agents étaient ainsi de nature à priver du droit de vote des individus dont les sentiments progouvernementaux n'étaient pas assez notoirement établis, ou, inversement, de faire voter des personnes, notamment des fonctionnaires, dont les revenus n'étaient, en application stricte de la loi électorale, pas de nature à leur donner droit de vote³³⁴ .

Une fois les informations parvenues, la préfecture peut manifester un zèle très inégal pour l'inscription des individus sur les listes d'électeurs ou d'éligibles. Il est ainsi arrivé que des préfets aient fait, en violation de la loi, retrancher des listes, d'autorité, des noms de libéraux³³⁵ .

Pendant la Restauration, les abus seront tels, l'émotion qu'ils feront naître si vive, que le ministre de l'Intérieur Martignac, devra en 1828 présenter un projet de loi retirant au préfet le soin d'établir les listes électorales pour le confier au maire, et rendant le recours devant le conseil de préfecture en matière contentieuse suspensif. La très large majorité qui adoptera ce texte est révélatrice de la gravité de cette question. Cette même loi interdira au fonctionnaire de se présenter dans le département dans lequel il exerce ses fonctions.

B -Pendant la campagne électorale et lors des votations

Il a été demandé au préfet d'agir en faveur du candidat muni de la faveur

³³² In LARVARON (B), *op. cit.*, p. 5.

³³³ LAROUSSE (P.), *ibid*, p. 59.

³³⁴ Cf. notamment GUIRAL (P.), « Elections et Administration », in *Administration et Parlement depuis 1815*, 1982, pp. 89 et ss.

³³⁵ Cf. VAULABELLE (A. de), *Histoire des deux Restaurations jusqu'à la chute de Charles X*, Paris, 1857, t. VIII, p. 295.

gouvernementale en participant personnellement à la campagne électorale (1) et en veillant à ce que les opérations de vote soient favorables audit candidat (2).

1 – Pendant la campagne électorale

Le préfet s'engageait personnellement et publiquement dans la campagne, aux côtés du candidat qui avait la faveur du gouvernement. Il faisait placarder des proclamations aux électeurs du département³³⁶. Il organisait des tournées électorales, pendant lesquelles, flanqué des fonctionnaires de son département³³⁷, il flattait les uns et menaçait les autres. A cet égard, il devait déployer toute son éloquence, son habileté, son sens de la ruse politicienne. Il lui fallait se ménager le soutien des maires, des personnages influents, et jusqu'à ceux écartés des urnes par le cens. Il lui fallait choyer les relais locaux que pouvaient être les ecclésiastiques et certains notables et les transformer en agents électoraux. Dans *Madame Bovary*, Flaubert dépeint le cas du pharmacien Homais qui « *rend de grands services dans les élections* » et attend en retour sa nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur³³⁸.

Le préfet savait aussi user de l'arme financière pour parvenir à ses fins, allouant des subsides, qu'il lui fallait répartir avec le plus grand discernement. Il usait aussi de son pouvoir de police, notamment en matière d'affichage ou de contrôle de la presse³³⁹.

³³⁶ Cf., exemple parmi tant d'autres, une proclamation du Préfet du Rhône en 1852 aux électeurs de la 2^{ème} circonscription électorale du Rhône, dans laquelle le préfet écrit : « *De son côté, l'administration continuera à remplir le devoir qui lui est imposé d'éclairer avec franchise et loyauté les électeurs dans leur choix, de leur faire connaître hautement le candidat de ses préférences, le candidat sur lequel elle les invite de tout son pouvoir à porter leurs suffrages. (...) Dévoué au prince-président, disposé à soutenir énergiquement et son gouvernement, et la politique inaugurée par le grand acte du 2 décembre, M. ... sera heureux de marcher d'accord avec ses collègues, pour servir et défendre les besoins généraux du pays, et tous les intérêts d'un département digne à un si haut degré de la sollicitude du législateur et de la bienveillance du chef de l'Etat* », *Rec. des actes administratifs de la Préfecture du Rhône*, n° 13, Année 1852, pp. 76-77.

³³⁷ Cela est décrit avec férocité dans le *Grand dictionnaire universel du XIX^{ème} siècle* : « *Tous les fonctionnaires, depuis les plus élevés jusqu'aux plus infimes, sont mis en réquisition, et le préfet à poigne, dans une allocution ou une circulaire également bien sentie, leur fait connaître qu'ils doivent tous travailler, toute affaire cessante, au succès du candidat officiel ou agréable. L'armée de subalternes se met immédiatement en campagne. Malheur à qui résiste et ne paraît pas se soucier d'appuyer le candidat du préfet ; pour lui, c'est la révocation. S'il n'a été que tiède, c'est l'immobilisation dans une situation inférieure ; point d'avancement pour le malheureux qui n'a pas déployé l'activité dévorante qu'un préfet à poigne entend obtenir de tout individu émergeant au budget de son département. Si, d'ailleurs, il commande à tous de suivre l'impulsion qu'il leur donne, le préfet à poigne s'engage à couvrir tous ses subordonnés. La loi n'existe plus pour eux, le préfet se charge de tout. Aussi est-ce presque effrayant de voir avec quel zèle se lancent dans la mêlée électorale ces employés irresponsables* », *op.cit.*, p. 59.

³³⁸ FLAUBERT (G.), *Madame Bovary* [1856], Garnier-Flammarion, 1966, p. 364.

³³⁹ « *Malheur au candidat opposant (...) On ne l'épargnera pas, et les épithètes les plus grossières seront placardées sur les murs, sans qu'il puisse espérer un instant qu'il lui sera possible de répondre. En effet, si le préfet autorise l'affichage de placards injurieux contre son adversaire, il trouvera mille biais pour refuser ou ajourner l'autorisation de réponse. Il prendra mille précautions pour que la réponse, si elle doit être placardée, arrive trop tard. Avec les mille et unes formalités qu'imposent en matière électorale, nos lois rétrogrades, tout est possible, surtout en province, où l'énergie manque parfois* », *op.cit.*, p. 59.

Le préfet qui ne faisait pas preuve d'assez d'efficacité, qui « perdait les élections » se voyait menacé d'être doublé par un « conseiller en élections », envoyé par le ministère de l'Intérieur, ce qui ne laissait pas de blesser l'orgueil du représentant du gouvernement dans le département, et constituait pour lui une forme d'avertissement qu'il savait entendre.

2 – Pendant les opérations de vote elles-mêmes

Le concours préfectoral à l'élection du candidat gouvernemental passe aussi par la désignation du lieu du vote, et par la réquisition des moyens de transport. Il fait réserver des chambres dans les auberges, et va jusqu'à nourrir et abreuver les électeurs. L'organisation matérielle du bureau de vote lui incombe elle aussi, ce qui n'est pas dénué d'intérêt lorsque l'on sait que la loi prévoyait le secret du vote, mais ne le rendait pas obligatoire³⁴⁰.

Loin de cantonner le commissaire de la République à un rôle de simple organisateur des opérations matérielles de votation, la Seconde République, va bien au contraire, maintenir les habitudes prises sous la Monarchie censitaire. Le ministre de l'Intérieur Ledru-Rollin enverra ainsi aux nouveaux représentants du gouvernement dans le département une circulaire rédigée en des termes comminatoires, dans laquelle on peut notamment lire : « Votre constant effort a donc été et doit être encore d'envoyer à l'Assemblée nationale des hommes honnêtes, courageux et dévoués jusqu'à la mort à la cause du peuple. Des élections dépend l'avenir du pays... Le Gouvernement doit-il agir sur les élections ou se borner à en surveiller la régularité ? (...) Il doit éclairer les Français et travailler ouvertement à déjouer les intrigues de la Révolution »³⁴¹.

Le préfet du Second Empire est connu pour son rôle électoral. En atteste une littérature abondante³⁴² ainsi que certaines circulaires ministérielles, dont la fameuse circulaire adressée par Persigny, alors Ministre de l'Intérieur, aux préfets : « Exercez votre action au grand jour, et mettez le peuple en demeure de discerner quels sont les amis et les ennemis du gouvernement qu'il vient de fonder »³⁴³.

On omet cependant souvent d'évoquer une circulaire adressée par Emile Ollivier, lorsqu'il était Premier ministre de l'Empereur, invitant les préfets à ne pas prendre parti pour un candidat lors des opérations électorales³⁴⁴.

Monsieur Jean-François Auby a cru percevoir après 1871 « un certain déclin de la fonction politique » des préfets³⁴⁵. Pour autant, l'auteur n'affirme pas que le préfet voit son action bornée au strict champ administratif. Il écrit notamment que : « (l)a mission

³⁴⁰ Loi du 2 juin 1820, article 6, et loi du 19 avril 1891, article 46.

³⁴¹ Cité in BERGEROT (B.), « La seconde République : des commissaires aux préfets (1848-1852) », in *Adm.*, n° spéc., « Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », pp. 85-93, pp. 86-87.

³⁴³ Cité par AMET (J.), p. 74.

³⁴⁴ Archives départementales des Yvelines. Fonds préfectoral.

politique du préfet ne décline pas immédiatement, mais la gamme des moyens qu'il peut utiliser se réduit, à l'image de la normalisation du fonctionnement démocratique. L'action politique du préfet, qui demeure, utilise alors d'autres moyens, comme le fait de favoriser des élus favorables au pouvoir en place »³⁴⁶.

D'autres auteurs, dont Pierre Henry, ont été plutôt d'avis que la III^{ème} République, loin de demander à ses préfets d'observer une belle neutralité politique, a sollicité de leur part un engagement constant en faveur de la tendance politique majoritaire. Cet auteur a ainsi pu écrire qu' « (e)ntre 1870 et 1877, l'activité préfectorale est intense : pour ou contre la République - selon la tendance des gouvernements successifs, et des Ministres de l'Intérieur, si instables, préfets et sous-préfets luttent avec passion, farouchement parfois, jouant avec une indiscutable élégance leur situation, au travers d'une avalanche de mouvements »³⁴⁷.

Les travaux de Madame Siwek-Pouydesseau et de Messieurs Gournay et Kesler confortent ce point de vue en établissant le lien entre succès aux élections des candidats gouvernementaux et promotion des préfets et sous-préfets³⁴⁸. De nombreuses monographies confortent cette analyse³⁴⁹.

On sait que la République a mobilisé l'ensemble des corps de fonctionnaires pour

³⁴² AMET (J.), « *Le régime autoritaire du Second Empire exige davantage de ses préfets, et pour cela n'a recours à aucune législation. Il leur confie la terrible responsabilité d'implanter, de soutenir et de faire triompher dans les départements la politique gouvernementale (...)* Quant à la propagande électorale, c'est l'honneur même du préfet qu'elle met en jeu. Celui-ci dispose de tous les moyens pour freiner la liberté de vote et favoriser la candidature des « fidèles au gouvernement » », *Op. cit.*, p. 73 ; Dans le même sens, FONTAINE (E.) écrit que les préfets du Second Empire, comme les maires, sont des « agents électoraux avant tout », in *Décentralisation et déconcentration, op.cit.*, p. 92 ; JOUANY, *L'administration telle qu'elle est*, évoquant le Second Empire : « *Jamais la pression électorale ne s'étala avec pareille impudeur, jamais les moyens de basse police ne furent utilisés avec autant de cynisme* » ; DEFRANCE (J.-P.), « Eugène Janvier de la Motte, préfet de l'Eure, 1856-1868 », *Adm.*, n° 160 : « *Les préfets du Second Empire sont à l'image de cette époque : (...) ils soutiennent sans complexe l'action politique du gouvernement (...). Le préfet, pour assurer le triomphe de ses candidats, se comportait en agent électoral actif* », p. 180 ; HENRY (P.) : le préfet de l'Empire, « *type du fonctionnaire partial, d'esprit policier, imposant lourdement ses directives, exécutant à la lettre toute consigne gouvernementale, pénétrant abusivement dans le domaine électoral, d'un esprit partisan bien autrement affiché que sous le Premier Empire* », *op. cit.*, p. 175 ; Bernard LE CLERE et Vincent WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, Armand Colin, 1973 ; D.G.A.F.P., « Le corps préfectoral du Second Empire », in *Histoire de la Fonction publique*, 3 t., 1993, t. 3. 589 p., pp. 159 à 179 : notamment « *La préfecture est la source d'une intense activité de renseignement, de surveillance et de police politique* », p. 166.

³⁴⁵ AUBY (J.-B.), *Le Commissaire de la République, op. cit.*, p. 15. Cet auteur précise : « *Durant cette période, le préfet va donc voir diminuer son rôle politique- à la fois son rôle purement électoral et sa mission d'orientation des aspirations locales* », p. 15.

³⁴⁶ *Ibid.*, p.33.

³⁴⁷ HENRY (P.), *op. cit.*, p. 195.

³⁴⁸ GOURNAY (B.), KESLER (J.-Fr.), SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Administration publique, op. cit.* : « *...le préfet favorisait les parlementaires de son département. Il faut souligner le rôle essentiel joué par les sous-préfets dans le scrutin d'arrondissement. Ainsi, la majorité des lettres de recommandations demandaient-elles un avancement pour tel ou tel préfet ou sous-préfet qui avait aidé au succès des élections en faveur de la majorité gouvernementale* », p. 148.

assurer la propagande de la coalition aux affaires, jusqu'aux instituteurs, dont elle fera ses « Hussards noirs »³⁵⁰. L'attitude des préfets radicaux à l'encontre des catholiques à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle est aussi une illustration de la survivance du rôle partisan des préfets, bien après 1871³⁵¹.

En 1902, Emile Combes invitait les préfets à seulement « réserver les faveurs aux administrés qui ont donné des preuves de leur fidélité à la République ».

On trouve cependant quelques belles circulaires appelant les préfets à plus de modération, voire à l'abstention pendant les campagnes électorales. Le 8 février 1920, le ministre de l'Intérieur Steeg écrivait aux préfets : « Vous vous trouverez en présence de représentants d'opinions divergentes. Vous ne vous ferez pas les instruments ni des uns, ni des autres, (...) Vous arbitrez dans le sens de l'intérêt général ». Huit ans plus tard, Albert Sarraut, alors ministre de l'Intérieur, adressait aux représentants de l'Etat le message suivant : « Vous êtes de grands agents dans le gouvernement républicain et vous ne devez pas être des agents électoraux : c'est une besogne qui n'est pas digne de vous, dans laquelle le bénéfice est loin d'égaliser les risques »³⁵². Il ne faut cependant pas se laisser abuser par ces circulaires ministérielles, dont l'élévation semble relever de l'hypocrisie plutôt que de la sincérité. Les préfets de la III^{ème} République l'ont très bien compris³⁵³.

En 1938, Maurice Brun, dans sa thèse consacrée aux départements et aux régions, rejoint Gaston Jèze pour estimer que : « Le préfet n'est qu'un agent électoral du gouvernement (...), il est noté sur les services électoraux qu'il rend et non sur l'influence qu'il peut avoir sur la prospérité matérielle du département qu'il administre »³⁵⁴ et prend argument de cette situation pour soutenir sa plaidoirie en faveur de la suppression du

³⁴⁹ Cf., par exemple, EL GAMMAL (J.), « Republicanisme et bonapartisme : les préfets, les élections et les libertés dans le Sud-Ouest à la fin du XIX^{ème} siècle », in PELISSON (E.), *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, op. cit., pp. 163-172 ; TANGUY (J.-Fr.), « Un préfet de la Troisième République contre le populisme boulangiste, Marie-Gabriel Leroux, préfet d'Ille-et-Vilaine (1889-1897) », *ibid.*, pp. 207-233.

³⁵⁰ PEGUY (Ch.).

³⁵¹ Cf. l'étude éclairante à cet égard de Catherine LECOMTE, « Le préfet et les congrégations religieuses (1880-1883) », in PELISSON (E.), sous la dir. de, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, op. cit., pp. 135-149. L'auteur rappelle que le corps préfectoral avait été épuré en 1877 (cf. *supra*) et estime que « Pour exécuter les décrets du 29 mars, l'obéissance et le sens du service public seuls étaient insuffisants, il fallait de surcroît que nombre de préfets soient animés d'une conviction, d'un projet de société nouvelle qu'ils partageaient avec le gouvernement », p. 149. Un nombre très considérable de monographies consacrées à l'action préfectorale dans les départements illustre cela.

³⁵² Cité in LARVARON (B.), op. cit., p. 6.

³⁵³ « Reste que les préfets sont d'autant plus sensibles aux attentes électorales des Gouvernements qu'il s'en sentent proches par les idées : la France radicale et républicaine aura des préfets radicaux et républicains. Ceux-ci restent dans la ligne interventionniste de leurs prédécesseurs », LARVARON (B.), op. cit., p. 6.

³⁵⁴ BRUN (M.), *Départements et régions*, p. 112.

département au bénéfice de la région ³⁵⁵ .

Pendant la période de l'Etat français, Bonnard a pu constater que : « depuis 1940, avec le régime autoritaire, le rôle politique du préfet s'est accru et transformé. Son rôle n'est plus seulement de simple constatation et de surveillance. Il est devenu de direction. Il doit, d'après les directives du Gouvernement, agir sur l'opinion pour entraîner de sa part cette confiance qui est nécessaire à un Gouvernement autoritaire pour gouverner efficacement. Le préfet est le trait d'union essentiel dans ce circuit de confiance qui doit exister dans un régime autoritaire, entre le peuple et son chef » ³⁵⁶ .

Un tel jugement semble très largement conforté et illustré par la circulaire « *très confidentielle* » qu'en date du 15 octobre 1941, le ministre de l'Intérieur Marcel Peyrouton adressait aux préfets et dans laquelle il les invitait à imiter l'exemple de leurs aînés, qui « n'étaient pas que des hommes de bureau » mais « furent des guides, des constructeurs ». Le ministre écrivait aux préfets : « derrière M. le Maréchal, vous devez combattre toutes les forces, apparentes ou clandestines, qui, au nom d'ambitions déçues, d'intérêts lésés, d'idéologies mortifères, tenteraient de reconstituer la vieille anarchie profitable », et concluait : « Ce rôle d'agent de propagande, au sens le plus pur du terme, doit être le vôtre. Vous êtes les propagandistes de la vérité, de l'espoir, de l'action libératrice, les défenseurs de la France meurtrie par vingt années d'erreurs et de folie » ³⁵⁷ .

Le rôle assigné au préfet n'était cependant plus le même que celui qu'il jouait depuis la Restauration, puisqu'il était dégagé de sa mission d'agent électoral, les procédés électifs ayant été supprimés par le régime. Ainsi retrouvait-il un temps un rôle politique proche de celui qui avait été le sien sous le Premier Empire et qui a été analysé en ces termes par Monsieur Jean-François Auby : « Le rôle de préfet durant le Consulat et la période qui suit, l'Empire, est donc double. Il est d'abord et avant tout politique. Le préfet a pour mission de surveiller son département et d'y diriger les opinions politiques. A cette fin, il peut utiliser de nombreux moyens, qu'il s'agisse des pouvoirs dont il dispose légalement que (sic) des moyens plus contestables qu'il peut utiliser sans risques, puisqu'il n'existe pas de forces susceptibles de faire contrepoids dans le pays : techniques policières classiques, achat des consciences ou distribution de prébendes et récompenses » ³⁵⁸ .

Sous la V^{ème} République, le rôle partisan du préfet n'a pas disparu. On peut raisonnablement douter de l'impartialité des préfets au moment des élections lorsque le ministre de l'Intérieur déclare : « Je suis le ministre des élections » ³⁵⁹ . On ne trouve

³⁵⁵ « Devenu chef administratif d'une région, le préfet sera détaché des querelles de clocher et des soucis d'ordre électoral. Le gouvernement n'aura plus l'idée de lui faire élire d'un seul coup trente ou quarante députés conformes à ses idées ; le désirerait-il qu'il ne le pourrait pas, aussi ne serait-il pas tenté de l'en prier. Quant à l'avancement (...) il sera dû, cette fois, au seul mérite d'organisation », BRUN (M.), *op. cit.*, p. 260.

³⁵⁶ BONNARD (R.), *op. cit.*, p. 341.

³⁵⁷ Cité in BARUCH (M.-O.), *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940-44*, Fayard (coll. « Pour une histoire du XX^{ème} siècle »), 737 p., p. 228.

cependant de circulaire invitant les préfets à intervenir pendant les campagnes électorales que relatives aux campagnes référendaires, au motif que les référendums posent « *une question d'intérêt général* ». Aussi bien en 1962³⁶⁰, qu'en 1969³⁶¹, les préfets furent invités à expliquer la nature et l'importance de la consultation électorale. « Ils devaient notamment s'élever contre les arguments employés par les partisans du "non" de "forfaiture" et de "viol de la constitution" »³⁶².

Aujourd'hui la liberté laissée aux préfets dans l'organisation des opérations électorales s'est réduite au point de devenir presque nulle. Les juges n'hésitent plus à sanctionner les préfets lorsqu'ils font usage de moyens illégaux pour parvenir à certaines fins partisans. Ainsi, le 10 décembre 1956, le Tribunal des conflits a jugé dans une affaire Randon³⁶³ que le fait pour un préfet de donner ordre de retenir plusieurs jours durant en période électorale des affiches expédiées par des particuliers et critiquant l'inéligibilité des anciens parlementaires qui avaient voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain en 1940, était constitutif d'une voie de fait. Quelques mois plus tard, dans une affaire Rosan Girard, en date du 31 mai 1957, le Conseil d'Etat a jugé qu'« en proclamant l'inexistence d' (...) élections au lieu de les déférer au juge compétent, l'arrêté préfectoral du 27 avril 1953 avait porté une atteinte tellement grave aux attributions du juge de l'élection qu'il doit être considéré, non seulement comme entaché d'excès de pouvoir, mais comme nul et non avenu »³⁶⁴. L'annotateur de l'arrêt avait salué cette solution en estimant que cette affaire « montre que le Conseil d'Etat entend censurer avec la plus extrême rigueur, dans les départements d'outre-mer, comme en métropole, des procédés administratifs indignes d'une démocratie » et qu'« il est inadmissible qu'un préfet de la IVème République tente de se débarrasser d'un adversaire politique en déclarant brutalement l'inexistence d'élections qui ne lui conviennent pas »³⁶⁵.

Les dispositions du Code électoral sont d'une précision telle que le préfet n'est plus

³⁵⁸ AUBY (J.-Fr.), *op. cit.*, p. 10. M. AUBY faisait part de sa crainte de voir le corps préfectoral se « repolitiser » sous la V^{ème} République : « *La V^{ème} République, par les circonstances qui président à sa création et par la stabilité gouvernementale qu'elle connaît (...) repose le problème du rôle politique des préfets en ressuscitant la tentation de l'allégeance du (sic) pouvoir comme politique de carrière* », p. 34. Mais les très fréquentes alternances politiques qu'a connues le pays depuis 1981 auront peut-être rassuré l'auteur.

³⁵⁹ MARCELLIN (R.), le 14 décembre 1973.

³⁶⁰ Circulaire du Premier ministre aux préfets du 10 octobre 1962.

³⁶¹ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 12 février 1969.

³⁶² in LARVARON (B.), *op. cit.*, p. 6.

³⁶³ *D.*, 1957, p. 483, concl. GUIONIN ; *S.*, 1957, p. 313.

³⁶⁴ *D.*, 1958, jpdence, p. 152., note P.W., pp. 153-155.

³⁶⁵ P.W., *ibid*, p. 153.

que chargé de veiller à leur bon respect³⁶⁶.

Tenu au respect de ce que l'on a appelé la « *réserve préfectorale* », le préfet semble aujourd'hui éloigné des élections³⁶⁷.

Ceci n'empêche pas Monsieur Charles Debbasch de considérer encore que : « le gouvernement attend (du préfet), dans le respect de la légalité républicaine, qu'il donne une impulsion aux affaires électorales de sa circonscription. Un bon préfet, à cet égard, c'est assurément celui qui a de "bonnes" élections »³⁶⁸.

§2 – HORS PÉRIODES ÉLECTORALES

Le rôle politique des préfets est loin de se cantonner aux périodes électorales. En temps ordinaire, informer est sans doute à cet égard le rôle principal **(A)** mais non exclusif **(B)** du préfet.

A – le rôle d'information du préfet

Le préfet, nous l'avons dit, est dans le département le représentant tout à la fois de l'Etat et du Gouvernement. A ce dernier titre, lui a été très tôt confiée une double mission d'information des populations du département de la politique dudit Gouvernement **(1)** et d'information du Gouvernement **(2)**.

1 – L'information des administrés

Maurice Duverger a dit de ce rôle qu'il « est à la fois très grand et très difficile à préciser »³⁶⁹. Les préfets ont pour tâche d'expliquer les dispositifs normatifs aux administrés et élus locaux, mais aussi de promouvoir auprès d'eux la politique du Gouvernement **(a)** et de défendre le régime **(b)**.

a – La promotion de la politique gouvernementale

Cette mission est délicate. Selon l'attitude qu'adoptera le préfet³⁷⁰, elle se limitera à une activité d'information nécessaire, ou au contraire, tendra à ressembler à de la propagande

³⁶⁶ Déjà en 1957, M. L. VALENTIN écrivait du préfet qu' « *il organise les élections. Mais les lois électorales sont si précises et les directives d'application si détaillées qu'il ne reste aucune place à l'initiative personnelle. Il n'est pour s'en convaincre que de lire le code électoral. (...) Il s'agit uniquement pour le préfet de mettre en place un dispositif mécanique entouré d'innombrables garanties légales, pour le déroulement du scrutin* », *op. cit.*, p. 312.

³⁶⁷ Le préfet Larvaron estime que : « *le préfet d'aujourd'hui est (...) déconnecté de la compétition électorale. Les juges des élections, les opposants aux pouvoirs en place et l'opinion publique y veillent* », LARVARON (B.), *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁸ DEBBASCH (Ch.), *op. cit.*, 6^{ème} éd., p. 259.

³⁶⁹ DUVERGER (M.), *Eléments de droit public*, 10^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Thémis »), 1983, 442 p., p. 236.

³⁷⁰ Ou le sous-préfet, chargé de la même mission dans l'arrondissement.

progouvernementale. Pour que l'information parvienne jusqu'aux administrés, le préfet utilise les relais que sont les élus locaux³⁷¹, les chambres consulaires mais aussi les syndicats, les associations.

Aux origines du corps préfectoral, cette mission a surtout eu pour objet de lutter contre les rumeurs qui, très nombreuses dans un pays où l'information circulait mal et où la population était très largement illettrée, étaient susceptibles de mettre le gouvernement en difficulté³⁷². Tout au long du XIX^{ème} siècle, cette mission perdra de son intensité.

Quant à la défense de l'action du gouvernement, elle va évoluer de façon intéressante, sous la Troisième République. Nous ne pouvons ignorer l'analyse de Jean-François Auby, qui voit dans l'instabilité ministérielle de la Troisième République, la cause de la fragilisation des liens entre coterie politique et corps préfectoral : « la perspective de l'alternance politique, exclue sous le Second Empire, crée, chez les préfets, le sentiment d'une certaine relativité de leur comportement politique. (...) L'instabilité ministérielle, relative sous la III^{ème} République, exacerbée sous la IV^{ème} République, rompt le lien entre le corps préfectoral et les hommes politiques qui ont nommé (*sic*) leurs membres, faisant de ce corps non plus l'image du pouvoir en place, mais la représentation plus ou moins amendée des différents gouvernements qui se sont succédé »³⁷³.

On retrouve en littérature ce type de profil psychologique sous les traits du Préfet Worms Clavelin, dans *L'Orme du Mail* d'Anatole France³⁷⁴.

Cependant, il nous faut considérer l'autre face de la médaille : en période d'instabilité ministérielle, tout parlementaire a vocation à entrer dans un avenir prochain au cabinet, et si les préfets évitent de se trop lier à une coterie, c'est pour ménager l'ensemble des parlementaires de son département, ce qui ne saurait s'analyser en un retour de l'intérêt général au centre des préoccupations préfectorales.

Le préfet s'est vu reconnaître un rôle de défenseur du régime autant que du Gouvernement.

³⁷¹ Cf. BOLOTTE (P.), « Le Ministère de l'Intérieur et l'information des élus locaux », *Adm.*, n° 90, 1975, pp. 12-20.

³⁷² Sous le Premier Empire, le Ministre écrivait aux préfets que pour faire taire la rumeur : « *deux moyens existent ; les notes officielles publiées dans les journaux, mais l'inconvénient est qu'elles aggravent la généralité du bruit et le répandent partout en Europe, ... les circulaires internes ; elles ont l'avantage d'être discrètes. Le préfet les garde dans le portefeuille et en fait usage dans les conversations avec ses relations et administrés* » cité in MAGENDIE (O.), *Police politique et crimes politiques au XIX^{ème} siècle*, mémoire de D.E.A. de droit pénal et de sciences criminelles, sous la direction de MESTRE (J.-L.), Aix-Marseille, 1986, 132 p., p. 17.

³⁷³ AUBY (J.-Fr.), *Le Commissaire de la République*, *op. cit.*, pp. 33-34.

³⁷⁴ Ledit préfet confie à un interlocuteur que « *sa politique administrative est tout entière fondée sur cette considération que les ministres passent* ». Pour lui, il faut « *ne jamais servir un ministre de l'Intérieur avec un zèle ardent, ne plaire excessivement à aucun* » et « *éviter toutes les occasions de trop bien faire* ». En conséquence « *cette modération gardée pendant la durée du ministère, lui assure la sympathie du suivant, prévenu de la sorte assez favorablement pour agréer ensuite le zèle médiocre qui devient un titre* », FRANCE (A.), *L'Orme du Mail*, 10^{ème} éd., Calmann-Levy, 1897, 336 p., pp. 156-157.

b – La défense du régime

Le préfet, autant qu'un défenseur du Gouvernement en place, est apparu comme un pilier du régime du moment.

Le préfet Rambuteau a évoqué dans ses mémoires son rôle à la Chute de l'Empire : « Après les cent jours, j'allais d'un camp à l'autre pour prévenir les collisions ; je réprimais sans cesse des rixes, défis, menaces, dans les rues et sur les places. Je répondais aux cris de "vive l'empereur" : "il n'y a plus d'empereur, il a abdiqué", et aux cris de "vive le roi" : "il n'y a pas encore de roi" et je n'avais qu'un mot à la bouche pour dire à ceux qui me demandaient : "alors que faut-il crier ?" criez : "vive la France", elle est de tous les temps »³⁷⁵.

Roger Bonnaud-Delamare a écrit que « le Consulat, l'Empire, la Royauté et la République ont confié aux préfets le soin de défendre, dans le cadre du département, les régimes successifs... »³⁷⁶.

Dans un discours prononcé le 9 décembre 2004 devant les préfets à l'occasion de leur réunion annuelle place Beauvau, le Premier ministre, Monsieur Raffarin, a exhorté les préfets à défendre l'« identité républicaine », les « valeurs républicaines » avant de conclure : « La République rassemble, le communautarisme divise. Nous sommes des républicains, et nous valorisons les lois de la République »³⁷⁷.

*De fait, beaucoup d'auteurs lient le corps préfectoral au régime en vigueur. On évoque volontiers le « préfet de la République », on parle d'« institution de la République »*³⁷⁸.

2 – L'information du gouvernement

En 1927, Maurice Hauriou distinguait entre « un service général d'information au profit du pouvoir central, tant du point de vue statistique que de la police » et « la transmission des réclamations des particuliers au pouvoir central »³⁷⁹.

C'est là une des fonctions très importantes du préfet, qui procure au gouvernement des informations précieuses³⁸⁰ et les circulaires sont nombreuses qui en sollicitent des préfets, dans les domaines les plus divers.

Gabriel Dufour écrivait en 1868 que : « (l)e gouvernement a, dans les préfets, des organes spécialement chargés de recueillir et de lui fournir tous les renseignements propres à éclairer et guider sa marche, il est de leur devoir d'appeler son attention sur

³⁷⁵ RAMBUTEAU (Cl-Ph.), *Mémoires du Comte de Rambuteau*, Calmann-Lévy, 1905, 402 p., pp. 191-192.

³⁷⁶ BONNAUD-DELAMARE (R.), « Les pouvoirs du Préfet », *Rev. adm.*, 1950, pp. 13-20, p. 13.

³⁷⁷ [http : // www.premierministre.gouv.fr](http://www.premierministre.gouv.fr) .

³⁷⁸ GUIHEUX (G.), « Le préfet, institution de la République », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 25-38.

³⁷⁹ HAURIOU (M.), *op. cit.*, p. 133.

tous les moyens d'y remédier. Leurs rapports sont toujours pris en grande considération dans les affaires devant être réglées par l'Empereur ou le ministre, et le décret impérial ou la décision ministérielle n'est, le plus ordinairement, dans les mesures spéciales et individuelles, que la consécration de leurs propositions »³⁸¹.

On trouve sous la plume d'Olivier Magendie une présentation fort claire de l'aspect politique de cette mission préfectorale au XIX^{ème} siècle : « Le renseignement, s'il n'est pas l'œuvre directe du préfet, est néanmoins centralisé à son niveau. Il est impératif que le pouvoir sache l'activité et le détail de ce qui se passe. Rien ne doit échapper à l'œil de la sûreté. La prévention politique passe par une connaissance approfondie des choses et des hommes (...) Le préfet, en tant que chef naturel, impulse cette quête politique dont la finalité est de dissuader les manœuvres des ennemis du pouvoir »³⁸².

L'importance de cette mission n'a connu aucun déclin. Depuis l'adoption de la loi du 13 août 2004, l'article 34 II de la loi du 2 mars 1982 dispose expressément que : « *sur sa demande, le préfet de département reçoit des maires et du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses missions* »³⁸³.

Présentant la mission d'information du Gouvernement qui échoit au préfet, Monsieur Jean-François Auby écrit qu'elle s'exerce « *d'abord en matière politique* »³⁸⁴.

Le préfet adresse régulièrement au ministre de l'Intérieur des rapports pour la préparation desquels il fait usage des informations qui lui parviennent par la direction départementale des renseignements généraux. Certains ministres de l'Intérieur ont demandé à être les destinataires directs de certaines informations sensibles³⁸⁵.

³⁸⁰ Cf. la circulaire adressée aux préfets par Montalivet, alors ministre de l'Intérieur, le 12 septembre 1812, dans laquelle on lit : « *il faut qu'au centre, on sache tout ce qui se fait, ce qui se fait bien ou mal, ce qui s'arrête, ce qui doit se mettre en mouvement* ». Le ministre réclame en conséquence un compte rendu des incendies, des inondations, des accidents, tremblements de terre, une enquête sur les archives, une enquête sur les fous, les aveugles et les sourds-muets, une sur les bibliothèques, une sur les conscrits valétudinaires, une sur les théâtres. Cf. BERGEROT (B.), « Les préfets de l'Empire », *Adm.*, n° spéc., « Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », *op. cit.*, pp. 33-44 ; p. 40.

³⁸¹ DUFOUR (G.), *op. cit.*, p. 181.

³⁸² MAGENDIE (O), *op. cit.*, p. 21.

³⁸³ Article modifié par l'article 132 de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, *J.O.L.D.*, 17 août 2004, p. 14545.

³⁸⁴ AUBY (J.-Fr.), *Le Commissaire de la République*, *op. cit.*, p. 56. L'auteur précise que « *(c)'était l'une des attributions essentielles des préfets napoléoniens que d'exercer un contrôle politique sur leurs départements, ce qui signifiait qu'ils devaient observer la situation politique et en contrôler l'orientation, en influant notamment sur les élections. De ces fonctions, il ne reste plus que la première* », p. 56.

³⁸⁵ Cf., par exemple, le discours prononcé le 24 mai 1997 devant les préfets par M. Jean-Pierre CHEVENEMENT, alors ministre de l'Intérieur. Le ministre déclarait : « *J'attends de vous que vous me teniez informé, par des notes brèves, rédigées à mon attention personnelle, des affaires importantes qui surgiraient et dont il est important que le gouvernement soit conscient pour la bonne marche de l'Etat* », www.interieur.gouv.fr.

B – Les autres dimensions de l'action politique du préfet.

Les relations que le préfet entretient avec les élus ne sont pas exemptes d'ambiguïtés (1) et il est arrivé que les préfets fassent usage de leurs efficaces pouvoirs de police dans un but partisan (2).

1 – L'ambiguïté de la relation préfectorale avec les autorités politiques

Il est d'abord à noter que jusqu'à la loi de 1831 dans le principe et jusqu'aux élections municipales de 1833 dans la pratique, au moins concernant les petites communes, « la composition des municipalités est entièrement et exclusivement à la discrétion de l'administration préfectorale »³⁸⁶ et qu'ainsi le préfet a, lui-même, été un instrument d'épuration administrative.

Les préfets ont souvent été suspectés de favoriser les élus de la majorité, à qui ils devaient parfois leur entrée dans la carrière, ou leur promotion³⁸⁷. Nous partageons l'analyse de Monsieur Dominique Chagnollaud, qui voit cette pratique naître avec la monarchie parlementaire³⁸⁸.

Taine déjà disait du préfet qu'il « doit se concilier les meneurs locaux du suffrage universel, administrer avec leur concours, subir l'ingérence de leurs convoitises et de leurs préventions et prendre chaque jour leur avis »³⁸⁹. Cormenin n'avait pas de mots assez cruels pour dénoncer l'allégeance préfectorale aux députés du département : « C'est une rude tâche pour un préfet de servir sous les ordres du député local. Pauvre homme qui a deux maîtresses, son député et son ministre. Le député local fait la pluie et le soleil dans son petit royaume de département. A l'avenant, le préfet dudit prend sa mine la plus gaie, lorsque le député est de bonne humeur. Alors, le département rit, boit, danse et s'amuse. Heureuses gens ! Mais le préfet prend sa mine la plus triste lorsque son député n'est pas content. Il faut bien passer quelque chose à ce bon prince. Quelque

³⁸⁶ LE YONCOURT (T.), *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIX^{ème}*, op.cit., p. 286.

³⁸⁷ Cf. notamment GOURNAY (B.), KESLER (J.-Fr.), SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Administration publique, op. cit.* : « Sous la III^{ème} République (...) les ministres de l'Intérieur se trouvaient tenus de donner satisfaction aux députés et sénateurs de la majorité (et parfois de l'opposition). Le ton comminatoire de certaines lettres est d'ailleurs frappant. (...) A titre de compensation, le préfet favorisait les parlementaires de son département. (...) D'autres services étaient également rendus aux élus : il était particulièrement fréquent de leur accorder le bénéfice de décisions administratives et de réserver à leur clientèle les nominations aux différents postes départementaux », p. 148.

³⁸⁸ Evoquant l'Empire, cet auteur écrit : « Mais le préfet, dans un régime autoritaire, n'est pas encore soumis à l'influence des notables. La naissance du parlementarisme en 1815 et l'influence croissante du député vont obliger les préfets à les ménager », CHAGNOLLAUD (D.), *Le premier des ordres : les hauts fonctionnaires (XVIII^{ème} -XX^{ème} siècle)*, Fayard, 1991, 321 p., p. 36. Cf., dans le même sens, LE YONCOURT (T.), op. cit., pp. 67 et 68. Ce dernier auteur précise que «(d)e façon presque systématique, l'administration préfectorale s'entoure de notables pour assurer l'application des lois dans le département », p. 67.

³⁸⁹ In *Les origines de la France contemporaine*, cité par MULLER-QUOY (I.), « Le déferé préfectoral, expression de l'autorité de l'Etat », in *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, op. cit., p. 138.

chose ? Dites donc tout. Et administrateur rigoureux, attentif, habile, équitable, d'argent chiche, et qui entend les affaires, et par dessus tout cela indépendant, le préfet, pour ne pas déplaire à son député, pour lui plaire même, édifiera des ponts là où il sait parfaitement qu'il n'y a pas d'eau dans la rivière »³⁹⁰.

Sans doute la réforme du mode d'entrée dans le corps des sous-préfets a-t-elle accru le prestige de ceux-ci. En exigeant des candidats à ces postes qu'ils fussent titulaires d'une licence ou de certains diplômes d'enseignement supérieur limitativement énumérés, ce décret a semblé limiter quelque peu la politisation de ces fonctionnaires. Dès lors que l'accès au corps des préfets allait se faire pour partie par le passage dans un corps dont les membres étaient recrutés sur critères de compétence plutôt que pour leur proximité avec tel ou tel élu influent, ce prestige allait rejaillir sur les préfets eux-mêmes³⁹¹.

Michel Debré a, évoquant les rapports entre le préfet et les grands élus présents dans son département, écrit que « (d)evant eux, la porte de son bureau s'ouvre et son courage disparaît »³⁹². Récemment encore, Monsieur Vincent Wright, en fin connaisseur des réalités préfectorales, dénonçait cette situation en ces termes : « Le maire d'une commune, même petite, peut fort bien être député, sénateur, voire ministre. Sinon le Ministre de l'Intérieur ou le Premier Ministre lui-même. Ou encore profiter d'une position de choix à Paris, comme par exemple, celle de membre d'un cabinet ministériel. Dans un cas comme dans un autre, il peut se trouver suffisamment bien placé pour compliquer à souhait la vie d'un préfet de région peu coopératif - un élément reconnu sans réserve par le corps préfectoral lui-même »³⁹³.

L'attitude des élus sera différente selon qu'ils appartiennent ou non à la majorité qui soutient l'action du gouvernement, la proximité avec cette dernière étant de nature à rendre lesdits élus plus péremptoires à l'égard du représentant de l'Etat³⁹⁴.

³⁹⁰ TIMON (pseudonyme), *Ordre du jour sur la corruption électorale et parlementaire*, 3^{ème} éd., 1846, pp. 33 et ss. Cité par BURDEAU (Fr.), *Liberté, libertés locales chéries !*, op. cit., p. 108.

³⁹¹ R. PAIRA a écrit en 1966 que « sans doute cet esprit de concorde (entre préfets et élus cantonaux) est (...) partiellement imputable à la dépolitisation des fonctions préfectorales. Un pas important fut franchi en ce sens par la publication du décret du 5 octobre 1928 qui organisait sur de nouvelles bases le recrutement des sous-préfets et des secrétaires généraux de préfecture et qui, par ricochet, allait exercer progressivement une influence particulièrement heureuse, en permettant de désigner la très grande majorité des préfets par promotion à partir de ce cadre », « Le département est-il une collectivité locale et un cadre d'action de l'Etat adapté à notre époque ? », *Adm.*, n° 59, 1966, pp. 23-40, p.26.

³⁹² DEBRE (M.), *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard (coll. « Problèmes et documents »), 1947, 243 p., p. 60.

³⁹³ WRIGHT (V.), « Point de vue : Les ambiguïtés du système politique français », *les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 16, 1994, p. 11.

³⁹⁴ AUBY (J.-Fr.) : « Le comportement des élus est naturellement différent selon qu'ils appartiennent ou non au parti au pouvoir et le préfet sait naturellement quelle hiérarchie il convient d'établir entre les satisfactions à apporter à chacun d'entre eux. », op. cit., p. 35. L'auteur affine son analyse en précisant que : « (c)ette hiérarchie ne dépend pas uniquement de l'appartenance politique, mais intègre aussi d'autres éléments tels que la notoriété, la fonction ou les amitiés de ces élus. Cela crée, dans le monde politico-administratif local, un jeu subtil dont le préfet est plus souvent l'otage que le maître », pp. 35-36.

La réforme de la décentralisation de 1982-1983 n'a sans doute pas amélioré à cet égard la situation des préfets, qui ont vu les pouvoirs des notables locaux croître de façon considérable, à leur détriment. Cette « *reféodalisation de la France* »³⁹⁵ a été dénoncée en termes vifs par Monsieur Yves Mény qui évoque une « nuit du 4 août à l'envers » qui aurait conduit à faire de la décentralisation « le gouvernement des notables, par les notables et pour les notables »³⁹⁶. Selon lui, « maires, présidents de conseil généraux ou de région sont devenus ces "monarques au petit pied" dénoncés autrefois avec la fougue et la véhémence que l'on sait pas Michel Debré ! »³⁹⁷.

Force est de constater que cet état des choses n'est dénoncé ni par les préfets en exercice, ni par les élus. Monsieur Vincent Wright veut trouver pour explication à cela une volonté bien comprise de ces acteurs de la vie locale de défense de leurs intérêts propres, puisqu' « aucun des acteurs de premier plan n'a intérêt à exposer les ambiguïtés d'une telle situation : si le préfet n'a guère envie de reconnaître sa faiblesse, le puissant notable bénéficie toujours, lui, d'un bouc émissaire à sa disposition au cas où les choses prendraient mauvaise tournure »³⁹⁸.

Cette analyse n'est sans doute pas infondée - et nous avons dit tout le respect que nous avons pour les travaux de ce grand connaisseur du corps préfectoral qu'était Vincent Wright - mais il nous semble nécessaire de la compléter par d'autres considérations, qui viendront la nuancer quelque peu. On ne peut d'abord pas ignorer que le préfet entretient nécessairement des relations avec l'ensemble des notables du département confié à son administration, et pas simplement avec les élus de la majorité gouvernementale du moment. L'élu local est l'interlocuteur naturel du préfet.

On ne peut non plus, dans un système politique reposant sur la légitimité donnée par l'élection au suffrage universel, reprocher aux préfets d'entretenir des liens de proximité, souvent emprunts de cordialité, avec les élus.

2 – L'usage partisan du pouvoir de police

Les pouvoirs de police administrative, tant générale que spéciale, qui ont été confiés au préfet sont nombreux à pouvoir être utilisés par lui pour privilégier tel ou tel parti politique. Nous en évoquerons ici quelques exemples, sans prétendre à l'exhaustivité.

En vertu de la loi du 10 avril 1834, le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour

³⁹⁵ LEGENDRE (P.), « Remarques sur la re-féodalisation de la France », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., 1997, 338 p., pp. 201-211.

³⁹⁶ MENY (Y.), « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 17-24, p. 18. Cf. aussi TILLINAC (D.), « N'ajoutons pas de féodalités locales aux féodalités multinationales », *Pouvoirs locaux*, n° 27, IV, 1995, pp. 26-28. L'auteur y écrit : « *L'Etat centralisé jacobin a été battu en brèche par la décentralisation de 1982. Des barons, des ducs, des marquis et des petits princes sont nés* », p. 27.

³⁹⁷ MENY (Y.), *op. cit.*, p. 20.

³⁹⁸ WRIGHT (V.), *op. cit.*, p.11.

autoriser ou refuser les conférences politiques publiques. Cette loi était toujours en vigueur au début de la III^{ème} République. La surveillance des débits de boissons a souvent été faite dans le souci de s'assurer de ce qu'ils n'abritent pas de réunions politiques hostiles au pouvoir³⁹⁹. A partir de 1853, le préfet a disposé de la possibilité de prononcer l'expulsion des étrangers jugés « dangereux politiquement ».

On peut lire dans le Dictionnaire Larousse du XIX^{ème} Siècle : « Le préfet à poigne frappe à tort et à travers sur les adversaires du pouvoir et ne tarde point à imposer silence sur la partie timide de la population »⁴⁰⁰. Mais le réquisitoire le plus violent et le plus célèbre contre le préfet est sans doute celui de Gaston Jèze, dans la note parue à la R.D.P. en 1910, que nous avons déjà mentionnée. Le jurisconsulte y écrit qu' : « un préfet doit avoir une grande souplesse, peu de scrupules et de la poigne... Comme leurs devanciers, les préfets du XX^{ème} siècle sont les ennemis naturels des libertés publiques » avant de conclure : « je crois bien qu'il n'y aura en France de liberté politique complète que le jour où les préfets seront supprimés... sans être remplacés »⁴⁰¹.

Les préfets ont fait usage de leur pouvoir de fermeture administrative des cafés et cabarets pour empêcher les réunions de l'opposition politique.

Conclusion de chapitre

C'est parce qu'il est choisi *intuitu personae* et qu'il est susceptible d'être renvoyé à chaque conseil des ministres que le préfet est une autorité à qui le Gouvernement peut, sans prendre de risques inconsidérés, confier l'exercice de nombreux pouvoirs.

Au total, le préfet est-il principalement le représentant du Gouvernement ou celui de l'Etat ? Sert-il principalement l'intérêt général ou les intérêts d'une majorité parlementaire ?

Lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 2 mars 1982, le rôle partisan des préfets a été dénoncé par certains orateurs socialistes. Ainsi, par exemple, le député Fr. Mortelette s'est-il indigné en ces termes : « Bien plus que pour nos communes, la présence des préfets était, pour nos assemblées départementales, une tutelle d'autant plus inadmissible que certains de ces hauts fonctionnaires pouvaient dépasser leur rôle de serviteurs de l'Etat et devenir des militants actifs des partis politiques au pouvoir »⁴⁰².

³⁹⁹ Cf., par exemple, LE GALL (Y.), « Débits de boissons sous surveillance (1851-1880) : l'exemple de la Loire-Inférieure », in PELISSON (E.), *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, op. cit., pp. 249-277. L'auteur cite une circulaire du 2 janvier 1852 dans laquelle le ministre de l'Intérieur écrivait que : « les cafés que l'on transformerait en clubs ou foyers de propagande politique, les cabarets qui deviendraient le rendez-vous des repris de justice, d'individus tarés, vivant de la prostitution et du vol, doivent être impitoyablement fermés », p. 253. Il cite aussi une lettre de Persigny qui, en 1862, invitait les préfets à « user avec une juste sévérité des pouvoirs que la loi (leur) donne à l'égard des débitants dont les établissements favoriseraient les habitudes de jeu, de débauche ou d'ivrognerie, ou se transformeraient en foyers de désordre », p. 256.

⁴⁰⁰ Cité par AMET (J.), op. cit., p.74.

⁴⁰¹ JEZE (G.), p. 276. L'auteur va jusqu'à évoquer « l'action malfaisante » des préfets.

⁴⁰² Assemblée nationale, séance du 1^{er} août 1981, J.O. *Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, p. 673.

Le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation a lui-même déclaré, après avoir salué le caractère hautement respectable des préfets, « Au cours des années précédentes, certains ont eu beaucoup de peine à accomplir leur devoir, représentants d'un Gouvernement qui leur donnait des instructions, qui les avait clairement choisis parfois même en dehors du corps préfectoral pour qu'ils soient à la disposition de certains élus, qu'ils s'occupent des élections et essaient de vous faire triompher, MM. de l'ancienne majorité » avant de rajouter : « On a vu le résultat ! »⁴⁰³

La réponse à cette question n'est, nous pensons l'avoir montré, pas principalement juridique, et, ici encore, la personnalité du fonctionnaire va être déterminante. Il s'agit là d'une question morale, déontologique. A cet égard, le préfet Pierre Breuil, lorsqu'il s'est essayé à dresser une liste des obligations déontologiques du préfet ou du sous-préfet, faisait figurer parmi celles-ci la nécessité pour le préfet de faire primer son rôle de représentant de l'Etat sur celui de représentant du gouvernement⁴⁰⁴.

Conclusion du Titre I^{er}

Les fidélités humaines sont fragiles

Le risque est grand de voir le préfet faire corps avec le département confié à son administration, au point d'être tenté de faire prévaloir les intérêts locaux sur les intérêts nationaux ou sur ceux du Gouvernement.

C'est pourquoi les Gouvernements successifs ont veillé à ne pas accorder au préfet un statut par trop protecteur, dont ils peuvent raisonnablement craindre qu'il serait de nature à éousser l'autorité dont ils disposent sur leur représentant dans le département et, partant, le zèle qu'ils espèrent lui voir faire montre dans la défense de leur politique.

Conçu dès le départ comme autorité déconcentrée de droit commun, le préfet l'est resté, de 1800 jusqu'à nos jours (**Titre II**), même si ce principe a quelque peu été écorné par l'affaiblissement de la circonscription départementale au bénéfice de la régionale.

Titre II : Le préfet, autorité administrative déconcentrée de droit commun

« Rien n'est plus variable que l'administration : elle a peu de principes généraux. La loi est uniforme, les mœurs, les terres, les intelligences ne le sont pas ; or l'administration est l'art d'appliquer les lois sans blesser les intérêts, tout y est donc local » BALZAC (Honoré de), Le Médecin de campagne⁴⁰⁵

⁴⁰³ Assemblée nationale, séance du 1^{er} août 1981, J.O. Déb. Ass. nat., 2 août, p. 674.

⁴⁰⁴ BREUIL (P.), « Le métier de préfet et sa déontologie », *Adm.*, n° 152, p. 143.

⁴⁰⁵ *La Comédie humaine, t. VIII, Gallimard (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 1949, p. 364.*

Le préfet a pu être considéré comme le « *prototype* » de l'autorité déconcentrée⁴⁰⁶. Il est en effet l'autorité déconcentrée de droit commun dans la circonscription administrative de droit commun : le département. Ce principe a été affirmé avec force dès la Loi du 28 pluviôse an VIII, mais il a, depuis lors, été altéré par le développement d'une administration déconcentrée dans le cadre régional (**Chapitre 1^{er}**).

Cette qualité d'autorité déconcentrée de droit commun du préfet lui vaut d'être le supérieur hiérarchique de principe des administrations civiles dans le département. L'affirmation de l'autorité du préfet sur les services jadis dits extérieurs, depuis 1992 appelés déconcentrés⁴⁰⁷, de l'Etat, ne s'est pas faite sans difficultés (**Chapitre 2nd**).

Chapitre 1^{er} : Un principe pérenne quoique remis en cause

Le préfet, depuis ses origines consulaires, a vu son sort lié à celui du département. La contestation de la circonscription départementale, contestation dont on peut dire qu'elle est ancienne et permanente, ne peut dès lors que l'affecter.

La tardive et progressive constitution d'une administration déconcentrée au niveau régional s'est faite au détriment du préfet de département (**Section 1^{ère}**).

On a pu lire avant 1982, et sous des plumes illustres, que la qualité d'autorité déconcentrée de l'Etat était parasitée par celle d'administrateur départemental, et que le préfet faisait parfois (souvent ?) primer cette dernière qualité sur celle de serviteur du gouvernement dans le département. On a pu ainsi saluer en 1982 la fin de cette « *anomalie* » qu'était le « *dédoublément fonctionnel* » du préfet.

Mais la question se pose aujourd'hui de savoir si d'un dédoublement fonctionnel, on n'est pas tombé dans un autre puisque le préfet apparaît de plus en plus comme une autorité déconcentrée des institutions européennes (**Section 2**).

Section 1^{ère} – Le département, circonscription dont le caractère de droit commun est contesté

Le principe selon lequel le préfet représente l'Etat dans la circonscription départementale souffre de la contestation même de cette circonscription (§ 1^{er}), qui a conduit à des politiques de déconcentration dans un cadre supra-départemental (§ 2).

§ 1^{ER} – LE PRÉFET, REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT DANS UNE CIRCONSCRIPTION

⁴⁰⁶ BOURDON (J.), PONTIER (J.-M.), RICCI (J.-Cl.), *Droit des collectivités territoriales*, 2^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Thémis »), 1998, 736 p., p. 11.

⁴⁰⁷ Le changement de terminologie est prévu à l'article 3 de la loi du 6 février 1992 précitée. On a pu estimer que « *cette substitution, désormais applicable à tous les textes législatifs et réglementaires, n'est pas uniquement d'ordre terminologique. En effet, antérieurement à la loi de 1992, certains services extérieurs pouvaient exister sans bénéficier de pouvoirs de décision, constituant alors de simples relais territoriaux de l'administration centrale. Le changement de locution traduit la volonté de transformer tous les services extérieurs en services bénéficiant de pouvoirs déconcentrés* », FERSTENBERG (J.), « Une troisième catégorie de services de l'Etat ? », *A.J.D.A.*, 20 avril 1997, pp. 315-322, p. 317.

CONTESTÉE

Le préfet est le représentant de l'Etat dans le département. Si sa qualité de représentant de l'Etat n'est pas contestée (**A**), elle souffre cependant de la remise en cause de la circonscription départementale, avec laquelle le préfet semble avoir sort lié (**B**).

A - La représentation de l'Etat

A l'exception de MM. Luchaire, qui estiment que c'est par erreur que les textes législatifs donnent au délégué du Gouvernement la qualité de représentant de l'Etat « *car l'Etat n'est pas seulement le gouvernement, c'est aussi le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire* »⁴⁰⁸, cette qualité du préfet n'est, sauf erreur de notre part, pas contestée en doctrine.

La qualité de représentant de l'Etat fait que le préfet « *assure la représentation dans tous les actes du droit. Cette représentation s'exerce tant en matière administrative qu'en matière juridictionnelle* »⁴⁰⁹.

Il eut été envisageable de confier à chaque ministre, dans le ressort de son département ministériel, le soin d'intervenir, soit directement, soit par l'intermédiaire de préposés. A cette solution, acceptable théoriquement, on a préféré celle confiant le soin de représenter l'Etat en justice au préfet, représentant commun de tous les ministres.

1 – La représentation juridique de l'Etat

Le préfet représente l'Etat devant les tribunaux (**a**) et dans la contractualisation (**b**).

a – La représentation de l'Etat devant les tribunaux

Le rôle imparti au préfet en matière de représentation de l'Etat en justice n'est pas le même devant les juridictions judiciaires (a) que devant les juridictions administratives (b).

– La représentation de l'Etat devant les juridictions judiciaires

Le rôle du préfet en cette matière a fait l'objet d'une vive controverse, une très grande partie de la doctrine estimant que le préfet était l'autorité de droit commun.

Dès 1867, Gabriel Dufour écrivait qu'il était « *désormais établi en principe que, devant les tribunaux administratifs, aussi bien que devant les tribunaux civils, le préfet a seul qualité pour représenter l'Etat* » et renvoyait à deux ordonnances du ministre des finances, la première datée du 23 décembre 1835, la seconde du 18 mai 1837⁴¹⁰.

La même année, le *Dictionnaire de l'Administration* de Monsieur Block précisait que « *le préfet représente l'Etat comme partie civile devant les tribunaux civils aussi bien que devant la juridiction administrative. Les lois des 5 novembre 1790, titre III, art. 13 et 14; 19*

⁴⁰⁸ LUCHAIRE (Fr. et Y.), *Le droit de la décentralisation*, 2^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis, Droit public »), 1989, 642 p., p. 126.

⁴⁰⁹ AUBY (J.-Fr.), *Le Commissaire de la République*, *op. cit.*, p. 53.

⁴¹⁰ DUFOUR (G.), *op. cit.*, p. 245.

*nivôse an IV, art. 1 et 2, et 28 pluviôse an VIII, art.4, lui donnent, en termes généraux, mandat d'exercer les actions relatives à toutes sortes d'objets appartenant à l'Etat. Il n'y a, sous ce rapport, aucune distinction à faire entre les propriétés foncières et mobilières, telles que rentes et créances. Cette délégation est à la fois d'ordre public et absolu ; elle ne peut cesser en aucun cas, et le préfet ne peut ni la refuser, ni la transmettre à aucune personne »*⁴¹¹.

On trouve l'affirmation de la compétence préfectorale sous les plumes autorisées de Berthelémy⁴¹² ou Appleton⁴¹³ et, de façon particulièrement catégorique, sous celle de Mestre⁴¹⁴ et Waline.⁴¹⁵

André Rossignol, dans sa thèse consacrée à la représentation de l'Etat devant les tribunaux judiciaires a montré la constance de l'affirmation de la mission préfectorale de représentation de l'exécutif⁴¹⁶. Il a déduit de cette compétence, dont il rappelle qu'elle est générale, la compétence du préfet pour représenter l'Etat en justice : « *Cette aptitude du préfet à représenter le gouvernement est générale. Par suite, à moins de refuser à l'Etat le droit de plaider, on ne saurait interdire à son représentant légal, le préfet, d'intenter et de suivre les actions en son nom, ni reconnaître cette faculté à toute autre personne, sauf dérogations législatives formelles* ».

La Cour de cassation a jugé le 20 juillet 1842 que : « *la délégation que le préfet tient ici de la loi est à la fois d'ordre public et absolue ; elle ne peut cesser en aucun cas, et le délégué lui-même ne peut la refuser ni donner à l'Etat un autre représentant* ».⁴¹⁷

Le Conseil d'Etat a tranché en ce sens, dans un arrêt rendu le 16 janvier 1897: « *Vu les lois du 28 pluviôse an VIII, art. 3, et la loi du 10 août 1871, art. 3 ; Considérant qu'aux termes des lois susvisées il appartient au préfet seul d'intenter et de diriger les actions qui doivent être suivies au nom de l'Etat dans son département...* »⁴¹⁸. Cette formule se

⁴¹¹ BLOCK (M.), *Dictionnaire de l'Administration*, 2^{ème} éd., Berger-Levrault, 1877, pp. 755-756.

⁴¹² BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, op. cit., p. 611.

⁴¹³ APPLETON (J.), *Traité du contentieux administratif*, Paris, 1927,-1936, n° 204, p. 371.

⁴¹⁴ MESTRE (A.), « L'Etat partie civile », *J.C.P. G*, doctrine, 1959, n° 860 : « *les services ministériels concernés sont représentés par le préfet* ».

⁴¹⁵ WALINE (J.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 6^{ème} éd., op. cit. L'auteur affirme que le préfet est seul compétent pour « *intenter ou soutenir des procès* » au nom de l'Etat, p. 231.

⁴¹⁶ ROSSIGNOL (A.), *La représentation de l'Etat devant les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, Dalloz, 1952, 274 p. : « *Que le préfet joue le rôle d'une "boîte aux lettres", qu'il bénéficie des prérogatives d'un "fondé de pouvoirs", qu'il agisse proprio motu ou conformément aux directives gouvernementales, peu importe ; le pouvoir exécutif doit normalement agir par son intermédiaire, faute de quoi ce fonctionnaire ne mériterait plus son titre de "représentant" ; la représentation s'analyse, rappelons-le, en une substitution du représentant au représenté, or, cette substitution de personnes n'existerait pas* », p. 195.

⁴¹⁷ Arrêt *Préfet de la Corse*, cité in DUFOUR (G.), op. cit., n° 293, p. 245.

retrouve dans un arrêt *C^{ie} des chemins de fer de Camargue* rendu par la même juridiction le 31 mars 1933⁴¹⁹.

La jurisprudence a semblé hésitante, dans un premier temps, sur le rôle à reconnaître au ministre, et ce malgré la clarté des textes relatifs à la représentation de l'exécutif dans le département. La Cour de cassation, tout en reconnaissant au préfet la qualité pour agir en justice au nom de l'Etat « *dont il est le représentant normal* »⁴²⁰, a reconnu aux ministres le droit de se constituer partie civile ou de « *demande condamnation au profit de l'Etat* »⁴²¹. On aboutissait ainsi à une véritable dualité de représentants étatiques⁴²². André Rossignol a tenté de trouver une explication à cette jurisprudence déroutante en avançant l'argument de l'unité du pouvoir exécutif : « *Les ministres tiennent de la Constitution la réalité du pouvoir exécutif ; avec le Président de la République, ils en constituent le centre ; dans chaque département, le préfet est leur représentant. A priori, rien ne s'opposerait par conséquent à ce que le juge civil reconnaisse indifféremment compétence aux ministres, agents principaux, ou à leurs représentants légaux, les préfets, pour représenter l'Etat en justice et refuse ce droit à tout subordonné ; c'est ce qu'il a fait* »⁴²³.

Mais André Rossignol estime que ce raisonnement, qui avait pour intérêt de proposer une explication à une jurisprudence surprenante, n'est pas pour autant satisfaisant, dès lors qu'il méconnaît la règle posée par l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, reprise par l'article 3 de la loi du 10 août 1871. Ces textes, d'après lui, ont donné au préfet des pouvoirs propres. Dès lors que c'est de la loi que le préfet tient son pouvoir de représentation de l'Etat en justice, et non pas du ministre, seule une intervention du législateur serait susceptible de modifier cette situation légale⁴²⁴.

L'existence d'un pouvoir hiérarchique du ministre sur le préfet n'infirme en rien une

⁴¹⁸ *Rec. Leb.*, 1903, p. 21.

⁴¹⁹ Cons. d'Et., 31 mars 1933, S., 1933, 3, p. 92.

⁴²⁰ Cass. 13 novembre 1945, *Permezel c. Ministre des Finances*, S., 1950, 1, p. 57.

⁴²¹ Req., 5 juillet 1898, *D.*, 1899, 1, p. 481.

⁴²² HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} éd., *op. cit.*, p. 494.

⁴²³ ROSSIGNOL (A.), *op. cit.*, p. 228.

⁴²⁴ ROSSIGNOL (A.), *op. cit.* : le préfet « *tient le pouvoir de représenter l'Etat en justice de la loi et non des ministres ; or, « la force dont est doué un organe lui est personnelle* » (en note : *D ELVOLVE*, *Les délégations de matières*, thèse, Toulouse, 1930, pp. 78 et 151) et elle ne peut être modifiée que par l'autorité supérieure à elle. L'organe législatif a un véritable rôle de constituant secondaire ; « *dans la mesure où la Constitution est restée muette sur le mode de création des différentes autorités administratives et sur leur compétence ; dans cette mesure, il est un organe fondateur permanent* ». Mais, pour reprendre les expressions de M. Delvolvé, il ne dépend pas d'un « *organe fondé de modifier les décisions d'un organe fondateur* » ; en l'espèce, les ministres ne peuvent en l'absence de textes législatifs formels se substituer au préfet dans la représentation de l'Etat en justice, serait-ce en invoquant leur supériorité hiérarchique », p. 229.

telle analyse mais la corrobore en rappelant la limite du pouvoir du préfet : le respect de la loi.

La situation même des préfets explique que les tribunaux judiciaires n'aient, à notre connaissance, jamais eu à se prononcer sur le conflit ministres-préfets. On n'imagine pas un préfet invoquer devant une formation juridictionnelle l'incompétence d'un membre du gouvernement.

Comment ne pas partager le sentiment du doyen Hauriou à ce sujet, lorsqu'il écrivait qu'« *aucun préfet ne se croira sans doute en situation de risquer une pareille démarche sans s'exposer à une disgrâce* », et que dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, « *les mœurs administratives et politiques commandent au préfet l'abstention* »⁴²⁵ ?

Le principe général de compétence préfectorale fut, en toute bonne logique, appliqué par le législateur, qui le déclina en affirmant la compétence préfectorale pour représenter l'Etat actionné en responsabilité devant les tribunaux judiciaires en matière d'enseignement public⁴²⁶, en matière d'émeutes⁴²⁷ ou encore en matière d'expropriations⁴²⁸. Dans les matières où le législateur n'a pas expressément rappelé le principe de la compétence préfectorale pour représenter l'Etat en justice, les tribunaux ont reconnu et sanctionné son existence⁴²⁹.

Mais l'article 38 de la loi du 3 avril 1935⁴³⁰ est venu bouleverser cela, mettant par là-même, un terme à cette longue controverse en disposant que : « *Toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire du Trésor public* ». Ce dernier agit devant les tribunaux par l'intermédiaire d'avoués et d'avocats agrégés à ses services⁴³¹.

La compétence préfectorale n'est que dérogatoire dans certaines instances relevant de l'administration des domaines : le Code du domaine de l'Etat prévoit que le préfet du département dans lequel est né le litige est compétent pour représenter l'Etat au procès,

⁴²⁵ HAURIOU (M.), note sous Cons. d'Et., 7 juin 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, S., 1902, 3, p.81.

⁴²⁶ Lois des 20 juillet 1899 (*J.O.L.D.*, 25 juillet 1899, p. 5019) et 5 avril 1937 (*J.O.L.D.*, 6 avril 1937, p.3923), dans lesquelles il est dit que l'action dirigée contre l'Etat « *sera dirigée contre le préfet du département* ».

⁴²⁷ Loi du 16 avril 1914, *J.O.L.D.*, 18 avril 1914, p. 3566, et loi du 2 février 1943 *relative à la représentation de l'Etat en justice*, *J.O.L.D.*, 19 février 1943, p. 982.

⁴²⁸ Décrets-lois des 8 août (*J.O.L.D.*, 9 août 1935, p. 8706) et 30 octobre 1935 (*J.O.L.D.*, 31 octobre 1935, p. 11482).

⁴²⁹ Cf. ROSSIGNOL (A.), *op. cit.*, pp. 209 et ss.

⁴³⁰ *J.O.L.D.*, 6 avril 1955, p. 3420.

⁴³¹ Cf. l'article 3 du Décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992, *J.O.L.D.*, 30 décembre 1992, p. 17954.

sauf dérogations prévues à l'article R. 158-3 dudit code ; pour les instances relatives aux biens de patrimoines privés dont l'administration ou la liquidation sont confiées au Domaine, le préfet du département où est géré le patrimoine concerné ⁴³² .

– La représentation de l'Etat devant la juridiction administrative

Nous avons vu qu'un temps, une partie de la doctrine a estimé que le préfet disposait d'une compétence de principe pour représenter l'Etat en justice, que celle-ci soit judiciaire ou administrative. Elle estimait que si devant le Conseil d'Etat les ministres intéressés ont seuls qualité pour agir ou défendre au nom de l'Etat, c'est en vertu de dispositions législatives formelles, auxquelles la haute juridiction administrative se réfère expressément, comme elle le fit dans les arrêts *Goulhon*, rendu le 15 mai 1891 ⁴³³ , *Sieurs Bas, Tréport et autres c. Ville d'Aurillac*, rendu le 28 avril 1899 ⁴³⁴ , *Keims*, rendu le 24 juin 1921 ⁴³⁵ .

Nous savons aujourd'hui que si le préfet est au nombre des autorités compétentes pour représenter l'Etat dans ses procès devant la juridiction administrative, ce n'est que de façon dérogatoire, « *l'organisation de la représentation de l'Etat devant les juridictions administratives est dominée par le principe que cette représentation est assurée par les ministres* » ⁴³⁶ . Il est prévu par les articles R. 431-2 et R. 431 -9 du Code de justice administrative que les recours, mémoires en défense et mémoires en intervention présentés au nom de l'Etat sont signés par le ministre concerné. Les ministres peuvent déléguer leur signature, et leur compétence, par décret, aux chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans certaines matières énumérées à l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 et à l'article 6 du décret n° 82-390 du même jour, et aux préfets de zone, de région et de département dans les autres cas ⁴³⁷ . Le préfet est compétent pour représenter l'Etat dans un procès né de son déferé ⁴³⁸ .

Mais des considérations de déconcentration conduisent à une dérogation au bénéfice des préfets. L'article R. 431-10 du Code de justice administrative prévoit pour sa part que « *l'Etat est représenté en défense par le préfet ou le préfet de région lorsque le litige, quelle que soit sa nature, est né de l'activité des administrations civiles de l'Etat dans le département ou la région, à l'exception toutefois des actions et missions mentionnées à*

⁴³² Article R. 158-2 du Code du domaine de l'Etat.

⁴³³ *Rec. Leb.*, p. 391.

⁴³⁴ *Rec. Leb.*, p. 329.

⁴³⁵ *Rec. Leb.*, p. 614.

⁴³⁶ CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 10^{ème} éd., Montchrestien (coll. « Domat Droit public »), 2002, 1379 p., p. 417.

⁴³⁷ Décret n° 2003-616 du 4 juillet 2003, article 1^{er} .

⁴³⁸ Cf. *infra*.

l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 et à l'article 6 du décret n° 82-390 du même jour, et aux préfets de zone, de région et de département dans les autres cas ».

Le préfet est ainsi, en première instance, l'autorité de droit commun pour représenter l'Etat devant le tribunal administratif. Cette compétence n'est limitée que par celle du ministre ou de ses délégués et par les règles propres à certains régimes spéciaux, tenant notamment à l'armée, à la Justice ou aux finances.

En appel en revanche, le préfet n'a compétence ni par la voie de l'action⁴³⁹, ni par celle de l'intervention⁴⁴⁰. Le ministre peut cependant régulariser la représentation par le préfet⁴⁴¹.

b – La représentation de l'Etat dans la contractualisation

Pour Dufour, déjà, « *Le mandat conféré au préfet (...) embrasse les actes de disposition et même de simple administration. Il stipule au nom de l'Etat, non seulement dans les actes de vente ou d'échange, mais aussi dans les adjudications de coupes de bois et dans tous les baux (Voy. L. 16 brumaire an IV et code forestier, art. 24). Le préfet, cependant, est, à cet égard, sous l'autorité du ministre des finances et ses actes sont soumis à homologation, tantôt du gouvernement, et tantôt du pouvoir législatif. Ce n'est que pour certains actes déterminés par les décrets sur la décentralisation, que le contrat n'est subordonné à aucune autorisation, ni approbation* »⁴⁴².

L'article 10 du décret du 10 mai 1982 dispose que : « *Le commissaire de la République conclut au nom de l'Etat toute convention avec le département, une ou plusieurs communes, leurs groupements ainsi que leurs établissements publics* »⁴⁴³.

Il y a dès lors eu affirmation doctrinale catégorique de l'exclusivité de la compétence préfectorale pour passer des contrats au nom de l'Etat⁴⁴⁴. Gaston Defferre, alors qu'il était ministre de l'Intérieur et de la décentralisation l'a très bien exprimé lorsqu'il a affirmé : « *Ce n'est pas la signature d'un ministre en visite dans un département qui engage l'Etat, mais celle du commissaire de la République pour tous les domaines relevant du département ou de la région* »⁴⁴⁵.

⁴³⁹ Cons. d'Et., 6 janvier 1956, *Sous préfet de Thionville*, *Rec. Leb.*, p. 5 ; *R.D.P.*, 1956, p. 343, concl. MOSSET (Cl.).

⁴⁴⁰ Cons. d'Et., Sect., 27 février 1948, *De Fraguier*, *Rec. Leb.*, p. 98.

⁴⁴¹ Cons. d'Et., Sect., 13 juillet 1965, *Ministre de l'Intérieur*, *Rec. Leb.*, p. 439. Cette régularisation peut même se faire après expiration du délai de recours contentieux (Cons. d'Et., 8 février 1956, *Préfet d'Eure-et-Loir*, *Rec. Leb.*, p. 61).

⁴⁴² DUFOUR (G.), *op. cit.*, n° 294, p. 245.

⁴⁴³ Présentant cette disposition, le Premier ministre écrit aux préfets : « Représentant unique de l'Etat, vous êtes les seuls habilités à engager celui-ci à l'échelon du département. Cette disposition est essentielle (...) Elle garantit, en effet, que les contrats qui doivent devenir l'instrument principal de la cohérence des actions des différentes personnes publiques seront négociés et conclus sur place », Circulaire du 12 juillet 1982 précitée.

⁴⁴⁴ WALINE (J), *Traité élémentaire de droit administratif*, *op.cit.*, p. 231.

L'article 59 alinéa 2 du décret du 29 avril 2004⁴⁴⁶ a, depuis lors, précisé que le préfet est « *seul* » habilité à négocier et à conclure ces conventions, précision qu'au vu des pratiques qui se sont développées et qui ont été dénoncées par une circulaire du 5 décembre 1986⁴⁴⁷ on ne peut que trouver intéressante.

Ce pouvoir est d'autant plus important que les relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales tendent à se développer.

2- Les attributs de cette qualité

Cette qualité éminente de représentant de l'Etat vaut au préfet d'être revêtu de certains attributs de l'imperium. *Pour qu'il puisse symboliser l'Etat jusque dans sa dignité*⁴⁴⁸, le préfet jouit dans le département du primat protocolaire (**a**), de moyens d'assurer sa mission de représentation (**b**). Il est notamment revêtu de la tenue d'uniforme.

a – Le primat protocolaire dans le département

Dès 1807, le préfet d'est vu reconnaître primat protocolaire dans son département. La contestation de cette position par plusieurs généraux nécessita à plusieurs reprises l'intervention de ministres ou de l'Empereur lui-même.

En 1810, tous les préfets sont anoblis au titre de comte ou de baron, et dotés d'armoiries⁴⁴⁹.

Alors qu'une circulaire du 30 décembre 1874 avait rabaissé le rang de préséance des préfets, les faisant passer dans leur département après les généraux de division, le décret du 16 juin 1907 allait réaffirmer leur autorité dans le département en leur redonnant le primat protocolaire⁴⁵⁰. L'article 9 de ce décret prévoyait la réception du Président de la

⁴⁴⁵ Allocution du 27 novembre 1983 devant l'Assemblée générale de l'Association du corps préfectoral.

⁴⁴⁶ Décret n° 2004-374, *J.O.L.D.*, 30 avril 2004, p. 7755.

⁴⁴⁷ Circulaire du Premier ministre relative au code de conduite des administrations centrales en matière de déconcentration, *J.O.L.D.*, 24 décembre 1986, p. 15547.

⁴⁴⁸ RIGAUD (J.), DELCROS (X.), *Les institutions administratives françaises. Les structures*, P.F.N.S.P. et Dalloz (coll. « Amphithéâtre »), 408 p., p. 350.

⁴⁴⁹ Cf. SIWECK-POUYDESSEAU (J.), *Aspects du corps préfectoral sous la III^{ème} et la IV^{ème} République*, thèse Paris, 1966, dactylographiée, 270 p., p. 9 ; HENRY (P.), « *Le 1^{er} mars 1808, Napoléon dota l'administration préfectorale de titres nobiliaires, en même temps que les ministres, sénateurs, conseillers d'Etat, archevêques, sans que, toutefois, les titres soient attachés à leur fonctions ; il ne créa d'abord, comtes ou barons, que les préfets et sous-préfets qu'il voulait honorer spécialement ; mais à partir de 1810 tous les préfets furent anoblis, et à partir de 1813, tous les sous-préfets* », *op. cit.* p. 39. L'héraldique impériale prévoit les armoiries suivantes : pour le préfet baron : de gueules à la muraille crénelée d'argent surmontée d'une branche de chêne du même ; pour le sous-préfet baron : de gueules à la muraille crénelée d'argent surmontée d'une branche d'olivier du même.

⁴⁵⁰ Décret relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires dans la métropole, *J.O.L.D.*, 20 juin 1907, p. 4274.

République par le préfet à la limite du département. Son article 13 réglait la réception des ministres et sous-secrétaires d'Etat dans le département.

L'habitude prise par les ministres de se faire accueillir par des élus locaux, notamment présidents de conseils généraux, s'étant développée au mépris du privilège préfectoral de recevoir les ministres en déplacement dans leur département, ce privilège a du être rappelé plusieurs fois par le chef du gouvernement ⁴⁵¹.

Puisque les querelles de tabouret ne sont pas propres à la Cour de Louis XIV, des circulaires ont été rédigées pour régler avec la plus scrupuleuse précision les questions protocolaires. Par exemple, le rang du préfet en présence d'un délégué spécial d'un ministre est réglé par une circulaire du 6 avril 1951.

Le protocole de la République de 1907 ayant quelque peu vieilli, notamment du fait de l'adoption de la Constitution de la V^{ème} République, des réformes de la décentralisation opérées par la loi du 2 mars 1982 et les textes subséquents, et de l'apparition de nouvelles autorités, le Préfet Jacques Gandouin s'est vu confier, après d'autres dont les travaux ne sont pas allés à leur terme, l'élaboration d'un nouveau protocole de la République ⁴⁵². Après avoir procédé à de larges consultations, s'être livré à des recherches historiques et à des analyses juridiques des corps, autorités et institutions, tout cela en relation étroite avec le Secrétariat général du Gouvernement, le préfet Gandouin a remis son projet qui, après avis du Conseil d'Etat est devenu le décret n° 89 - 655 adopté par le Conseil des ministres du 13 septembre 1989, décret relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires ⁴⁵³.

Ce décret confirme le primat protocolaire du préfet dans son département sur toute autorité locale. Le préfet Gandouin a affirmé qu'il s'agit d'un « principe affirmé par le

⁴⁵¹ Notamment dans la circulaire du 29 juillet 1985, dans laquelle le Premier ministre Laurent Fabius rappelait aux membres de son gouvernement au sujet de leurs déplacements en province qu'il « importe de veiller à ce que les (préfets) soient systématiquement et préalablement informés de ces visites, afin qu'ils puissent vous rendre compte des problèmes locaux et assurer la nécessaire coordination des services, en matière de sécurité, mais également pour l'ensemble des domaines administratifs intéressés par ces déplacements » et étendait cette règle au déplacement des membres des cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires. (Circulaire relative aux déplacements officiels des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires dans les départements). Le 3 juin 1986, Jacques Chirac, Premier ministre, rappelait aux ministres ces principes en des termes comminatoires : « *Aucun déplacement officiel de Ministre ne peut avoir lieu sans qu'il (le préfet) en soit informé, ni qu'il soit chargé de l'organiser selon ses directives. Même si ce déplacement a eu pour origine une initiative ou une invitation d'un élu (...) c'est au Préfet qu'il convient dans tous les cas de vous accueillir et de vous accompagner lors d'une visite officielle. Le Président du conseil Général ne saurait, en aucun cas, se substituer au Préfet sans qu'il en résulte, dans l'opinion, une confusion préjudiciable à l'autorité de l'Etat et de son représentant. En ce qui concerne ceux de vos collaborateurs appelés à se déplacer en province en votre nom, qu'il s'agisse de membres de votre cabinet ou de responsables des administrations centrales que vous dirigez, il leur appartient d'aviser préalablement le Préfet de leur projet* » (circulaire du 3 juin 1986).

⁴⁵² Le choix de M. Jacques Gandouin ne manquait pas de piquant puisque ce même préfet avait été démis de ses fonctions de préfet de la Sarthe pour avoir, en avril 1975, fait usage d'un vocabulaire un peu cru lors d'une prise d'otages. Le cabinet du ministre de l'Intérieur ayant fait savoir que son attitude n'avait pas été « celle que l'on attend d'un haut fonctionnaire en de telles circonstances ». Cf. SAVREUX (M.), *L'homme à tout faire de la République*, Nice, Ed. Lefeuve, (coll. « Témoignages »), 1977, 296 p., pp. 139 et ss.

Parlement aussi souvent qu'il a été discuté »⁴⁵⁴. Sa réaffirmation n'était cependant pas inutile puisque les préfets avaient vu leur primat contesté d'une part par certains Présidents de conseils généraux, qui faisaient valoir que le protocole de 1907 était périmé depuis les lois de décentralisation, et d'autre part par les membres des administrations centrales en déplacement en Province⁴⁵⁵.

Le protocole de 1989 a été modifié de façon marginale le 21 septembre 1995⁴⁵⁶ sans que le primat protocolaire du préfet n'en soit en quoi que ce soit altéré.

b – Les moyens de la représentation

Les réceptions en préfecture ont, dès le consulat, joué un grand rôle notamment parce qu'elles ont permis aux préfets de rencontrer les notables du département⁴⁵⁷. Si les bals de préfecture se font rares, le préfet se doit de savoir recevoir dignement. Monsieur Jean-François Auby a dit des préfets qu'ils « doivent compléter l'autorité que leur confère leur fonction par des démonstrations de faste, l'apparat étant, aux yeux de la population, le complément naturel du pouvoir »⁴⁵⁸.

L'épouse du préfet joue à cet égard un grand rôle⁴⁵⁹ souligné régulièrement par les

⁴⁵³ J.O.L.D., 15 septembre 1989 p. 11648. Ce décret est relatif aux cérémonies publiques, mais la circulaire du ministère de l'Intérieur destinée à présenter le nouveau protocole aux préfets précise : « Il va de soi (...) qu'il y a le plus grand intérêt à s'inspirer des prescriptions du décret pour l'organisation des manifestations les plus diverses auxquelles sont susceptibles d'être conviées les autorités publiques » (circulaire INT. A89003500, en date du 29 novembre 1989, B.O.M.I., 1989, pp. 351 à 359).

⁴⁵⁴ Cité in LARVARON (B.), *op. cit.*, p. 72.

⁴⁵⁵ Ainsi, dans la circulaire du 29 juillet 1985 précitée, le Premier ministre, Laurent Fabius, évoquant les déplacements en Province des membres de cabinets et hauts fonctionnaires précisait qu'« il convient (...) de ne pas oublier que les préfets, commissaires de la République, gardent autorité pour présider ou animer les cérémonies et réunions auxquelles ils participent, et qu'ils ont seuls qualité pour représenter officiellement, en dehors de la capitale, un ministre ou un Secrétaire d'Etat » avant que de conclure : « Les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires des administrations centrales ou des services régionaux ou départementaux des administrations civiles de l'Etat ne peuvent, en l'absence d'un ministre, qu'assister le commissaire de la République dans ses fonctions de représentant ». Moins d'un an après, le Premier ministre Jacques Chirac rappelait, évoquant le déplacement des collaborateurs des ministres en Province que c'est au préfet seul « qu'il revient de représenter officiellement le Gouvernement » (circulaire précitée).

⁴⁵⁶ Décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995 *relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires*, J.O.L.D., 22 septembre 1995, p. 13887.

⁴⁵⁷ LE CLERE (B.), « La vie quotidienne des préfets au XIX^{ème} siècle » (1815-1914), in *Les préfets en France (1800-1940)*, *op. cit.*, pp. 37-144, p.91. L'auteur affirme plus loin que, sous le Premier Empire, « il est hors de doute qu'être reçu à la préfecture devenait peu à peu un honneur que beaucoup appréciaient », p. 91, et que sous le Second, « Etre reçu à la préfecture était une sorte de consécration fort recherchée », p. 91 ; AUBY (J.-Fr.), *Le commissaire de la République*, *op. cit.* : les préfets du Consulat et de l'Empire « sont fortement incités à beaucoup dépenser pour faire œuvre de représentation », p. 12.

⁴⁵⁸ AUBY (J.-Fr.), *Le commissaire de la République*, *op. cit.*, p. 12.

Présidents de la République lors des réceptions données en honneur des membres du corps préfectoral au Palais de l'Élysée⁴⁶⁰. Une association des conjoints du corps préfectoral a été créée. Elle est reçue au ministère de l'Intérieur, et organise des formations pour ses membres dans une série de domaines liés à l'activité préfectorale. Des voix s'élèvent pour que les épouses des préfets soient rémunérées⁴⁶¹.

Le préfet, pour recevoir, dispose d'un hôtel de préfecture souvent imposant⁴⁶², de personnel de maison. Les départements connaissent à cet égard des situations très différentes, variant en fonction de la générosité du Conseil général. La circulaire du 10 décembre 1998⁴⁶³ est venue fixer les nouvelles conditions d'emploi des personnels affectés aux résidences préfectorales. L'uniformisation du nombre de personnels de préfecture repose sur des critères démographiques⁴⁶⁴.

Le préfet bénéficie du privilège de voiture, et ceci depuis la période de l'Etat français, période pendant laquelle il a été affirmé dans plusieurs textes dont deux actes dits lois⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ «...étant appelée à recevoir, (l'épouse du préfet) doit disposer d'atouts indispensables : la beauté (si possible), le charme, la simplicité dans la distinction, sans compter, bien entendu, l'instruction (...) ajoutez-y la douceur et la bonté, l'agrément d'une conversation mondaine empreinte de ce qu'il faut comme culture sans étalage d'une érudition bas-bleu...», AUBERT (P.), « Aspects humains de la carrière préfectorale », *Adm.*, n° 149, 1990, pp. 103-106, p. 104.

⁴⁶⁰ Cf. notamment, l'allocation de François MITTERRAND le 23 novembre 1983 : « J'aurais oublié quelque chose d'essentiel si je n'avais une pensée pour saluer les épouses, vos épouses, dont je connais le rôle auprès de vous, qui donne la qualité d'un certain visage à l'Etat, de l'assiduité, la peine prise, la façon d'être indispensable. Je tiens à les remercier de vous avoir accompagnés ce soir à l'Élysée », *Adm.*, n° 122, 1983, pp. 5-8, p. 8. Cf. aussi les allocutions de Jacques CHIRAC, notamment celle du 21 février 1996 : « A vous, Mesames, qui partagez avec votre époux la lourde et difficile tâche de représenter l'Etat dans nos départements et dans nos régions, j'adresse également mes remerciements. Votre rôle est parfois méconnu. Pour ma part, je n'en ignore pas l'importance et il m'est agréable d'en témoigner ce soir, et de vous en remercier ». L'allocation du 4 février 1997 se conclue par : « Enfin, Mesdames, vous qui accompagnez vos époux dans l'exercice de leurs fonctions, je souhaite vous remercier de l'appui que vous leur apportez de manière exemplaire, je le sais, pleine de réserve, de sourire et de charme. Vous concurrez aussi à la représentation de l'Etat et je tenais à vous en rendre hommage », www.elysee.fr

⁴⁶¹ Cf. notamment LARVARON (B.), *op. cit.* : « Son épouse, lorsqu'elle partage sa vie professionnelle n'a pas sur le préfet qu'une vertu d'équilibre personnel. Les agents de service en sont mieux dirigés, les fournisseurs de l'hôtel préfectoral savent à qui s'adresser, beaucoup de citoyens, d'élus, d'associations notamment dans le domaine social, disposent d'un relais d'influence. Sans revenir sur les conquêtes du "deuxième sexe", le rôle de l'épouse conduit à évoquer l'indemnisation de leur véritable travail. (...) Le corps préfectoral, discret ou misogyne, maintient ses conjoints dans l'ombre ... des comptes publics. Ce qui n'est pas une justice en activité, devient une injustice dès la retraite, ou plus encore, en cas de disparition prématurée du mari. Car les épouses des préfets ont, souvent, quitté un emploi, puis perdu une formation, en changeant de postes au gré des incontrôlables "mouvements" », p. 70.

⁴⁶² Une préfecture sur quatre occupe en totalité ou partie, des locaux classés monuments historiques. Cf. *Monuments historiques*, n° 178, « Préfectures », décembre 1991. Il est intéressant de remarquer que plusieurs préfectures occupent aujourd'hui l'ancien hôtel de l'intendance (cf. ANTOINE (M.), « Les hôtels d'intendance », *Monuments historiques* n°178, pp. 11-15.

⁴⁶³ Circulaire précitée.

⁴⁶⁴ Un hôtel de préfecture d'un département de moins de 300 000 habitants dispose de quatre agents « équivalent temps plein ».

! Une circulaire du 10 décembre 1998⁴⁶⁶ règle aujourd'hui cette question.

La voiture du préfet porte la cocarde. Le décret du 20 août 1942 limitait le port de la cocarde aux voitures des membres du Gouvernement et aux préfets et prévoyait, en cas d'infraction, la saisie de la voiture et sa confiscation au profit de l'Etat en cas de condamnation. Le décret du 13 septembre 1989, précité, a étendu le droit au port de la cocarde aux membres du Parlement, au président du Conseil constitutionnel, au vice-président du Conseil d'Etat, au président du conseil économique et social. Les préfets sont appelés par la circulaire du 29 novembre 1989 précitée à veiller au respect de ces dispositions⁴⁶⁷.

La prééminence préfectorale est manifestée par l'éclat de sa tenue d'uniforme.

L'uniforme préfectoral a été créé par les arrêtés des consuls des 17 ventôse – 17 floréal et 8 messidor an VIII⁴⁶⁸. Fait pour impressionner⁴⁶⁹, cet uniforme a, depuis lors, été modifié à de multiples reprises, souvent dans le sens de la simplification. Ainsi, sa coupe, ses parements ont été révisés par le décret du 1^{er} mars 1852, l'arrêté ministériel du 10 avril 1873⁴⁷⁰, le décret du 16 avril 1878⁴⁷¹, le décret du 11 juin 1942, l'arrêté du 1^{er} août 1945 (article 1^{er} et annexe), une circulaire du 7 janvier 1950 et une autre du 16 janvier de la même année, un arrêté du 11 décembre 1996⁴⁷², précisé par une circulaire du 10 avril 1997. Il est orné de feuilles de chêne et d'olivier entrelacées brodées de fil d'or⁴⁷³. Une indemnité pour première mise d'uniforme a été créée⁴⁷⁴ et, depuis, régulièrement revalorisée⁴⁷⁵.

Le ministre de l'Intérieur Léon Faucher écrivait aux préfets en 1848 que : «... L'usage

⁴⁶⁵ Acte dit loi du 2 novembre 1940 (article 2), décret du 10 janvier 1941 (articles 1^{er}, 2, 3 et 4), Acte dit loi du 19 septembre 1941 (article 1^{er}), circulaire 260 du 18 décembre 1941.

⁴⁶⁶ Cette circulaire prévoyait que le préfet disposait de 180.000 F T.T.C. au maximum pour l'achat de son véhicule de fonction et que l'acquisition s'en faisait à son initiative. Il pouvait donc en choisir la marque, ce qui explique que les préfets roulent en voitures de marque française, ce que ne garantirait pas la procédure de l'appel d'offres. Ce véhicule ne devait pas être remplacé avant cinq ans de circulation, ou avant d'avoir parcouru 150 000 km.

⁴⁶⁷ Les préfets ne comptent pas au nombre des autorités autorisées à placer un fanion sur leur voiture, même lors des cérémonies publiques. Le fanion tricolore est en effet un insigne de commandement militaire.

⁴⁶⁸ Soit les 8 mars, 7 mai et 17 juin 1800.

⁴⁶⁹ LECOMTE (C.), « L'habit d'Etat étrangle-t-il la parole ? », in LETTERON (R.), sous la dir. de, *La liberté d'expression des fonctionnaires en uniforme*, Economica, 2000, 169 p., pp. 13-24, p. 17.

⁴⁷⁰ Grande tenue : habit bleu, broderie en argent, chapeau français à plumes noires, pantalon blanc ou bleu avec bandes d'argent, épée à poignée de nacre, écharpe tricolore et gilet blanc. Petite tenue : tunique droite en drap bleu, gilet blanc ou bleu, pantalon bleu, képi bleu à bandeau brodé d'argent, l'épée comme pour la grande tenue.

⁴⁷¹ Ce décret rend le costume réglementaire facultatif.

⁴⁷² J.O.L.D., 1^{er} février 1997, p. 1767.

du costume spécial (...) ajoute à la dignité de l'Administration (...) et maintient le respect » avant que de conclure : « Je vous invite donc à la porter »⁴⁷⁶.

La fonction symbolique de l'uniforme du fonctionnaire d'autorité a été analysée par Henri Déroche qui estime que : « (l)'uniforme symbolise le mythe de manière concrète à travers celui qui en est revêtu. Il établit une ségrégation. Il marque la distance qui sépare les fidèles du chef religieux (...) Revêtu d'un uniforme chamarré, il est un participant du pouvoir, il incarne l'Etat ; il est l'Etat au moment même où il paraît et parle ex cathedra. (...) La conscience d'incarner l'Etat pénètre insensiblement le fonctionnaire, comme une grâce, comme un charisme qui irradie du vêtement. (...) L'exercice du pouvoir de représentation renforce toujours l'autorité personnelle et délivre des complexes de subordination. (...) Le prestige de l'uniforme tient à deux choses. D'abord il embellit celui qui le porte, il le décore et il le pare (...). L'uniforme habille et habille bien, parce que sa coupe implique déjà un ordre rationnel, une ordonnance logique. De plus, ses couleurs voyantes et chamarrées répondent au besoin social de parer le chef d'attributs de la puissance. Les feuilles d'or ou d'argent, les galons, la casquette, le képi ou le bicorne, les décorations sont des attributs sacrés du prêtre de la puissance publique (...) le préfet, homme aux feuilles d'or, donne un éclat particulier à toute cérémonie – son uniforme est le signe sensible de la supériorité du pouvoir central. Il auréole l'homme »⁴⁷⁷. Madame Letteron écrit pour sa part que, dans certains cas, « l'uniforme participe des fonctions régaliennes de l'Etat, c'est-à-dire des fonctions par lesquelles l'Etat exerce directement son autorité, et qu'il ne peut déléguer à des personnes privées. Dans ce cas, l'uniforme élève celui qui le porte de la parole privée à la puissance publique »⁴⁷⁸.

⁴⁷³ Ces deux essences symbolisent la force de l'ordre et la paix. Cf. BERNARD (P.), *Le préfet de la République*, op. cit., p. 9. On a aussi proposé d'autres interprétations symboliques. Notamment : « *Le chêne était un arbre sacré des romains. Pour un fonctionnaire romain, recevoir une couronne de feuilles de chêne était plus qu'une récompense. Cette distinction était l'une des plus belles marques de vertu reconnue par la société romaine. (...) Quant aux feuilles d'olivier, elles symbolisent la sagesse dans l'antiquité. Elles sont aussi une marque de pérennité. Le chêne et l'olivier, la vertu et la sagesse, la chose publique et l'administration caractérisent parfaitement l'administration préfectorale* », GUIHEUX (G.), op. cit., p. 27.

⁴⁷⁴ Par le décret n° 45-1538 du 11 juillet 1945 *allocation d'une indemnité de première mise d'uniforme aux préfets, sous-préfets, chefs de cabinet*, J.O.L.D., 12 juillet 1945, p. 4288.

⁴⁷⁵ Notamment par les décrets n° 47-2220 du 19 novembre 1947 (articles 2, 3 et 4), J.O.L.D., 21 novembre 1947, p. 11512 ; n° 50 - 1116 du 11 septembre 1950 (articles 1^{er} et 2) et du 24 avril 1975.

⁴⁷⁶ Cité in BERGEROT (B.), « La II^{nde} République : des commissaires aux préfets », *Adm.*, n° spéc., « Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », op. cit., pp. 83-93, p. 88.

⁴⁷⁷ DEROCHE (H.), *Mythes administratifs*, P.U.F., 1966, (Préf. M. Chastaing), 312 p.

⁴⁷⁸ LETTERON (R.), « Uniforme et fonctions régaliennes de l'Etat », introduction de LETTERON (R.), sous la dir. de, *La liberté d'expression des fonctionnaires en uniforme*, op. cit., pp. 3-11, p. 8. L'auteur poursuit : « *L'uniforme apparaît (...) comme l'instrument par lequel l'Etat se donne en spectacle et affiche son monopole de la violence légitime. Le porteur d'uniforme est ainsi le représentant de l'autorité et le citoyen non porteur de l'uniforme est le destinataire de cette autorité* », p. 9.

Un membre du corps préfectoral a affirmé que : « Ne pas mettre d'uniforme alors que la représentation du gouvernement doit être spectaculaire équivaut à une lâcheté. Le port de l'uniforme impose certains devoirs dans le comportement, l'attitude, la parole, qu'il ne faut jamais négliger. Le rang à tenir, le premier, apparaît alors même au plus modeste comme une règle impérative. Jamais plus que lorsque l'on est revêtu des insignes d'une haute fonction, l'on a le double sentiment des prérogatives et des charges. L'uniforme éloigne la peur et il faut l'avoir porté pour se croire capable de monter sur une barricade »⁴⁷⁹.

C'est cette fonction symbolique de l'uniforme qui explique qu'il fasse l'objet d'une protection spécifique, l'article 433-14 du Code pénal sanctionnant l'usurpation d'uniforme.

Afin d'assurer la continuité de la représentation de l'Etat dans le département, le préfet est astreint au devoir de résidence. Il ne peut – et c'est là une constante remarquable puisque le premier texte à en disposer ainsi est l'arrêté du 17 ventôse an VIII – quitter son département sans y avoir été au préalable autorisé.

En cas d'absence ou d'empêchement du préfet il a été prévu pour lui la faculté de déléguer son autorité. Une ordonnance royale du 29 mars 1821 prévoit que le préfet n'a pouvoir de déléguer cette autorité qu'au secrétaire général ou à l'un des membres du conseil de préfecture, que la délégation doit être au préalable approuvée par le ministre de l'Intérieur, toutes les fois qu'elle est motivée par un voyage hors du département. A défaut de délégation par le préfet lui-même, et spécialement lorsque la préfecture est vacante, le premier conseiller de préfecture, dans l'ordre du tableau, prend l'administration, qui passerait de droit au conseiller qui vient après si le premier s'en trouvait empêché⁴⁸⁰.

B – le département, circonscription inadaptée ?

L'idée de créer des préfets en charge de régions est presque aussi ancienne que l'administration préfectorale, puisque dès 1803, sous le Consulat, le préfet Shée avait proposé la création de superpréfets régionaux⁴⁸¹.

Le régionalisme connu, tout au long des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, un vif succès, d'autant plus vif qu'il réunissait tous les mécontents : « *En somme, tous étaient régionalistes, mais pas pour quelque chose, contre quelqu'un* »⁴⁸².

Ce régionalisme, favorable à une décentralisation au bénéfice d'un échelon supra départemental connu quelques réalisations dès la III^{ème} République⁴⁸³ et s'est doublé d'un mouvement prônant une déconcentration dans un cadre autre que le département,

⁴⁷⁹ VENTOUR (V.), *Rev. adm.*, octobre 1951.

⁴⁸⁰ Cf. l'Ordonnance royale du 29 mars 1821, articles 1^{er} et 2.

⁴⁸¹ Cf. GODECHOT (J.), *Les institutions de la France sous le Consulat et l'Empire*, 4^{ème} éd., P.U.F., 1989, 800 p., p. 589 ; THUILLIER (G.), « Aux origines des préfets de région : le projet Shée en 1803 », *Rev. adm.*, 1999, pp. 23-27.

⁴⁸² BRUN (M.), *Départements et régions*, thèse droit, Paris, Les Presses modernes, 1938, 326 p., p.4.

jugé inadapté (1). Ce mouvement moins populaire que le mouvement décentralisateur connut ses premières réalisations sous la pression des événements (2).

1 – La contestation du département

Le mouvement régionaliste s'est, avant la Première Guerre mondiale, attaché principalement à proposer un découpage régional⁴⁸⁴. Puis, dès la Première Guerre, et jusqu'à la seconde, on a assisté à ce que Pierre de Saint-Rapt a appelé le « *régionalisme parlementaire* », les Chambres étant saisies de propositions de régionalisation venant de parlementaires qui, eux, plutôt que de s'intéresser à la délimitation de la circonscription désirée, ont proposé la création d'une administration régionale⁴⁸⁵.

a – un cadre artificiel et exigu

On a très tôt reproché au département l'artifice qui a caractérisé sa création. Le souci de détruire le pouvoir provincial, perçu comme une menace pour l'unité du territoire, a conduit à la création de ce que Burke a appelé « *le fruit affreux d'une charcuterie sacrilège* »⁴⁸⁶. Force est de constater, et malgré le brillant plaidoyer contraire de Joseph Barthélemy⁴⁸⁷ la pertinence de ce reproche.

Mais l'une des critiques les plus souvent formulées à l'encontre des départements tenait, et tient encore, à ce qu'ils seraient trop exigus. Maurice Brun ramenait les critiques que l'on formule à l'encontre du département à cette seule question : « *Exiguïté administrative, impersonnalité et absence de représentation des véritables intérêts locaux, absurdité géographique, insuffisance économique, cause de retard dans les communications et, partant, dans le progrès, voilà la plupart de ces critiques qui se*

⁴⁸³ La loi du 10 août 1871 avait autorisé la création de conférences interdépartementales, réunies sur initiative des conseils généraux des départements concernés, et dépourvues de la personnalité morale. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 12 août 1921 faisait de ces conférences éphémères un organe permanent pouvant « *avoir pour objet une série d'affaires* ». Le décret-loi du 5 novembre 1926 institua les syndicats interdépartementaux dotés de la personnalité juridique et dont la création, qu'elle ait été pour une durée déterminée ou non, nécessitait une autorisation. La loi du 9 janvier 1930 leur substitua des « *organismes interdépartementaux* », établissements publics dont la création se faisait par délibérations concordantes des conseils généraux des départements concernés et ne nécessitait aucune autorisation.

⁴⁸⁴ Citons, pour mémoire, quelques noms attachés à cette entreprise : Auguste Comte (*Système de philosophie positive*, 1854, Annexe III) ; Frédéric Le Play (*La Réforme sociale*, T. II, 1864) ; Foncin (*Les Pays de France*, 1898) ; Vidal de Lablache (« Régions françaises », *Revue de Paris*, 1910)...

⁴⁸⁵ SAINT-RAPT (P. de), *Vers un échelon supra-départemental en France : du préfet régional au préfet de région*, p. 128. L'auteur y présente les propositions de loi de Jean Hennessy, Reibel, Marraud, Bellet...

⁴⁸⁶ Cité in SAINT-RAPT (P. de), *op. cit.*, p. 96.

⁴⁸⁷ Selon qui le département n'a pas été « *dès son origine une création abstraite et arbitraire* »... et qui prétendait que la division du territoire national en départements s'est faite en tenant compte de la géographie, des traditions, habitudes, liens économiques et même des préjugés et des incompatibilités d'humeur. BARTHELEMY (J.), *Provinces*, 8^{ème} éd., Grasset, 1941, 95 p., pp. 11 et 15.

*ramèment, au fond, à une seule : le département est trop petit »*⁴⁸⁸. On a dit des départements qu'ils constitueraient « *un cadre trop étroit pour la gestion de certains services »*⁴⁸⁹.

La dimension du département a été décidée à un moment où le moyen de locomotion le plus rapide était le cheval... or, « la superficie des départements resta constante, bien que les données en fonction desquelles ils avaient été délimités fussent bouleversées »⁴⁹⁰. Devant cette réalité incontestable, nombre de ministères ont, très librement, organisé leur administration déconcentrée dans le cadre de circonscriptions supra départementales. Ces circonscriptions se sont donc multipliées sans que cette multiplication ne réponde à aucun schéma d'ensemble⁴⁹¹. Le désordre fut tel que l'on a pu s'interroger sur le point de savoir si l'on n'en était pas revenu à l'enchevêtrement administratif - tant décrié ! - de la fin de l'Ancien Régime. A. Delion a dénombré en 1964 trente cinq services régionaux des seules administrations civiles de l'Etat, sans compter les services autonomes tels que l'E.D.F. ou la S.N.C.F. Comme de bien entendu, ces circonscriptions n'étaient pas harmonisées dans leurs délimitations⁴⁹².

L'idée se fit donc de rationaliser ce résultat monstrueux de l'empirisme qu'était la carte administrative en rassemblant les régionalismes dispersés en un régionalisme unique, qui réunirait dans une même circonscription l'ensemble des services publics.

b – Un cadre défavorable à la déconcentration

Un autre argument a été avancé en faveur de la régionalisation : elle serait plus propice à la déconcentration. La répugnance des administrations centrales à se départir de leurs compétences au bénéfice d'autorités régionales serait moindre que celle qu'elles éprouvent à abandonner aux préfets de département des attributions. On trouve cet

⁴⁸⁸ Cf. BRUN (M.), *Départements et régions*, op. cit., p. 110. L'auteur ajoute : « *la centralisation est revenue et la France s'est, peu à peu, transformée en une république démocratique gouvernée par 87 préfets ce qui lui permet de jouir des inconvénients combinés et contradictoires d'une division administrative trop petite et d'une centralisation trop absorbante* », p. 115. L'auteur cite à l'appui de son propos J. Chevillard, qui disait sous le Second Empire : « *S'agit-il des grands intérêts de l'agriculture, de l'industrie ou de ces entreprises qui ont pour objet l'assainissement d'une contrée entière, s'agit-il de vastes mesures d'administration ? A chaque pas, la borne du département arrête et fatigue les esprits les plus dévoués, les caractères les plus persévérants* », p. 114.

⁴⁸⁹ GAY (P.), *Le préfet régional*, op. cit., p. 55 : « *Parmi les critiques faites au département, une des plus fondées est celle qui reconnaît que le département est un cadre trop étroit pour assurer la gestion de certains services. Il y a là une nécessité absolue...* ». Dans le même sens, LESPES (J.), *Les Régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques*, thèse droit, Strasbourg, 1942, Sirey, 266 p. L'auteur dit des départements qu'« *ils appaurent bientôt à plusieurs publicistes comme manifestement étriqués* », p. 44.

⁴⁹⁰ SAINT-RAPT (P. de), *Vers un échelon supra-départemental en France : du préfet régional au préfet de région*, op. cit., p. 100.

⁴⁹¹ Cf. aussi le recensement qu'en a fait GAY (P.), op. cit., p. 56.

⁴⁹² DELION (A.-G.), « *La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions* », *A.J.D.A.*, juin 1964, pp. 330-356, p. 340.

argument convainquant notamment sous la plume de Jean-François Lorit, qui écrit : « *Il existe une logique régionale de la déconcentration (...) tant pour des raisons psychologiques que pratiques, les administrations centrales préfèrent l'échelon régional à l'échelon départemental. Il est plus aisé d'animer, mais aussi de « contrôler » l'action d'une vingtaine de chefs de services que celle d'une centaine* »⁴⁹³.

Plusieurs ministres de l'Intérieur avaient exprimé une telle idée, notamment Jules Moch pour qui les I.G.A.M.E. devaient être « *envisagés d'une façon permanente car ils correspondent à un besoin lui-même permanent qui veut qu'un ministre ne peut dialoguer utilement et rapidement avec quatre-vingt dix préfets tandis que l'inspecteur général peut faire un exposé détaillé aux préfets d'un projet gouvernemental, recueillir les observations individuelles et le surlendemain le ministre est en possession de l'avis des 90 préfets de France et peut prendre ses décisions en connaissance de cause* »⁴⁹⁴.

2 – Les premières réalisations

Les résistances au changement furent vives, et la nécessité de la région ne s'est imposée que lorsque la difficulté des temps a exigé de l'Etat une action efficace. Pendant longtemps, en effet, la région n'eut de réalité que pendant les périodes difficiles. Les deux Guerres mondiales furent ainsi, de façon incontestable, favorables au régionalisme⁴⁹⁵.

Pendant la première, Clémentel, Ministre du commerce, régionaliste convaincu de longue date, décida de créer des régions par regroupement des Chambres de commerce⁴⁹⁶. Après consultation des dites chambres, la réforme fut menée tambour battant, et les régions naquirent en fait dès 1917, bien avant le décret du 5 avril 1919 et l'arrêté du 12 avril de la même année qui les créeront en droit. Le gouvernement avait proposé dès le 22 novembre 1922 de donner la personnalité juridique à ces régions et d'en faire des établissements publics mais le Sénat enterra ce projet.

Ces régions ont fonctionné ainsi plus de vingt ans⁴⁹⁷, mais, dépourvues de stabilité⁴⁹⁸, de pouvoir et d'argent, leur succès fut relatif, et très inégal. La fin de la guerre ne fut pas l'occasion de procéder à une véritable réforme régionaliste⁴⁹⁹.

⁴⁹³ LORIT (J.-Ph.), « Décentralisation et déconcentration : antagonisme ou complémentarité ? », *Rev. adm.*, 1986, pp. 27-32, p. 31.

⁴⁹⁴ *J.O. Déb.C.R.*, 19 mars 1948, p. 919.

⁴⁹⁵ Ce que Ch. Brun expliquait ainsi : « *comme toute la vie économique de la nation n'était plus concentrée à Paris, se développèrent en Province de très importants centres commerciaux et industriels. L'embryon de régionalisme qui existait permit aux régions de s'habituer à vivre sur leurs propres ressources. Une admirable activité économique se manifesta, loin de la capitale menacée : ravitaillement, hospitalisation, alimentation. La guerre avait créé un régionalisme pratique qui s'imposa tellement par son utilité qu'il fallut, bientôt, le sanctionner légalement* », BRUN (Ch.), *op. cit.*, p. 188.

⁴⁹⁶ Reprenant en cela la proposition faite en 1883 par le député Pierre Legrand de créer huit unions régionales de Chambres de commerce.

⁴⁹⁷ Alors même que leur existence était très précaire, un simple arrêté ministériel aurait pu rapporter l'arrêté de M. Clémentel.

§ 2 – L'ALTÉRATION DE CE PRINCIPE

Le mouvement régional a semblé se faire au détriment du préfet de département, dont on a prêté la « *sous-préfecturation* »⁵⁰⁰. Cette évolution s'est faite très progressivement, et jusqu'à aujourd'hui, le principe d'absence de hiérarchie juridique est réaffirmé avec force, alors que la subordination de fait du préfet de département à son collègue de région est de plus en plus évidente.

L'essor de la déconcentration au niveau régional **(A)** a maintenu les apparences du respect du principe **(B)**.

A – L'essor de la déconcentration dans un cadre régional

L'érection d'un niveau régional unifié de l'administration d'Etat **(1)** a conduit à l'altération d'un principe dont on peut raisonnablement se demander si sa survie n'est pas un artifice **(2)**.

1 – L'érection d'un niveau régional de l'administration d'Etat

La Seconde guerre mondiale a vu l'institution par l'Etat français des préfets régionaux par l'acte dit loi du 19 avril 1941⁵⁰¹. Cela est présenté dans l'exposé des motifs non comme un bouleversement de la carte administrative, mais comme une adaptation de celle-ci⁵⁰². Les régions furent définies le même jour par décret⁵⁰³, puis révisées dès le 24 septembre de la même année⁵⁰⁴.

⁴⁹⁸ Les régions créées à l'initiative de Clémentel n'avaient pas de limites territoriales fixes, et leur nombre et leurs frontières ne cessèrent de varier.

⁴⁹⁹ Ce que Ch. Brun déplorait vivement : « *C'était une belle occasion de réforme régionaliste, administrative et économique. Cette occasion fut manquée* », BRUN (Ch.), *op. cit.*, p.198.

⁵⁰⁰ COLLIARD (Cl.-Al.) et GROSHENS (J.-Cl.), « La sous-préfecturation des préfets », *R.D.P.*, 1965, pp. 5-30. L'idée, et la formule elle-même, connaîtront un vif succès : Cf. notamment : « *Le préfet départemental deviendra un sous-préfet et le département une circonscription plus ou moins utile* », (REYMOND (J.-E.), « La région et le préfet », *Rev. adm.*, 1969, p. 158) ; QUINSAC (Ph. de), *op. cit.* L'auteur écrivait qu'il n'était pas exclu que le préfet perde de sa substance et « *se "sous-préfecture" dans les années à venir* », p. 39.

⁵⁰¹ *J.O.L.D.*, 22 avril 1941, p. 1722.

⁵⁰² L'article 1^{er} dispose : « *Des pouvoirs spéciaux de police et des pouvoirs spéciaux en matière économique sont confiés à des préfets régionaux* ».

⁵⁰³ Décret n° 1769 du 19 avril 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs des préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, *J.O.L.D.*, 22 avril 1941, p. 1723.

⁵⁰⁴ Décret n° 4084 du 24 septembre 1941 modifiant l'assiette territoriale des régions, *J.O.L.D.*, 26 septembre 1941, p. 4133.

Cette réforme qui, selon Pierre Gay, était « limitée aux domaines où le besoin s'en fai(sait) particulièrement sentir, ceux de la police et des affaires économiques », devait « servir d'expérience à une réforme d'ensemble définitive »⁵⁰⁵.

Le Chef de l'Etat avait précisé lui-même les idées directrices de la Réforme de l'administration déconcentrée, en installant la commission de réorganisation administrative chargée de le conseiller : « L'organisation administrative de la France, fondée sur la division de pays en départements a résisté depuis plus d'un siècle et demi à de nombreuses transformations politiques, donnant ainsi un témoignage de sa vitalité. Cette organisation séculaire ne saurait donc entièrement disparaître. Elle n'est cependant plus exactement adaptée aux tâches nouvelles qu'imposent les circonstances. Le nombre et la complication des problèmes administratifs actuels font que le gouvernement éprouve des difficultés croissantes à diriger l'action de collaborateurs à la fois trop nombreux et trop éloignés de lui »⁵⁰⁶. Il souhaitait la création de provinces, avec, à leur tête, un gouverneur : « La création de la province ne doit pas se faire au détriment du département ». La province devra être un « centre de coordination, d'information et d'action, en vue de renforcer l'autorité de l'Etat, d'accélérer la décision et de préparer dans tous les domaines un renouveau de la vie régionale ». A la tête de cette province sera placé un Gouverneur, « haut personnage représentant le Chef de l'Etat. C'est lui qui incarnera l'autorité. Son prestige sera incontesté. Son action personnelle s'étendra sur toute l'étendue de la circonscription provinciale, dans laquelle il se déplacera fréquemment »⁵⁰⁷.

Le préfet régional, créé par l'acte dit loi du 19 avril 1941⁵⁰⁸, a été conçu comme devant être la « première esquisse de ce qu'auraient du être les Gouverneurs ». En dehors des matières ressortissant à la police⁵⁰⁹ et aux « affaires économiques », les préfets de département restent sous la dépendance directe des ministres et correspondent directement avec l'administration centrale, sans avoir à « rendre compte » au préfet régional, lui-même simple *primus inter pares*. Le 20 mai de la même année, un autre acte dit loi a complété l'article 1^{er} de celui du 19 avril en précisant que « (l)es pouvoirs spéciaux de police confiés à un préfet régional peuvent être, par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, confiés pour un ou plusieurs des départements compris

⁵⁰⁵ GAY (P.), *Le préfet régional*, op. cit., p. 2.

⁵⁰⁶ Message de Philippe Pétain, Maréchal de France, chef de l'Etat, à M. Romieu, président de la commission de réorganisation administrative, cité in GAY (P.), op. cit., p. 81. Cf. aussi la déclaration faite par le Chef de l'Etat à la *Dépêche tunisienne*, en novembre 1941, citée in *ibid*, p. 80, et le discours qu'il prononça à l'Académie des Jeux floraux de Toulouse, le 6 novembre 1940, cité in LESPEDES (J.), op. cit., p. 12.

⁵⁰⁷ *Ibid*.

⁵⁰⁸ J.O.L.D., 22 avril 1941, p. 1722.

⁵⁰⁹ Article 5 de la loi du 23 avril 1941 et article 1^{er} du décret du 13 mai 1941 : « Le Préfet régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police. Il a la responsabilité du maintien de l'ordre dans la région et prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique ».

*dans la région à l'un des préfets de ces départements »*⁵¹⁰.

Les pouvoirs dévolus au préfet régional par l'acte dit loi du 19 avril ayant été jugés trop étroits pour assurer l'autorité de ce fonctionnaire, dès le 25 août 1941 un autre texte de même nature a posé le principe d'une compétence générale à son bénéfice, en matière économique⁵¹¹.

Ce même acte dit loi a institué des conférences périodiques entre préfets régionaux et secrétaires d'Etat, dont J. Lespès disait qu'elles « *particip(ai)ent désormais à la vie gouvernementale presque au même titre que les conseils de cabinet* »⁵¹². Les préfets régionaux rencontraient ainsi tous les deux mois les ministres ayant des compétences dans les domaines économiques et le ministre de l'Intérieur. L'usage se fit pour eux, de retour dans leur région, de réunir à leur tour les préfets de départements pour leur transmettre les instructions et informations qu'ils avaient reçues.

On peut constater que les textes relatifs au préfet régional sont caractérisés par un certain flou, que l'on peut sans doute expliquer par le fait que cette institution, créée dans l'urgence de la guerre, revêtait un caractère expérimental, transitoire⁵¹³.

Henri Roqueplo, après avoir souligné cette imprécision des textes relatifs au préfet régional, affirme que c'est « *surtout dans les qualités personnelles de ces hauts fonctionnaires, leur situation élevée dans l'échelle de la hiérarchie administrative et dans l'ascendant que leur donnaient sur les services de la région leurs fréquentes conversations avec le chef du gouvernement et les ministres qu'il faut rechercher les raisons de leur réussite* »⁵¹⁴.

Cette institution des préfets régionaux a été doublée par celle des Commissaires régionaux de la République, créée par une ordonnance du 10 janvier 1944⁵¹⁵, avant que d'être remplacée par elle, en application d'une ordonnance du 3 juin 1944 dont l'article 1^{er} disposait : « *Les préfets à qui étaient dévolus des pouvoirs spéciaux par application des actes dits loi du 10 avril 1941 et loi du 20 mai 1941 émanant de l'autorité de fait se disant Gouvernement de l'Etat français cessent d'exercer leurs fonctions. Le titre de préfet régional est supprimé* »⁵¹⁶.

⁵¹⁰ J.O.L.D., 11 juin 1941, p. 2422.

⁵¹¹ Article 1^{er} : « *L'autorité des préfets régionaux s'exerce dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le travail, le ravitaillement, les transports et l'équipement national* », J.O.L.D., 26 août 1941, p. 3599.

⁵¹² LESPES (J.), *op. cit.*, p. 79.

⁵¹³ Pierre Gay estimait que cette réforme « *doit servir d'expérience à une réforme d'ensemble définitive* », et que : « *le législateur a tenu, par ces motifs, à lui laisser une grande souplesse de fonctionnement en ne limitant pas avec minutie et dans le détail le attributions et le rôle des Préfets régionaux* », *op. cit.*, p. 2.

⁵¹⁴ ROQUEPLO (H.), *Régions et préfetures régionales*, thèse droit, Paris, 1944, dact., 286 p., p. 114.

⁵¹⁵ Ordonnance du 10 janvier 1944 *portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la République et création des commissariats régionaux de la République*, J.O.L.D., 6 juillet 1944, p. 533.

D'après Yves Farge, qui fut commissaire régional de la République à Lyon, d'abord de façon clandestine, puis officielle, le statut des commissaires est l'œuvre d'un comité qui, dès 1942, a préparé dans la clandestinité les principaux textes sur le rétablissement de la légalité républicaine et la réorganisation des pouvoirs publics après la Libération⁵¹⁷.

L'ordonnance du 10 janvier définissait de façon très extensive les pouvoirs des commissaires régionaux, « *essentiellement chargés, sous réserve des pouvoirs dévolus à l'autorité militaire, de prendre toutes mesures propres à assurer la sécurité des armées françaises et alliées, à pourvoir à l'administration du territoire, à rétablir la légalité républicaine et à satisfaire les besoins de la population* ».

L'un des auteurs de ce texte, Michel Debré, a écrit que l'idée qui a présidé à son adoption était de placer à la tête de chaque région « *un personnage administratif et politique à la fois, disposant des attributions les plus étendues, capable même sans directives de gérer des services, réorganiser la justice, de maintenir l'ordre, de représenter la France en face d'une armée étrangère* »⁵¹⁸.

Lesdits auteurs de l'ordonnance avaient pris le soin de confier ces pouvoirs dans le seul « *cas où les communications seraient interrompues avec l'autorité supérieure* »⁵¹⁹. Pierre de Saint-Rapt voit dans cette précision la « *charnière de l'institution* » : tant que les communications avec le gouvernement sont interrompues, le commissaire régional peut être considéré à juste titre comme le représentant du Gouvernement dans sa circonscription, avec les pleins pouvoirs⁵²⁰. Mais dès que les communications ont été rétablies, il n'a conservé que les « *pouvoirs spéciaux* » du préfet régional, et n'a plus été que le représentant du ministre de l'Intérieur et du chef du gouvernement⁵²¹.

⁵¹⁶ Ordonnance du 3 juin 1944 portant suppression des préfetures régionales et organisation des commissariats régionaux de la République, *J.O.L.D.*, 6 juillet 1944, p. 534.

⁵¹⁷ FARGE (Y.), *Rebelles, soldats et citoyens : carnets d'un commissaire de la République*, Bernard Grasset (coll. « les témoins »), 1946, 332 p., p. 13. Ce comité regroupait des personnalités de la Résistance, dont P.-H. Teitgen, P. Bastid, R. Courtin, M. Debré, R. Lacoste, A. Parodi, R. Brouillet.

⁵¹⁸ DEBRE (M.), « Un grand mouvement préfectoral, épisode de la Résistance », in *Cahiers politiques*, février-mars 1946, cité in DOUEIL (P.), *op. cit.*, p. 39. Pour Pierre de Saint-Rapt, les commissaires régionaux furent dotés de « *pouvoirs exceptionnels dans le but de résoudre à l'échelon régional rapidement les problèmes posés par la libération et de remettre en place une structure administrative normale. Ces pouvoirs exceptionnels s'analysent comme une habilitation générale à résoudre provisoirement sous leur propre initiative tous les problèmes d'urgence posés par la libération* », *op. cit.*, p. 150.

⁵¹⁹ Ordonnance du 10 janvier 1944 précitée, article 4, 1^{er} alinéa.

⁵²⁰ Pour apprécier le caractère exorbitant de ces pouvoirs, cf. FOULON (Ch.-L.), « Les proconsuls de la Libération (les Commissaires régionaux de la République) », *Adm.*, n° 203, 2004, pp. 87-91. On y lit : « *Disposant du droit de grâce comme de celui de suspendre les lois ou de battre monnaie, législateurs par leur capacité de signer les textes indispensables au maintien de l'ordre et au fonctionnement de l'administration, les commissaires de la République avaient réellement un pouvoir régalien* », p. 88.

⁵²¹ SAINT-RAPT (P. de), *op. cit.*, p. 152. L'importance pratique de savoir ce qu'il fallait entendre par la formule de l'alinéa 1^{er} de cet article 4 de l'Ordonnance du 10 janvier 1944 a soulevé des questions juridiques épineuses que l'auteur évoque pp. 152 à 155.

Le 14 octobre 1944, une décision du Ministre de l'Intérieur constata que les communications entre Paris et les régions semblaient « *désormais assez définitivement rétablies* ». L'ordonnance du 10 janvier 1944 fut révisée par celle du 24 octobre 1945⁵²². Dans un long exposé des motifs y sont dénoncées les faiblesses de l'ordonnance du 10 janvier, qui cantonnait les commissaires de la République aux attributions des préfets régionaux (police et affaires économiques). Le nouveau texte prétendait que le rétablissement des communications permettait un retour au droit commun et supprimait les pouvoirs exceptionnels quasi gouvernementaux confiés aux commissaires régionaux. Force est de constater cependant que les pouvoirs qu'il conservait aux commissaires demeuraient extraordinairement étendus⁵²³.

Une loi du 26 mars 1946⁵²⁴ les réduisit à rien en supprimant les crédits nécessaires au fonctionnement de l'institution, avant qu'un décret du Président du Gouvernement provisoire de la République française, pris le 30 avril 1946, ne supprime purement et simplement les commissaires régionaux, pour confier tous leurs pouvoirs spéciaux aux préfets de département⁵²⁵.

Cette dernière mesure ne semble pas avoir été dictée par des considérations d'efficacité de l'action publique, mais bien plus par des motifs partisans : l'aversion du nouveau gouvernement pour ce qui rappelait la période de l'Etat français a sans doute joué, comme l'hostilité des présidents des conseils généraux élus en 1945, qui n'avaient aucun goût pour une autorité dont la circonscription ne correspondait à aucune réalité électorale, et qui semblaient devoir échapper à leur influence.

L'échelon supra-départemental n'a pas tardé à manquer au Gouvernement. Les grèves insurrectionnelles qui éclatèrent à Marseille, Valence et Saint Etienne en novembre et décembre 1947, manifestèrent le manque crucial de moyens de coordination et de commandement causé par la suppression de l'organisation régionale de la police, emportée avec les Commissaires régionaux⁵²⁶.

⁵²² J.O.L.D., 25 octobre 1945, p. 6887.

⁵²³ Il suffit pour s'en convaincre de constater que l'article 6 de cette ordonnance prévoyait que le commissaire régional pouvait « *exceptionnellement et à charge d'en rendre compte au ministre compétent, suspendre jusqu'à décision dudit ministre, un fonctionnaire de l'Etat ou d'une collectivité publique de sa circonscription* ». Une circulaire du 14 décembre 1945 a dû préciser que les Magistrats de l'ordre judiciaire ne pouvaient pas être concernés par de telles mesures de suspension !

⁵²⁴ Loi n° 46-515 relative à la suppression de certains services régionaux, J.O.L.D., 27 mars 1946, p. 2502.

⁵²⁵ Décret n° 46-862 du 30 avril 1946 assurant la dévolution des pouvoirs spéciaux des commissaires de la République aux préfets, J.O.L.D., 1^{er} mai 1946, p. 3657. L'article 1^{er} en dispose : « *Tous les pouvoirs particuliers conférés aux commissaires régionaux de la République par un texte législatif ou réglementaire seront exercés, dans leur circonscription, par les préfets* ».

⁵²⁶ Jules Moch, ministre de l'Intérieur, « fut impérieusement obligé, au moment où des barricades se dressaient à Marseille, d'envoyer en Provence un préfet ayant autorité sur tous les pouvoirs civils et militaires de la région », et précisa qu'il fut « *obligé d'improviser dans des circonstances difficiles* », J.O. Déb. Ass. nat., 2^{ème} séance du 18 mars 1948, p. 1916, cité in SAINT-RAPT (P. de), *op. cit.*, p. 162. Ces difficultés sont à l'origine du projet de loi relatif à la création des I.G.A.M.E. (Projet n° 3654, J.O. Déb. Ass. nat., Séance du 5 mars 1948, p. 2296).

Par le décret du 4 mars 1948⁵²⁷ et par la loi du 21 mars de la même année⁵²⁸, huit Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire (I.G.A.M.E.) furent créés⁵²⁹ dans des ressorts calqués sur les régions militaires⁵³⁰. Le ministre de l'Intérieur Jules Moch entendait par cette mesure « rapprocher le ministre des préfets » en transférant aux I.G.A.M.E. une partie des pouvoirs ministériels en matière de maintien de l'ordre⁵³¹. *Ad experimentum*, quatre d'entre eux étaient les préfets des départements chef-lieu des régions militaires et les quatre autres résidaient à Paris.

L'I.G.A.M.E. était conçu comme un « chargé de mission délégué en province pour rétablir l'ordre public »⁵³².

Les textes instituant ces fonctionnaires étaient fort laconiques mais grand soin avait été pris de ne pas donner l'impression de recréer une administration régionale comparable aux préfets régionaux ou aux commissaires régionaux. L'arrêté ministériel du 26 avril 1949⁵³³ portant organisation du ministère de l'Intérieur devait préciser le dispositif initial⁵³⁴.

Le décret du 24 mai 1951⁵³⁵ devait être plus précis encore en donnant une définition véritable de la fonction des I.G.A.M.E. Placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, ils

⁵²⁷ Décret n° 43-376 du 4 mars 1948, *J.O.L.D.*, 5 mars, p. 2296. Article 6 : « Des inspecteurs généraux en mission extraordinaire, peuvent être désignés par décrets pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur et éventuellement du ministre intéressé, parmi les membres des grands corps de l'Etat et les hauts fonctionnaires. Ils sont investis des attributions définies à l'article 1^{er} ci-dessous ». Article 1^{er} §§ 4, 5 et 6 : « Les membres de l'inspection générale peuvent recevoir des lettres de mission signées du Président du Conseil, du ou des ministres intéressés et du ministre de l'Intérieur, étendant leurs attributions à des personnels, services, établissements et institutions relevant d'autres départements que l'Intérieur. « Dans ce dernier cas, leurs rapports sont transmis simultanément aux différents signataires des lettres de mission. « Les inspecteurs généraux peuvent être chargés de l'inspection d'une préfecture ou d'un groupe de préfectures, et, le cas échéant, recevoir par lettre de service particulière du ministre de l'Intérieur, délégation totale ou partielle du pouvoir hiérarchique de celui-ci à l'égard d'un préfet ou d'un groupe de préfets ».

⁵²⁸ Loi n° 48-471, *J.O.L.D.*, 24 mars 1948, p.2876.

⁵²⁹ Avec rang, prérogatives et traitement de préfet hors classe.

⁵³⁰ On trouve un tableau des régions militaires de 1946 ayant servi de circonscription à un I.G.A.M.E. in DOUEIL (P.), *op. cit.*, pp. 69-70. Les décrets n° 210 du 24 février 1962 (*J.O.L.D.*, 25 février 1962, p. 1904) et 739 du 30 juin 1962 (*J.O.L.D.*, 4 juillet 1962, p. 6486) articulèrent ces circonscriptions avec les circonscriptions d'action régionale et les régions de défense. Auparavant, le décret n° 58-279 du 18 mars 1958 (*J.O.L.D.*, 20 mars 1958, p. 2722) avait transféré trois départements d'une « Igamie » à une autre.

⁵³¹ Cité in AMET (J.), *op. cit.*, p. 182. Au cours des débats qui précédèrent l'adoption de la loi, le ministre avait pris soin de préciser que les I.G.A.M.E. ne porteraient pas atteinte aux pouvoirs des préfets.

⁵³² LEMASURIER (J.), « Les Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire », *Rev. adm.*, 1954, pp. 377-382, p. 378.

⁵³³ *J.O.L.D.*, 29 avril 1949.

⁵³⁵ Décret n° 51-611, *J.O.L.D.*, 26 mai 1951, p. 5524.

assuraient la coordination et le contrôle d'un groupe de préfetures et des personnels et services en relevant. Ils étaient chargés « *de la gestion des personnels de la sûreté nationale, des transmissions et du matériel de l'Intérieur, ainsi que de la réunion, de la mise en œuvre et de la gestion des moyens matériels mis à la disposition de ces personnels* ».

Les I.G.A.M.E. furent pendant l'automne 1948 d'efficaces auxiliaires du Gouvernement lors des événements sociaux. Leur action fut cependant très limitée, du fait notamment de leur qualité de délégués du seul ministre de l'Intérieur et de l'inadaptation du cadre géographique des régions militaires, qui a souvent jugé beaucoup trop vaste⁵³⁶.

Ces expériences laissent à voir que, dans les situations difficiles, les Gouvernements ont ressenti la nécessité d'un échelon intermédiaire, pour coordonner les administrations départementales, mais c'est la nécessité de traduire concrètement, sur le territoire, les exigences de la planification nationale qui décidera de la création d'une région administrative pérenne.

C'est assurément une opération très importante et très délicate que de tracer les limites régionales⁵³⁷. Chaque régionaliste s'est essayé à cet art et a proposé sa propre conception de ce que devrait être le découpage régional de la France. Maurice Brun a, en 1938, recensé ainsi une quarantaine de cartes et a insisté sur la difficulté d'un tel travail⁵³⁸.

⁵³⁴ Article 1^{er} I.A : « *Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.) sont chargés: « 1- de coordonner sur le plan régional les mesures de sécurité publique. « 2- d'assurer l'exécution des lettres de service dont ils peuvent être éventuellement munis, en application de l'article 1^{er}, alinéa 6 du décret du 4 mars 1948. « 3- par délégation d'un ou de plusieurs ministres, d'assurer toutes missions d'information et de coordination* ».

⁵³⁶ On trouve cette idée chez AMET (J.), *op. cit.*, p. 183, et DOUEIL (P.), *op. cit.*, p. 71. Pour Jeanne LEMASURIER, les régions militaires « *ne répondent pas aux exigences de la vie administrative* » et, qui plus est, « *par leur tracé, présentent le grave défaut de grouper des régions qui n'appartiennent pas aux mêmes centres urbains. Il est illogique de voir, par exemple, les villes de Rouen et du Havre, dont l'activité est orientée vers Paris, rattachées à la région de Lille et des Ardennes !* », *op. cit.*, p. 382.

⁵³⁷ Vidal de la fonctionnaires a écrit que : « *le problème ne consiste pas à réunir des départements par trois ou quatre dans une marqueterie à peu près symétrique : c'est de biologie, et non de mécanique qu'il s'agit* », (VIDAL de la BLACHE, « Les divisions régionales de la France. Tableau de la géographie de la France », in LAVISSE (E.), *Histoire de France*, t. 1^{er}, Hachette, 1903, 394 p.).

⁵³⁸ BRUN (M.), *op. cit.* : « *Dresser une carte des régions (...) est une opération tellement complexe, qui nécessite le concours de tant de spécialistes, que je me garderai bien de proposer « ma » carte des régions* », p. 249. « *Il faut (...) confronter les cartes de la France vivante ; celles de la répartition de la population, celles des cultures, des industries, des réseaux ferrés, des voies navigables, de la répartition des capitaux, des marchés de l'argent, des marchés de marchandises, des Bourses aux vins, aux grains, aux laines, celles des relations économiques, intellectuelles, celles des écoles d'art et des instituts techniques, des chambres régionales de commerce, d'agriculture et de métiers, celles des académies de province et des sociétés folkloriques, celles des toits, chère à Jean Brunhes, et des chansons (...). Pour assembler ces éléments si variés et dont la complication sera inévitable, il est bien évident qu'il faudra descendre plus bas que l'échelon départemental* », p. 251.

Il faut constater que, paradoxalement, et alors que l'on disposait d'un vivier de propositions sérieuses, lorsque l'on procéda au découpage régional de la France, on ne le fit ni avec la méthode ni avec la minutie requises. La définition des régions en 1941 est marquée du sceau de l'urgence, et a souffert de la division du territoire national en trois zones⁵³⁹. Les entités ainsi créées, qui se rapprochaient de celles proposées par le géographe Vidal de La Blache, étaient appelées à être provisoires, comme le déclarait à Pau, le 20 avril 1941 le Maréchal Pétain : « *Le gouvernement a été amené à constituer des groupements provisoires qui, répondant à une nécessité immédiate, n'engagent nullement l'avenir de la constitution des provinces* »⁵⁴⁰.

En juillet 1958, le Comité central d'Enquêtes déposait ses conclusions qui ont très largement inspiré la réglementation future puisque y était affirmée la nécessité d'harmoniser au plus vite les circonscriptions administratives pluri départementales des services extérieurs de l'Etat et qu'elles en tiraient les conséquences : « *dans le cadre de vingt circonscriptions d'action régionale...il suffirait... que le préfet résidant dans la ville qui en est le principal centre se vit expressément reconnaître les pouvoirs de coordination en recevant notamment les missions dévolues aux I.G.A.M.E.S (...) C'est également dans le cadre de ces circonscriptions que devraient, chaque fois que la nature et les besoins du service le permettent, se regrouper les échelons régionaux ou pluri départementaux des diverses administrations* ».

Le décret du 2 juin 1960⁵⁴¹ a créé vingt-et-une circonscriptions d'administration régionale, où étaient élaborés et appliqués les « programmes d'action régionale » et qui devenaient les circonscriptions d'action de vingt huit administrations supra départementales. La délimitation des circonscriptions d'action régionale fut confiée au Commissariat du Plan et, à l'instar de ce qui s'était produit lors de la définition des régions en 1941, faite en toute hâte et sans grande logique⁵⁴². Fut ainsi créé une circonscription à huit départements alors qu'une autre n'en comptait que deux... Ce découpage, insatisfaisant, semble cependant solidement établi aujourd'hui⁵⁴³, mais il est toujours

⁵³⁹ L'acte dit loi du 19 avril 1941 (précité) définissait le préfet de région, mais pas la région. « *Quant aux régions elles-mêmes, leurs qualités, leurs fonctions et leurs limites ont été fixées puis modifiées par décrets ; elles n'ont jamais fait l'objet d'un travail méthodique* », LESPES (J.), *op. cit.*, p. 55. Maurice BRUN s'est interrogé au sujet des opérations de découpage régional : « *Sur quelles bases ces opérations ont-elles été réalisées ? Aucune indication n'a jamais été donnée sur leurs lignes directrices et il n'existe, à notre connaissance, pas de documents préparatoires explicatifs qui aient été rendus publics. Il est vraisemblable que ces travaux ont dû être effectués au Ministère de l'Intérieur avec toute la rapidité d'une improvisation. En effet, cette délimitation était voulue provisoire puisque au moment même de la mise en vigueur de la réforme régionale une commission spéciale du Conseil national était chargée d'étudier minutieusement un projet d'assises territoriales des futures provinces applicables à un pays qui, par la fin de l'occupation, recouvrerait un statut politique défini et des limites assurées* ».

⁵⁴⁰ Cité in LESPES (J.), *op. cit.*, p. 63

⁵⁴¹ Décret n° 60-516, *J.O.L.D.*, 3 juin 1960, p. 5007.

⁵⁴³ BOURDON (J.) (sous-directeur au ministère de l'Intérieur), « *Pour regrettable que puisse paraître à certains tel ou tel groupement de départements constituant une région, il semble que la situation soit maintenant irréversible* », in « *La région, ses limites, son étendue, son chef-lieu* », *Adm.*, n° 112, 1981.

critiqué, au motif notamment que la circonscription déconcentrée régionale serait trop exiguë⁵⁴⁴.

Un préfet coordonnateur – celui du chef-lieu de la circonscription – et une conférence interdépartementale ont été institués dans chaque circonscription⁵⁴⁵. Le rôle de cet « *embryon d'Etat-major régional* »⁵⁴⁶ était avant tout économique et relatif à l'aménagement du territoire.

C'est le décret n° 64-251 du 14 mars 1964⁵⁴⁷ qui a fait prendre au fait régional son véritable essor⁵⁴⁸. Le préfet de région succédait au préfet coordonnateur⁵⁴⁹ et se voyait confier la mission de mettre en œuvre la politique gouvernementale de développement économique et d'aménagement du territoire. Ainsi est abandonnée la fiction « interdépartementale » comme en témoigne la transformation de la conférence interdépartementale en conférence administrative régionale.

Comme l'a fait remarquer Georges Burdeau, la grande réforme régionale réalisée par la loi du 5 juillet 1972⁵⁵⁰ n'a modifié ni le statut ni le caractère du préfet de région⁵⁵¹. Dix

⁵⁴² Cf. DELION (A.-G.) : « *En ce qui concerne la création des régions, on constate que l'empirisme y a présidé* », in « La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », *A.J.D.A.*, 1964, pp. 260-264, p. 265 ; LARVARON (B.), *op. cit.*, « *La délimitation des "circonscriptions d'action régionale" fut le fruit de travaux hâtifs du commissariat du Plan. Elle fut empirique et l'absence de logique la caractérise plus que tout autre chose (...). Ce découpage – et le terme est à prendre dans son sens le plus fort avec ce qu'il implique de contrainte, de torture presque – n'était, sans doute, pas considéré, par ses auteurs même, comme devant durer et devenir, sur les cartes de l'Europe future, le nouveau visage de la France* », p. 209.

⁵⁴⁴ « *L'Etat a pris conscience qu'il n'y a plus aucune nécessité à coupler son représentant préfectoral et les exécutifs locaux élus. Il lui appartient d'organiser ses circonscriptions en fonction des exigences de la performance administrative et de la perspective européenne. C'est pourquoi l'interrégional avec le groupement de deux préfetures de région constitue des visées réalistes et souhaitables. L'Etat est lié aux besoins de la nation et non aux solidarités traditionnelles et historiques avec les collectivités locales* », BERNARD (P.), « *Le relais régional, base stratégique de l'Etat* », *Adm.*, n° 179, octobre 1998, pp. 20-26, pp. 25-26.

⁵⁴⁵ Circulaire du 20 juin 1960, *J.O.L.D.*, 21 juin 1960, p. 5526, puis Circulaire du 26 janvier 1961, *J.O.L.D.* du 27 janvier 1961, p. 1062.

⁵⁴⁶ MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, thèse droit, 1996, Saint Etienne, préf. Henri Oberdorff, P.U. Aix-Marseille, 1998, 710 p., p. 102.

⁵⁴⁷ *J.O.L.D.*, 20 mars 1964, p. 2589.

⁵⁴⁸ Cf. notamment : DELION (A.-G.), « *La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions* », *A.J.D.A.*, mai 1964, pp. 264-279 et 339-356 ; LAUBADERE (A. de), « *La réforme administrative* », *A.J.D.A.*, mai 1964, pp. 260-264.

⁵⁴⁹ Article 1^{er} du décret : « *Le préfet coordonnateur institué au chef-lieu de chaque circonscription d'action régionale définie par le décret du 2 juin 1960 prend le titre de préfet de la région de (nom de la circonscription d'action régionale)* ».

⁵⁵⁰ Loi n° 72-619, *J.O.L.D.*, 9 juillet 1972, p. 7176.

⁵⁵¹ BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, 3^{ème} éd., L.G.D.J., 1980, t. 2, p. 719 p., p. 483.

ans durant, de 1972 à 1982, le préfet de région a été l'exécutif du conseil régional, alors organe délibérant de l'établissement public régional. Cela était apparu indispensable à plusieurs observateurs⁵⁵². Le transfert de l'exécutif a cependant été décidé et est intervenu dès le 15 avril 1982, soit quatre ans avant l'érection de la région en collectivité territoriale. Le préfet de région, comme le préfet de département, vit ses compétences réduites à celles qu'il exerçait en qualité d'autorité déconcentrée.

L'article 5 de la loi du 6 février 1992⁵⁵³ a assigné comme mission au niveau régional de l'administration déconcentrée de : « *mettre en œuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire* ».

La charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992⁵⁵⁴ a consacré la circonscription régionale comme échelon de coordination et de mise en œuvre des politiques économiques et sociales, nationales et communautaires et comme échelon de coordination pour les politiques intéressant la culture, l'environnement, la ville et l'espace rural.

Pendant longtemps, le préfet de région n'est pas le « *délégué du gouvernement pour la région* » puisque la loi du 5 juillet 1972 n'a pas repris cette expression contenue dans le projet référendaire d'avril 1969⁵⁵⁵. C'est l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1982⁵⁵⁶ qui lui a donné cette qualité.

2- Altération constante et rapide d'un principe artificiellement réaffirmé

Prédite depuis longtemps par les observateurs⁵⁵⁷, la hiérarchisation des fonctions

⁵⁵² Ainsi, en 1942, P. Gay évoquant l'éventualité de la création d'une région pourvue de la personnalité morale écrivait que : « *L'Histoire prouve la nécessité pour l'Etat d'avoir toujours présent, en province, un agent étroitement subordonné, qui fasse sentir son action sur l'ensemble des administrés. Le pouvoir exécutif dans la région ne doit donc pas être fractionné et, à l'exemple du principe posé en l'an VIII (agir est le fait d'un seul), appartenir à un agent unique, représentant direct du gouvernement ; un Gouverneur si l'on adopte le nom de province, un préfet régional si l'on garde celui de région* », p. 74.

⁵⁵³ Loi n° 92-175 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, J.O.L.D., 8 février 1992, p. 2064.

⁵⁵⁴ Décret n° 92-604 portant charte de la déconcentration, J.O.L.D., 4 juillet 1992, p. 8898.

⁵⁵⁵ Article 5, 1^{er} alinéa.

⁵⁵⁶ Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public, J.O.L.D., 11 mai 1982, p. 1337.

⁵⁵⁷ QUINSAC (Ph. de), « Des préfets, mais quels préfets ? », *R.P.P.*, mars 1971, pp. 33-46 : « *Même si l'on s'en tient aux structures actuelles, il semble que l'évolution de la société française, de l'Etat et de l'Administration doive entraîner nécessairement une nouvelle hiérarchisation du corps préfectoral. La tradition consulaire et impériale devenue la tradition républicaine c'est celle du préfet représentant du gouvernement et de l'ensemble des ministres, sans hiérarchie intermédiaire, à l'échelon du département. Or, il faut bien voir que cette conception est mal adaptée à la réalité des choses* », p. 41.

préfectorales régionale et départementale se fait progressivement, par altérations du principe originel. Déjà sous l'Etat français, le principe était qu'hors les domaines de la police et des affaires économiques, les préfets de département restaient sous la seule dépendance du gouvernement. La création de la Province ne devait pas se faire au détriment du département, et la région n'était, comme nous l'avons vu, que la préfiguration de cette Province.

Alors même que les textes qui instaurent le préfet régional étaient « *à peu près muets sur les rapports du préfet régional et des autres préfets, sauf en matière de police et d'économie où des précisions sont apportées sur quelques points de détails* »⁵⁵⁸, la création d'un préfet délégué auprès du préfet régional, chargé d'administrer le département du chef-lieu régional a été interprétée comme faisant franchir au préfet régional un pas dans l'échelle hiérarchique, innovation limitée cependant aux seuls domaines de la police et de l'action économique. Fort de ce constat, et dès 1942, Jacques Lespès prévoyait que le préfet de région deviendrait le « *supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires (préfets compris)* »⁵⁵⁹.

Plusieurs indices ont pu laisser présager d'une telle évolution : la circulaire du 8 avril 1942 donnait au préfet régional le droit de noter les préfets de département, la loi du 11 août 1941⁵⁶⁰ lui conférait le pouvoir de suspendre n'importe quel fonctionnaire de sa région pour des motifs d'ordre public. Mais l'insuffisance des textes destinés à préfigurer l'administration provinciale et les circonstances de guerre firent que de nombreuses difficultés se sont fait jour lorsque les préfets régionaux ont tenté d'exercer leur autorité sur les préfets de départements. Finalement, Pierre Doueil a estimé que « *seuls l'ascendant personnel du préfet régional ou le souci réciproque de bonne entente pouvaient assurer les subordinations nécessaires* »⁵⁶¹.

Alors qu'il avait été placé sous l'autorité du commissaire régional par l'ordonnance du 10 octobre 1945⁵⁶², le préfet n'a pas été placé dans une situation de subordination par

⁵⁵⁸ ROQUEPLO (H.), *op. cit.*, p. 88.

⁵⁵⁹ LESPES (J.), *op. cit.*, p. 61 : « *...petit à petit commence à se dégager de la pratique une institution nouvelle, aboutissement logique de l'expérience commencée le 19 avril 1941 ; en fait sinon en droit, les préfets régionaux se transforment de plus en plus en gouverneurs de provinces* ». L'auteur appelle de ces vœux un changement du titre de ces fonctionnaires, qui ne seront plus des préfets.

⁵⁶⁰ J.O.L.D., 12 août 1941, p. 3365.

⁵⁶¹ DOUEIL (P.), *op. cit.*, p. 26. L'auteur précise qu'« *au gré de leurs conceptions personnelles, de leur caractère ou de la qualité des relations qu'ils entretiennent avec leurs collaborateurs, les préfets régionaux ont usé, dans le domaine de leurs attributions spéciales de façons très différentes de la possibilité de déléguer aux préfets départementaux certains pouvoirs concernant les affaires économiques et de police* », *ibid.* L'auteur mentionne une situation relevée par un rapport de l'inspection générale : « *dans une région de zone occupée, à une époque où le Préfet régional se trouvait être de classe hiérarchique inférieure à celle de deux de ses collègues. Le Préfet régional y prenait grand soin de ne pas adresser à ses collaborateurs des ordres stricts mais leur communiquait des directives personnelles (...)* le Préfet régional se bornait à faire un exposé de ce qui s'était dit à la réunion gouvernementale, exposé sur lequel aucun des quatre préfets départementaux ne demandait d'éclaircissement ou d'explication, de peur d'avoir l'air de solliciter des ordres », p. 26.

rapport au préfet de région. Les observateurs ont pu s'en étonner, et ont généralement pensé que le préfet allait être tôt ou tard placé sous le pouvoir hiérarchique du préfet de région. D'aucuns l'ont regretté, estimant qu'« *il aurait été logique que le modèle que constituent les relations du préfet de département et des sous-préfets d'arrondissement soit reproduit, ou au moins adapté, pour s'appliquer aux relations entre les représentants de l'Etat dans la région et dans les départements* »⁵⁶³.

La circulaire du 26 janvier 1961⁵⁶⁴ spécifiait expressément que : « le département demeure la cellule de base de l'organisation administrative française sur le plan local. La réforme qui vient d'intervenir ne crée aucun échelon administratif nouveau, aucune entité juridique originale s'interposant entre le département et le pouvoir central (...) le préfet coordonnateur ne dispose d'aucune autorité hiérarchique sur les autres préfets participant à la conférence interdépartementale »⁵⁶⁵. Ces Conférences interdépartementales permettaient la participation des préfets à l'élaboration des décisions régionales⁵⁶⁶.

L'exposé des motifs du décret n° 64-251 rappelait fermement que : « *(l)e département est et demeure l'unité administrative de droit commun, le préfet se voit conférer, représentant de tous les ministres, une autorité réelle et directe sur tous les chefs de service en fonction dans le département. Mais, la nécessaire coordination dans le domaine économique conduit à utiliser comme un relais entre le pouvoir central et le département une circonscription...* ». En conséquence de quoi, le décret prévoyait que le préfet de région est « *chargé de contrôler et de coordonner l'activité des services civils et des établissements publics n'ayant pas un caractère national, dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription* »⁵⁶⁷. Les préfets de département ne sont pas concernés par ce pouvoir qui, quoiqu'il en soit, ne saurait s'analyser en un pouvoir hiérarchique. La D.A.T.A.R. et le Ministère de l'Intérieur étaient au moment de la rédaction de ce décret d'accord pour ne pas trop affaiblir les préfets de département, la première

⁵⁶² Dont l'article 3 prévoyait que le commissaire « *stimule, contrôle, oriente et coordonne l'action tant des préfets que des chefs de services régionaux* », et l'article 5 permettait au commissaire de « *substituer, en cas d'urgence ou quand l'ordre public l'exige, par voie d'arrêtés, ses décisions à celles des préfets et des chefs de services régionaux* », à la condition d'en rendre compte au ministre compétent.

⁵⁶³ BRAS (H.), *op. cit.*, p. 536.

⁵⁶⁴ Circulaire précitée.

⁵⁶⁵ Cité in BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, t. 2, *op. cit.*, p. 483.

⁵⁶⁶ Ces conférences réunissaient les préfets et les chefs de services départementaux pour les questions inscrites à l'ordre du jour, auxquels s'ajoutaient les inspecteurs généraux de l'Economie nationale et les fonctionnaires à compétence régionale.

⁵⁶⁷ Article 2 du décret précité. L'article 3 mentionne les exceptions à ce pouvoir : « *l'action éducatrice et les mesures concernant la scolarité, l'administration du personnel, l'organisation, la gestion intérieure et la tutelle des établissements d'enseignement ; l'assiette et le recouvrement des impôts, le paiement des dépenses publiques, les évaluations domaniales et la fixation des conditions financières des opérations de gestion ou d'aliénation des biens de l'Etat ; l'inspection de la législation du travail ; les modalités d'établissement des statistiques* ».

afin de ne pas voir s'ériger en face d'elle un préfet de région trop puissant, le second parce qu'il se faisait le relais des inquiétudes du corps préfectoral⁵⁶⁸.

Si l'article 1^{er} du décret n° 82-390 du 10 mai 1982⁵⁶⁹ confiait au préfet de région la charge des intérêts nationaux, ce n'était que sous réserve du respect des compétences du préfet de département. La circulaire du Premier ministre datée du 12 juillet 1982 et relative à l'application des décrets du 10 mai 1982 a d'ailleurs rappelé en termes dépourvus d'ambiguïté cette absence de lien hiérarchique entre préfet de région et préfets de département : « *les prérogatives du préfet de région s'exercent sous réserve de celles des départements* »⁵⁷⁰.

Dix ans plus tard, le décret du 1^{er} juillet 1992 *portant Charte de la déconcentration*⁵⁷¹ rappelle que le département est la circonscription administrative déconcentrée de droit commun puisqu'il y est qualifié d'échelon de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires⁵⁷².

L'idée a été exprimée qu'en matière d'ordre public, « *il ne peut y avoir (...) d'écran entre le gouvernement et le préfet* »⁵⁷³, ce qui apparaît assez contestable puisque la recherche de l'efficacité dans ce domaine est au nombre des raisons qui ont conduit à la création des préfets régionaux en 1941 et des I.G.A.M.E. en 1948⁵⁷⁴.

Mais aujourd'hui encore, dans deux domaines seulement le préfet de région exerce une certaine forme de pouvoir hiérarchique sur les préfets des départements de sa région : il s'agit du développement économique et social et de l'aménagement du territoire.

S'il est une matière pour laquelle la déconcentration au niveau régional a semblé adaptée à ses promoteurs, c'est bien celle de l'action économique⁵⁷⁵. Dès 1941 en effet, la loi du 19 avril, en même temps qu'elle créait les préfets régionaux, instituait leur responsabilité générale, directe et personnelle dans le domaine de l'action économique,

⁵⁶⁸ Cf. MERLEY (N.), *op. cit.*, p. 103.

⁵⁶⁹ Précité.

⁵⁷⁰ Circulaire *relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales*, J.O.L.D., 23 juillet 1982, p. 2354.

⁵⁷¹ J.O.L.D., 4 juillet 1992, p. 8898.

⁵⁷² Cf. notamment CHAUVIN (Fr.), « Le point sur... le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration », R.F.A.P. n° 63, juillet-septembre 1992, pp. 530-537, p. 530.

⁵⁷³ GAZAGNE (Ph.), « Préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat ? », in C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII...*, *op. cit.*, pp. 155-170 ; p. 159.

⁵⁷⁴ Cf. *supra*.

⁵⁷⁵ J. Lespès voyait dans l'action économique la « véritable origine » et la « raison d'être » de la région, *op. cit.*, p. 56 ; cf. aussi ROQUEPLO (H.), *op. cit.*, p. 107.

son article 1^{er} disposant que : « *des pouvoirs spéciaux en matière économique sont confiés à des préfets régionaux...* »⁵⁷⁶. Le préfet de région a vu ses attributions étendues à la surveillance et à la direction de l'économie toute entière par la loi du 25 août 1941⁵⁷⁷

A la Libération, les commissaires régionaux de la République ont été dans un premier temps calqués sur le modèle des préfets régionaux, et même après la généralisation de leurs compétences par l'ordonnance du 10 octobre 1945, la persistance à leur côté d'un secrétaire général pour les affaires économiques montre l'importance de ce domaine dans les préoccupations des commissaires⁵⁷⁸.

L'instruction du Premier ministre et du ministre de la Réforme administrative du 24 avril 1964 a précisé que l'objet « *essentiel* » du décret n° 64-251 demeure le développement économique, et que la coordination administrative régionale n'en est que « *l'objet secondaire* »⁵⁷⁹. Ce décret disposait quant à lui que le préfet de région dans le domaine du développement économique et de l'aménagement du territoire « *anime et contrôle l'action des préfets des départements de la région, ainsi que celle des chefs de service, des présidents ou directeurs d'établissements publics et de sociétés d'économie mixte dont l'action s'étend sur plusieurs départements de la circonscription et qui n'ont pas un caractère national* ».

Ce qui semble bien être une périphrase pour doter le préfet d'un pouvoir hiérarchique dans ce domaine⁵⁸⁰ se retrouve à l'article 4 du décret du 10 mai 1982 : « Le commissaire de la République de région met en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire de la région. Dans ces domaines, il anime et coordonne l'activité des commissaires de la République des départements de la région ».

⁵⁷⁶ L'article 2 transférait à ces derniers « *toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées ainsi qu'à la fixation de leurs prix* » et l'article 3 prévoyait la création auprès de chacun d'eux d'un « *intendant des affaires économiques* » nommé sur titres par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux finances, dont le statut et les attributions seraient fixées par décret.

⁵⁷⁷ J.O.L.D., 26 août 1941, p. 3599. Déjà, la circulaire adressée aux préfets régionaux le 26 mai 1941 par le vice président du Conseil des ministres, secrétaire d'Etat à l'Intérieur manifestait ce rôle de chef économique.

⁵⁷⁸ Ces secrétaires généraux pour les affaires économiques, continuateurs des intendants des affaires économiques, étaient les délégués permanents des commissaires régionaux auprès des chefs des services régionaux relevant des départements financiers, économiques et sociaux (article 8 de l'Ordonnance du 10 octobre 1945, précitée).

⁵⁷⁹ Décret n° 64-251, J.O.L.D., 26 avril 1964, p. 3701. Citée par DELION (A.-G.), « La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », 3^{ème} partie, *op. cit.*, p. 346.

⁵⁸⁰ DELION (A.-G.) : « *...animer a, du point de vue juridique, gardé son sens étymologique le plus fort (« donner âme ») et signifie donner des directives à des autorités subordonnées. Contrôler, c'est vérifier la conformité des décisions d'exécution avec les directives que l'on a données à une autorité subordonnée, ou qui lui ont été données par une autorité supérieure pour le compte de laquelle on effectue ce contrôle. Animer et contrôler apparaissent ainsi comme deux attributs du pouvoir hiérarchique* », *op. cit.*, p. 347. Souligné par nous.

On a pu considérer le préfet régional comme « le chef économique de la région, chargé de la diriger, de lui donner une impulsion nouvelle, et de renseigner le pouvoir central sur les résultats obtenus »⁵⁸¹. L'article 16-1 du décret n° 64-251 du 14 mars 1964⁵⁸² disposait : « pour assurer l'exercice de ses attributions, le préfet de région donne toutes instructions nécessaires aux préfets des départements de sa circonscription ». L'article 4 du décret du 10 mai 1982⁵⁸³ disposait : « Le commissaire de la République de région met en œuvre la politique du Gouvernement concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire de la région. Dans ces domaines, il anime et coordonne l'activité des commissaires de la République des départements de la région ».

L'article 22 du décret n° 82-389 subordonne la compétence du préfet de département, en matière de mise en œuvre des mesures prises par l'Etat dans le cadre du Plan national, de développement économique et social et d'aménagement du territoire, aux pouvoirs confiés en la matière aux préfets de région. Ceci s'explique par le fait que la région telle qu'on la connaît a été conçue comme instrument d'aménagement du territoire.

L'article 4 de la loi du 6 février 1992⁵⁸⁴ prévoit que « *dans les domaines de développement économique et social et d'aménagement du territoire, les représentants de l'Etat dans les départements prennent des décisions conformes aux orientations qu'ils fixent et lui en rendent compte* ». Cet article est précisé par l'article 15 du décret portant Charte de déconcentration, qui en détaille les modalités en modifiant un grand nombre de dispositions du décret du 10 mai 1982.

Dans ces domaines, dont les pourtours ne sont pas clairement définis, tant il est vrai que les expressions « *développement économique* » et « *aménagement du territoire* » sont incertaines, le préfet de région fixe les orientations après consultation de la conférence administrative régionale (C.A.R.), créée par le décret n° 64-521 du 14 mars 1964⁵⁸⁵. Cette conférence, conçue comme devant être « *une instance de consultation, de prospection et d'évaluation* »⁵⁸⁶ est réunie par le préfet de région sous sa présidence. Y sont conviés les préfets de département, le secrétaire général du département chef-lieu de la région, le trésorier payeur général de la région, et, pour les affaires relevant de leur compétence, les chefs ou responsables des services déconcentrés de l'Etat dans la région⁵⁸⁷. Le préfet de région reste maître de la convoquer dans la forme qui lui convient. Il peut notamment la convoquer en formation restreinte⁵⁸⁸.

⁵⁸¹ ROQUEPLO (H.), *op. cit.*, p. 108.

⁵⁸² Décret précité.

⁵⁸³ Décret précité.

⁵⁸⁴ Loi d'orientation n° 92-125 *relative à l'administration territoriale de la République*, J.O.L.D., 8 février 1992, p. 2064.

⁵⁸⁵ Précité.

⁵⁸⁶ Article 33 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 précité.

Madame Annie Cudennec a estimé que c'est « *au sein de la C.A.R. que s'élabore le consensus essentiel pour assurer l'unité de la région. En ce sens, le rôle de la C.A.R. dépasse largement le simple avis qu'elle est tenue de fournir au préfet de région* »⁵⁸⁹. Cette analyse est confortée par l'appréciation du préfet Jean-Pierre Duport qui voit dans la conférence administrative régionale « *un forum au sens romain du terme : elle est, pleinement, le lieu de la définition des priorités régionales de l'Etat* »⁵⁹⁰.

Les préfets de département devront alors s'assurer de la conformité de leurs décisions avec lesdites orientations et en rendre compte aux préfets de région. Le simple pouvoir de coordination prévu par le décret du 10 mai 1982 est donc bien abandonné au bénéfice d'un véritable pouvoir de direction.

Dans les autres domaines de son action, notamment dans ceux de l'action culturelle, de l'environnement, de la politique de la ville ou de l'espace rural, le préfet de région ne se voit pas confié un tel pouvoir de direction, mais un pouvoir d'animation et de coordination⁵⁹¹. Ce pouvoir s'exerce surtout au sein de la conférence administrative régionale⁵⁹².

L'évolution des relations entre préfets de région et préfets de département est telle cependant que Monsieur Jean-François Auby a parlé de l'« *autorité quasi-hiérarchique* » du préfet de région sur le préfet de département⁵⁹³ et a estimé que « *ceux qui (...) parlaient de sous-préfecturation des préfets de département (...) annonçaient une évolution qui prend aujourd'hui tout son effet* », notamment du fait de l'évolution « *qui transfère au bénéficiaire (des préfets de région) la part la plus dynamique de la gestion des affaires déconcentrées de l'Etat (planification, investissements, action économique)* »⁵⁹⁴.

Dans le même sens, Monsieur M. Bourjol a estimé que les dispositions de la loi du 6 février 1992 « *réalisent une nouvelle étape vers la sous-préfecturation des préfets de*

⁵⁸⁷ L'article 32 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 (modifié par le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992) précise que « *Le préfet de région peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux de la conférence administrative régionale pour les affaires relevant de leur compétence. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue* ».

⁵⁸⁸ Article 33 *in fine* du décret du 10 mai 1982 précité : « *Elle peut être réunie, à l'initiative du préfet de région et dans une composition restreinte qu'il détermine en fonction de l'ordre du jour, pour examiner les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat à vocation régionale en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en œuvre d'actions communes* ».

⁵⁸⁹ CUDENNEC (A.), *op. cit.*, pp. 149-150.

⁵⁹⁰ DUPORT (J.-P.), « Etat de la région, et région de l'Etat », *Adm.*, « L'Etat en région », n° 179, octobre 1998, p. 72.

⁵⁹¹ Article 5 de la loi du 6 février 1992 repris par l'article 3 de la Charte de la déconcentration précitée.

⁵⁹² Cf. notamment CUDENNEC (A.), « La conférence administrative régionale : instrument majeur de la cohésion régionale », *Rev. adm.*, n° 260, 1991, pp. 148-153, p. 148. MALGORN (B.), « Les C.A.R. : fonctionnement, buts, limites », *Adm.*, « L'Etat en région », n° 179, octobre 1998, p. 61.

⁵⁹⁴ AUBY (J.-Fr.), « Faut-il supprimer les sous-préfets ? », *op. cit.*, p. 823.

*département et la dissociation des fonctions de préfet de département chef-lieu et de préfet de région »*⁵⁹⁵.

La reconnaissance d'une hiérarchie entre préfet de région et préfets serait de nature à porter atteinte à l'unité du corps des préfets⁵⁹⁶, à laquelle les préfets, de région comme de département sont très attachés, ce qui les conduit à être très majoritairement départementalistes⁵⁹⁷.

Nous sommes d'avis que dans ce domaine encore, il serait présomptueux de tenter de donner de la réalité une image unique. La personnalité des fonctionnaires en présence joue un rôle considérable et intervient une quantité de facteurs⁵⁹⁸.

Les prérogatives du préfet de région ont encore été accrues au détriment du préfet de département par le décret du 20 octobre 1999, dont l'article 5-1 confie au préfet de région un pouvoir en matière d'organisation des services déconcentrés de l'Etat dans la région⁵⁹⁹. Le préfet de région peut aussi « *fixer, après consultation de l'ensemble des chefs de service déconcentrés de l'Etat dans la région, les moyens affectés à des actions communes à plusieurs de ces préfets) de départements dans une situation de subordination croissante vis-à- services* »⁶⁰⁰, désigner un chef de projet, « *chargé*

⁵⁹³ AUBY(J.-Fr.), « La loi du 6 février 1992 et l'administration d'Etat », *R.F.D.A.*, 1993, pp. 234-238, p. 237. Selon l'auteur, « *si l'on se réfère à la précédente définition des pouvoirs des préfets de région, l'élargissement de leurs compétences tient à deux faits. En premier lieu à l'identification de leur responsabilité directe dans des domaines nouveaux : la ville, l'espace rural, l'environnement, la culture. L'énumération de ces domaines d'action, même si on pouvait en retrouver une part implicite dans la précédente définition des compétences des préfets de région, marque bien la volonté de faire des préfets de région les maîtres d'œuvre des politiques les plus novatrices de l'Etat. En second lieu à l'affirmation plus nette d'une autorité des préfets de région sur les préfets de département dans les domaines du développement économique et social de l'aménagement du territoire, avec la référence aux politiques communautaires en ces domaines. Le fait que les pouvoirs des préfets de région soient redéfinis et que ceux des préfets de département ne le soient pas est significatif. Les préfets de région ont désormais une autorité quasi-hiérarchique sur les préfets de département, même si ces derniers gardent d'importantes zones de compétences exclusives (tout ce qui relève de la police administrative et du contrôle des collectivités territoriales). En cette matière, la loi concrétise un état de fait mais préfigure également des évolutions encore plus impératives* », p. 237.

⁵⁹⁵ BOURJOL (M.), « La réforme de l'administration territoriale. Commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992 », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp. 140-152, p. 140.

⁵⁹⁶ Cf. LORIT (J.-Fr.), « Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité ? », *op. cit.*, p. 32.

⁵⁹⁷ Cf. les très nombreux témoignages à ce sujet dans la revue *Administration*, notamment celui de M. Paul Bernard, qui affirmait que les préfets de région sont très attentifs à l'autorité de leurs collègues de département, « *c'est pourquoi le préfet de région agit au 2^{ème} degré : il évite de déresponsabiliser et de démotiver l'échelon départemental* », in « Le relais régional, base stratégique de l'Etat », *op. cit.*, p. 22.

⁵⁹⁸ Par exemple, l'ancienneté dans le poste des fonctionnaires intéressés, la proximité entre eux, les caractéristiques de la région...

⁵⁹⁹ Décret n° 99-896, *J.O.L.D.*, 23 octobre 1999, p. 15874. Article 2 créant un article 5-1 du décret du 10 mai 1982 : « *Le préfet de région arrête, conformément aux orientations définies conjointement par les ministres intéressés et le ministre chargé de la réforme de l'Etat, et après avoir recueilli les propositions des chefs des services déconcentrés de l'Etat dans la région* ».

d'animer et de coordonner l'action » de services relevant d'un même échelon territorial dans la région concourant à la mise en œuvre d'une même politique⁶⁰¹.

On a pu soutenir que le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution tel que rédigé en 1958 interdisait l'établissement d'une hiérarchie entre préfet de région et préfet de département et que ce serait pour cela que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 aurait mis un terme à cette interdiction, en substituant à l'ancien article 72 alinéa 3 un article 72 alinéa 6.

Cette révision aurait permis l'adoption du décret du 29 avril 2004⁶⁰² dont l'article 2 dispose : « *Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région. A ce titre, il fixe des orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans la région (alinéa 1^{er}). Il anime et coordonne l'action des préfets de département (alinéa 2)* ».

Se trouve ainsi incontestablement encore renforcé l'ascendant du préfet de région sur le préfet de département, au point que l'on a parfois un peu vite estimé qu'était enfin instauré un vrai pouvoir hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département. La présentation qui en fut faite à l'issue du Conseil des ministres du 29 janvier 2004 explique sans doute partiellement cette lecture un peu rapide du décret⁶⁰³.

On ne peut cependant pas affirmer que l'animation et la coordination suffisent à constituer un pouvoir hiérarchique que Monsieur René Chapus a défini comme suit : « *Le pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant des mesures qui sont de trois sortes : elle peut lui adresser des instructions ; annuler ses décisions ; et aussi les réformer* »⁶⁰⁴. Le préfet de région devient simplement le véritable « *responsable de la cohérence de l'action régionale de l'Etat* »⁶⁰⁵.

Ce décret d'avril 2004 s'inscrit donc indéniablement dans un mouvement ancien et continu et procède au renforcement d'une tendance que l'on trouvait déjà dans les décrets du 20 octobre 1999⁶⁰⁶, mais il n'est pas pour autant un aboutissement : le pouvoir

⁶⁰⁰ Article 16-1 du décret du 10 mai 1982 modifié.

⁶⁰¹ Article 16-2 de ce même décret.

⁶⁰² Décret n° 2004-374 J.O.L.D., 30 avril 2004, p. 7755, rect. J.O.L.D., 8 juin 2004, p. 10126.

⁶⁰³ Cf. par exemple, CORNUDET (C.), « L'Etat bouleverse son organisation dans les régions », *Les Echos*, 29 janvier 2004. On y lit que l'Etat donne « *au préfet de région un vrai pouvoir de tutelle sur les préfets de départements* ».

⁶⁰⁴ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, p. 395.

⁶⁰⁵ ROUAULT (M.-Chr.), « Du renforcement des pouvoirs des préfets de région et de département », *J.C.P. A*, 2004, n° 30, n° 1488, pp. 1023-1026, p. 1025. L'auteur précise : « *Les compétences du préfet de région (...) sont accrues. Outre le pouvoir de direction qu'il exerce sur les services à compétence régionale, directions de l'équipement ou de l'action sanitaire et sociale notamment, il acquiert un rôle de coordination et d'animation de l'action des préfets de département, sans avoir cependant sur eux autorité hiérarchique* », p. 1025.

hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département, dont l'établissement est prophétisé depuis longtemps, n'est toujours pas créé.

Il revient, aux termes de l'article 5 de ce décret, au préfet de région d'élaborer un projet d'action stratégique de l'Etat. Pour ce faire, il doit saisir le comité d'action régionale, organe substitué par le décret à la conférence administrative régionale.

Le préfet de département, pour sa part, lorsqu'il arrête, après consultation du collège des chefs de service, le projet d'action stratégique de l'Etat dans le département, doit veiller à s'inscrire dans le cadre défini par le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région⁶⁰⁷.

Le comité d'action régionale « est composé des préfets de département, des chefs des pôles régionaux de l'Etat, du secrétaire général pour les affaires régionales, du secrétaire général placé auprès du préfet du département où est le chef-lieu de la région et du trésorier payeur régional de région »⁶⁰⁸, auxquels s'ajoutent, à l'initiative du préfet de région et en tant que de besoin, les chefs ou responsables des services déconcentrés dans la région, les chefs de juridiction, ou toute personne qualifiée. Ce comité assiste le préfet de région, se prononce sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans la région⁶⁰⁹.

B – Les restes du principe

Singulièrement altéré, le principe de non subordination du préfet de département au préfet de région demeure, comme en témoignent le maintien du cumul des qualités de préfet de région et de préfet du département dans lequel se trouve le chef-lieu régional (1), et le soin que l'on a pris de ne pas créer au niveau régional d'administration étoffée (2).

1 – Le cumul des qualités de préfet de région et de préfet de département

Le préfet de région est préfet du département dans lequel se trouve la ville chef-lieu de région.

Ce cumul a été très tôt critiqué. On lit par exemple dans une thèse soutenue le 12 février 1944 : « *Il sera toujours regrettable que le préfet régional soit un préfet départemental ; il devrait être essentiellement différent du préfet de son siège* ». L'auteur, après avoir évoqué la multiplicité des attributions du préfet de département, conclut en estimant qu'« *(u)n seul homme même doué d'une très forte capacité de travail, ne pourrait mener de front ce travail d'administration minutieuse et trouver le temps nécessaire aux réflexions que nécessitent tous les services de police et économique (sic) de la région* »

⁶⁰⁶ Décrets n° 99-895 et n° 99-896 modifiant le décret n° 82-390 du 10 mai 1982, *J.O.L.D.*, 23 octobre 1999, p. 15874.

⁶⁰⁷ Article 12 du décret n° 2004-374 précité.

⁶⁰⁸ Article 35 du décret n° 2004-374 précité.

⁶⁰⁹ Articles 36 et 37 du même texte.

⁶¹⁰ . Le Gouvernement avait entendu améliorer cette situation en procédant à la création, par le décret du 28 février 1942, d'un préfet délégué, chargé d'administrer « *le département du siège de la région par délégation du préfet régional, et sous l'autorité directe de celui-ci* ». Le préfet régional déterminait par arrêté l'étendue des attributions et des pouvoirs de tutelle qu'il entendait conférer au préfet délégué. Cet arrêté devait être transmis au ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur. Ce décret fut à l'origine de situations très variables d'une région à l'autre.

C'est dans la région de Laon que le préfet de région a le plus clairement manifesté son désir de confier l'ensemble des affaires départementales au préfet délégué, allant même jusqu'à quitter symboliquement la ville de Laon pour s'installer à Saint-Quentin où il a installé sa préfecture régionale. Il fit savoir qu'il abandonnait toute attache directe avec le département de l'Aisne, et qu'il refuserait toute communication relative à ce seul département ⁶¹¹ . Dans les autres régions, les situations furent très diverses, allant de la quasi indifférence du préfet régional pour le département chef-lieu, à l'engagement personnel du préfet régional dans « son » département, dont il voulait faire un « département témoin » ou « pilote ». Parfois, le préfet délégué s'est retrouvé dans une situation somme toute très proche de celle du secrétaire général de préfecture, ce dernier voyant ses prérogatives rognées en conséquence.

Ce dédoublement entre les fonctions de préfet de région et de préfet du département dans lequel se trouve le chef-lieu de région, dont nous avons dit qu'il avait été critiqué dès l'origine à l'occasion de l'expérience des préfets régionaux, fut pourtant maintenu par les politiques de régionalisation ultérieures.

Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} alinéa 2 du 14 mars 1964 ⁶¹² , repris par le 2^{ème} alinéa de l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1982 ⁶¹³ , le préfet de région cumule cette qualité avec celle de préfet du département dans lequel se trouve le chef-lieu régional. Mais dès le 14 mai de cette même année 1964, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative estimait que « *vraisemblablement d'ici peu de temps, le préfet de région ne sera chargé que de cette seule mission* » ⁶¹⁴ .

Ce cumul s'est pourtant perpétué pendant plus de quarante ans.

Il faut dire que les motivations qui pouvaient justifier un *statu quo* étaient fortes : l'Etat avait d'abord le souci de ne pas trop personnaliser la région, mais aussi celui d'assurer au

⁶¹⁰ ROQUEPLO (H.), *op. cit.*, pp. 88 et 92.

⁶¹¹ Cf. DOUEIL (P.), *op. cit.*, p. 27.

⁶¹² Le préfet de région est « *le préfet du département où se trouve le chef-lieu de cette circonscription* », Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 *relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale*, précité.

⁶¹³ Article 1^{er} al. 2 du Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 précité : « *Il (le préfet de région) est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région* ».

⁶¹⁴ *Le Monde*, 14 mai 1964, cité in BAGUENARD (J.), « L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972) », *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1487, p. 1426.

préfet de région l'appui solide des services de la préfecture du département chef-lieu, afin sans doute d'éviter d'avoir à doter le niveau régional d'une coûteuse administration. Alors que cette administration préfectorale régionale en était à ses balbutiements, il y eut peut être aussi l'idée selon laquelle « *les attributions régionales n'exigeraient pas un responsable à plein temps* »⁶¹⁵. Enfin, ce dédoublement serait apparu comme l'« *assurance de l'absence de double échelon* »⁶¹⁶.

Les critiques ne se turent point, et un certain nombre d'observateurs ont soutenu qu'il était souhaitable qu'un tel dédoublement disparaisse⁶¹⁷. Lors de la création du préfet de la région parisienne par le décret du 10 août 1966, le Premier ministre Georges Pompidou avait laissé entendre que la formule du préfet de région sans département propre pourrait être généralisée⁶¹⁸. Six ans plus tard, le même, devenu Président de la République, dans le discours qu'il prononça à Nancy en avril 1972, se demandait s'il ne conviendrait pas « *de repenser, un jour, la fonction de préfet de région et sans doute de la séparer de toute responsabilité gouvernementale* »⁶¹⁹. Le chef de l'Etat poursuivait en constatant que l'un des reproches faits à ce cumul était que les fonctions du préfet de région en font un arbitre, et que, « *dans la mesure où il conserve la responsabilité d'un département, il est, en même temps juge et partie* » avant que de conclure en affirmant : « *Il est indispensable que ces deux fonctions soient dissociées* »⁶²⁰. La loi du 7 juillet de la même année⁶²¹ n'en fit cependant rien⁶²².

⁶¹⁵ DELION (A.-G.) « La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », 3^{ème} partie : la réforme des services de l'Etat dans les régions, *A.J.D.A.*, juin 1964, pp. 339-356, p. 347. MOSSER (M.), évoquant le préfet de région, écrit : « *De deux choses l'une : ou bien il fait bien son travail de préfet de région et il lui reste peu de temps pour s'occuper d'un département dont l'importance dépasse pourtant la moyenne. Ou bien il fait son travail de préfet de département et il ne peut remplir sa mission de préfet de région dans la meilleure des hypothèses qu'à mi-temps* », *op. cit.*, p. 108.

⁶¹⁶ GAZAGNES (Ph.), « Préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat ? », *op. cit.*, p. 160. L'auteur affirme que : « *Toutes les bonnes raisons sont mises en avant, la seule qui en soit le cristal, c'est la confiance entre le pouvoir exécutif et le préfet en ligne directe, sans intermédiaire ni obstacles, pour assurer l'ordre public* », p. 160.

⁶¹⁷ Ainsi Jacques BAGUENARD écrivait-il en 1972: « *Depuis son institution, le préfet de région est en même temps préfet du département chef-lieu. Le cumul de fonctions ne peut se perpétuer* », in « L'organisation régionale », *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1487, p. 1425.

⁶¹⁸ HOURTICQ (J.), « La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions », *Rev. adm.*, 1972, pp. 635-639, p. 639.

⁶¹⁹ Cité in BAGUENARD (J.), *op. cit.*, p. 1426.

⁶²⁰ BAGUENARD (J.), *op. cit.*, p. 1426.

⁶²¹ Loi précitée.

⁶²² Le Conseiller d'Etat Jean Hourticq a vu là la preuve d'une « prudente sagesse », la création d'un préfet de région sans département propre pouvant permettre « *la résurrection des Intendants d'Ancien Régime* », HOURTICQ (J.), « La loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions », *op. cit.*, p. 639.

Réclamée par certains lors de la discussion de la loi du 6 février 1992, au motif que le préfet de région voyait son rôle interministériel et ses prérogatives augmenter⁶²³, la dissociation des qualités de préfet de région et de préfet de département a été écartée afin d'éviter d'une part, la création, onéreuse, d'un échelon administratif supplémentaire et d'autre part, la modification de la fixation des limites actuelles des régions⁶²⁴. Les préfets ont pu, à cette occasion, et par la voix du Président de l'Association des membres du corps préfectoral d'alors, Monsieur Paul Bernard, rappeler leur hostilité à cette dissociation, qui, selon eux, serait de nature à altérer la nature de leur corps⁶²⁵.

Même s'il faut se garder de croire que les situations locales sont identiques⁶²⁶, on peut estimer que, dans l'ensemble, les préfets de région ont d'ailleurs pris soin de ne pas démotiver leurs collègues préfets de département par des actions directes et qu'ils semblent agir au « *second degré* »⁶²⁷.

Symboliquement, le protocole de la République, révisé en 1989 puis en 1995⁶²⁸, ne prévoit que les seules situations de Paris et des départements comme lieux de cérémonies publiques, et en Province, le primat protocolaire est réservé au préfet de département. Le préfet de région ne porte l'uniforme que dans le seul département confié à son administration.

En 2000, la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par le Sénateur Pierre Mauroy, faisait à son tour la proposition suivante : « *Il sera mis fin à l'actuelle confusion des fonctions entre préfet de département et de région* »⁶²⁹.

⁶²³ Cf. ROSSINOT (A.), Parti Radical Valoisien, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 25 mars 1991, p. 348 ; BALLIGAND (J.-P.), Parti Socialiste, VASSEUR (Ph.), Parti Républicain *J.O. Déb. Ass. nat.* 28 novembre 1991, p. 6757 ; *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République*, par Ch. PIERRET, A.N., annexe au P.V. de la séance du 20 novembre 1990, n° 1888.

⁶²⁴ L'amendement n° 556 prévoyant que soient incompatibles les fonctions de préfet de région et de préfet de département a été écarté en mars 1991 (*J.O. Déb. Ass. nat.*, 26 mars 1991).

⁶²⁵ In PIERRET (Ch.), *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République*, *op. cit.* p. 80. M. Paul BERNARD concède cependant que le préfet de région pourrait être, dans les régions les plus importantes, assisté par un préfet adjoint chargé du département chef-lieu. Ce faisant, il reprend une idée ancienne (cf. notamment GROSHENS (J.-Cl.), « Les problèmes actuels de l'administration locale en France », *Rev. adm.*, 1967, pp. 377-387, p. 380).

⁶²⁶ Cf. BRAS (H.), *op. cit.* : « *Il ne semble pas qu'il soit possible de réduire les relations entre les différents membres du corps préfectoral à un modèle unique. En réalité, des facteurs très différents conduisent à ce qu'existent des rapports plus ou moins denses entre le préfet de région et les préfets du (sic) département. (...) Cette typologie varie selon les personnalité intéressées, selon leur ancienneté dans le poste, selon les circonstances locales, qui font de la circonscription un endroit paisible ou au contraire problématique et selon l'importance accordée à la région, au département (...) par une personnalité politique de premier plan, qu'elle soit membre ou non du gouvernement* », p. 541.

⁶²⁷ « *Le préfet de région agit au second degré : il évite de déresponsabiliser et de démotiver l'échelon départemental* », BERNARD (P.), « Le relais régional, base stratégique de l'Etat », *op. cit.*, p. 22.

⁶²⁸ Décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995 *relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires*, précité.

2 – Le soin de ne pas créer au niveau régional d'administration étoffée.

Présentant ce qu'étaient appelé à devenir les Provinces, le Maréchal Pétain avait déjà déclaré que : « *(l)e Gouverneur devra (...) regrouper autour de lui non pas des services administratifs mais des collaborateurs peu nombreux, et de qualité, dégagés des soucis bureaucratiques, ayant le goût des responsabilités, l'esprit d'équipe et le sens profond de l'intérêt général* »⁶³⁰.

Aujourd'hui encore, le niveau régional de l'administration préfectorale demeure très peu développé, il n'y a pas véritablement de préfecture de région⁶³¹, mais seulement un secrétariat général pour l'administration régionale, successeur depuis le décret du 1^{er} avril 1994 des missions régionales. Cette administration légère se compose de quelques chargés de mission, fonctionnaires de catégorie A, à temps plein ou partiel, qui sont « mis à disposition », d'un service d'études, d'un service administratif, composé de personnels du cadre national des préfectures.

Le Secrétaire général aux Affaires régionales (S.G.A.R.) est nommé par le Premier ministre.

Cependant le décret du 29 avril 2004⁶³² semble être inspiré par un désir d'étoffer l'administration préfectorale au niveau régional et de rationaliser son organisation.

Section 2 – D'un dédoublement à l'autre ?

Lorsque le préfet a, en 1982, perdu la qualité d'exécutif départemental, cela a été salué comme la fin du « dédoublement fonctionnel » qui le caractérisait. On estimait que la situation de ce fonctionnaire s'en trouvait clarifiée, puisque - enfin - lui seraient ainsi épargnés les conflits d'intérêts entre les deux personnes morales de droit public qu'il représentait.

Cependant, l'importance toujours croissante des instances européennes dans notre droit conduisent certains observateurs avisés à se poser la question de savoir si l'on ne voit pas naître un nouveau dédoublement fonctionnel, le préfet n'étant plus écartelé entre le département et l'Etat (§1^{er}), mais entre l'Etat et l'Europe (§2).

§ 1^{ER} – LE PRÉFET, AUTORITÉ SEULEMENT DÉCONCENTRÉE

⁶²⁹ *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, La Doc. fr., (Rapports officiels), 2000, 137 p., p. 8.

⁶³⁰ Message de Philippe Pétain, Maréchal de France, chef de l'Etat, à M. Romieu, président de la commission de réorganisation administrative, cité in GAY (P.), *op. cit.*, p. 81.

⁶³¹ M. Ph. Gazagnes estime que « *Les compétences et les moyens de l'action régionale de l'Etat sont limités* » et qu'e, de ce fait, « *il n'y a aucun risque d'embryon d'une préfecture de région : cela reste au mieux un échelon de mission* », GAZAGNES (Ph.), « *Préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat ?* », *op. cit.*, p. 162.

⁶³² Décret précité.

On peut ainsi estimer aujourd'hui, mais cela peut être contesté, que la disposition la plus importante de la loi du 2 mars 1982 est bien le transfert de l'exécutif départemental. S'il semble exagéré de considérer avec Gaston Defferre, alors ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, que ce transfert a été « le grand tournant du droit public français »⁶³³, une partie substantielle de la doctrine a pu saluer cette réforme comme étant une innovation majeure⁶³⁴.

Peu de mots sont nécessaires au législateur pour réaliser une révolution.

Les articles 25 et 31⁶³⁵ de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, en disposant pour le premier que « le président du conseil général est l'organe exécutif du département » et pour l'autre que : « le président du conseil général est seul chargé de l'administration », ont transféré la qualité d'exécutif départemental d'une autorité déconcentrée, nommée en Conseil des ministres, à une autorité décentralisée, élue au suffrage universel indirect.

Ceci peut s'analyser comme le succès récent et facile d'une revendication ancienne mais controversée (A), qui n'a pas produit les effets escomptés, ou annoncés, en 1982⁶³⁶ (B).

A – Le succès récent et consensuel d'une revendication ancienne et combattue.

Il est très surprenant de voir une revendication autour de laquelle se sont cristallisées des positions politiques et doctrinales très tranchées (1) aboutir à une réforme presque consensuelle (2).

1 – Une revendication ancienne et combattue

Dès 1848, le jurisconsulte Béchard, convaincu de ce que « le droit des habitants d'administrer par des mandataires élus leurs intérêts est un droit primordial, naturel, imprescriptible, et que le droit de l'Etat se borne à l'administration des intérêts généraux et à la surveillance des empiètements que les administrations locales pourraient se permettre sur la politique de l'administration générale », a déposé sur le bureau de

⁶³³ Assemblée nationale, Séance du 27 juillet 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 28 juillet 1981, p. 320.

⁶³⁴ PEISER (G.) voit là une « coupure nette avec les périodes précédentes, et non pas une simple évolution » (« Le Président du Conseil général d'hier à aujourd'hui », in *Le Département*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 487 et ss., p. 487) ; AUBY (J.-M.) affirme qu'il s'agit d' « une modification majeure apportée par la loi aux institutions départementale », in « La nouvelle organisation départementale », *A.J.D.A.*, 20 mai 1982, pp. 331-338, p. 335 ; ROSSELOT (J.), après avoir estimé que la prétendue suppression de la tutelle est d'une « portée pratique réduite », affirme qu' « en revanche, la réforme est d'une vaste ampleur en ce qu'elle transfère le pouvoir exécutif des départements et des régions », in « La réforme de décentralisation : la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 », *Rev. adm.*, 1982 n° 208, pp. 369-381, p. 369.

⁶³⁵ Codifiés sous L. 3221-1 à L. 3221-4 du Code général de collectivités territoriales

⁶³⁶ Il y a parfois loin du discours relatif à une réforme aux effets qu'elle produit.

l'Assemblée constituante une proposition tendant à permettre la gestion par les élus de tous les intérêts locaux ; aux agents du pouvoir central ne seraient revenues que les questions d'intérêt général. Mais il ne fut pas suivi ⁶³⁷.

Le légitimiste Claude-Marie Raudot a, avec une belle constance, plaidé, notamment dans les colonnes du *Correspondant*, pendant toute sa carrière politique, en faveur du retrait au préfet de la gestion des intérêts départementaux. Il a déposé à cet effet deux propositions de lois, en 1848 et 1871, toutes deux rejetées. Membre de la Commission de décentralisation réunie par Emile Ollivier ⁶³⁸, vice-président de la sous-commission départementale ⁶³⁹, il défendit avec conviction et talent cette cause, mais ne fut pas suivi par les autres commissaires, qui préférèrent proposer le maintien d'un préfet nommé par le gouvernement et chargé des affaires départementales comme nationales dans sa circonscription.

Lors même de la discussion de la loi de 1871, la commission de décentralisation présidée par Moulin ⁶⁴⁰, a dû examiner les propositions de loi de Magnin et Bethmont, Raudot, et Savary. Son rapporteur, Waddington, déclarait : « éclairés par le triste exemple du passé, nous ne pouvions songer à maintenir entre les mains du préfet le pouvoir exorbitant que lui confère sa double qualité de représentant du pouvoir central et d'administrateur du département (...) Nous avons cherché à séparer aussi complètement que possible la gestion des affaires départementales de celle des affaires de l'Etat... » ⁶⁴¹. Mais des intentions très libérales de certains membres de la commission, on ne devait plus guère trouver trace dans le texte adopté par le Parlement le 10 août 1871. La commission s'est inspirée de la législation belge ; le préfet est l'organe exécutif départemental, même si son action est placée sous le contrôle de la commission départementale. Hauriou, commentant la loi, devait dire qu'elle assure une « mainmise énergique de l'Etat sur le département et une autonomie de celui-ci bien moindre que celle des communes qui élisent leur maire » ⁶⁴².

Par la suite, quelques propositions de lois ont été déposées, qui prévoyaient de confier l'exécutif à un élu, mais elles furent toutes rejetées. Signalons parmi elles la proposition de Bonnevey, Roche, Benoist et de vingt-huit autres députés, déposée le 19 janvier 1910 sur le bureau de la Chambre, proposant la création d'un « administrateur départemental » élu par le Conseil général ⁶⁴³.

⁶³⁷ BASDEVANT-GAUDEMET (B.), *La commission de décentralisation de 1870*, P.U.F. (coll. « Travaux de recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris », 1973, 157 p., p. 19).

⁶³⁸ Alors chef du Gouvernement.

⁶³⁹ Présidée par DROUIN de LUYS, qui, affaibli par la maladie, n'exerça pas effectivement la présidence, la laissant de fait à RAUDOT.

⁶⁴⁰ Cette commission s'est grandement fondée sur les travaux de la Commission mise en place par Emile Ollivier. Cf. notamment CAPORAL (St.), *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Hachette (coll. « HU droit »), 2005, 256 p., p. 127.

⁶⁴¹ *Documents parlementaires, Annexe n° 370*, Séance du 14 juin 1871. Rapport de la discussion sur la loi du 10 août 1871.

Le Constituant de 1946 avait prévu le transfert de l'exécutif départemental, l'article 116 du projet de Constitution du 19 avril 1946, devenu alinéa 2 de l'article 87 de la Constitution du 27 octobre disposant : « L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou président ». Mais l'article 89 de la Constitution renvoyait l'application de ces dispositions à des lois organiques, qui ne furent jamais votées. A l'initiative d'Edouard Herriot, alors président de l'Association des Maires de France, et farouchement hostile à ce que l'on remette l'exécutif départemental entre les mains d'un élu⁶⁴⁴, un régime transitoire fut organisé à l'article 105 de la Constitution, qui disposait que « *les actes accomplis par le préfet en sa qualité de représentant du département sont exécutés par lui sous le contrôle permanent de l'assemblée départementale* ».

Le régime ainsi aménagé a semblé convenir aux gouvernements de la IV^{ème} République, qui n'ont pas fait preuve de beaucoup de zèle pour donner application à l'article 87 de la Constitution. Ainsi, le gouvernement de Paul Ramadier ne manifesta aucune hâte : le 22 mai 1947 seulement, le ministre de l'Intérieur Edouard Depreux, déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de décentralisation. Ce texte ne fut inscrit à l'ordre du jour de la chambre que le 17 février... 1949. Le nouveau ministre de l'Intérieur Jules Moch, qui malgré son appartenance à la S.F.I.O. ne cachait pas son hostilité au projet de loi, le combattit, de telle sorte qu'il fut renvoyé en commission, d'où il n'est jamais plus ressorti⁶⁴⁵.

On comprend que le Monsieur Gustave Peiser ait pu estimer qu'« à aucun moment il ne fut question (...) de mettre réellement en œuvre la disposition transférant le pouvoir exécutif au président du Conseil général »⁶⁴⁶. Monsieur Roland Drago était plus sévère encore lorsqu'il déclarait en 1981 que l'article 87 de la Constitution de 1946 « n'a pas été

⁶⁴² HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Sirey, 1929, p. 150. Il s'agit là d'un argument récurrent des tenants du transfert de l'exécutif départemental. Cf., entre autres, FONTAINE (E.), « *Le département est dans une situation inférieure à celle de la commune, dont le maire, seul agent exécutif, est élu par le conseil municipal (...) Cette différence de traitement (...) est injustifiable* », *Décentralisation et déconcentration*, thèse droit Lille, Saint-Malo, imp. du Commerce, 1899, 243 p., p. 204 ; LAIGNEL (A.), « *les autres collectivités, que ce soit la commune ou l'Etat, ont à leur tête des élus, et la seule qui déroge à cette règle fondamentale de la démocratie, c'est le département* », Assemblée nationale, séance du 1^{er} août 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, p. 692.

⁶⁴³ *R.D.P.*, 1910, pp. 135-137 : « *sans toucher aux pouvoirs des préfets agents de l'Etat, les auteurs de la proposition veulent leur retirer l'administration départementale proprement dite. L'organisation administrative des départements serait constituée sur des bases similaires à celle qui régit actuellement les communes* », p. 136.

⁶⁴⁴ Comme l'était l'autre radical Paul Bastid, qui s'est opposé au transfert de l'exécutif départemental en déclarant : « *Attaché à l'unité de l'Etat, conformément à la tradition jacobine, le parti radical ne veut pas se laisser engager dans la voie d'une sorte de fédéralisme départemental qui, en substituant le président du conseil général au préfet, laisserait l'administration locale au hasard des résultats électoraux variables de région à région, et conduirait ainsi à l'anarchie totale* », Assemblée nationale constituante, 2^{ème} séance, 22 août 1946, *J.O. Déb. Ass. nat. cons.*, p. 3243.

⁶⁴⁵ Cf. BOURNAZEL (A.), *Le conseil général et l'administration du département*, éd. du Moniteur, 1988, 269 p.

⁶⁴⁶ PEISER (G.), « Le département », in BENOIT (Fr.- P.), *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, fasc. 1600.

appliqué car il était inapplicable » et qu'il ajoutait que : « les projets de certains partis qui voudraient ramener la fonction préfectorale à la représentation de l'Etat sont tout aussi irréalistes »⁶⁴⁷ .

Nous savons que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas repris à son article 72 les dispositions de l'article 87 de la Constitution précédente. Mais ce silence est parfaitement délibéré, comme cela sera montré plus loin.

Alain Peyrefitte, dans son rapport : « Décentraliser les responsabilités : Comment ? Pourquoi ? », exprimait le souhait de voir transférées des compétences de l'Etat au département et estimait que « ce transfert ne sera(it) sérieux que si l'on distingu(ait) désormais entre les deux personnes morales, et si elles ne sont pas confondues sous la double casquette du préfet », avant de préconiser le transfert de l'exécutif au profit d'un « directoire élu »⁶⁴⁸ .

A nouveau, quelques propositions de loi témoignent de ce que certains parlementaires sont convaincus du bien-fondé de cette réforme. En 1979, par exemple, le Sénateur du Rhône Franck Sérusclat déposait un amendement qui proposait de transférer l'exécutif entre les mains du président du conseil général. La Haute Assemblée repoussa cet amendement⁶⁴⁹ . On trouva même des préfets pour faire part – mais après 1982 ! – de leur réprobation du système antérieur : « On ne dira jamais assez combien il était choquant de voir l'assemblée élue (...) disposer d'un exécutif nommé par le gouvernement central »⁶⁵⁰ . En revanche, le préfet Doublet, en 1976, minimisait la critique du système départemental consistant à prétendre qu'ainsi, le département était placé dans une situation infériorisée, en affirmant que chaque fois qu'un conflit s'est élevé entre les élus départementaux et l'exécutif départemental, il s'est soldé par le départ du préfet⁶⁵¹ .

⁶⁴⁷ DRAGO (R.), « Echange de vues sur l'Etat et l'administration territoriale », *Adm.*, n° 111, 1981, p. 68.

⁶⁴⁸ PEYREFITTE (A.), *Décentraliser les responsabilités : comment? Pourquoi ?*, Le Livre de Poche, 1979. L'auteur du rapport précisait que « ce directoire pourrait être présidé, soit par le préfet – au moins dans une première étape – ; soit par un élu de l'assemblée départementale, qui serait de même que ses collègues, responsable devant elle (...); soit par un président élu au suffrage universel direct. », p. 40.

⁶⁴⁹ *J.O. Déb. Sénat*, pp. 1493-1496. Le gouvernement, en la personne de M. Marc Becam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, s'était opposé à ce projet au nom de la cohérence administrative et de l'originalité de la collectivité départementale « où se rencontrent et continueront de se rencontrer les préoccupations d'intérêt national et d'intérêt local, dans une volonté d'assurer des responsabilités convergentes au service de la Nation et de tous les Français », p. 1495. Pour la Commission des lois, c'est M. de Tinguy qui a combattu la proposition, ce qui ne laisse pas de surprendre lorsque l'on sait que lui-même avait proposé un tel transfert dans le passé.

⁶⁵¹ «... que l'on ne dise pas que le département ne répond pas aux exigences de la démocratie parce que c'est un préfet nommé par le gouvernement qui dirige son administration. Je ne connais pas d'exemple de conflit entre les élus départementaux et le préfet qui ne se soit conclu par le départ de ce dernier, même lorsque c'était lui qui avait raison : tant il est vrai que la bonne administration d'un département est impossible s'il n'y a pas accord et confiance entre le conseil général, quelle que soit son orientation, et le préfet », DOUBLET (M.), « Le fonctionnaire dans son cadre territorial », *Revue des deux mondes*, 1976, pp. 567-578, p. 573.

Si la revendication, ancienne, a été repoussée jusqu'au début des années 1980, on ne peut que s'étonner de la très grande facilité avec laquelle la réforme fut adoptée par le Parlement en 1982.

2 – Une réforme récente et consensuelle

L'on peut d'abord s'étonner du peu de virulence des débats parlementaires.

A l'Assemblée nationale, où elle était minoritaire, l'opposition de droite, a tout de même un peu « ferrailé », pour utiliser un terme militaire. Monsieur Toubon indiquant qu'il y avait là « une opposition fondamentale entre la majorité » et l'opposition, cette dernière estimant que le transfert de l'exécutif départemental « n'est pas acceptable »⁶⁵², Monsieur Foyer, quant à lui, exprimait sa crainte de ce que les présidents des conseils généraux, forts de cette qualité nouvelle d'exécutif départemental, ne deviennent de véritables « potentats locaux »⁶⁵³. Monsieur Noir partageait cette crainte et prédisait même la naissance d'un « féodalisme politique et financier »⁶⁵⁴.

Quoiqu'il en soit, les protestations restèrent très symboliques, et elles étaient, dans cette chambre, vouées à n'être que fort peu efficaces.

Les choses promettaient d'être très différentes au Sénat. La majorité présidentielle y était minoritaire, et il paraissait très improbable que la Haute Assemblée acceptât de voter le transfert de l'exécutif, compte tenu, entre autres, de son attachement à l'autorité préfectorale⁶⁵⁵.

En 1979, le Sénat avait donc examiné et rejeté l'amendement présenté par le sénateur Sérusclat. Et cependant, moins de quatre ans plus tard, un tel transfert ne devait guère susciter de débats lors de l'examen de l'article 18 du projet de loi relatif aux droits et libertés de communes, départements et régions⁶⁵⁶. Aucune trace ne subsiste dans le

⁶⁵⁰ TERRAZZONI (A.), « Une réforme en trompe-l'œil ? », *A.J.D.A.*, 1987, pp. 203-209, p. 208. Le préfet Hardy écrivait en 1981 : « ...Le système français avait quelque chose d'anachronique. Il serait normal qu'une collectivité territoriale soit gérée par des élus et non par un fonctionnaire central nommé par le pouvoir central. Cette présomption d'incompétence à l'égard des élus était à notre époque inadmissible et doit disparaître » (HARDY, « Un préfet giscardien en état de grâce », *Le Matin de Paris*, 16 juillet 1981). Dans le même sens, DURANTIN (J.-Fr.) évoquait une « mutation salutaire » estimant que « les tensions de la société française impliquaient un *aggiornamento* dans lequel le représentant de l'État devait être au maximum dégagé des contingences politiques locales, de manière à pouvoir mieux exercer, sur les champs de compétence réservés à l'État, des pouvoirs de coordination et d'arbitrage. La réforme de 1982 paraît salutaire : -parce qu'elle conforte les commissaires de la République en garants de l'unité de la République ; -parce qu'elle met les représentants de l'État en position de mieux assurer leur mission que par le passé ; enfin parce que le corps préfectoral est dégagé des ambiguïtés qui commençaient à miner sa fonction », « L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 1988, pp. 307 à 316, p. 309.

⁶⁵² Assemblée nationale, 1^{er} août 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, p. 673.

⁶⁵³ Assemblée nationale, 8 septembre 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 9 septembre 1981, p. 823.

⁶⁵⁴ Assemblée nationale, 1^{er} août 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, p. 673.

⁶⁵⁵ Montré par DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation, op cit.*, pp. 481-492.

rapport de la Commission des lois présenté par Monsieur Giraud,⁶⁵⁷ des réserves constitutionnelles avancées par Monsieur de Tinguy en 1979. Il était sans doute difficile au Sénat, « représentant des collectivités territoriales » aux termes de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, de s'opposer à une mesure qui était très favorable aux élus locaux, aux membres du collège sénatorial.

Mais Monsieur Alain Delcamp fait aussi remarquer, de façon très convaincante, même si elle n'est pas exempte de perfidie, que l'influence des présidents de conseils généraux ne pouvait que s'exercer dès lors que Monsieur Jozeau-Marigne réunissait en sa personne les qualités de président de l'Association des présidents de conseils généraux et de président de la Commission des lois de la Haute Assemblée.

Le Sénat, plutôt que de s'opposer au transfert de l'exécutif départemental, consacrera ses interventions aux modalités de cette réforme, veillant particulièrement à ce que le bénéficiaire du transfert soit le seul président du conseil, et non pas le bureau du conseil général⁶⁵⁸.

Notre surprise fût plus grande encore de constater que les parlementaires de l'opposition n'invoquent pas devant la juridiction constitutionnelle l'inconstitutionnalité du transfert de l'exécutif, alors que cet argument n'aurait pas été nécessairement voué à l'échec, selon Louis Favoreu lui-même.

Le constitutionnaliste affirmait en effet qu'il y a deux moyens d'interpréter le silence de la Constitution du 4 octobre 1958 : « ou bien considérer que ce qui était prévu expressément en 1946 l'était implicitement en 1958, ou bien au contraire estimer qu'il y avait là une omission volontaire et que, faute d'avoir été précisé, le transfert n'était constitutionnellement pas possible. Dans les deux cas, la question posée était bien de nature constitutionnelle »⁶⁵⁹.

Il ne s'est pas trouvé soixante parlementaires d'une même chambre pour soumettre au Conseil constitutionnel ce moyen afin de faire constater l'inconstitutionnalité du transfert de l'exécutif départemental. Certes, les sages du Palais Royal n'ont pas soulevé d'office ce moyen, mais cela n'est pas de nature à nous donner une quelconque certitude lorsque l'on sait la réticence qu'éprouve le Conseil constitutionnel à faire usage de cette technique.

B – Il y a loin du discours à la réalité

Si l'espoir de voir la situation locale se clarifier a été, à notre sens, le fait d'un optimisme

⁶⁵⁶ Sénat, 12 novembre 1981, *J.O. Déb. Sénat*, pp. 2607-2612.

⁶⁵⁷ Rapp. n° 33, rapporteur : M. GIRAUD.

⁶⁵⁸ Sénat, 12 novembre 1981, *J.O. Déb. Sénat*, pp. 2607-2612.

⁶⁵⁹ FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *op. cit.* Notre auteur explique l'absence de discussion au parlement en considérant qu'« il était difficile à l'opposition de paraître faire obstacle à une mesure spectaculaire de décentralisation à quelques mois ou semaines des élections cantonales », p. 1284.

hâtif (1), les craintes de voir le préfet affaibli par la réforme relevaient du réalisme (2).

1 – Un espoir de clarification de la situation locale déçu

La majorité présidentielle en 1981 a présenté le transfert de l'exécutif départemental comme devant « mettre fin à une anomalie de notre droit »⁶⁶⁰ : le dédoublement fonctionnel du préfet, qui entretenait une confusion malsaine entre intérêts nationaux dans la circonscription départementale et intérêts départementaux. Ainsi la situation locale devait-elle se trouver clarifiée, assainie.

La doctrine a généralement accueilli avec enthousiasme ledit transfert, saluant la fin d'une « anomalie juridique »⁶⁶¹, d'un « anachronisme »⁶⁶², d'une « curiosité »⁶⁶³, ou encore d'une « ambiguïté »⁶⁶⁴.

Alors que plusieurs de leurs collègues fuyaient le corps⁶⁶⁵, certains préfets eux-mêmes se sont réjouis d'être « libérés de l'exécutif local, (...) charge occupée par substitution »⁶⁶⁶, et de pouvoir enfin se consacrer exclusivement à leur tâche de représentant de l'Etat. Ainsi le préfet Marty a-t-il écrit que le préfet s'est trouvé « libéré de

⁶⁶⁰ LAIGNEL (A.), Assemblée nationale, 1^{er} août 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, p. 692.

⁶⁶¹ REGOURD (S.) : « *l'exécutif préfectoral était peu conforme à l'inspiration générale des lois de décentralisation de 1871 et 1884* », (« La prétendue suppression de la tutelle », *Rev. adm.*, n°210, 1982, pp. 613-619, p. 613) ; PONTIER (J.-M.), « *La loi du 2 mars 1982 a mis fin à une longue anomalie, l'absence d'exécutif désigné par l'assemblée départementale pour la gestion des affaires du département, alors que ce dernier est considéré comme une collectivité décentralisée. Malgré toutes les séduisantes théories qui ont été élaborées pour justifier le prêt fait par l'Etat au département de certains de ses agents (...), il apparaît tout de même plus "naturel" que le département, collectivité décentralisée à part entière, dispose de son propre exécutif* », « *Le nouveau département* », in MODERNE (Fr.), sous la dir. de, *La nouvelle décentralisation ?*, Sirey, 1983, 438 p., pp.273-274.

⁶⁶² MIGAUD (O.), GLEIZAL (J.-J.), *Le département en toutes libertés*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1988, 94 p., p. 27. Les auteurs précisent : « *A une époque de modernisation et de rationalisation, il n'était pas sain qu'un organe concentre sur lui deux types de compétences. La réforme de 1982 a fait œuvre de modernité en coupant le préfet de la collectivité départementale...* », p. 274.

⁶⁶³ GRUBER (A.), *La décentralisation et les institutions administratives*, 2^{ème} éd., A. Colin, 1996, 620 p., p. 185.

⁶⁶⁴ KOUBI (G.), « Le département entre "liberté" et "égalité" », in *Le département en toute libertés*, op. cit., 1988, pp. 209-222 : « *La loi du 2 mars 1982 modifiée a libéré le département des ambiguïtés inhérentes au dédoublement structurel et institutionnel dont il était le siège* ».

⁶⁶⁵ Pour des raisons diverses, à dire vrai : si certains quittaient les fonctions préfectorales parce qu'ils les estimaient affaiblies, d'autres se refusaient à servir la nouvelle majorité parlementaire.

⁶⁶⁶ BERNARD (P.), *Le préfet de la République, Le chêne et l'olivier*, op. cit., p. 27. TERRAZZONI (A.), « *En disant clairement qui fait quoi, la loi a le mérite d'assainir le débat local, qui en avait grand besoin* ». Ailleurs, le même préfet précise sa pensée : « *Il est bien connu de tous que l'assemblée départementale décidait et que le préfet "portait le chapeau" des refus de subventions, par exemple : c'est donc la fin du préfet alibi ! (...) les conseillers généraux ne pourront plus se cacher derrière la casquette du préfet. Ouf !* », in *La décentralisation à l'épreuve des faits*, L.G.D.J., 1987, 288 p., p. 58.

la tâche de l'exécutif départemental ou régional, assumée auparavant par substitution »

⁶⁶⁷ .

On abandonnait enfin une situation d'une complexité byzantine, où les pouvoirs étaient imbriqués, pour un système où les choses seraient désormais claires : les élus se voyaient confier toutes les affaires décentralisées, alors que les fonctionnaires de l'Etat ne conservaient de compétences que pour les affaires déconcentrées. Mais c'était sans doute pêcher par beaucoup d'optimisme que de penser que le transfert des fonctions exécutives serait de nature à clarifier la répartition des compétences entre le département et l'Etat.

Depuis longtemps la doctrine nous avait prévenu, en montrant qu'il semble très délicat de distinguer entre les questions d'intérêt départemental et celles qui ressortissent à l'intérêt national. Séparer ce qui relève du département, collectivité territoriale, de ce qui ressortit aux compétences de l'Etat dans la circonscription administrative départementale n'est en effet pas chose aisée ⁶⁶⁸ comme en témoignent les difficultés rencontrées au moment des transferts de services (organisés sur un mode conventionnel) et la pratique des mises à dispositions ⁶⁶⁹ , dont on peut dire qu'elles déplacent le dédoublement fonctionnel du préfet à certains de ses subordonnés.

Il a fallu prévoir des mécanismes de coordination entre les services de l'Etat et les services du département, et créer notamment une commission départementale d'harmonisation des investissements ⁶⁷⁰ .

On a vu se développer des pratiques de financements croisés, de négociations permanentes, interminables, propres à dissoudre les responsabilités et à énerver l'action publique ; des pratiques de co-administration ⁶⁷¹ .

⁶⁶⁷ MARTY (J.-P.), Préfet de la Manche, « Le préfet, commissaire de la République, représentant de l'Etat dans la décentralisation », *Adm.* n° 130, pp. 22-32 : « Hier, le préfet concentrait en sa personne des responsabilités distinctes, souvent hétérogènes, parfois antagoniques », p. 23.

⁶⁶⁸ Ainsi, on peut être surpris que le législateur, dans son exercice de clarification des compétences, ait prévu à l'article 42 III de la loi du 2 mars 1982 (codifié sous L. 3121-26 du C.G.C.T.) que : « *Chaque année, le représentant de l'Etat dans le département informe le conseil général, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans le département. Ce rapport spécial donne lieu, éventuellement, à un débat en présence du représentant de l'Etat* ».

⁶⁶⁹ Article 27 de la loi du 2 mars 1982 (codifié sous L. 3141 C.G.C.T.) : « *Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général, son président peut disposer, en tant que de besoin, de services déconcentrés de l'Etat. Le président du conseil général adresse directement aux chefs de services toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services. Il contrôle l'exécution de ces tâches. « Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature aux chefs desdits services pour l'exécution des missions qu'il leur confie en application de l'alinéa précédent. « Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de la mise à disposition de ces services* ». (C'est le décret n° 82-332 du 13 avril 1982 qui le fit).

⁶⁷⁰ Décret n° 83-346 du 22 avril 1983.

⁶⁷¹ Cf., entre autres, BERNARD (P.), « La co-administration, une pratique nécessaire ou la révélation d'une mutation administrative ? », *Rev. adm.*, n° 284, mars-avril 1995, pp. 188-193.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 1985⁶⁷², les préfets étaient, nous l'avons dit, pour leur train de maison, dépendants des conseils généraux, qui avaient la charge financière du logement, du garage des membres des corps préfectoral et sous-préfectoral. Singulière clarification...

On est donc bien loin du clair projet d'identifier qui fait quoi. Nous voulons conclure sur ce point en citant le Monsieur Jacques Moreau, qui a pu estimer que: « la décentralisation est complexification, et non simplification, contrairement au mythe porteur de 1981 »⁶⁷³.

2 – Une véritable *diminutio capitis* du préfet.

A l'Assemblée nationale, le 27 juillet 1981, le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation déclarait : « Le commissaire de la République ne sera plus l'organe exécutif du département. Il n'exercera plus de contrôle a priori. Cela changera la nature de sa fonction, mais le projet de loi lui attribue un rôle plus important encore que celui qu'il a joué jusqu'à présent »⁶⁷⁴.

Et pourtant, les observateurs sont assez d'accord pour considérer que le préfet a subi une sévère *diminutio capitis* en 1982. Ainsi, entre autres, Monsieur Jean-François Auby a-t-il dit du représentant de l'Etat dans le département qu'il est « le grand perdant de la décentralisation » et évoqué « le déclin de sa prééminence locale »⁶⁷⁵. Monsieur Jacques Chevallier a écrit que « les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux sont devenus "la clé de voûte" du système de pouvoir local »⁶⁷⁶. Monsieur François d'Arcy soutient que l'analyse des rapports entre élus et administration d'Etat « conduit généralement à constater que le balancier est allé trop loin : face à un amoindrissement excessif des possibilités d'action des préfets, une vigoureuse déconcentration apparaît comme l'accompagnement nécessaire de la décentralisation »⁶⁷⁷. Pour Monsieur Jacques Rondin, la perte d'influence du préfet est due à la

⁶⁷² Loi n° 85-1098, *J.O.L.D.*, 16 octobre 1985, p. 12022, Article 11 : « À compter du 1^{er} janvier 1986, l'Etat prend en charge les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration préfectorale et à l'équipement des préfetures dans les conditions ci-après » (mise à disposition à titre gratuit des locaux départementaux ou régionaux affectés à l'administration préfectorale. L'Etat prend à sa charge les dépenses d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire...).

⁶⁷³ « Le processus de décentralisation », débat entre DARCY (G.), MAZERES (J.-A.), MOREAU (J.) et ROSANVALLON (P.), *A.J.D.A.*, n° spéc., avril 1992, pp. 6-18, p. 13.

⁶⁷⁴ *J.O. Déb. Ass. nat.*, 28 juillet 1981, p. 320.

⁶⁷⁵ AUBY (J.-Fr.), « L'évolution du corps préfectoral », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 447-456, p. 448. Il nous faut cependant remarquer que le primat protocolaire décidé par le décret de 1907, assurant au préfet une place beaucoup plus prestigieuse que celle dévolue au président du conseil général (entre eux s'interposent les parlementaires), a été maintenu après 1982 (La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 24 août 1982 précise cependant : « pour le moment »). Le décret du 13 septembre 1989 l'a repris.

⁶⁷⁶ CHEVALLIER (J.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, 1983, p. 25.

⁶⁷⁷ ARCY (Fr. d'), « Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *A.J.D.A.*, 1992, n° spéc., pp. 110-114, p. 110.

concomitance des mesures décentralisatrices : « La réforme leur retire l'exécutif, ampute les services de la préfecture, abolit la tutelle et, par la globalisation des crédits, leur supprime l'essentiel de leur rôle financier. Surtout, elle dissocie tous ces éléments dont aucun n'était sans doute à lui seul déterminant mais dont la réunion faisait la force du préfet »⁶⁷⁸.

Si certains préfets, minoritaires à notre sens, ont réservé le meilleur accueil à la réforme, c'est qu'ils y étaient fermement invités par le discours ministériel⁶⁷⁹. Cette posture était, en effet, très largement encouragée par la perspective de bientôt voir leurs prérogatives à l'égard des services que l'on disait encore extérieurs accrues⁶⁸⁰.

Les autres préfets ont très mal vécu les mesures de décentralisation, qu'ils ont jugées brutales. Même si tous n'ont pas la liberté de parole et la virulence d'un Jean-Emile Vié⁶⁸¹, d'un Maurice Doublet⁶⁸² ou d'un Jean Brenas⁶⁸³, la littérature est abondante qui évoque le malaise⁶⁸⁴, la crise de confiance qui ont atteint les membres des corps préfectoral et sous-préfectoral⁶⁸⁵. La présentation simpliste⁶⁸⁶ qu'une partie de la presse a faite de la réforme n'a pas été de nature à les rassurer ou à les reconforter⁶⁸⁷.

⁶⁷⁸ RONDIN (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Fayard, (l'espace du politique), 1985, 335p., p. 264.

⁶⁷⁹ Cf. *supra*.

⁶⁸⁰ Ce discours fut repris par certains membres du corps préfectoral. Ainsi, TERRAZZONI (A.) : «... le représentant de l'Etat pourra mieux diriger les services extérieurs des ministères parisiens et assumer les tâches nouvelles qui lui sont confiées dans le cadre des mesures de déconcentration », *ibid*.

⁶⁸¹ VIE (J.-E.), entre autres, « Adieu à la Préfectorale », *Rev. adm.* n° 203, septembre- octobre 1981, pp. 462-465.

⁶⁸² DOUBLET (M.), « La République et le préfet », *Rev. Adm.*, n° 203, septembre-octobre 1981, pp. 459-462.

⁶⁸³ Ce préfet, à l'occasion d'une conférence qu'il prononça au Sénat le 19 novembre 1991 critiqua vertement les effets de la réforme de décentralisation sur l'administration préfectorale : « *Le pouvoir central, représenté par les préfets est très sensiblement diminué, au point que l'opinion publique est tentée de penser qu'il a disparu au profit des nouveaux seigneurs des collectivités locales. Les préfets décontenancés par (...) les empiètements des exécutifs locaux ne peuvent pas toujours assurer convenablement ce contrôle (sur les collectivités locales) pourtant indispensable* » et dénonça le clientélisme, le laxisme et les affaires permis par l'affaiblissement préfectoral (in BERTHOLLE (P.), *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1789 à nos jours*, La Doc. fr., 1993, 325 p., p. 214).

⁶⁸⁴ Cf. BOUZELY (J.-Cl.), « Le malaise du corps préfectoral », *Rev. Adm.*, n°210, 1982, pp. 655-657. Dans le même sens, DURANTIN (J.-Fr.), « L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 20 mai 1988, pp. 307-316, p. 308.

⁶⁸⁵ Cf., entre autres, BODIGUEL (J.-L.) et ROUBAN (L.), *Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation*, Presses de la F.N.S.P., 1991, 258 p. : « *La crise du corps préfectoral qui en a résulté est remarquable. Ce n'est que dans la seconde moitié des promus de l'E.N.A. que l'on trouve des élèves choisissant encore la préfectorale. De nombreux départs indiquent aussi la recomposition, voire l'abandon, d'une notion de service public à laquelle on n'accepte plus nécessairement de sacrifier* », p. 85 ; Cf. aussi CORNUDET (C.), « Après la crise des années 80, les préfets retrouvent le moral », *Les Echos*, 21 février 2000.

⁶⁸⁷ Cf., entre autres, BREHIER (Th.), « Bonsoir monsieur le préfet, bonjour monsieur le président », *Le Monde*, 13 avril 1982.

Cette crise était d'autant plus vive que les préfets avaient en mémoire les promesses de Gaston Defferre et de François Mitterrand de supprimer le corps préfectoral⁶⁸⁸, et avaient toutes raisons de penser que le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation voulait venger les refus qu'a dû essuyer parfois le maire de Marseille.

La rédaction de l'article 31 de la loi du 2 mars 1982 faisait, qui plus est, un écho trop net à celle de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, abrogé par l'article 58-IV de la loi du 2 mars, qui disposait que : « Le préfet sera seul chargé de l'administration » pour que l'on puisse y voir coïncidence. Cette similitude semblait bien relever d'une volonté de revanche.

Les préfets, non seulement perdaient l'exécutif départemental, mais en étaient dépossédés au bénéfice d'un homme seul, le président du conseil général. Or il s'agit là d'un personnage local doté non seulement d'une légitimité très forte (même si l'on a pu dire que son élection au suffrage indirect, dont la première étape a pour cadre le canton a nui à celle-ci), mais de pouvoirs non négligeables, dès 1871⁶⁸⁹, qui n'avaient cessé de

⁶⁸⁶ Cf. BERNARD (P.), « Un regard sur l'Etat républicain, décentralisé et déconcentré, pour le meilleur service des citoyens », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp. 15-21 : « Une présentation médiatique manichéenne a déformé de façon caricaturale la vision normale de la décentralisation. Ainsi, de même que le préfet, prétendu, à tort, tout puissant hier, devenait brutalement dépourvu de tout pouvoir, de même, le président du conseil général ou le maire, également qualifié à tort de mineur, devenait à la fois omnipotent et responsable de tout dans son territoire de compétence », p. 15 ; Dans le même sens, HELVEY (J.-L.), « Un préfet devient commissaire de la République », *Projet*, n° 185-186, juin 1984, pp. 553-559 : « Pour mettre en valeur l'importance de sa réforme, le gouvernement a choisi de casser (le mythe préfectoral). En entendant à la télévision que le président du conseil général devenait le patron du département, les Français qui n'entrent pas évidemment dans les subtilités de la distinction entre pouvoirs d'Etat dans le département et attributions de la collectivité départementale, ont compris qu'ils allaient remplacer les préfets », p. 557 ; TERRAZZONI (A.), « Le préfet et la décentralisation », *Adm.*, n° 138, janvier 1988, pp. 102-109 : « ...l'effet d'annonce simplificateur, ajouté au pouvoir des médias, ont fait davantage pour modifier l'image traditionnelle du préfet que la distinction entre le grade de préfet qui demeure, et la description des nouvelles fonctions du commissaire de la République, qui se confondent, le plus souvent avec celles de l'ancien préfet de département », p. 203.

⁶⁸⁸ Cf. VIE (J.-E.) : « selon les propres termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée le 22 juillet 1980 par le groupe socialiste sur le bureau de l'Assemblée nationale », le corps préfectoral était considéré comme « l'instrument par lequel le capitalisme maintient son emprise sur l'ensemble de la société » (« Adieu à la Préfectorale », *Rev. adm.*, n° 203, septembre-octobre 1981, pp. 462-465). Un préfet écrivait en 1986 : « Les lois Defferre s'inspirent d'une logique assez manichéenne, derrière l'idée de décentralisation. Il s'agit de régler quelques comptes avec le préfet (« Ces petits Napoléon de province », *Fr. Mitterrand, Libourne, avril 1978*), suspects d'avoir défendu le pouvoir en place », MASSON (P.), « Le retour aux « Pays » », *Rev. Adm.*, n° 170, 1986, pp. 165-172 ; Thierry PFISTER a fait remarquer que « La gauche devait faire plier (les préfets) ; elle s'est inclinée. François Mitterrand a passé vingt ans à promettre, de réunions en meetings, la suppression des préfets : ils l'accompagnent, roides dans leurs uniformes, au long de ses visites en province », (*La République des fonctionnaires*, Albin Michel, 1988, 249 p., p. 43).

⁶⁸⁹ Article 29 de la loi du 10 août 1870 : « Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou délit, il en dresse procès verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi ». Article 30 alinéa 1^{er} : « (...) En cas de partage, la voix du président est prépondérante » ; article 32 : « Les procès verbaux, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance, et signés par le président et le secrétaire ». Article 54 : « Le président du conseil général intente les actions au nom du département en vertu de la décision du conseil général, et il peut, sur l'avis conforme du bureau, défendre à toute action intentée contre le département », etc...

croître ⁶⁹⁰, (et dont Jacques Moreau dit qu'on les « sous-estimait à cause des ombres projetées par la présence du préfet et l'existence de la commission départementale » ⁶⁹¹), et auxquels venaient se surajouter les prérogatives liées à la qualité d'exécutif local.

Les conflits entre préfets et présidents de conseil généraux furent nombreux et parfois vifs, le second ayant parfois manifesté une tendance à vouloir humilier le premier ⁶⁹². Qui plus est, dans ce conflit, le président du conseil général dispose de la durée, alors que le préfet, fonctionnaire extérieur au département, doit le quitter lorsqu'il commence à le bien connaître ⁶⁹³.

Des modalités avaient été envisagées pour éviter une personnalisation très forte du pouvoir départemental. Notons celle proposée par Alain Peyrefitte et déjà évoquée, et celle du Parti communiste français, qui proposait en 1981 de confier l'exécutif à un organe collégial ⁶⁹⁴. Mais elles n'ont pas été retenues par le Législateur de mars 1982.

On a donc rassuré les préfets en leur déclarant qu'afin de compenser leur perte d'influence sur les affaires de la collectivité départementale, ils allaient voir leur position au sein de l'administration déconcentrée singulièrement renforcée. L'article 34 de la loi du 2 mars 1982, l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1982 ⁶⁹⁵ leur confient la direction des services extérieurs, alors qu'ils ne disposaient jusqu'alors, aux termes de l'article du décret du 14 mars 1964 que de la coordination desdits services. Mais le changement ne fut pas sensible ⁶⁹⁶, et force est de constater que les réticences ont été fortes. Outre celles, inévitables, des administrations centrales, se sont manifestées celles des chefs de services, d'autant plus vives que le département, collectivité locale, devenait un

⁶⁹⁰ Cf. notamment PEISER (G.), « Le Département », *Encyclopédie Collectivités locales*, Dalloz, fasc. 1682-2 : « En tant que président de l'assemblée départementale, il était chargé de la police de l'assemblée, sa voix était prépondérante en cas de partage, il recevait les démissions des conseillers généraux, les recours contre les décisions du Conseil général devaient lui être notifiés, etc ».

⁶⁹¹ MOREAU (J.), *Administrations régionale, départementale et municipale*, 12^{ème} éd., Dalloz, 1999, p. 168.

⁶⁹² Cf. une présentation éclairante d'articles de presse relatant ces conflits in BRAS (H.), *op. cit.*, pp. 36 et ss.

⁶⁹³ Il s'agit là d'une politique constante de gestion du corps préfectoral, qui instaure un véritable « nomadisme » préfectoral, propre à affaiblir considérablement l'autorité déconcentrée. Cf. *supra*.

⁶⁹⁴ Au député communiste R. MONTDARGENT qui déclarait à l'Assemblée nationale : « nous voulons préciser que le bureau et son président constituent ensemble l'exécutif du département, ce qui ne pourra que favoriser le travail collectif de l'équipe de direction. Ce serait, au fond, respecter le pluralisme et aller vers un enrichissement pour tous », le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation répondait que le système mayoral avait fait ses preuves, et qu'il était bon de le transposer dans le département (Séance du 1^{er} août 1981, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 août 1981, pp. 693 et 694).

⁶⁹⁵ Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 *relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements*. Ces textes sont commentés par la circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1982 précitée.

⁶⁹⁶ Cf. *infra*.

concurrent dangereux de l'autorité préfectorale. Les représentants de l'Etat dans le département ont dû attendre le mouvement de déconcentration voulu par le Premier ministre Rocard et le ministre de l'Intérieur Joxe⁶⁹⁷ pour voir leur influence en la matière véritablement conforté⁶⁹⁸.

Pour conclure, il nous faut préciser que si, sur un plan symbolique, le transfert a pu être présenté comme donnant pleine application au principe constitutionnel de libre administration, (il a même été dit que la situation issue de la loi du 10 août 1871 était contraire à l'alinéa 1^{er} de l'article 72 de la Constitution tel que rédigé en 1958⁶⁹⁹), cette analyse n'est pas fondée en droit.

Le Conseil constitutionnel a fait de cette disposition une lecture toute différente, dans sa décision Evolution de la Nouvelle Calédonie, en date du 8 août 1985, en considérant qu'il n'était pas contraire au principe de libre administration de confier au Haut Commissaire, autorité déconcentrée, l'obligation de préparer les délibérations du territoire, collectivité territoriale, et d'exécuter ses décisions.

Il est donc juridiquement loisible au Législateur de redonner l'exécutif départemental au préfet, mais une telle réforme n'est aujourd'hui souhaitée par aucun groupe parlementaire.

§ 2 – LE PRÉFET, AUTORITÉ DÉCONCENTRÉE DE L'EUROPE ?

Comme l'ensemble de notre système politico-administratif, le préfet est toujours plus concerné par le processus d'intégration européenne⁷⁰⁰. Le préfet aujourd'hui tire ses attributions « à la fois des textes nationaux et de règlements communautaires »⁷⁰¹.

On a pu voir dans cette influence une « chance de revalorisation de la fonction préfectorale »⁷⁰².

Le préfet apparaît d'abord comme une autorité déconcentrée d'un Etat membre de

⁶⁹⁷ Qui, en 1989, clôturant les travaux d'un colloque intitulé « l'Etat : permanence et évolution », estimait que la déconcentration était demeurée de l'ordre de l'« incantatoire », *Adm.*, n° 148, p. 103.

⁶⁹⁸ Cf. *infra*.

⁶⁹⁹ *i.e.* dans la rédaction antérieure à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

⁷⁰⁰ Cf. notamment DEBBASCH (Ch.), *Administrations nationales et intégration européenne*, Ed. C.N.R.S., 1987, 232 p., et « L'influence du processus d'intégration européenne sur les administrations nationales », *Mélanges J. Boulouis*, Dalloz, 1991, 556 p. ; Cf. aussi OBERDORFF (H.), « L'administration face aux enjeux de la construction communautaire », in *L'administration française est-elle en crise?*, L'Harmattan, 1992, p. 129 et « Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 95.

⁷⁰¹ Ministère de l'Intérieur, *Les compétences juridiques du préfet*, T. II, J.O.R.F., 1993, p. 251.

⁷⁰² OBERDORFF (H.), « Le préfet à l'heure européenne », in GLEIZAL (J.-J.), sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, *op. cit.*, pp. 165-178, p. 167.

l'Union européenne (A) mais cette mission traditionnelle ne tend-elle pas à se doubler de celle d'autorité déconcentrée de l'Union européenne (B)?

A – Le préfet, autorité déconcentrée d'un Etat membre de l'Union européenne

Le préfet se doit de veiller au respect de la légalité européenne par les collectivités locales (1) mais aussi d'appliquer dans sa circonscription les politiques communautaires (2).

1 – Le contrôle du respect de la légalité européenne

Dans sa décision du 2 mars 1982, le Conseil constitutionnel a rappelé l'exigence d'un contrôle administratif permettant « *d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* »⁷⁰³.

L'obligation pour le préfet de veiller au respect par les collectivités décentralisées du droit communautaire initial et dérivé repose aujourd'hui non seulement sur l'article 72 de la Constitution, combiné à l'article 10 du Traité de Rome⁷⁰⁴, mais aussi sur l'article 88-1 de ce même texte.

La légalité comprend aujourd'hui plus qu'hier et moins que demain des normes d'origine communautaire. Le préfet Hubert Perrot a ainsi pu écrire que : « *L'administration française est devenue l'Administration d'exécution des règles communautaires* »⁷⁰⁵. Dans sa mission de contrôle de légalité, le représentant de l'Etat peut, en cas de méconnaissance du droit communautaire, former devant le juge administratif un recours en annulation dans le cadre du droit commun du déféré. Il peut aussi faire usage d'une procédure spécifiquement créée pour assurer au droit communautaire une plus grande effectivité sur notre sol.

Cette procédure est prévue aux articles L. 22 et L. 23 du Code des Tribunaux administratifs- Cours administratives d'Appel⁷⁰⁶. Elle résulte de la transposition en droit français des directives « Recours dans les marchés publics » des 21 décembre 1989 et 25 février 1992.

Le préfet est au nombre des personnes pouvant saisir le président du tribunal administratif afin qu'il statue en urgence sur des questions de droit de la concurrence, de publicité et de lutte contre la corruption en matière économique concernant le contenu des

⁷⁰³ C.C. du 25 février 1982, considérant n° 4 *in fine*, G.D.C.C., 1993, p. 501.

⁷⁰⁴ Qui fait obligation aux Etats membres d' « *assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité* ».

⁷⁰⁵ PERROT (H.), « L'incidence des transferts de compétences vers les Communautés Economiques Européennes sur la fonction préfectorale », *Adm.*, n° 149, octobre 1990, pp. 34-39, p. 35.

⁷⁰⁶ Article 22 du Code des Tribunaux administratifs -Cours administrative d'appel. : Article 23 du Code des Tribunaux administratifs -Cours administratives d'appel :

clauses d'un contrat en cours de négociation⁷⁰⁷.

L'importance d'un tel contrôle est considérable⁷⁰⁸, mais l'efficacité des services préfectoraux pour ce faire est sujette à beaucoup d'interrogations. Monsieur Henri Oberdorff écrivait en 1995 que : « *la mise en œuvre normative et le contrôle du respect du droit communautaire soulèvent (...) la question de la connaissance du droit communautaire dans nos administrations. Elle semble encore insuffisante en règle générale* »⁷⁰⁹. Alors que la connaissance du droit communautaire est aujourd'hui nécessaire aux préfets⁷¹⁰, on ne peut que constater que la plupart d'entre eux n'en disposent pas suffisamment.

Alors que l'efficacité du contrôle de légalité instauré en 1982 apparaît très insatisfaisante de manière globale⁷¹¹, cela ne peut qu'être pire lorsqu'il s'agit de veiller au respect de la norme communautaire, comme le fait justement remarquer Monsieur Jean-Claude Hélin⁷¹². Un constat analogue a été fait en 1991 en matière de droit des marchés publics⁷¹³. Un rapport du Groupe d'études préfectoral, émanation de l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, préconisait en 1992 la création dans chaque préfecture d'une cellule Affaires européennes, « *lieu ressource au niveau départemental pour l'ensemble des services de l'Etat* »⁷¹⁴. Une telle préconisation nous semble être dictée par le souci, constant, de l'Association des membres du corps préfectoral de défendre le niveau départemental, mais elle néglige le fait qu'il serait formidablement difficile de trouver, pour chaque département, et même, sans doute, au sein de chacune des régions, assez de fonctionnaires compétents. De plus, une telle mesure serait très onéreuse, sa réalisation

⁷⁰⁷ Cf. LAGUMINA (S.) et PHILIPPE (E.), « Le référé précontractuel », *A.J.D.A.*, n° 4, 2000, pp.281-286, notamment p. 284.

⁷⁰⁸ Comme le rappelle notamment aux préfets une circulaire du Premier Ministre n° 3419 / SG du 8 février 1999 *relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques*, *J.O.L.D.*, 27 février 1999, p. 3015.

⁷⁰⁹ OBERDORFF (H.), « Des incidences de l'Union européenne et des communautés européennes sur le système administratif français », *R.D.P.*, 1995, pp. 25-49 ; p. 40. L'auteur appelait de ses vœux un étoffement des bureaux de contrôle de la légalité des préfectures.

⁷¹⁰ « *Si le corps préfectoral doit être pour partie un praticien du droit, le droit européen devient réciproquement une dimension centrale de la 'culture préfectorale'* », ROUHIER (D.), « Fonction préfectorale, culture européenne, droit communautaire », p. 160.

⁷¹¹ Cf. *infra*.

⁷¹² HELIN (J.-Cl.), « Les contrôles sont-ils efficaces ? », *Pouvoirs*, n° 60, « La décentralisation », 1992, pp. 115-134, p. 128.

⁷¹³ TERNEYRE (Ph.), « Le contrôle de légalité des marchés publics locaux : essai d'évaluation », rapport pour le Commissariat général du Plan, comité « droit, changement social et planification », publié in *L.P.A.*, 15 février 1991, p. 4 : « *Aucun jugement ou arrêt n'annule sur déféré préfectoral un marché local pour (...) violation du droit communautaire (libre circulation des marchandises)* », p. 5

⁷¹⁴ Cité in ROUHIER (D.), « Fonction préfectorale, culture européenne, droit communautaire », *op. cit.*, p. 163.

apparaît donc hautement improbable.

Il nous semblerait plus réaliste de créer, sur le modèle du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon⁷¹⁵ des services interrégionaux spécialisés dans les questions relevant du droit communautaire, ou, mieux encore, de veiller à ce qu'au sein de chacun de ces pôles se trouve un fonctionnaire compétent en ce domaine.

Ce contrôle du respect de la norme communautaire apparaît aujourd'hui d'autant plus nécessaire pour l'Etat qu'en cas de violation de ce droit par des communautés infra-étatiques, c'est la responsabilité de l'Etat membre qui sera recherchée, et elle seule. Mme Jocelyne de Clausade, dans son rapport sur l'adaptation de l'administration française à l'Europe souligne que l'Etat ne pourra, pour se disculper d'un non respect du droit communautaire sur son territoire, invoquer « *l'indiscipline de ses collectivités décentralisées* »⁷¹⁶.

C'est ce qu'a, sans ambiguïté, jugé la Cour de Justice des Communautés européennes dans un arrêt *Commission contre Italie* en 1984 dans lequel elle a tenu l'Etat italien responsable d'une illégalité commise par la ville de Milan⁷¹⁷.

2 – L'application, pour le compte de l'Etat, des politiques communautaires

Les règlements communautaires invitent les Etats à désigner aux autorités européennes des interlocuteurs administratifs compétents⁷¹⁸.

La circulaire du Premier ministre du 13 janvier 1989 *relative à la réforme des fonds structurels* a désigné le préfet de région, en sa qualité de seul représentant de l'Etat, comme autorité responsable de la préparation et de la mise en œuvre des programmes européens dans le cadre de la politique structurelle de la Communauté. Cela a été confirmé par l'article 15 de la Charte de la déconcentration, qui dispose que : « *Le préfet de région fixe, après consultation de la conférence administrative régionale, les orientations nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Il les notifie aux préfets de département qui s'assurent de la conformité des décisions qu'ils prennent avec ces orientations et lui en rendent compte* ».

⁷¹⁵ Cf. *infra*. L'expérience lyonnaise, jugée satisfaisante par le Directeur général des collectivités territoriales, Dominique Schmitt, est, aujourd'hui, en cours de généralisation.

⁷¹⁶ CLAUSADE (J. de), *L'adaptation de l'administration française à l'Europe*, La Doc. fr., 1991, p. 36.

⁷¹⁷ C.J.C.E., 11 juillet 1984, *Commission c. République italienne*, aff. 51/83, *Rec.*, p. 2793. Sur le fondement de cette jurisprudence, la France a été condamnée par la Cour de Luxembourg du fait de la non transposition de directives par les assemblées des Territoires d'Outre-Mer de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française (C.J.C.E., 12 décembre 1990, *Commission c. France*, aff. C-263/88, *Rec. I*, p. 4611).

⁷¹⁸ Par exemple, le règlement communautaire du 24 juin 1988 concernant les missions des fonds à finalité structurelle habilite, dans son article 4-1, chaque Etat à associer, dans le cadre du partenariat, ses représentants locaux à la mise en œuvre des actions et programmes cofinancés par la Communauté européenne. Cité par OBERDORFF (H.), « Le préfet à l'heure européenne », *op. cit.*, p. 173.

Une telle mesure semble frappée au coin du bon sens, le préfet de région étant sans doute seul capable de réaliser une synthèse entre politiques communautaire, action nationale et décisions des autorités décentralisées. L'action du préfet de région aurait aussi pour effet d'éviter les désordres qui pourraient naître du « lobbying » désordonné des collectivités locales auprès des autorités européennes⁷¹⁹.

La loi du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet de la même année *portant charte de la déconcentration*⁷²⁰ confient aux préfets de département autant que de région le soin de mettre en œuvre les politiques nationale et communautaire. Ces dispositions normatives officialisent et généralisent la compétence préfectorale concernant les questions européennes.

Le préfet a joué un rôle dans le passage à la monnaie unique. Une mission interministérielle de préparation des administrations publiques a été créée le 31 janvier 1996. Le préfet s'est, du fait de sa qualité d'« *homme de terrain* »⁷²¹, vu confier une place centrale dans le dispositif local de cette préparation⁷²². Il a été chargé de coordonner dans le département le plan national de passage à l'euro. On lui a confié la présidence du comité de pilotage départemental⁷²³. Il a dû préparer ses services, mais aussi les collectivités territoriales⁷²⁴ et l'ensemble de la population au changement de monnaie. Pour ce faire, il a mis en œuvre l'ensemble des moyens d'information dont il dispose et qui lui sont familiers, « *communiqués, dossiers, articles et entretiens de presse, participation à des colloques, communication devant les assemblées locales, discours à l'occasion de manifestations publiques...* »⁷²⁵. Mais les préfetures sont-elles, là encore, suffisamment dotées en personnel connaissant le droit européen pour ce faire? Lorsque l'on connaît la médiocre compétence desdits personnels en matière de droit national, on est autorisé à en douter...

⁷¹⁹ Cf. notamment BERNARD (P.), *Le préfet de la République*, op. cit., p. 64. Une circulaire du Premier ministre en date du 12 mai 1987 (J.O.L.D., 16 mai 1987) relative à l'action extérieure des collectivités territoriales invitait les préfets de région à agir, et à veiller à ce que l'on distingue niveau de décision et d'information.

⁷²⁰ Précités.

⁷²¹ BOUBE (B.), « Le préfet et l'euro », *Adm.* n° 182, juillet 1999, pp. 88-93, p. 88.

⁷²² Cf. une circulaire du Premier ministre aux préfets du 29 octobre 1996 relative à la préparation des administrations au passage à la monnaie unique, J.O.L.D., 31 octobre 1996, p. 15920.

⁷²³ Composé d'acteurs locaux désignés par lui. Le trésorier-payeur général en était le vice-président, le secrétariat était assuré par la trésorerie générale. Ses travaux sont préparés par le comité de suivi, présidé par le trésorier-payeur général. Ainsi peut-on raisonnablement penser que la présidence préfectorale était très formelle, et que la coordination véritable de ce comité était assurée par le trésorier-payeur général.

⁷²⁴ Notamment en veillant à ce que les collectivités locales prennent en compte dans l'établissement de leur budget les effets du « basculement » du 1^{er} janvier 2002. (cf. annexe technique « Comment se préparer au basculement à l'euro au 1er janvier 2002 » jointe à la circulaire des ministres de l'Intérieur et de l'économie et des finances aux préfets du 4 décembre 1998 relative à la préparation des collectivités locales au passage à l'euro, B.O.M.I., 98/4, p. 52).

Guy Isaac soulignait que : « *Chaque Etat membre collabore à l'application du droit communautaire (...) son appareil administratif est mis à la disposition des Communautés pour l'application de leurs décisions* »⁷²⁶.

Il est écrit dans le document recensant les attributions juridiques du préfet que « *(v)is à vis des instances communautaires, le préfet agit en sa qualité de représentant de l'Etat membre, dans la circonscription qui lui est impartie, région ou département. Il est investi à cet effet d'attributions juridiquement définies qui procèdent à la fois de textes "nationaux" et de règlements communautaires* »⁷²⁷.

Monsieur Oberdorff a estimé que : « *Le préfet est une autorité particulièrement bien placée sur le plan administratif, d'une part du fait de sa qualité d'autorité déconcentrée de l'Etat, d'autre part compte tenu de sa situation interministérielle. Il a ainsi pouvoir de veiller à la cohérence territoriale de l'action publique entre l'Etat, les collectivités territoriales et aussi l'Europe communautaire* »⁷²⁸. Nous ne pouvons que souscrire à cette analyse, mais encore faut-il qu'on lui donne les moyens d'occuper valablement cette place privilégiée.

B – Le préfet, autorité déconcentrée de l'Europe ?

Monsieur Jean-Louis Quermonne va jusqu'à se demander si les services déconcentrés de l'administration française ne peuvent pas être considérés comme des services extérieurs de la Communauté européenne⁷²⁹.

L'importance nouvelle des attributions exercées par le préfet au nom de l'Union européenne et des Communautés européennes permet de se demander avec Monsieur Olivier Dord si on ne va pas voir apparaître un préfet de l'Union européenne « *gardien des intérêts communautaires* », ce qui constituerait un singulier « *dédoublément fonctionnel* » qui viendrait bouleverser la situation des préfets en les éloignant du pouvoir national⁷³⁰. Pour Monsieur Michel Mosser, ce dédoublement fonctionnel ne devrait pas poser trop de difficultés au préfet : « *Le préfet ne serait-il pas écartelé entre ses devoirs européens et ses devoirs à l'égard de l'Etat ? Ce serait là méconnaître une culture préfectorale constituée entièrement autour du dédoublement fonctionnel. L'originalité du préfet tient à son professionnalisme qui lui a permis avec loyauté de servir l'Etat et la collectivité locale*

⁷²⁵ BOUBE (B.), *op. cit.*, p. 90. Ce préfet insiste sur le rôle d'information et d'assistance aux « populations fragilisées » : « *Il revient au préfet d'inciter les services sociaux, les institutions mutualistes, les associations de consommateurs, les organisations collectives de commerçants à renforcer les dispositifs d'assistance à ces publics et, si nécessaire, à exercer une discipline professionnelle sur leurs membres, sans se substituer aux contrôles légaux effectués par les services de l'Etat* », p. 92.

⁷²⁶ ISAAC (G.), *Droit communautaire général*, 3^{ème} éd., Masson, 1992, 318 p., p. 184.

⁷²⁷ « *Les compétences juridiques du préfet, recensement des attributions exercées par le représentant de l'Etat dans la région et le département* », ministère de l'Intérieur, n° 1639, J.O.R.F., 1993.

⁷²⁸ OBERDORFF (H.), « Le préfet à l'heure européenne », in GLEIZAL, sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, *op. cit.*, p. 167.

⁷²⁹ QUERMONNE (J.-L.), *L'appareil administratif de l'Etat*, *op. cit.*, p. 311.

»⁷³¹.

Pour Monsieur Olivier Dord, l'exécution désormais conditionnée de la loi conduit le préfet à être juge de la légalité applicable.

Le juge administratif ayant, dans son très fameux arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989⁷³², admis la nécessité dans laquelle il était de tirer les conséquences de l'article 55 de la Constitution, a donné au préfet une autonomie accrue dans l'exécution des lois. Dans la seconde décision *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire* de 1999⁷³³ le Conseil d'Etat indique aux préfets qu'ils doivent, nonobstant les dispositions législatives contraires, prendre des mesures conformes aux directives communautaires.

Monsieur Olivier Dord va plus loin en supposant, de façon très convaincante, que l'« on pourrait même affirmer que la logique de cette jurisprudence invite les préfets à trancher la contradiction entre droit interne et droit communautaire, en l'absence de toute sollicitation d'un administré ou d'un juge. Ils pourraient ainsi jouer un rôle de précontentieux important s'ils écartaient d'eux-mêmes l'exécution d'une loi incompatible avec un acte communautaire »⁷³⁴.

Les caractéristiques de la carrière préfectorale obligent cependant à nuancer ce propos, en considérant qu'un fonctionnaire placé « dans la main du gouvernement »⁷³⁵ sera nécessairement porté à faire prévaloir les vues de ce gouvernement.

1 – La représentation de la Communauté et de l'Union européennes

Le préfet voit sa mission d'information accrue : il doit désormais expliquer et informer dans

⁷³⁰ DORD (O.), « Vers un nouveau type de dédoublement fonctionnel : le préfet organe communautaire ? », in C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, op. cit., pp. 171-193, pp. 182 et s. L'auteur écrit que : « Depuis l'Acte unique (...), les Communautés ont vu leur mode de fonctionnement évoluer selon une logique fédéraliste. Désormais, la volonté commune européenne dépasse l'addition ou la synthèse des volontés nationales, les intérêts de l'Union ne recoupent plus forcément ceux de chacun de ses membres. Des oppositions apparaissent. Cette situation semble avoir une incidence directe sur l'exercice de la fonction préfectorale. Le dédoublement fonctionnel qui la caractérise peut alors être source de conflits d'intérêts », p. 183.

⁷³¹ MOSSER (M.), *L'Europréfet*, Vrin, 2000, 188 p., p. 77.

⁷³² Cons. D'Et., Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, *Rec. Leb.*, p. 190, concl. FRYDMAN (P.) ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 756, chron. HONORAT (E.), BAPTISTE (E.), et p. 788, note SIMON (D.) ; *D.*, 1990, p. 135, note SABOURIN (P.) ; *J.C.P. A.*, 1989, n° 21371, concl. FRYDMAN (P.) ; *L.P.A.*, 11 décembre 1989, p. 11, note LEBRETON (G.) ; *R.F.D.A.*, 1990, p. 267, obs. RUZIE (D.) ; *R.T.D.E.*, 1989, p. 771, concl. FRYDMAN (P.), note ISAAC (G.) ; *Rev. Crit. D.I.P.*, 1990, p. 125, concl. FRYDMAN (P.), note LAGARDE (P.).

⁷³³ Cons. d'Et., Sect., 3 décembre 1999, *Association ornithologique et mammologique de Saône-et-Loire et Association Nature environnement* (req. n° 200124), *A.J.D.A.*, 2, 2000, p. 170, chron. GUYOMAR (M.) et COLLIN (P.), pp. 120 et s., note SAULNIER (E.) et CASSIA (P.), *Europe*, février 2000, pp. 9-10.

⁷³⁴ DORD (O.), op. cit., p. 188.

⁷³⁵ Cf. *supra*.

le département non seulement des choix politiques et administratifs nationaux, mais européens. Cela découle directement de l'article 88-1 de la Constitution de la V^{ème} République. Monsieur Paul Bernard affirme que « le préfet est devenu, sur le plan administratif, le dépositaire, sur une portion du territoire, des intérêts supérieurs et permanents d'une nation-membre d'une Communauté européenne »⁷³⁶.

Cela, pour Monsieur Henri Oberdorff, « traduit une rupture avec la vision classique de l'administration préfectorale »⁷³⁷.

2 – La compétence préfectorale pour statuer sur les versements des aides compensatoires agricoles

Le préfet est compétent pour statuer sur les versements des aides compensatoires agricoles

Le Conseil d'Etat avait, dans un arrêt *S.C.E.A. Gefagro* du 10 décembre 1997 reconnu, mais de façon implicite, la compétence du préfet pour attribuer les aides compensatoires agricoles prévues par la réglementation communautaire. Cette matière ayant fait l'objet d'une réforme importante dite Mac Sharry⁷³⁸, en 1992, et l'arrêt de 1997 ayant été rendu en application de la réglementation antérieure, la question se posait de savoir qui était compétent pour statuer sur les versements d'aides compensatoires agricoles.

Cette question a été tranchée par la Cour administrative d'appel de Douai, dans un arrêt rendu le 16 décembre 1999⁷³⁹. La réglementation communautaire concernée est muette sur les titulaires nationaux du pouvoir de contrôle. Ni le règlement du 27 novembre 1992⁷⁴⁰, qui porte création d'un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, ni le règlement du 23 décembre 1992⁷⁴¹ qui porte application du précédent ne précise l'autorité chargée au plan national du contrôle des déclarations des agriculteurs demandant des aides⁷⁴². La Cour administrative s'est fondée sur l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 1984 relatif à l'organisation et aux

⁷³⁶ BERNARD (P.), *Le préfet de la République*, op. cit., p. 62.

⁷³⁷ OBERDORFF (H.), « Le préfet à l'heure européenne », in GLEIZAL (J.-J.), sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, op. cit., p. 171.

⁷³⁸ Règlement n° 3887/92 du 23 décembre 1992.

⁷³⁹ N° 96-DA 011326. Chron. BOUCHIER (I.), *A.J.D.A.*, 2000, p. 219.

⁷⁴⁰ Règlement n° 3508/92.

⁷⁴¹ Règlement n°3887/92.

⁷⁴² Le premier renvoie, à son article 8, la responsabilité de déterminer l'autorité qui sera chargée d'assurer la coordination des contrôles prévus par le règlement et le second est muet sur cette question, se bornant à prévoir que des contrôles seront effectués et à en préciser les modalités.

attributions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, qui précise que le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt est chargé, « *sous l'autorité du préfet* » d'appliquer les mesures de politique agricole mises en œuvre par le ministre de l'Agriculture et relatives à l'économie agricole et à l'organisation des marchés agricoles pour considérer que la compétence juridique appartient au préfet et non au directeur de l'agriculture. Ce faisant l'arrêt s'inscrit dans la jurisprudence qui veille à assurer la prééminence du préfet sur les chefs de services déconcentrés de l'Etat lorsque les textes relatifs à l'organisation de ces services placent leur chef sous l'autorité directe du préfet

743 .

Le ministre de l'Agriculture soutenait que la compétence en la matière revenait au directeur départemental de l'administration déconcentrée de son ministère en vertu d'une délégation de pouvoir consentie par une lettre interministérielle conjointe des ministres de l'Agriculture et du Budget du 12 juillet 1993, mais la Cour s'est fondée sur le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration⁷⁴⁴ pour estimer que, dès lors que l'on ne se situait pas dans l'une des exceptions qui, aux termes de l'article 4 de ce décret, assortissent la compétence de droit commun de l'administration déconcentrée départementale, le ministre était incompétent pour déléguer une compétence qu'il ne possédait pas initialement.

Conclusion de chapitre

L'affaiblissement du principe qui veut que le préfet, dans la circonscription départementale, soit l'autorité déconcentrée de droit commun, se traduit aujourd'hui par un glissement terminologique significatif.

Alors qu'il était entendu jusqu'il y a peu que « le préfet » était le préfet de département, le Législateur, suivant en cela l'usage pris par quelques auteurs, a, dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, mentionné le « *préfet de département* » et le « *préfet de région* ».

Il a semblé, par là même, considérer que préfet de département et préfet de région sont des autorités de même nature, mais placées dans des circonscriptions différentes.

Présentant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin affirmait qu' « *il est important de rappeler que l'échelon départemental reste le cadre d'action de droit commun des politiques de l'Etat, conformément au principe de déconcentration qui doit régir son organisation* »⁷⁴⁵ .

Chapitre n° 2 : La difficile affirmation des pouvoirs du préfet sur les services déconcentrés

⁷⁴³ Cf. *infra*.

⁷⁴⁴ Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992, *J.O.L.D.*, 4 juillet 1992, p. 8898.

⁷⁴⁵ Circ. du Premier ministre du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, *J.O.L.D.*, 13 juillet 2004, p. 12644.

“Votre mission s’étend à toutes les branches de l’administration intérieure” Lucien BONAPARTE ⁷⁴⁶ “Les gens d’affaire de la spécialité doivent toujours être conviés à donner leur avis, à formuler leurs critiques, mais c’est un homme compétent, au vrai sens du terme, qui doit être placé à la tête du service pour apprécier, coordonner, décider ; il doit décider sans jamais être le prisonnier ou même le serviteur des spécialistes ; il doit les diriger et non pas être dirigé par eux.” Léon BLUM, La réforme gouvernementale, ⁷⁴⁷

Il nous semble intéressant de montrer que le préfet, autorité déconcentrée de droit commun s’est vu déposséder d’un nombre important de ses prérogatives au profit des administrations centrales d’une part, et des services techniques d’autre part.

Pour pallier la déliquescence de l’autorité préfectorale sur les services déconcentrés, le principe de cette autorité a fait l’objet de réaffirmations régulières (**Section 1^{ère}**), dont l’efficacité dépend de la mise en place de moyens concrets qui ont longtemps fait défaut au préfet (**Section 2**).

Section I – L’affirmation du principe

Pour Gabriel Dufour : « le préfet est, en réalité, armé du pouvoir administratif tout entier : son autorité, comme chef de l’administration dans le département, est vraiment l’image de l’autorité de l’Empereur lui-même, considéré comme administrateur suprême de l’Empire » ⁷⁴⁸.

C’est à sa qualité de délégué de l’Exécutif (§ 1^{er}) que le préfet doit son pouvoir de direction des services déconcentrés de l’Etat dans le département (§ 2).

§ 1^{ER} – LE DÉLÉGUÉ DU GOUVERNEMENT

Délégué de l’organe collégial qu’est le gouvernement dans son entier, le préfet devrait disposer d’une compétence élargie à toutes les branches de l’administration déconcentrée.

Il est incontestable que depuis sa création, le préfet a toujours été le seul haut fonctionnaire à être un véritable généraliste de l’intervention et du fonctionnement administratif de l’Etat. On a pu dire de lui qu’il est l’ « homme à tout faire de la République » ⁷⁴⁹. Si la qualité de délégué du gouvernement du préfet est incontestée (**A**), elle ne suffit pas à asseoir son autorité sur les services spécialisés, tant il est vrai que le gouvernement qu’il représente est une entité éclatée (**B**).

⁷⁴⁶ Circulaire aux préfets du 21 ventôse an VIII, citée in REGNIER (J.), *Les préfets du Consulat et de l’Empire*, éd. de la Nouvelle Revue, 1907, 254 p., pp. 24-26.

⁷⁴⁷ BLUM (L.), *La réforme gouvernementale*, Grasset, 1920, 235 p.

⁷⁴⁸ Op. cit., p. 185. L’auteur s’en réjouit puisqu’il poursuit : « ... et il ne fallait pas moins, en effet, pour ne laisser à la centralisation que ses avantages. Si pressants et si imprévus que puissent être les besoins, l’autorité est toujours présente et assez puissante pour leur porter une prompte et complète satisfaction », p. 185.

A– Une qualité incontestée

Les organes de l'Etat n'en sont pas nécessairement les représentants. Cela a été remarquablement mis en lumière par Jellineck lorsqu'il écrivait : « *derrière le représentant, il existe une personne ; derrière l'organe, il n'y a rien* ». ⁷⁵⁰ Le préfet représente, dans le département, l'ensemble des ministres.

C'est, s'après Pierre Legendre, une « *vieille idée, fréquemment rappelée lorsqu'on cherche à remettre en ordre le système* » ⁷⁵¹. C'est d'abord la doctrine qui, se fondant sur la généralité de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII a affirmé cette qualité (1), avant que l'autorité normative ne l'exprime elle-même de façon explicite (2).

1 – L'affirmation doctrinale

La doctrine a déduit de la rédaction de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII la conclusion que le préfet est le « *représentant « le plus complet » de l'Exécutif* » ⁷⁵².

a – Le préfet, représentant ou délégué de l'Exécutif

On déduit cette qualité de la généralité même de la formulation de l'article 3 la loi du 28 Pluviôse de l'an VIII ⁷⁵³ puis de l'article 3 de la loi du 10 août 1871, dont les dispositions, plus précises, ont été reprises dans l'article 1^{er} du décret-loi du 5 novembre 1926 : « *Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département* ».

L'article 1^{er} alinéa 2 du décret du 19 juin 1950, déclare après l'article 88 de la Constitution de la IV^{ème} République : « *les préfets sont les délégués et les représentants du Gouvernement dans les départements* ». On peut donc estimer que « (c)'est là un attribut permanent de la fonction préfectorale » ⁷⁵⁴.

On trouve en cette idée sous la plume de membres de la doctrine du XIX^{ème} siècle. En 1868, Gabriel Dufour écrit que : « le préfet relève de tous les ministères et correspond avec tous les ministres (...) Dans ses attributions comme agent du gouvernement, l'action

⁷⁴⁹ L'expression est du préfet Savreux, qui précise : « *Responsable de tout, il sait que rien ne doit lui être étranger (...) Polyvalent, le préfet devrait être omniscient ; l'universalité de ses attributions réclamerait, à la limite, l'universalité de ses connaissances. C'est dire qu'on est tenté d'exiger de lui ce qu'il ne saurait apporter* », SAVREUX (M.), *L'homme à tout faire de la République*, op. cit., p.164.

⁷⁵⁰ Cité (et traduit ?) par ROSSIGNOL (A.), *La représentation de l'Etat devant les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Université de Paris, Préf. VEDEL (G.), Dalloz, 1952, 274 p., p. 8.

⁷⁵¹ LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France*, op. cit., p. 182.

⁷⁵² VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, op. cit., t. 1, p. 71.

⁷⁵³ « *Le préfet sera seul chargé de l'Administration* » dans le département, loi précitée.

⁷⁵⁴ ROSSIGNOL (A.), op. cit., p. 195.

du préfet n'est pas bornée à une certaine spécialité de services publics ; elle s'étend à tous les services publics et n'est circonscrite que sous le rapport du territoire »⁷⁵⁵. Pour Paul Leroy-Beaulieu, « le préfet est placé sous l'autorité de tous les ministres et correspond avec chacun d'eux »⁷⁵⁶. Théodore Ducrocq précisait que si le préfet « relève plus particulièrement du ministère de l'Intérieur, dans les attributions duquel se trouvent le personnel des préfetures, (...), néanmoins, le préfet correspond directement avec tous les ministres pour les affaires ressortissant à chaque ministère »⁷⁵⁷.

b – Le préfet, « Gouvernement dans le département ».

Le député Raudot, le 10 juillet 1871, déclarait plaisamment : « Je sais très bien que les préfets ont des attributions considérables, et je dirai à ce propos, les préfets ont des attributions plus considérables que les ministres eux-mêmes, car ils sont les résumés de tous les ministres, et pour exécuter convenablement tout ce que les préfets ont à faire, il faudrait vraiment des hommes qui soient bien supérieurs à messieurs les ministres »⁷⁵⁸.

Nous faisons nôtre l'idée selon laquelle le préfet, dans le département, devrait être ce que le Conseil des ministres est – devrait être ? – dans le pays⁷⁵⁹.

Monsieur Francis-Paul Benoît a bien présenté l'alternative en matière d'organisation des services déconcentrés de l'Etat dans le département lorsqu'il a affirmé qu'« ou le préfet se limite à son rôle politique et abandonne toute l'administration technique aux directeurs départementaux, qui deviennent alors les représentants techniques du Gouvernement, par le canal et sous la seule autorité de leurs ministres techniques ; ou le préfet entend conserver la plénitude de son rôle, politique mais aussi administratif, et il doit alors exercer une autorité totale sur les directeurs départementaux.(...) ou bien la représentation du pouvoir central dans le cadre départemental est le reflet exact de ce pouvoir, le préfet étant alors le Gouvernement dans le département et les directeurs départementaux ses subordonnés effectifs, comme les ministres considérés individuellement sont subordonnés aux autorités gouvernementales, ou bien il n'y a plus un représentant du pouvoir central, mais seulement des représentants des divers ministres, le préfet ne représentant plus que le ministre de l'Intérieur »⁷⁶⁰.

La nécessité de parvenir à une plus grande cohérence des services de l'Etat plaide très évidemment pour la solution qui consiste à considérer le préfet comme le

⁷⁵⁵ *Op. cit.*, p. 178.

⁷⁵⁶ LEROY-BEAULIEU (P.), *op. cit.*, p. 24.

⁷⁵⁷ DUCROCQ (Th.), *op. cit.*, p. 167.

⁷⁵⁸ Déclaration suivie de rires et citée in SCHLEGEL, « Décentraliser, vraiment ?... », *op. cit.*, p. 517.

⁷⁵⁹ Cette idée a été développée, entre autres, par VALENTIN (L.), *op. cit.*, p. 46. Le conseil des ministres doit définir des priorités et coordonner l'action des administrations, mais une rapide étude historique laisse apparaître ses défaillances à cet égard.

⁷⁶⁰ BENOIT (Fr.-P.), *Droit administratif*, 1968, *op. cit.*, p. 108.

gouvernement dans le département. Cela est rendu impérieux par les défaillances du conseil des ministres, qui n'établit pas de façon claire les priorités gouvernementales, laissant à chacun de ses membres le soin d'adresser aux préfets des circulaires rédigées parfois en des termes comminatoires, rendant plus nécessaire encore le rôle du préfet en matière de coordination ou de direction des services déconcentrés.

Le préfet Carrère estime que la difficulté principale du métier préfectoral, et ce qui permet de distinguer un bon préfet d'un mauvais, tient à sa capacité à hiérarchiser les injonctions gouvernementales, et à imposer cette hiérarchisation aux services déconcentrés⁷⁶¹. Cet avis d'un des plus illustres membres de l'administration préfectorale nous semble très intéressant, mais mérite cependant d'être nuancé par la certitude que l'on peut avoir que le préfet fera toujours primer les injonctions venant du ministère de l'Intérieur sur celles venant d'autres ministères.

Monsieur Stéphane Verclytte a établi de façon très convaincante un parallèle entre les situations organiques centrale et départementale : « A l'absence de coordination qui prévaut au niveau ministériel - si l'on excepte celle assurée de 1863 à 1869 par le ministère d'Etat de Rouher –qui se manifeste sous la III^{ème} République par l'absence de contresing d'un président du Conseil d'ailleurs chichement doté de services, correspond une fragmentation au niveau local »⁷⁶².

Malgré le développement du travail interministériel évoqué plus haut, il faut bien constater qu'aujourd'hui encore aucune instance centrale n'est en mesure de se constituer une vision d'ensemble des conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir gouvernemental.

Sans doute devons-nous déplorer que le droit ne dote pas le préfet de moyens efficaces à cet égard. Le préfet devait (doit ?) compter essentiellement sur le prestige que lui confère sa nomination en conseil des ministres, et sur ses qualités personnelles pour réunir les directeurs locaux et leur donner quelques directives.

2 – La réaffirmation normative

Devant la multiplication des forces centrifuges au sein même de l'administration de l'Etat dans le département, la réaffirmation de cette qualité interministérielle du préfet s'est d'abord faite de façon claire **(a)**, avant que d'être brouillée par l'adoption de la loi constitutionnelle du 17 mars 2003 **(b)**.

a – La claire réaffirmation législative et réglementaire

L'article 3 de la loi du 10 août 1871 est explicite, qui dispose que : « Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département »⁷⁶³. L'article 1^{er} du décret-loi du 5 novembre 1926 reprend mot pour mot cette formule⁷⁶⁴. Cette qualité préfectorale est

⁷⁶¹ Entretien précité.

⁷⁶² VERCLYTTE (S.) *La déconcentration en France*, La Doc. fr., 1997, 137 p., p. 19.

⁷⁶³ *J.O.L.D.*, 29 août 1871, p. 3041.

mise en lumière avec force »⁷⁶⁵ par la loi du 23 décembre 1940 sur les pouvoirs du préfet : « *Le préfet est dans le département le seul représentant du Chef de l'Etat, Président du Conseil des ministres (...) Il est le seul représentant de toutes les administrations publiques civiles de l'Etat* »⁷⁶⁶. Cette loi précise que le préfet représente toutes les administrations civiles de l'Etat et que tous les fonctionnaires à la tête d'un service technique civil de l'Etat, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité personnelle.

Aux termes de circulaires en dates du 15 avril 1946⁷⁶⁷, du 22 juillet 1946⁷⁶⁸ et du 23 juin 1950⁷⁶⁹, le préfet est le seul représentant dans le département du pouvoir exécutif ainsi que des administrations publiques civiles et des services techniques de l'Etat, à l'exception des services judiciaires.

Certains ministres l'ont cependant privé de cette qualité au bénéfice des chefs de services départementaux. Ainsi, le directeur départemental du travail et de la main d'œuvre a été désigné comme représentant du ministre du Travail dans le département⁷⁷⁰. Le ministre des Travaux publics a choisi comme ses délégués pour l'établissement des programmes départementaux de reconstruction des ingénieurs en chef divers, le préfet ne demeurant son délégué que pour les programmes concernant les casinos, les salons de thé, les dancings, restaurants, cafés et bars⁷⁷¹. Le ministre de la Santé publique et de la Population a désigné l'inspecteur divisionnaire de la Santé comme son délégué⁷⁷². La légalité de ces différentes dérogations, fondée sur des circulaires ou des arrêtés ministériels, était d'ailleurs fort contestable parce qu'en toute bonne logique juridique une circulaire ou un arrêté ne peuvent modifier des lois qui précisent que le préfet est le représentant du pouvoir exécutif et de toutes les administrations publiques civiles de l'Etat dans le département.

Le décret du 19 juin 1950⁷⁷³ portant règlement d'administration publique et relatif au

⁷⁶⁴ S., 1927, p. 930.

⁷⁶⁵ GAY (P.), *Le préfet régional, op. cit.*, p. 144.

⁷⁶⁶ *J.O.L.D.*, 25 décembre 1940, p. 6258.

⁷⁶⁷ Circulaire n° 1206 cab.

⁷⁶⁸ Circulaire n° 1431.

⁷⁶⁹ Circulaire n° 222.

⁷⁷⁰ Circulaire MO 27/49 du 16 mai 1949 du Ministre du Travail.

⁷⁷¹ Circulaire Com G.P. 111, n°121 du 29 avril 1949.

⁷⁷² Arrêté du Ministre de la Santé publique et de la Population du 31 décembre 1947, *J.O. L.D.*, 10 janvier 1948, p. 295.

⁷⁷³ *J.O.L.D.*, 20 juin 1950, p. 6528.

statut particulier du corps préfectoral dispose : « les préfets sont les délégués et les représentants du Gouvernement dans les départements ». L'article 1^{er} du décret du 26 septembre 1953⁷⁷⁴ reprend cette formule, rappelant la qualité préfectorale de « délégué du Gouvernement, le représentant de chacun des ministres ».

Aux termes du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative⁷⁷⁵, le préfet est le « délégué du gouvernement et le représentant direct de chacun des ministres ».

Le décret du 10 mai 1982 dispose à son article 1^{er} que le représentant de l'Etat dans le département, délégué du Gouvernement, « est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres ».

b – La maladroite consécration constitutionnelle

Cette qualité a été affirmée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes par l'article 88 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui disposait que : « *la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales, sont assurés dans le cadre départemental par des délégués du gouvernement désignés en Conseil des ministres* ». L'utilisation du pluriel : « *des délégués du gouvernement* » a été à l'origine d'une controverse doctrinale, la question étant posée de savoir si les sous-préfets ou tel ou tel chef de service n'étaient pas, au même titre que le préfet, délégués du Gouvernement⁷⁷⁶.

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 allait mettre un terme au débat en substituant le singulier au pluriel. La situation devenait claire : le préfet était bien, dans le département, le seul délégué du Gouvernement. Cependant, la nouvelle clarté allait être singulièrement altérée par l'adoption, le 17 mars 2003, de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Depuis lors, le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose : « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Dans l'exposé des motifs de cette loi constitutionnelle, le Gouvernement affirme que : « *Cette rédaction fait plus clairement apparaître la mission confiée au représentant de l'Etat, qui représente chacun des membres du gouvernement et dont le rôle s'exerce à l'égard de l'ensemble des collectivités présentes dans le ressort de la circonscription administrative dont il a la charge* ». On peut être surpris par cette intention, en constatant, avec Monsieur Gaudemet, que « *le texte antérieur ne comportait aucune ambiguïté* » et que « *si on ne voulait rien changer au fond – sur ce point du moins – mieux valait le*

⁷⁷⁴ Décret n° 53-896 du 26 septembre 1953 sur la déconcentration administrative et les pouvoirs des préfets, J.O.L.D., 28 septembre 1953, p. 2786.

⁷⁷⁵ Décret n° 64-250 précité.

⁷⁷⁶ Cf. BONNAUD-DELAMARE (R.), « Le préfet dans le cadre de la constitution française », *op. cit.*, p. 9.

laisser en l'état »⁷⁷⁷ .

B – Un gouvernement éclaté.

L'éclatement de la structure gouvernementale (1) et le rattachement fonctionnel du préfet au ministre de l'Intérieur suscite un débat autour de la question de savoir s'il ne faudrait pas rattacher le préfet au Premier ministre (2).

1 – L'éclatement de la structure gouvernementale

Nous faisons nôtre l'idée que l'autorité du préfet n'a pu que souffrir de l'éclatement de l'autorité centrale exécutive qu'il représente. Alors qu'il était, depuis ses origines jusque naguère, le représentant d'une autorité unitaire, cohérente, le préfet n'est aujourd'hui plus que le représentant d'une autorité centrale éclatée⁷⁷⁸ .

En l'absence de structure administrative interministérielle de coordination au sein du gouvernement, la toute puissance du ministère de l'Intérieur assurait cette unité, dès lors qu'il correspondait toujours à la conception qui avait prévalu au moment de sa conception en 1791 et qu'exprimait fort bien A. Racinet dans l'étude qu'il consacra en 1910 à l'organisation gouvernementale : « On pourrait voir en lui la survivance de l'idée de la spécialisation géographique : on attribue à ce ministère toutes les affaires non classées se rattachant à l'administration du pays. Il est, en quelque sorte, l'opposé du ministère des Affaires étrangères ».⁷⁷⁹ Dès lors que la plupart des domaines de l'intervention étatique sur le territoire national ressortissaient à la compétence du seul ministre de l'Intérieur, le préfet n'était alors pas encore confronté à ce qui sera la contestation sans doute la plus radicale de son autorité : les tentatives de « court-circuitage » venant d'administrations centrales concurrentes de celle de l'Intérieur établissant des contacts directs avec leurs agents en Province.

Dès le milieu du XIX^{ème} siècle cette contestation s'est fait jour, et Vivien, lorsqu'il relevait l'affaiblissement de l'autorité du préfet sur ses collaborateurs, l'expliquait, entre autres raisons, par : « l'exemple de ce qui se passait au centre du gouvernement où la division du travail s'était développée... »⁷⁸⁰ .

Le ministère de l'Intérieur a subi un véritable démembrement, au point que l'on a pu

⁷⁷⁷ GAUDEMET (Y.), « Le représentant de l'Etat », in GAUDEMET (Y.) et GOHIN (O.), sous la dir. de, *La République décentralisée*, Ed. Panthéon Assas, 2004, 170 p., pp. 87-90, p. 89. Dans cet article, l'auteur démontre avec une méthodique application le caractère inopportun de cette nouvelle rédaction du texte constitutionnel. Nous prenons la liberté de le citer largement : « le préfet ne représente chacun des ministres que parce qu'il est le délégué du Gouvernement (composé desdits ministres) ; et c'est pourquoi l'ancien texte affirmait cette qualité dans la Constitution pour en laisser les conséquences au décret ; c'est pourquoi aussi ce dernier ne faisait pas du préfet le représentant de chacun des ministres mais bien d'abord "du Premier ministre" et de chacun des ministres », p. 89.

⁷⁷⁸ Nous trouvons cette idée sous la plume de CHAUVIN (Fr.), « L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le préfet ses collaborateurs », in C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII...*, op. cit., pp. 145-154, p. 146.

⁷⁷⁹ RACINET (A.), *De la spécialisation ministérielle en France*, Sirey, 1910, p. 105, cité in CHAUVIN (Fr.), op. cit., p. 148.

évoquer sa fonction « *matricielle* » ou le considérer comme une « véritable pépinière de la structure ministérielle »⁷⁸¹. Bientôt l'essentiel de ses attributions a été confié à de nouveaux ministères : ont été détachés du ministère de l'Intérieur celui de l'instruction publique dès 1824, ceux du commerce et des travaux publics en 1831, de la santé publique en 1926, de l'industrie en 1939, du logement en 1946⁷⁸². Certes, cela n'aurait pas dû affecter l'autorité d'un préfet dont nous avons dit qu'il est dans le département le représentant de l'exécutif dans son entier, ou, du moins, de l'ensemble du Gouvernement, et non du seul ministre de l'Intérieur, mais dans les faits les personnages placés à la tête des nouveaux ministères auront tendance à ne considérer les préfets que comme les représentants du seul ministère de l'Intérieur, ministère à l'égard duquel ils n'auront de cesse de manifester leur indépendance⁷⁸³.

Au milieu du XX^{ème} siècle, Edgar Pisani dénonçait en termes bien sentis le morcellement de l'administration centrale auquel cette évolution, doublée de la centralisation, avait donné lieu⁷⁸⁴.

Dès lors, la légitimité de l'autorité du préfet, représentant d'un gouvernement au sein duquel l'unité de vues n'est pas assurée par l'omnipotence du ministère de l'Intérieur, ne peut qu'être contestée⁷⁸⁵.

2 – Le débat quant au rattachement ministériel

Le débat quant au rattachement du préfet à un département ministériel est âpre entre les tenants du rattachement organique au Premier ministre (a) et ceux qui plaident pour le maintien du rattachement organique au ministre de l'Intérieur (b).

a – La proposition de rattachement organique au premier ministre

⁷⁸⁰ VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, op. cit., p. 72 ; VALENTIN (L.), op. cit., p. 274, affirme lui aussi que l'autorité du préfet a souffert du démantèlement du ministère de l'Intérieur, ministère de rattachement du corps préfectoral.

⁷⁸¹ CHAVRIER (H.), *Le problème de l'existence du ministère de l'Intérieur*, thèse sciences politiques, Paris II, mars 1973, 114 p., p. 28.

⁷⁸² Cf., pour une présentation précise de cette évolution, BOUTEILLER (P.), sous la dir. de, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, La Doc. fr., 1993, 326 p.

⁷⁸³ Cf. BRAIBANT (G.) : « En fait, les préfets continuent à être nommés et gérés par le seul ministère de l'Intérieur, ce qui affaiblit leur caractère interministériel, et on ne peut empêcher les chefs de services à avoir des relations directes avec les ministres et les directeurs d'administration centrale dont dépendent leur action et leur carrière », *Le droit administratif français*, Presses de la F.N.S.P. et Dalloz, 1992, p. 68.

⁷⁸⁴ « Si, du moins, l'administration centrale se trouvait, ayant tout réuni en son pouvoir, capable de faire face à ses responsabilités nouvelles ! Mais elle a tout centralisé pour fractionner entre des directions étrangères concurrentes des études et des actions qui exigent la synthèse : rien n'est plus difficile que de faire collaborer les services de deux ministères, et même les services d'un même ministère ; sans doute serait-il trop cruel de citer des exemples... », PISANI (E.), « Administration de gestion, administration de mission », *R.F.S.P.*, 1956, vol. VI, n° 2, pp. 315-330, p. 321.

Ce constat a suscité la proposition récurrente de rattachement des corps des préfets et des sous-préfets au Premier ministre, autorité dont le caractère interministériel n'est pas contestable.

Monsieur François Burdeau estime que le rattachement de l'administration préfectorale au ministère de l'Intérieur, s'il était jadis souhaitable, ne se justifie plus : « *Un tel lien, naturel en un temps où le ministère avait la responsabilité générale de l'administration interne, le devient de moins en moins, au fur et à mesure où se sont multipliés les départements ministériels spécialisés. Dans la première moitié de la Troisième République, cet illogisme fut fréquemment tempéré, nombre de présidents du conseil se réservant le ministère de l'Intérieur* »⁷⁸⁶. Cette situation s'est en effet produite dix-huit fois entre 1876 et 1914⁷⁸⁷. Dans sa thèse, Hélène Bras, après avoir montré la logique qui sous-tendait le rattachement des préfets au ministère de l'Intérieur, s'interroge sur la pertinence de ce qu'elle appelle une « *survivance* », en fondant cette interrogation sur le caractère toujours plus interministériel des fonctions préfectorales, et en conclut qu'« *il serait parfaitement logique et cohérent que les préfets et les sous-préfets soient directement rattachés au Premier ministre, qu'ils soient affectés à des postes territoriaux ou qu'ils soient investis d'une mission de service public* »⁷⁸⁸. Mais elle doit bien reconnaître que malgré l'intérêt d'un tel rattachement au Premier Ministre, cette mesure ne semble pas envisageable à court terme du fait de l'absence d'administration véritable auprès du Premier ministre⁷⁸⁹.

Le Président du Sénat, Monsieur Christian Poncelet, s'exprimant devant l'Académie des sciences morales et politiques, estimant que « *la gestion du corps préfectoral par le ministère de l'Intérieur ne s'imposait plus* », s'est déclaré favorable à l'idée d'instituer une véritable « mission de coordination des politiques publiques placée auprès du Premier

⁷⁸⁵ Hélène Bras estime que cette situation « *conduit tout naturellement à s'interroger sur le fait que ce soient des fonctionnaires dépendant du ministère de l'Intérieur qui soient chargés de l'application de la politique culturelle ou de la politique économique décidées par le gouvernement* » et poursuit : « *Une telle situation est d'autant plus archaïque, ou au moins dommageable, qu'elle porte en elle les propres limites de l'action de l'Etat. En effet, le rattachement des préfets à un ministère particulier, et qui plus est à celui de l'intérieur, contribue à leur soustraire une part de leur légitimité*. Cela explique en partie que les fonctionnaires appartenant aux autres ministères rechignent à reconnaître l'autorité et la place primordiale des représentants de l'Etat bien que l'organisation administrative française leur ait octroyé la direction des services déconcentrés », (BRAS (H.), *L'évolution de la fonction préfectorale depuis 1982*, op. cit., p. 598). Souligné par nous.

⁷⁸⁶ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration...*, op. cit., p. 209 ; Dans le même sens, COLLIARD (Cl.-A.), GROSHENS (J.-Cl.), : « *On pourrait rappeler à ceux qui s'opposent au rattachement des préfets aux services du Premier ministre, sans pour autant méconnaître la valeur de leurs arguments, qu'en fait, les Présidents du Conseil de la III^{ème} République furent très souvent ministre de l'Intérieur* », op. cit., p. 30.

⁷⁸⁷ PONTIER (J.-M.), *L'évolution des structures ministérielles*, thèse, Paris, 1960, vol. 3, p. 33.

⁷⁸⁸ BRAS (H), op. cit., p. 597. Pour cet auteur, cela présenterait l'intérêt supplémentaire de renforcer le pouvoir du Premier ministre face aux autres ministres, et notamment face à celui de l'Intérieur.

⁷⁸⁹ Ce qui la conduit à proposer une solution intermédiaire, p. 598.

ministre et à laquelle seraient rattachés les préfets »⁷⁹⁰.

La dernière proposition de rattachement des préfets au Premier ministre en date est celle de la mission commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, qui, dans son rapport *Pour une République territoriale*, présenté en 2000 par son président, Monsieur Jean-Paul Delevoye et son rapporteur Monsieur Michel Mercier, estimait que : « *Le rattachement du corps préfectoral au Premier ministre pourrait permettre de mieux affirmer son caractère interministériel. Dans cette conception, le rattachement au ministère de l'Intérieur ne se justifie plus que par des raisons historiques, lorsque les missions du préfet consistaient avant tout à faire respecter l'ordre public* »⁷⁹¹.

Mais plusieurs arguments ont pu être avancés pour contrer cette proposition.

b – L'opposition au rattachement au Premier ministre

Dans un premier temps, un argument d'efficacité a été mis en avant : il tient au constat de ce que le chef du gouvernement manquait, de fait, de moyens pour s'imposer, pour assurer la coordination interministérielle. Le secrétariat général du gouvernement n'a été créé définitivement qu'en 1935 et les administrations, aux termes de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 7 février 1936, sont placées sous la seule autorité hiérarchique des ministres dont elles dépendent⁷⁹².

On a avancé aussi le fait que les missions principales du corps préfectoral sont aussi celles de son ministère de rattachement⁷⁹³, ou encore que le ministère de l'Intérieur dispose de compétences en matière de coordination interministérielle⁷⁹⁴. Des doutes quant à l'efficacité de cette mesure ont pu être exprimés, fondés sur la prééminence du maintien de l'ordre public dans les compétences du préfet. Monsieur Paul Bernard semble désirer une solution médiane puisqu'il soutient que « *le rattachement du corps préfectoral, pour action, au Premier ministre traduirait une réalité de fait, tout en maintenant la gestion*

⁷⁹⁰ Cité in *Pour une République territoriale*, Rapport précité, p. 476.

⁷⁹¹ Rapport précité, p. 495.

⁷⁹² Cons. d'Et., 7 février 1936, *Jamart*, *Rec. Leb.*, p. 172 ; S., 1937, III, p. 113, note RIVERO (J.) ; G.A.J.A.. Cette solution sera confirmée en 1965 dans un arrêt Cons. d'Et., 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*, A.J.D.A., 1966, p. 167, concl. QUESTIAUX (N.).

⁷⁹³ Cf. notamment Serge Vallemont, ancien président du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, entre 1993 et 1995, auteur du rapport : « trente-trois propositions pour rendre plus efficace l'administration territoriale de l'Etat » : « *Pour remédier à ce cloisonnement, le rattachement du préfet au Premier ministre, ainsi que le réclament maints rapports, serait un remède inopérant. Les préfets doivent rester sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, car la composante sécurité de leur mission restera dominante. En revanche, nous avons besoin d'un lieu concret de pilotage gouvernemental* », (*Pouvoirs locaux*, n° 27, IV, 1995).

⁷⁹⁴ Cf. BRENAS (M.), « Les missions de coordination interministérielle exercées par le ministère de l'Intérieur », *Adm.*, n° 60, 1968, p. 23.

des personnels auprès du ministère de l'Intérieur »⁷⁹⁵. Cette position semble bien refléter les craintes que l'on prête à l'Association des membres du Corps préfectoral et des Hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur de voir le recrutement des préfets élargi à d'autres corps que celui des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur.

§ 2 – LE PRÉFET DIRIGE DANS LE DÉPARTEMENT LES ADMINISTRATIONS CIVILES

Le principe est clair qui veut que le préfet dirige les administrations civiles de l'Etat dans le département. Mais il y a eu affaiblissement de l' « autorité de synthèse »⁷⁹⁶ que devrait être au niveau local le préfet, en sa qualité de représentant du gouvernement et de l'ensemble des ministres et de seule autorité de l'Etat à disposer du pouvoir réglementaire⁷⁹⁷.

La loi du 28 pluviôse de l'an VIII a fait du préfet le supérieur des agents administratifs.

A ce titre, la mission principale du préfet était de « procurer l'action » des fonctionnaires placés sous ses ordres, comme le précise Roederer dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII⁷⁹⁸ : « Procurer l'action est la principale fonction de l'administrateur de département ; ainsi que les ministres, il a moins à faire par lui-même qu'à mettre le sous administrateur dans l'obligation de faire ; et celui-ci est moins obligé à l'action qu'à assurer celle des municipalités, qui, à leur tour, ont elles-mêmes presque autant à ordonner qu'à faire ».

Pour Gabriel Dufour, il est clair que : « (l)e préfet est le supérieur hiérarchique des autres agents administratifs dans le département. Armé d'une autorité qui a sa source

⁷⁹⁵ BERNARD (P.), « Actualité et avenir du corps préfectoral », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 7-24, p. 21.

⁷⁹⁶ Nous empruntons cette expression à Lucien VALENTIN (*Le pouvoir administratif déconcentré*, thèse droit, Lyon, 1957, 587 p., p. 45).

⁷⁹⁷ Cf. WALINE (M.), *Droit administratif*, 7^{ème} éd., Sirey, 1957, p.107.

⁷⁹⁸ ROEDERER, exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, 2^{ème} série, t. 1^{er}, p. 169 : « *Voici une analyse des fonctions très diverses qui sont comprises sous ce seul mot : La première est d'expliquer aux magistrats inférieurs le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter ; cette fonction est l'instruction. « La seconde est de donner des ordres spéciaux que les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger pour leur exécution ; cette fonction peut se nommer direction. « La troisième est de presser, de déterminer cette exécution ; c'est l'impulsion. « La quatrième est d'en vérifier l'exécution ; c'est l'inspection. « La cinquième est de se faire rendre compte de cette exécution, de recevoir les réclamations des personnes intéressées ou les observations des préposés ; cette fonction est la surveillance. « La sixième est d'autoriser ou de rejeter les propositions d'intérêt public auxquelles peut s'étendre le pouvoir de l'administration ; c'est l'estimation, l'appréciation. « La septième est d'approuver et de valider, ou de laisser sans valeur les actes qui ont besoin de vérification, d'approbation ; c'est le contrôle. « La huitième est de rappeler à leur devoir les autorités inférieures ou les agents immédiats qui les méconnaissent ou les oublient ; c'est la censure. « La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs ; c'est la réformation. « La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices ; c'est le redressement. « La onzième enfin est de suspendre les fonctionnaires incapables, de destituer ou de faire destituer les négligents, de faire poursuivre en justice les prévaricateurs ; c'est la correction, la punition ».*

dans le principe de la hiérarchie, l'un des principes fondamentaux de notre organisation administrative, il est toujours maître d'annuler et de réformer ceux de leurs actes qu'il juge contraires aux lois, décrets ou décisions dont l'exécution lui est confiée, ou aux ordres qu'il a lui-même donnés »⁷⁹⁹.

La direction des services déconcentrés par le préfet a cependant été contestée de façon très efficace par des mouvements centrifuges (A), qui ont nécessité de la part de l'autorité normative une réaffirmation réitérée (B).

A – La contestation de l'autorité du préfet par les services déconcentrés de l'Etat

Nous sommes d'avis, après avoir lu les travaux de la doctrine publiciste et d'analystes de sociologie politique, que l'affrontement entre le préfet et les services techniques présents dans sa circonscription de compétence est inévitable, et ceci pour au moins deux raisons : d'une part parce que le caractère toujours plus technique des tâches administratives a conduit à la fragmentation de l'administration de l'Etat, d'autre part, parce que la logique de concurrence entre les corps au sein de l'Administration d'Etat nuit à l'autorité préfectorale.

Nous avons vu que le développement de l'Etat providence a conduit à la multiplication des départements ministériels, au détriment du ministère de l'Intérieur. Le même mouvement a affecté en écho les administrations déconcentrées de l'Etat. La création de ministères techniques tout au long du XIX^{ème} siècle a entraîné la création, en Province, de services extérieurs sur lesquels l'autorité du préfet, qui apparaît avant tout comme le délégué du ministre de l'Intérieur, était assez réduite.

Cela fait maintenant longtemps que la doctrine et les observateurs du corps préfectoral remarquent l'affaiblissement des prérogatives préfectorales au profit des chefs des services techniques puisque déjà Vivien écrivait : « Dans l'origine, les préfets exerçaient une autorité à peu près illimitée. Presque toutes les parties du service relevaient d'eux. L'Empereur avait concentré la puissance sur leur tête. L'unité du pouvoir se retrouvait ainsi au second degré de l'échelle comme au premier. Plus tard, l'augmentation du nombre des affaires, les lenteurs occasionnées par ce rouage intermédiaire, le désir de chaque fonctionnaire de s'affranchir d'une entrave gênante et d'une suprématie importune, l'exemple même de ce qui se passait au centre du gouvernement où la division du travail s'était développée, d'autres causes encore ont notablement réduit les attributions des préfets : ils ont pourtant conservé le caractère de dépositaires généraux de la puissance publique »⁸⁰⁰.

On a même pu constater – pour le déplorer – que ce mouvement centrifuge a trouvé une traduction juridique jusqu'au niveau législatif : en 1930, Maspétiol et Laroque déplorent cela en ces termes : « L'effort législatif récent a trop souvent tendu à rogner les attributions de ces agents (préfets et sous-préfets) au profit de certains chefs locaux des

⁷⁹⁹ *Op. cit.*, p. 180.

⁸⁰⁰ VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, *op. cit.*, pp. 71 et 72.

services techniques. C'est là une tendance fâcheuse, source de mauvaise administration et d'enlèvement dans les détails »⁸⁰¹.

En 1950, Michel Debré dénonçait lui aussi cette évolution : « Le domaine de l'administration s'agrandit. La spécialisation et la technicité deviennent son caractère essentiel... l'autorité d'un serviteur « savant » éclipse celle du maître »⁸⁰². Lucien Valentin fait débiter son analyse du pouvoir administratif déconcentré par le constat que « L'autorité de l'Etat, jusqu'ici exercée par la préfet "chargé seul de l'Administration" aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, se disperse et s'affaiblit entre les mains de nombreux fonctionnaires spécialisés »⁸⁰³ et l'on ne peut que déplorer avec lui qu'il n'y ait de facto plus à l'échelon local un seul représentant du gouvernement mais des administrations techniques que l'on est fondé à considérer comme étant cloisonnées, fermées, quelquefois même concurrentes. Plus loin dans sa thèse, on peut lire : « les préfets, administrateurs généraux des départements, sont mis à l'écart d'un vaste courant de déconcentration qui renforce singulièrement l'autonomie des services extérieurs des ministères »⁸⁰⁴.

Nous trouvons sous la plume de Francis-Paul Bénéît une présentation très claire du conflit qui, inévitablement, va opposer le préfet aux services techniques : pour cet auteur, la « coexistence du politique et de l'administratif dans la représentation du pouvoir central en province est, logiquement, de nature à susciter des difficultés. Le problème n'est pas ici réglé, en effet, comme il l'est au sein du pouvoir central lui-même, par la participation des ministres, autorités administratives, à l'autorité gouvernementale, par le jeu de la participation au Conseil des ministres. La représentation départementale du pouvoir central conduit au contraire à l'affrontement d'un agent à vocation générale, et donc à vocation politique, avec des agents à vocation technique précise, affrontement qui, nécessairement, ne peut aboutir à un équilibre durable, car il y a là deux vocations psychologiquement opposées. Sans doute le préfet, en sa qualité de représentant du Gouvernement, et donc de reflet de celui-ci, a-t-il pour caractère spécifique d'être à la fois un agent politique et un administrateur. Mais, précisément, l'existence de cette deuxième qualité exacerbe le conflit entre le préfet et les directeurs départementaux en ce qu'elle implique que le préfet s'immisce dans les problèmes techniques que ces directeurs tendent tout naturellement à considérer comme leur domaine réservé »⁸⁰⁵.

Le préfet Maurice Papon, dans la relation qu'il a faite de son exercice des fonctions de préfet de police a, lui aussi, dénoncé la spécialisation des tâches, qui rend la coordination plus difficile⁸⁰⁶. Le futur préfet Jacques Gandouin a, pour sa part, regretté, dans sa thèse de doctorat, la résistance des chefs de services : « Il faut constater que,

⁸⁰¹ MASPETIOL et LAROQUE, *La tutelle administrative*, Sirey, 1930, 403 p., p. 365.

⁸⁰² DEBRE (M.), *La République et son pouvoir*, Nagel, (coll. « Ecrits politiques »), 1950, 204 p., p. 123.

⁸⁰³ VALENTIN (L.), *Le pouvoir administratif déconcentré*, op. cit., p.1.

⁸⁰⁴ *Ibid*, p. 274.

⁸⁰⁵ BENOÎT (F.-P.), *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, 897 p., p. 108.

dans ces dernières années, les cas où l'autorité des préfets a été tenue en échec par la mauvaise volonté de certains chefs des services départementaux soutenus par leur administration ont été nombreux »⁸⁰⁷.

Marcel Waline, dans son *Précis de droit administratif*, a fait, lui aussi le constat que les ministres ont tendance à « court-circuiter » le préfet en accordant des délégations directement à leurs chefs de services présents dans le département, mais il trouve à cela une logique : « Il faut reconnaître que ces délégations pouvaient se justifier par un assez bon argument, qui était la compétence technique généralement supérieure à celle des préfets, et encore plus des employés de préfecture, de ces chefs de services techniques ; ingénieurs des ponts et chaussées, des mines, du génie rural par exemple. Il était ridicule de faire viser les projets techniques établis par ceux-ci, par des services préfectoraux sensiblement moins compétents au sens vulgaire du mot »⁸⁰⁸.

L'administration technique s'est donc emparée d'attributions toujours plus nombreuses, diminuant d'autant l'autorité du préfet. Même lorsque ce dernier conserve le pouvoir de décision, les avis qu'il obtient des administrations techniques ne sont pas toujours de nature à lui conserver une liberté de choix effective⁸⁰⁹. Cet affaiblissement de l'autorité préfectorale, et, partant, cette altération du principe de l'unité d'action de l'Etat, a semblé d'autant plus préjudiciable que ladite action embrassait des champs toujours plus vastes. La nécessité de reconstituer l'unité horizontale de l'action de l'Etat est apparue pressante.

Le pouvoir politique a semblé dans un premier temps admettre cette évolution, comme tend à le laisser à penser une circulaire adressée en 1902 par Emile Combes aux membres du corps préfectoral, dans laquelle on lit que les administrations spécialisées « jouissent d'une certaine autonomie en ce qui concerne la tractation des affaires administratives et relèvent à ce point de vue de leurs chefs hiérarchiques »⁸¹⁰.

André de Laubadère concluait une analyse de cette situation en considérant qu' « (i) s'agit là, en bref, d'une sorte de conflit entre deux déconcentrations, la déconcentration dans le cadre de l'administration générale, c'est-à-dire au profit du préfet, et la déconcentration dans le cadre des administrations spéciales, c'est-à-dire au profit des chefs locaux des services techniques »⁸¹¹.

⁸⁰⁶ PAPON (M.), *L'ère des responsables*, Fayard (coll. « Les idées et la vie »), 1960, 186 p.

⁸⁰⁷ GANDOUIN (J.), *La Constitution et la réforme de l'organisation départementale et communale*, thèse, Paris, 1950.

⁸⁰⁸ WALINE (M.), *Précis de droit administratif*, Montchrestien, t. 1^{er}, 1969, 610 p., p. 267.

⁸⁰⁹ Cf. QUERMONNE (J.-Fr.), *L'appareil administratif de l'Etat*, Seuil, (coll. « Points »), 1991.

⁸¹⁰ Circulaire du 20 juin 1902 adressée par Emile Combes aux membres du corps préfectoral, citée par BELLION (R.), in « L'histoire intérieure de la France de 1898 à 1914 et les préfets de la République radicale », *Adm.*, n° spéc., 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, *op. cit.*, p.155.

⁸¹¹ LAUBADERE (A. de), *Traité élémentaire de droit administratif*, L.G.D.J., 1953, p. 105.

La qualité du préfet, délégué du Gouvernement tout entier, suppose qu'il jouisse d'une compétence élargie à toutes les branches de l'administration déconcentrée, mais l'affirmation d'une telle autorité s'est heurtée aux logiques propres à chaque département ministériel, et on peut considérer avec Guy Braibant que ce conflit a été « un problème permanent en France depuis qu'il y a des préfets »⁸¹².

B – La réaffirmation des pouvoirs du préfet

En 1868, Gabriel Dufour pouvait écrire que : « ... le préfet n'est pas seulement un organe de transmission, d'information et de surveillance ; son mandat implique le droit de donner des ordres aux fonctionnaires de degré inférieur, et le pouvoir de se faire obéir.

« Le préfet est le supérieur des autres agents administratifs dans le département. Armé d'une autorité qui a sa source dans le principe de la hiérarchie, l'un des principes fondamentaux de notre organisation administrative, il est toujours maître d'annuler et de réformer ceux de leurs actes qu'il juge contraires aux lois, décrets et décisions dont l'exécution lui est confiée, ou aux ordres qu'il a lui-même donnés »⁸¹³.

Devant les atteintes multiples portées à cette autorité, le gouvernement a réaffirmé régulièrement -mais avec un succès sinon insignifiant, du moins très inégal et souvent éphémère- l'autorité du préfet sur les administrations déconcentrées de l'Etat dans le département. Ainsi, Waldeck-Rousseau a-t-il, alors qu'il était ministre de l'Intérieur, adressé aux préfets le 24 novembre 1881 une circulaire dans laquelle il leur rappelle : « Vous êtes, monsieur le préfet, le représentant du pouvoir central, le seul fonctionnaire qui, dans le département, en résume tous les intérêts et tous les droits. Il suit de là que votre action doit s'étendre à tous les services »⁸¹⁴.

Mais il est remarquable que si le Gouvernement tend à vouloir renforcer l'autorité préfectorale, chacun de ses membres a maintenu des liens directs et aussi exclusifs que faire se pouvait avec les services déconcentrés de son ministère. C'est ce le préfet régional de Lyon pendant la Seconde guerre mondiale, Angeli, a fort bien exprimé dans une formule ramassée : « si les ministres sont les amis des préfets, les ministères sont leurs ennemis »⁸¹⁵.

Le préfet Causeret, dans un article consacré aux services extérieurs des ministères dans les départements, a excellemment présenté les rapports qui devraient exister entre les administrations techniques et le préfet : « les techniciens n'ont à connaître que des moyens de réaliser le mieux possible les services dont ils ont la charge. Le préfet et son administration déterminent les besoins, apprécient et fixent les fins. Ils recherchent les

⁸¹² BRAIBANT (G.), *Le droit administratif français*, op. cit., p.65.

⁸¹³ DUFOUR (G.), *Traité général de droit administratif appliqué*, 3^{ème} éd., Delamotte, 1868, t. 1^{er}, 694 p., p.180.

⁸¹⁴ Citée in WALDECK-ROUSSEAU (R.), *Politique française et étrangère*, Bibl. Charpentier, 1903, p. 70.

⁸¹⁵ ANGELLI (A.), P.V. de la seconde session de la commission de réorganisation administrative du Conseil national, 20 août 1941, AN F 60 361, cité par BARUCH (M.-O.), *Servir l'Etat français*, op. cit., p. 228.

moyens de financement et en fixent le mode d'utilisation. Les premiers exécutent, mais c'est au second qu'il appartient de coordonner, de diriger, de commander. L'administration est la puissance unifiante tandis que les techniciens s'attachent à des buts particuliers. La réalisation du technicien qui régit les choses doit être subordonnée à l'appréciation et à l'ordre de l'Administrateur qui régente les hommes »⁸¹⁶.

De telles considérations sont à l'origine de plusieurs vagues de « concentration autour du préfet » de la déconcentration⁸¹⁷.

1 – Un pouvoir de coordination

Le décret-loi du 5 novembre 1926⁸¹⁸ prévoyait à son article 3 que, dans le département, le préfet « surveille l'exécution des lois et des décisions du Gouvernement. Les chefs de services régionaux et départementaux sont tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission ». Dans le rapport au Président de la République qui précède ce décret, on peut lire que : « (l)e Gouvernement ne considère (...) pas qu'en élaborant le présent décret il aura terminé l'œuvre entreprise en ce domaine » *et que* « le ministre de l'Intérieur étudie, dès à présent, d'accord avec les autres ministères, les mesures qui permettront de franchir une nouvelle étape dans la voie d'une rénovation aujourd'hui indispensable de l'autorité des préfets »⁸¹⁹.

L'acte dit loi du 23 décembre 1940 dispose que « Seul représentant dans le département du chef de l'Etat, président du Conseil des ministres, devant qui il est responsables, (*le préfet*) surveille l'exécution des lois, et est chargé de l'application des décisions du gouvernement. Il est le représentant de toutes les administrations publiques civiles de l'Etat. Tous les fonctionnaires qui sont placés à la tête d'un service technique civil de l'Etat organisé dans le département ou la région, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, sont placés sous son autorité personnelle »⁸²⁰.

Le problème a semblé assez préoccupant pour justifier que la réponse que les pouvoirs publics ont entendu lui apporter se situe au niveau normatif le plus élevé. Ainsi, l'article 88 de la Constitution de 1946 dispose : « *La coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales, sont assurés dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement désignés au Conseil des Ministres* ». L'article suivant de la Constitution prescrit l'adoption de mesures de déconcentration, en ces termes : « *Des lois*

⁸¹⁶ CAUSERET, in *L'organisation gouvernementale, administrative et judiciaire de la France*, La Doc. fr., 1952.

⁸¹⁷ L'expression est empruntée à l'intitulé d'un article : DANTONEL-COR (N.), « La déconcentration concentrée autour du préfet », in BORELLA (Fr.), sous la dir.de, *Le préfet, 1800-2000, gouverneur, administrateur, animateur, op. cit.*, pp. 123-136.

⁸¹⁸ Précité.

⁸¹⁹ LAFFONT (Cl.), préfet honoraire, « Le corps préfectoral entre les deux guerres », *Adm.*, n° spéc., « Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », *op. cit.*, pp. 275-296 ; p. 287.

⁸²⁰ Précitée.

détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés » mais cette dernière disposition constitutionnelle a connu le même sort que plusieurs dispositions de ce même texte constitutionnel en restant lettre morte.

Le projet de loi du 6 mars 1948 prévoyait que le préfet « représentant de chacun des ministres (...) assure (...) la direction générale de l'activité des fonctionnaires de l'Etat » (*article 1^{er}*) et que « les pouvoirs des ministres (...) ne pourront (...) être délégués directement qu'au préfet » (*article 2*)⁸²¹. Après le rejet de cette proposition, le législateur n'est plus intervenu avant longtemps. Seule l'autorité réglementaire a adopté des mesures de déconcentration. Ainsi, l'autorité de ces dernières est moindre, puisque ce n'est plus l'auteur de la loi qui impose aux ministres sa conception du rôle du préfet, mais les ministres eux-mêmes qui vont préciser les conditions dans lesquelles ils acceptent de déléguer leurs attributions⁸²².

Une circulaire du 17 janvier 1947 évoquait même un « pouvoir de direction » du préfet sur les services extérieurs, mais elle faisait figure d'anomalie dans l'ensemble normatif du moment.

Le décret du 19 juin 1950⁸²³ portant règlement d'administration publique et relatif au statut particulier du corps préfectoral a repris cette formule: « les préfets sont les délégués et les représentants du Gouvernement dans les départements. Ils y assurent, sous le contrôle du ministre compétent, la direction générale de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales »⁸²⁴. Il est remarquable que le préfet y soit qualifié de représentant et non plus seulement de délégué du Gouvernement.

André de Laubadère fit remarquer la confusion qu'introduisait le nouveau texte, la formule « *direction générale* » apparaissant comme difficilement compatible avec celle de « *coordination* » portée à l'article 88 de la Constitution de 1946⁸²⁵. Cette formule semblait

⁸²¹ Projet de loi relatif aux pouvoirs des préfets et à la déconcentration administrative, Doc. A. N., 1^{ère} législature, 6 mars 1948, n° 3705. Projet élaboré par une Commission interministérielle créée par le Décret du 14 mai 1947 et chargée de l'étude des mesures de déconcentration,

⁸²² DIEDERICHS (O.), LUBEN (I.), *La déconcentration*, P.U.F. (coll. « Que sais-je ? »), 1995, 127 p., p.17. Les auteurs font aussi remarquer, à l'appui de leur propos, que : « *le décret de 1953 se borne à reprendre, sur un mode mineur, les dispositions de la "loi" du 23 décembre 1940 encore en vigueur, alors que le projet de loi de 1948, lui, s'appuyait sur la Constitution* », p. 17.

⁸²³ Précité.

⁸²⁴ J. AMET voit là une nouveauté qui implique en la faveur des préfets « *une large déconcentration* », *op. cit.*, p. 132. C'est faire peu de cas de la loi du 23 décembre 1940, que ne cite d'ailleurs à aucun moment l'auteur.

⁸²⁵ « *Le problème de l'aménagement général et précis des rapports entre le préfet et les chefs de services d'Etat, demeure encore ainsi posé. Les textes récents ne le résolvent pas et pourraient même, si l'on attachait aux mots un sens précis, être considérés comme comportant une contradiction entre la conception du préfet chargé d'une simple coordination et celle du préfet et celle de préfet chargé d'une véritable direction* », *op.cit.*, 1953, p. 105.

cependant pouvoir être considérée comme révélatrice d'une volonté gouvernementale qui aurait dû impliquer une large déconcentration en faveur des préfets.

Dès la même année, le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics proposa la formule de la « *préfecture état-major* », où le préfet ne disposerait plus de services préfectoraux, mais de l'ensemble des services de l'Etat dans les départements, en assurant leur impulsion et surveillance.

Un projet de loi audacieux fut présenté en ce sens le 28 août 1952 par le ministre Pinay⁸²⁶, qui prévoyait que « les pouvoirs des ministres placés à la tête des administrations civiles, à l'exception des services qui ont trait à l'exercice du pouvoir judiciaire, ne peuvent, dans chaque circonscription départementale, être délégués qu'au préfet », et qu'il ne pourrait être dérogé à cette règle qu'« à titre exceptionnel », et par décret en Conseil d'Etat. Energique, ce projet prévoyait aussi que toutes les délégations de pouvoirs consenties à des fonctionnaires autres que les préfets cesseraient d'avoir effet à compter d'un délai de trois mois après la date de sa promulgation « même si elles résultaient d'un texte législatif », sous réserve de la publication d'un décret de dérogation. Trop énergique⁸²⁷, il fut abandonné, mais, par une circulaire du 25 septembre 1952, le Président du Conseil Pinay consultait les préfets sur la question de savoir quelles seraient les mesures dont la déconcentration serait souhaitable⁸²⁸.

Le décret du 26 septembre 1953 « sur la déconcentration et les pouvoirs des préfets »⁸²⁹ a repris très largement les dispositions du projet de loi du 6 mars 1948, mais il a aussi manifesté l'abandon de toute velléité de faire du préfet la seule autorité susceptible de recevoir délégation des ministres. Ce décret a été adopté dans le but de renforcer l'autorité du préfet sur les services extérieurs de l'Etat⁸³⁰. Ce texte, dont l'article 1^{er} disposait, nous l'avons évoqué, que le préfet « est, en qualité de délégué du Gouvernement, le représentant de chacun des ministres » et qu'il « assure, sous l'autorité des ministres compétents la direction générale de l'activité des fonctionnaires civils de l'Etat dans son département » n'avait pas valeur législative, mais seulement réglementaire⁸³¹. Dès lors qu'il n'a pas expressément visé les lois donnant délégation aux fonctionnaires ou chefs de services départementaux autres que le préfet, ce décret n'a

⁸²⁶ Cf. VALENTIN (L.), *op. cit.*, p. 132.

⁸²⁷ Il prévoyait entre autres de donner au préfet « le pouvoir de suspension de tout fonctionnaire et agent de l'Etat en service dans sa circonscription » (article 3 f du titre III).

⁸²⁸ Synthétisées par les I.G.A.M.E., ces propositions seront utilisées pour la rédaction des décrets du 26 septembre 1953.

⁸²⁹ Décret n° 53-896 du 26 septembre 1953 *sur la déconcentration administrative et les pouvoirs des préfets*, J.O.L.D., 27 septembre 1953, p. 8495.

⁸³⁰ Nous sommes très surpris de trouver, sous la plume d'un observateur étranger, le jugement suivant, porté en 1953 : « *Même les chefs de services les plus importants ne peuvent plus nier leur subordination au préfet. Pendant la guerre, certains ministres avaient incité leurs fonctionnaires à éluder l'autorité préfectorale, mais cet abus a maintenant été supprimé, en grande partie sur l'insistance du ministre de l'Intérieur* »; CHAPMAN (B.), « L'administration locale en France », Cahiers de la F.N.S.P., n° 66, p. 110. (traduction française de *Introduction to French local government*, Londres, 1953).

pas déclassé ces textes, qui sont demeurés en vigueur. Est aussi demeurée applicable la loi du 23 décembre 1940.

L'accord se fait parmi les observateurs pour considérer que ce texte « tomba en désuétude », ⁸³² ou « resta lettre morte » ⁸³³. Les ministres ne se bornèrent pas à prendre des dérogations dans les conditions prévues par le décret ⁸³⁴, ils accordèrent des délégations directes par des arrêtés ou de simples circulaires. La faiblesse politique qui caractérisa les gouvernements de la IV^{ème} République, et particulièrement le « Gouvernement Laniel » ⁸³⁵, ainsi que l'absence de structure interministérielle chargée de veiller au respect des mesures de déconcentration devaient rendre possible une telle attitude ministérielle.

Roger Bonnaud-Delamare s'est félicité de ce que la Constitution du 4 octobre 1958 ne mentionne plus ce pouvoir de coordination des services de l'Etat, jugeant cette attribution « d'ordre réglementaire et non pas constitutionnel » ⁸³⁶. Une autre explication est donnée par Monsieur Hourticq, qui voit dans un projet de création de circonscriptions administratives régionales la raison de ce silence constitutionnel ⁸³⁷.

Le décret du 1^{er} octobre 1959 reprend la formule du décret de 1953 en conférant au préfet un pouvoir de « direction générale des fonctionnaires ». A propos de ce décret, on peut se demander, avec Roger Bonnaud-Delamare ⁸³⁸, si ce pouvoir de direction

⁸³¹ Contrairement à ce qu'a semblé penser GOUBERT (M.), « La vie municipale et les récents décrets », *Rev. adm.* 1953, p. 528. On trouvera de ce caractère réglementaire une démonstration convaincante dans l'article de BONNAUD-DELAMARE (R.), *op. cit.* pp. 957-958. A la lecture de cet article, on ne peut s'empêcher d'éprouver une désagréable impression devant l'amateurisme gouvernemental.

⁸³² DELION (A.-G.), « La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », *A.J.D.A.* 1964, pp. 264-279, p. 265.

⁸³³ PAIRA (R.), préfet, « Le département est-il une collectivité locale et un cadre d'action de l'Etat adapté à notre époque ? », (Propos introductif au colloque consacré à l'organisation départementale et communale à l'épreuve du XX^{ème} siècle, Paris, 12-14 octobre 1966), *Adm.*, n° 59, 1966, pp. 23-40, p. 35. Notre auteur déplore qu'« une fois de plus, la position réservée de l'administration centrale et la réticence des chefs de services locaux l'avaient emporté », p. 35.

⁸³⁴ Dont l'article 2 précisait que des dérogations pouvaient être apportées, « à titre exceptionnel », au principe selon lequel les pouvoirs des ministres ne pouvaient, dans le département être délégués qu'au préfet, et seulement par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport des ministres intéressés et du ministre chargé de la Réforme administrative.

⁸³⁵ D'après DIEDERICHS (O.) et LUBEN (I.), « *l'un des plus faibles de la IV^{ème} République* », *op. cit.*, p. 17. Qui plus est, le pays traversait une crise particulièrement grave, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

⁸³⁶ *Ibid.*

⁸³⁷ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume III, débats du Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale, p. 413.

⁸³⁸ BONNAUD-DELAMARE (R.), « Le préfet dans le cadre de la Constitution française de 1958 », *R.I.S.A.*, 1961, n° 1, pp. 5 à 15, p. 10

générale de l'activité des fonctionnaires reconnu au préfet englobe aussi la direction des fonctionnaires militaires, l'adjectif « *civil* », qui figurait dans le décret du 26 septembre 1953, ayant été abrogé. Contraint de constater l'échec du décret de 1953, qui fit dire à Monsieur Jean-Louis Quermonne que : « (p)endant longtemps, il y a eu absence de concertation et de dialogue entre les différents services des administrations déconcentrées de l'Etat »⁸³⁹, le gouvernement voulut reprendre son économie, mais lui assurer une effectivité. Dès le début de l'année 1962, quarante-cinq textes furent adoptés dans le but d'améliorer la déconcentration⁸⁴⁰.

Un « groupe de travail » fut créé et rattaché au Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Fonction publique⁸⁴¹. Une expérimentation fut décidée en mars 1961 et mise en place par un décret du 10 avril 1962⁸⁴². Une mission interministérielle, créée par ce dernier décret, était chargée de suivre cette expérience⁸⁴³. Le rapport au Président de la République, publié en tête des décrets n° 64-250 et 64-252 du 14 mars 1964 relatifs à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale et à la déconcentration administrative, définit ainsi l'économie de ces décrets : « Ces textes sont inspirés par la volonté de simplifier et de coordonner l'action administrative, de faire descendre autant qu'il est possible de Paris vers la province l'autorité et la responsabilité (...) Le préfet, représentant de tous les ministres, se voit conférer (sauf exception concernant la Justice, certaines attributions de l'Education nationale, des Finances et du Travail) une autorité réelle et directe sur tous les chefs de service en fonction dans le département. Chargé de diriger et d'animer

⁸³⁹ QUERMONNE (J.-L.), *L'appareil administratif de l'Etat*, op. cit., p. 124. L'auteur poursuit : « *La réforme administrative de 1964 a changé cela* », p. 124.

⁸⁴⁰ *J.O. L.D.*, 17 janvier 1962.

⁸⁴¹ Décret du 4 août 1962, *J.O.L.D.*, 10 août 1962, p. 7968. Ce décret définit ainsi la mission du groupe de travail : « 1° - proposer au Gouvernement des mesures de déconcentration en utilisant notamment, à cet effet, les conclusions du Comité Central d'enquête et celles de la mission interministérielle chargée de suivre l'expérience d'organisation nouvelle des services de l'Etat dans les départements. 2° - veiller à la préparation des textes correspondant aux mesures qui auront été retenues, en assurant les liaisons utiles entre les diverses administrations intéressées. 3° - Examiner les répercussions que ces mesures peuvent avoir éventuellement sur l'organisation et le fonctionnement des services ».

⁸⁴² Par le décret n° 62-392 du 10 avril 1962, (*J.O.L.D.*, 11 avril 1962, p. 3731), précisé par une instruction générale du Premier ministre du 12 avril 1962 et complété ultérieurement par le décret n° 63-298 du 21 mars 1963 (*J.O.L.D.*, 24 mars 1963, p. 2844) qui étendait l'expérience au département de l'Isère.

⁸⁴³ Cette mission, aux termes du décret du 10 avril 1962, était chargée « de veiller aux conditions d'exécution de l'expérience, notamment en s'assurant que les préfets disposent des fonctionnaires qualifiés nécessaires à son exécution, et de rassembler les éléments permettant d'en apprécier les résultats ». Il n'entre évidemment pas dans notre propos de décrire par le menu cette expérience conduite dans les départements de la Corrèze, l'Eure, l'Isère, la Seine maritime et la Vienne. Nous invitons le lecteur intéressé par cette question à la lecture des articles suivants : MOUGNIOT (R.), « Déconcentration et expérience d'organisation nouvelle dans les départements », *Rev. adm.*, 1962, pp. 669 à 674 ; A.J.D.A. , n° de janvier 1963 ; DELION (A.-G.), op. cit., pp. 266-267.

l'ensemble des administrations, il disposera de moyens d'information et d'intervention nécessaires à l'accomplissement de sa mission »⁸⁴⁴.

Le décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative⁸⁴⁵, complété par l'instruction générale d'application du 26 mars 1964⁸⁴⁶ reprend la plupart des dispositions du décret portant expérience, en les complétant et les perfectionnant. Son article 3 transfère aux préfets les pouvoirs de décision exercés jusqu'alors par les chefs des services départementaux des administrations civiles de l'Etat en application de délégations reçues directement des ministres. Il est prévu que le transfert au préfet de pouvoirs de décision qu'il tient de dispositions de forme législative auxquelles la Constitution donne force réglementaire se fera par modification de ces dispositions dans les conditions prévues par l'article 37 de la Constitution.

Désormais, et c'est là que réside le cœur de cette réforme, dans le département, le préfet, et lui seul, a qualité pour « recevoir soit la délégation des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat, soit les pouvoirs de décisions nouveaux qui viendraient à être instaurés au profit d'autorités dont les attributions s'exercent dans le ressort territorial du département ».

Le préfet peut, ensuite, accorder une délégation, mais exclusivement une délégation de signature aux chefs des services techniques.

Marcel Waline a salué cette réforme, en jugeant que le préfet « ne risque plus d'être absorbé par le souci de trancher des affaires sans importance réelle, mais pourra désormais choisir celles qui requièrent son intervention personnelle et aura ainsi la faculté de mieux les étudier » *et que* « sachant qu'il peut désormais reprendre le pouvoir de décision à tout moment, dans chaque affaire lui paraissant importante, le préfet sera enclin à accorder plus libéralement ses délégations de signature »⁸⁴⁷.

Dans son instruction générale aux préfets en date du 26 mars 1964⁸⁴⁸ le Premier ministre traduit ainsi cette dernière disposition : « Il vous appartient donc de donner aux chefs de services départementaux les directives nécessaires pour définir l'orientation générale de l'activité de leur service en fonction des instructions du Gouvernement et de la situation propre à votre département. D'autre part, chaque fois qu'une affaire déborde par son objet ou par ses répercussions le cadre d'un seul service, il vous appartient d'assurer la coordination entre les services intéressés ». Le Premier ministre précise : « Si l'affaire présente à vos yeux une particulière importance, il vous est possible de réserver à

⁸⁴⁴ J.O. L. D., 20 mars 1964, p. 2589.

⁸⁴⁵ J.O.L.D., 20 mars 1964, p. 2587.

⁸⁴⁶ Instruction générale du Premier ministre et du ministre de la Réforme administrative pour l'application du 2^{ème} décret du 14 mars 1964, J.O.L.D., 26 avril 1964, p. 3701.

⁸⁴⁷ WALINE (M.), *Précis de droit administratif, op. cit.*, p. 268.

⁸⁴⁸ Précitée.

vosre signature les correspondances qui s'y rapportent ». Marcel Waline a considéré ce pouvoir d'évocation reconnu au préfet comme une « soupape de sécurité »⁸⁴⁹.

Aux termes du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative⁸⁵⁰, le préfet, « dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat », « veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales », il est le « délégué du gouvernement et le représentant direct de chacun des ministres » et se voit chargé d' « animer et coordonner les services départementaux des administrations civiles de l'Etat ».

Ce texte semble être d'une clarté remarquable : le préfet est – redevient – le chef de l'ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat présents dans la circonscription départementale. Pour autant, on doit, avec le préfet Jean-Emile Vié, relativiser la portée de la réforme et constater que « la liste des attributions déconcentrées aux mains des préfets est importante, mais plus en apparence qu'en réalité. (...) Entre la volonté exprimée dans les textes et la réalité de l'exercice des pouvoirs déconcentrés, la place est toujours laissée à une certaine interprétation. (...) D'une manière générale, une mesure de déconcentration qui n'attribue pas l'intégralité de l'instruction et de la responsabilité d'un dossier à l'administrateur local ne peut être vraiment efficace. L'évocation par Paris d'une affaire à l'occasion d'une quelconque intervention, la nécessité d'obtenir un avis permettent de déconcentrer la signature d'un arrêté, mais, dans ces conditions, il s'agit d'une formalité plus que d'une déconcentration effective du pouvoir lui-même. Sans compter les cas, encore fréquents, dans lesquels les dispositions législatives ou réglementaires ne sont pas appliquées par les ministères »⁸⁵¹.

De fait, le problème de l'éclatement de l'action locale de l'Etat est demeuré entier puisque le Premier ministre, Pierre Mauroy, présentant la réforme de 1982 aux nouveaux commissaires de la République, leur a précisé qu'au nombre des objectifs qu'ont poursuivis ses rédacteurs figuraient une « plus grande unité, (une) plus grande cohérence et (une) meilleure efficacité de l'action de l'Etat, parallèlement à celle des collectivités locales »⁸⁵².

2 – Un pouvoir de direction

Puisque l'affirmation du pouvoir de coordination ne semble pas suffire, on décide de confier au préfet un pouvoir de direction des services de l'Etat dans le département. Ainsi en dispose non seulement l'alinéa 2 de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982⁸⁵³, mais – et à deux reprises ! – le décret du 10 mai de la même année⁸⁵⁴. Nous ne savons à quoi imputer cette réitération maladroite : est-ce dû à l'amateurisme qui a caractérisé la

⁸⁴⁹ WALINE (M.), *op. cit.*, p. 286.

⁸⁵⁰ Décret n° 64-250 précité.

⁸⁵¹ VIE (J.-E.), « Pour une véritable déconcentration », *Adm.*, n° 67, 1969, pp. 33-40.

⁸⁵² Circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1982, précitée.

rédaction des textes décentralisateurs ou plutôt à une méfiance à l'égard des résistances prévisibles, méfiance nourrie de la connaissance des errements passés⁸⁵⁵ ?

On ne peut qu'être surpris de constater que, dès le 12 juillet de la même année, le Premier ministre lui-même, alors qu'il présentait l'économie de la réforme dans une circulaire adressée aux commissaires de la République, continuait à faire usage de la formule ancienne de « *coordination* » et non de celle de « *direction* ». Le Premier ministre écrivait : « Dans le cadre de vos pouvoirs de direction, vous concentrerez votre attention sur votre mission générale d'impulsion et de *coordination* » avant de préciser : « Vous serez donc amené à déléguer largement votre signature aux chefs de services extérieurs. Sauf cas particulier, vous leur donnerez notamment toute initiative en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services sur lesquels ils ont autorité »⁸⁵⁶.

Il faut bien constater aussi que si, de jure, l'autorité du préfet sur les services est rappelée et confortée, passant d'un pouvoir de coordination à un pouvoir de direction, elle se voit dans le même temps, de facto, sérieusement compromise pour deux raisons.

D'une part par le transfert aux collectivités locales de compétences qui jusqu'alors étaient dévolues aux autorités déconcentrées de l'Etat. Ceci s'est fait par le mécanisme des mises à la disposition des collectivités locales de services déconcentrés de l'Etat⁸⁵⁷.

D'autre part par l'attitude des administrations centrales, toujours aussi réticentes à l'égard de l'administration préfectorale.

Un auteur a ainsi pu estimer que : « le Commissaire de la République a redécouvert un certain nombre de forces centrifuges dans le dispositif des administrations de l'Etat. La mise à disposition a bien sûr illustré cette dispersion, instituant parfois dans les cas extrêmes le président de l'exécutif départemental ou régional en rival du commissaire de

⁸⁵³ Qui dispose que le représentant de l'Etat « *dirige les services de l'Etat dans le département, sous réserve des exceptions limitativement énumérées en Conseil d'Etat* ».

⁸⁵⁴ Article 1^{er} alinéa 2 : « *Il (le représentant de l'Etat) dirige sous leur autorité (celle des ministres) les services des administrations civiles de l'Etat, dans les conditions prévues par le présent décret* ». Article 6 alinéa 2 : « *Il (le commissaire de la République) dirige, sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département. Il a autorité directe sur les chefs de services, les délégués ou correspondants de ces administrations, quelles que soient la nature et la durée des fonctions qu'ils exercent* ».

⁸⁵⁵ DIEDERICHS (O.) et LUBEN (I.) semblent privilégier cette deuxième interprétation puisqu'ils écrivent que cette affirmation est reprise « *de manière qui pourrait sembler superfétatoire si l'on ne prenait pas en compte la tendance naturelle des services extérieurs à s'évader du champ d'action préfectoral* », *op. cit.*, p.27.

⁸⁵⁶ Circulaire du Premier ministre 12 juillet 1982 précitée, p. 2213.

⁸⁵⁷ Alors même que dans la circulaire précitée, le Premier ministre proclamait : « *La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat selon les modalités prévues par les décrets n° 82.331 et 82.332 du 13 avril 1982 (...) ne saurait, en aucun cas, remettre en cause votre pouvoir de direction sur ces services. C'est à ce titre d'ailleurs que vous avez reçu la responsabilité de la décision de mise à disposition de ces services ainsi que de la négociation et de la signature des conventions correspondantes et de leurs avenants éventuels* ».

la République dans la direction de certains services. Mais le facteur décisif a été l'attitude des administrations centrales. Epargnés pour l'essentiel de leurs attributions par la décentralisation, les services centraux de l'Etat ont mis à profit l'affaiblissement des échelons déconcentrés pour renforcer leurs pratiques traditionnelles de reconcentration et se poser en interlocuteurs directs des collectivités décentralisées »⁸⁵⁸.

La résistance très forte opposée par les administrations centrales en la matière a justifié la rédaction de multiples circulaires en des termes parfois comminatoires. Dans celle qu'il adresse le 5 décembre 1986 aux ministres de son gouvernement, Jacques Chirac, alors Premier ministre, constate pour le déplorer que « l'expérience montre que la pratique des administrations centrales méconnaît parfois la responsabilité exclusive du préfet dans la diffusion et la mise en œuvre » *des instructions ministérielles et demande aux ministres de « mettre fin à ces errements préjudiciables à l'action du Gouvernement »*⁸⁵⁹.

Dans une circulaire en date du 1^{er} avril 1993⁸⁶⁰, le Premier ministre Edouard Balladur écrit aux membres de son gouvernement : « *Je vous rappelle aussi, s'agissant des administrations déconcentrées, que celles-ci sont, sauf certaines exceptions, placées sous l'autorité unique du préfet, représentant du Gouvernement et de chacun de ministres ; dans le cadre de la politique de déconcentration, il est indispensable que votre action tire parti de leur connaissance des réalités locales et de leur capacité à traduire concrètement sur le terrain les décisions du Gouvernement* ».

La loi d'orientation du 6 février 1992⁸⁶¹ redit toute l'importance de l'interministerialité de l'action déconcentrée d'Etat. Mais il s'agit là d'une réitération, contrairement à ce que semble estimer Monsieur Paul Bernard dans un article paru à la *Revue administrative* en 1993, dans lequel on peut lire que : « Désormais, le Préfet, seul représentant interministériel du gouvernement, assure, au nom du Premier ministre et de chacun des ministres, la direction générale de l'action de l'Etat sur le territoire »⁸⁶².

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements réaffirme évoque pour sa part l'autorité du préfet sur les « *chefs des services déconcentrés, délégués ou*

⁸⁵⁸ LORIT (J.-Fr.), « Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité ? », *Rev. adm.*, 1986, pp. 27-32, p. 29.

⁸⁵⁹ Circulaire du Premier ministre du 5 décembre 1986 (*J.O.L.D.*, 24 décembre 1986, p. 15547). Le Premier ministre ajoute : « *Il arrive que (...) vos services centraux et extérieurs oublient que le préfet est votre représentant direct et qu'il est seul habilité à s'exprimer au nom du gouvernement* ».

⁸⁶⁰ Circulaire n° 3841 / S.G. , *B.O. des services du Premier Ministre*.

⁸⁶¹ Précitée.

⁸⁶² BERNARD (P.) «La déconcentration, au coeur de l'administration territoriale de la République», *Rev. adm.*, n° 274, 1993, pp. 357-362, p. 359. Cette assertion nous semble être entachée de deux imprécisions puisque, d'une part, il n'y a, en la matière, rien de nouveau en 1992, et que, d'autre part, il ne s'agit pas de la « *direction générale de l'action de l'administration* », formule dépourvue de toute précision et utilisée dès le décret du 26 novembre 1953. Cf. *supra*.

correspondants à compétence départementale »⁸⁶³

Au terme de ce mouvement de reconcentration du pouvoir au sein des administrations déconcentrées de l'Etat dans le département, le préfet dispose d'un pouvoir général d'évocation de toutes les affaires intéressant l'Etat dans le département⁸⁶⁴.

En ce qui concerne les rencontres entre chefs de service et préfets, la création du collège des chefs de service est venue uniformiser les pratiques départementales. Les préfets disposaient jusqu'alors de toute latitude pour organiser leurs relations avec les chefs de service, comme le leur avait rappelé le Premier ministre dans sa circulaire du 12 juillet 1982 : « Je vous demande (...) de multiplier les relations directes avec les chefs de service *sous la forme que vous jugerez la meilleure*, réunions périodiques ou entretiens personnels fréquents, notamment pour la préparation des décisions que vous n'aurez pas déléguées »⁸⁶⁵.

Le décret portant charte de la déconcentration⁸⁶⁶ a doté le préfet d'un nouvel instrument de direction des services déconcentrés, le collège des chefs de service. La création dans chaque département de ce collège peut s'analyser comme l'institutionnalisation de pratiques informelles antérieures, opérant ainsi au bénéfice du préfet une uniformisation de situations départementales jusqu'ici disparates. Le collège des chefs de service apparaît comme une transposition dans la circonscription départementale de la conférence administrative régionale⁸⁶⁷. Il est à cet égard intéressant de remarquer⁸⁶⁸ que, de façon originale, c'est l'institution régionale qui a servi de modèle pour réformer l'administration départementale, alors que d'ordinaire, c'est le contraire qui se produit.

Le collège des chefs de service réunit, selon une périodicité laissée à la libre appréciation du préfet, « les membres du corps préfectoral en fonctions dans le département et les chefs ou responsables des services de l'Etat dans le département »⁸⁶⁹

⁸⁶³ Article 17 du décret n° 2004-374 précité.

⁸⁶⁴ AUBY (J.-Fr.), *ibid.*, p. 78.

⁸⁶⁵ Circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1982, précitée, p. 2213.

⁸⁶⁶ Précité.

⁸⁶⁷ Elle-même modifiée par le décret du 1^{er} juillet 1982 et aujourd'hui remplacée par le comité de l'administration régionale, prévu à l'article 35 du décret du 29 avril 2004, précité.

⁸⁶⁸ Comme l'a fait BRAS (H.), *op. cit.*, p. 560.

⁸⁶⁹ Article 20-1 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 précité : « Un collège des chefs de service est institué dans chaque département. Il comprend, sous la présidence du préfet : 1 – les membres du corps préfectoral en fonction dans le département ; 2 – les chefs ou responsables des services dans le département. Le préfet peut proposer aux chefs de juridiction d'assister aux travaux du collège des chefs de service pour les affaires relevant de leur compétence. Il peut inviter toute personne qualifiée à être entendue ».

, « soit en formation plénière, soit dans une composition restreinte que le préfet détermine en fonction de l'ordre du jour »⁸⁷⁰. Le préfet peut inviter à participer aux réunions dudit collège les chefs de juridictions, pour les affaires relevant de leur compétence, ou toute personne qualifiée pour l'entendre. Le collège des chefs de service est donc un instrument mis à la disposition du délégué du Gouvernement pour faciliter ses tâches de direction de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat dans le département et de coordination desdits services. C'est un lieu privilégié de mise en œuvre des politiques interministérielles, qui permet une plus grande efficacité en limitant les gaspillages. Cette innovation a été bien accueillie par les observateurs de l'administration déconcentrée⁸⁷¹.

Section 2 – L'effectivité du pouvoir de direction

La proclamation du principe, pour intéressante qu'elle soit, ne suffit pas à assurer la direction par le préfet des administrations déconcentrées de l'Etat dans le département.

Nous savons qu'aux termes du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative⁸⁷², le préfet, « dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat », « veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales », il est le « délégué du gouvernement et le représentant direct de chacun des ministres » et se voit chargé d' « animer et coordonner les services départementaux des administrations civiles de l'Etat ».

Ce texte semble être d'une clarté remarquable : le préfet est – redevient – le chef de l'ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat présents dans la circonscription départementale. Cependant, il faut considérer avec Monsieur Guy Braibant que : « ces trois phrases ont une caractéristique commune : elles n'ont aucune portée juridique (...) C'est de la littérature, ce n'est pas du droit. Cela peut augmenter le prestige du préfet, cela n'accroît en rien ses pouvoirs sur le plan juridique »⁸⁷³. Cette appréciation nous conforte dans l'idée que le pouvoir effectif dont dispose le préfet tient, pour une part substantielle, à des considérations de prestige, puisque cette réforme, contrairement à celle de 1953, n'a pas été inutile. A cet égard, Monsieur Jean-François Auby a pu estimer que si la réforme de 1964 s'est heurtée à de nombreuses résistances, elle est finalement « entrée dans les moeurs administratives » et « s'est traduite par un surcroît d'autorité et

⁸⁷⁰ Article 20-2 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 précité : « Le collège des chefs de service examine les conditions de mise en œuvre des politiques de l'Etat en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en œuvre d'actions communes. « Il est réuni à l'initiative du préfet soit en formation plénière, soit dans une composition restreinte que celui-ci détermine en fonction de l'ordre du jour ».

⁸⁷¹ Cf. pour exemple, DANTONEL-COR (N.), « La déconcentration concentrée autour du préfet », *op. cit.*, p. 132 : « Le mécanisme de concertation permet de mieux préparer et de mieux faire accepter les décisions prises par le préfet, qui devient la pièce maîtresse du système de démocratie participative qui a été instauré ».

⁸⁷² Décret n° 64-250 précité.

⁸⁷³ BRAIBANT (G.), *Le droit administratif français*, *op. cit.*, p. 67.

de travail pour le préfet et a renforcé son image administrative par rapport à son image politique »⁸⁷⁴.

Mais cela ne saurait suffire, et il a bien fallu que le droit donne au préfet des moyens pour assurer ce pouvoir de direction (§ 1^{er}), mais à y regarder de plus près, le principe est à relativiser (§ 2).

§ 1^{ER} – LES MOYENS D'ASSURER LE POUVOIR DE DIRECTION

Afin d'assurer l'ascendant du préfet sur les services déconcentrés dans le département, nombre de mesures ont été adoptées, dont nous pensons qu'elles relèvent de deux objectifs : certaines ont pour but de placer le préfet au cœur des administrations civiles déconcentrées dans son département (A), alors que d'autres lui permettent d'influencer lui-même l'organisation de ces administrations (B).

A – Le préfet, placé au cœur des services déconcentrés

Le préfet se trouve placé au cœur des services déconcentrés dans le département dont aucune action d'importance ne doit pouvoir lui échapper. Pour ce faire, il doit pouvoir bénéficier d'une information de bonne qualité (1) et il exerce un certain contrôle en sa qualité d'ordonnateur secondaire (2).

1 – La qualité de l'information, nécessaire à l'autorité du préfet

Dans l'exercice de son autorité sur les administrations déconcentrées, le préfet doit disposer d'une information fiable et récente.

Il doit notamment être informé des relations que les services déconcentrés départementaux relevant de son pouvoir de coordination ou de direction entretiennent avec leur administration centrale, mais aussi des relations qu'ils entretiennent entre eux et avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cette question peut sembler de prime abord très prosaïque, mais il nous faut considérer qu'elle est de nature à permettre au préfet d'exercer effectivement l'autorité que les textes lui reconnaissent sur les services déconcentrés dans le département.

a – L'obligation d'informer le préfet

L'insuffisance de l'information du préfet est restée telle qu'elle a pu être considérée comme l'« une des plus inacceptables anomalies de notre organisation administrative locale »⁸⁷⁵.

L'article 1^{er} du décret du 5 novembre 1926, dit décret de décentralisation et déconcentration administrative⁸⁷⁶ faisait obligation aux chefs des services régionaux et départementaux de « fournir (au préfet) tous renseignements utiles à l'accomplissement

⁸⁷⁴ AUBY (J.-Fr.), *Le Commissaire de la République*, op. cit., p. 28. Un peu plus loin dans ce même ouvrage cependant, l'auteur estime que le résultat de cette réforme « était apparu mitigé », p. 46.

⁸⁷⁵ DELION (A.-G.), op. cit., p. 276.

de sa mission ».

Cela sera régulièrement réaffirmé par les textes de déconcentration. C'est notamment repris dans l'acte dit loi du 23 décembre 1940, qui réitère la formule de 1926 : « Les chefs de services sont tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission », puis par l'article 8 du décret du 26 septembre 1953⁸⁷⁷ qui prévoit cependant que les renseignements utiles à l'information du préfet seront communiqués « sur sa demande ». Cette dernière limitation a disparu, et l'obligation a été précisée avec force détails à l'article 10 du décret n° 64-250 du 14 mars 1964⁸⁷⁸. L'article 21 du décret du 10 mai 1982, beaucoup plus laconique, a réaffirmé l'obligation en disposant que : « *Le commissaire de la République est tenu informé de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le département par les responsables des établissements et organismes publics, des entreprises nationalisées ainsi que des sociétés et entreprises mentionnées à l'article 12* »⁸⁷⁹.

b – L'organisation de la circulation du courrier au bénéfice du préfet

C'est, pour Monsieur Guy Braibant, « un vrai élément juridique », une mesure destinée « à traduire sur le plan juridique la prééminence du préfet »⁸⁸⁰.

En 1927, Maurice Hauriou déplorait : « Cette surveillance (celle qu'assure le préfet sur les services alors qualifiés d'extérieurs) était facilitée par ce fait qu'une bonne partie de la correspondance officielle des chefs de services locaux avec leurs ministres respectifs, devait passer par les bureaux de la préfecture ; mais la plupart des services se sont affranchis de cette servitude et ont conquis la correspondance directe avec leurs ministres respectifs »⁸⁸¹.

L'article 9 du décret du 14 mars 1964⁸⁸² prévoyait que les correspondances entre les

⁸⁷⁶ Décret-loi de décentralisation et de déconcentration administrative, J.O.L.D., 7 novembre 1926, S., 1927, p. 930.

⁸⁷⁷ Précité.

⁸⁷⁸ « Les chefs de services départementaux des administrations civiles de l'Etat ainsi que les responsables des établissements et organismes publics et des sociétés, entreprises et établissements visés à l'article 2 ci-dessus doivent tenir informé le préfet de toutes les affaires de leur ressort qui peuvent avoir une importance particulière dans le département. Ils font parvenir au préfet tous les renseignements, rapports, études ou statistiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission. « Les mêmes obligations incombent : -aux responsables de services, établissements et organismes publics et des sociétés d'économie mixte implantés dans le département et dont l'action excède le cadre de cette circonscription ; -aux responsables des services, établissements et organismes publics régionaux pour celles de leurs activités qui s'exercent dans le département ».

⁸⁷⁹ Décret précité.

⁸⁸⁰ BRAIBANT (G.), *op. cit.*, p. 184.

⁸⁸¹ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^{ème} éd., *op. cit.*, p. 133.

⁸⁸² Décret n° 64-230 du 14 mars 1964 précité.

administrations centrales et régionales d'une part, les services départementaux des administrations civiles de l'Etat et organismes publics dépendant de lui d'autre part, devaient être adressées sous couvert du préfet. Dans l'instruction générale qu'il a adressée aux préfets le 26 mars 1964, le Premier ministre a précisé que la mission d'animation et de coordination de l'action des services de l'Etat dans le département « suppose que (*les préfets soient*) parfaitement informés de toutes les affaires importantes de (*leur*) département » *et a présenté les règles relatives à l'acheminement du courrier comme* « le complément et le prolongement des dispositions de l'article 2 » avant que de conclure que les préfets doivent « avoir connaissance de toutes les correspondances importantes qui arrivent dans les services départementaux de l'Etat ou qui en partent »⁸⁸³

L'instruction du 26 mars 1964 a été modifiée par l'instruction du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative en date du 19 février 1965⁸⁸⁴, qui abrogeait les dispositions du § 1^{er} du titre IV pour les remplacer par des dispositions plus précises afin d'éviter certains abus. Elle étendait le transit par le préfet à « tout document écrit revêtant le caractère d'une correspondance ou d'une instruction (lettre, note, circulaire...) » mais en écartait les notes et dossiers de caractère purement technique.

L'article 18 du décret n° 82-389 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements précise que : « (l)e commissaire de la République est destinataire de toutes les correspondances quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services régionaux de l'Etat et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'Etat ». L'article 19 de ce même décret dispose que : « (l)es chefs des services de l'Etat ainsi que les organismes et agents relevant de l'Etat adressent sous le couvert du commissaire de la République leurs correspondances destinées aux administrations centrales et aux services régionaux de l'Etat »⁸⁸⁵.

En vertu de l'article 20 de ce même décret, les articles 18 et 19 ne s'appliquent pas aux matières mentionnées à l'article 7 de ce même décret⁸⁸⁶. Alors qu'il expliquait aux préfets l'économie du décret du 10 mai 1982, le Premier ministre Pierre Mauroy leur a montré la nécessité de la centralisation du courrier estimant qu'elle « constitue un des moyens les plus efficaces pour l'exercice de (*leur*) mission de direction générale »⁸⁸⁷.

⁸⁸³ Instruction générale du Premier ministre et du ministre de la Réforme administrative pour l'application du 2^{ème} décret du 14 mars 1964, *J.O.L.D.*, 26 avril 1964, p. 3701.

⁸⁸⁴ *J.O.L.D.*, 26 février 1965, p. 1615.

⁸⁸⁵ L'article 18 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 prévoit une obligation identique au bénéfice du commissaire de la République de région: « (*l)es chefs des services de l'Etat dans la région, ainsi que les organismes et agents relevant de l'Etat adressent sous le couvert du commissaire de la République de région leur correspondance destinées aux administrations centrales et aux services extérieurs de l'Etat dans le département* ».

⁸⁸⁶ Il s'agit des matières échappant au pouvoir de direction du préfet. Cf. *supra*.

Aujourd'hui, l'article 55 du décret du 29 avril 2004 prévoit que : « *Le préfet est destinataire de toutes les correspondances, quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'Etat et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'Etat.* ». L'article 56 dudit décret complète cette disposition en prévoyant : « *Les chefs de pôles régionaux de l'Etat, les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que les responsables des organismes et agents relevant de l'Etat adressent sous le couvert du préfet leurs correspondances, quelle qu'en soit la forme, destinées aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat.* »⁸⁸⁸.

Le développement des nouveaux moyens de communication a nécessité l'édiction d'un certain nombre de circulaires destinées à assurer à l'information de la préfecture une certaine fiabilité. Concernant les télex, la circulaire du Premier ministre en date du 12 juillet 1982 précise, en note, que les préfets recevront « systématiquement un exemplaire des télex adressés par les administrations centrales ou régionales aux services extérieurs départementaux »⁸⁸⁹. Une circulaire du 5 décembre 1986 vise à limiter l'usage de la télécopie, devenue un moyen de « court-circuiter » le préfet, un moyen de s'exonérer des obligations résultant des articles 18 et 19 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

L'efficacité de ces prescriptions tatillonnes peut cependant paraître quelque peu illusoire lorsque l'on sait que les correspondances téléphoniques ou électroniques, aujourd'hui très fréquentes, échappent au préfet, comme lui échappent les communications électroniques, et notamment celles acheminées par le réseau « Intranet » de chaque ministère.

Qui plus est, on ne peut qu'être d'accord avec Messieurs Claude-Albert Colliard et Jean-Claude Greshens qui ont porté un jugement sévère sur l'efficacité de telles mesures : « ...on sait le luxe de détails dont s'entoure, dans les textes qui ont été publiés, l'organisation du courrier. Mais cette correspondance, pour être utile, doit être exploitée analytiquement et synthétiquement. C'est là une fonction difficile et il est douteux que le pourcentage du personnel des préfectures capable d'effectuer ce travail soit très élevé »⁸⁹⁰.

Pour y remédier, on a songé à un moment à la constitution d'un bureau central du courrier, lieu de passage obligatoire de toutes les correspondances intéressant les administrations civiles de l'Etat dans le département. On préféra à cette solution celle, plus modeste, de l'obligation d'adresser l'ensemble des correspondances en provenance des administrations supérieures (nationale et régionale) sous couvert des préfets aux chefs des services départementaux et aux collectivités et organismes publics et

⁸⁸⁷ Circulaire du Premier ministre du 12 juillet 1982 précitée, p. 2213.

⁸⁸⁸ Décret précité.

⁸⁸⁹ Circulaire précitée.

⁸⁹⁰ COLLIARD (Cl.-Al.) et GROSHENS (J.-Cl.), « La sous-préfecturation des préfets de départements », *op. cit.*, p.19.

organismes et entreprises de tous ordres bénéficiant dans le département du concours financier de l'Etat.

c – La présidence de droit des commissions départementales concernant les services de l'Etat

L'article 13 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 a précisé que le préfet préside de droit toutes les commissions administratives qui intéressent les services de l'Etat dans le département, à l'exception de celles dont la présidence est confiée statutairement à un magistrat de l'ordre judiciaire ou à un membre d'une juridiction administrative, de celles des commissions administratives paritaires et des comités techniques paritaires mentionnés par le décret n° 59-307 du 14 février 1959 et n° 82-452 du 28 mai 1982 ainsi que des commissions dont la compétence concerne exclusivement une des missions mentionnées à l'article 7 du décret du 10 mai 1982⁸⁹¹. Cette qualité a été confirmée par l'article 57 du décret du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements*⁸⁹², qui précise cependant que, même en l'absence de disposition expresse, le préfet peut se faire représenter.

Le juge administratif veille au respect de cette disposition et a ainsi jugé en 1995 que la présidence de la commission départementale d'action sociale revenait de droit au préfet⁸⁹³.

Si cette présidence est très souvent formelle et déléguée à un collaborateur du préfet, elle n'en est pas moins un moyen d'informer le préfet de ce qui se dit lors de ces réunions.

2 – La récente qualité d'ordonnateur secondaire unique

La qualité d'ordonnateur secondaire constitue, de façon incontestable, un levier puissant en matière de concentration de la déconcentration autour du préfet.

En 1937, Pierre Lombard pouvait écrire dans sa thèse que « le préfet constitue un des plus importants des ordonnateurs secondaires, car, à l'encontre des autres délégués (...) qui sont spécialisés dans une tâche précise et ne relèvent pour la plupart que d'un seul ministère, le préfet, comme agent général du pouvoir central, relève au même titre, de tous les ministères »⁸⁹⁴. En 1953, l'exposé des motifs du décret n° 53-896⁸⁹⁵ qui

⁸⁹¹ Un préfet écrit dans ses mémoires : « *Quand j'étais en Bourgogne, j'ai fait recenser les commissions que j'étais censé présider, ce que je ne faisais évidemment pas : il y avait cent vingt huit commissions départementales et cent dix commissions régionales !* », BROSSE (Cl.), *L'Etat dynosaure. L'administration racontée par un préfet*, Albin Michel, 2000, 309 p., p. 174.

⁸⁹² Décret précité.

⁸⁹³ Cons. d'Et., 29 décembre 1995, req. n° 143017, *Syndicat national des personnels de préfecture C.G.T.-F.O.*

⁸⁹⁴ LOMBARD (P.), *Le rôle financier du préfet*, thèse droit Paris, 1937.

⁸⁹⁵ Décret précité.

précisait que les chefs de service conservaient toute leur responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions techniques et qu'ils « gard(ai)ent, par exemple, leurs attributions d'ordonnateur secondaire... ». En 1957, Lucien Valentin constatait que les administrations centrales répugnaient à désigner un autre ordonnateur secondaire que leur propre délégué⁸⁹⁶.

L'arrêté du 26 juin 1959⁸⁹⁷ modifié par l'arrêté du 10 août 1960⁸⁹⁸ instituait les recteurs d'académie, les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et les directeurs des services départementaux du ministère de la Construction ordonnateurs secondaires des dépenses d'investissements pour les universités, les établissements d'enseignement supérieur et les établissements d'enseignement régionaux de l'Institut pédagogique national, ainsi que pour certaines dépenses d'investissement dans les établissements du second degré appartenant à l'Etat, les établissements nationaux du premier degré, les établissements nationaux, les centres d'apprentissage de l'enseignement technique et les installations de la jeunesse et des sports appartenant à l'Etat. L'arrêté du 17 septembre 1959⁸⁹⁹ complétant l'arrêté du 17 janvier 1957⁹⁰⁰ a institué les conservateurs régionaux des Bâtiments de France ordonnateurs secondaires pour l'engagement partiel et le paiement de certaines dépenses imputables sur le budget de l'Education nationale, concernant les subventions d'équipement aux salles de spectacles, conservatoires et écoles de musiques, écoles des Beaux-arts, musées et archives départementales.

L'article 3 in fine du décret n° 64-250 du 14 mars 1964 exclut de la règle du transfert des pouvoirs des chefs de service départementaux aux préfets les pouvoirs exercés en qualité d'ordonnateurs secondaires. Ceci a pu sembler surprenant à une partie de la doctrine⁹⁰¹ mais les promoteurs de la réforme avançaient une justification pragmatique, faisant valoir que la réalité du pouvoir financier n'est pas entre les mains de celui qui signe matériellement le mandat, mais de celui qui décide la dépense, en lui affectant un crédit. Donner au préfet la qualité d'ordonnateur secondaire aurait été faire preuve d'une conception bien théorique de l'administration, et le contraindre bien souvent à, mécaniquement, avaliser une décision dont il aurait été bien incapable de remettre en cause le bien fondé.

L'article 15 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 fait du préfet l'unique ordonnateur secondaire des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département⁹⁰². Cette qualité a été confirmée par l'article 20 du décret du 29 avril 2004

⁸⁹⁶ VALENTIN (L.), *op. cit.*, p. 320.

⁸⁹⁷ *J.O. L. D.*, 2 juillet 1959.

⁸⁹⁸ *J.O. L. D.*, 10 septembre 1960.

⁸⁹⁹ *J.O. L. D.*, 5 octobre 1959.

⁹⁰⁰ *J.O.L.D.*, 31 janvier 1957.

⁹⁰¹ À cet égard, A.-G. DELION remarque que cela peut sembler contraire à l'économie du texte, et est en contradiction avec une « revendication constante d'un assez grand nombre de membres du corps préfectoral », *op. cit.*, pp. 271-272.

⁹⁰³ . Le préfet Le Bris, dans un rapport sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger rendu au Premier ministre en 2005, a proposé de transposer cette solution au bénéfice de l'ambassadeur, afin d'assurer une plus grande cohérence des actions des services de l'Etat présents sur le territoire dans lequel celui-ci représente la République ⁹⁰⁴ .

Le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996 ⁹⁰⁵ a déconcentré le contrôle financier en le confiant au trésorier payeur général de région, assisté par un fonctionnaire représentant la Direction du budget du ministère des finances et disposant d'une délégation de signature. Ceci devrait avoir pour résultat d'améliorer la déconcentration administrative, notamment en raccourcissant la durée du contrôle.

B – Le préfet, organisateur des services

Le pouvoir de direction reconnu au préfet ne peut qu'être renforcé par celui d'organisation des services placés sous son autorité. Ce pouvoir, classique lorsqu'il s'agit de l'organisation des préfectures (1) , a été partiellement étendu aux autres services déconcentrés de l'Etat dans le département (2) .

1 – L'organisation des services de la préfecture.

Le préfet a toujours disposé d'une certaine liberté dans l'organisation de sa propre préfecture. C'est par l'édition de circulaires que le Gouvernement a fixé le cadre plus ou moins lâche dans lequel agir son représentant dans le département.

Le 1^{er} juillet 1983 une circulaire a tiré les conséquences de l'adoption des lois de décentralisation ⁹⁰⁶ . Le 23 juillet 1992, une circulaire a fait de même après l'adoption de la loi relative à l'administration territoriale de la République et du décret portant charte de la déconcentration ⁹⁰⁷ .

2 – L'organisation des autres services déconcentrés

⁹⁰² Sauf lorsqu'il s'agit de l'exécution des « décisions directement liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et des recettes publiques ».

⁹⁰³ Décret n° 2004-374 précité.

⁹⁰⁴ LE BRIS (Fr.-R.), *Reflexions et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger*, Rapport au Premier ministre, La Doc. Fr., 2005 (coll. des Rapports officiels), 138 p. L'auteur propose de « modifier le décret du 1^{er} juin 1979 afin de clarifier les responsabilités de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire sur le modèle de celles confiées au préfet par l'article 23 du décret du 29 avril 2004 », p. 38.

⁹⁰⁵ *J.O.L.D.*, 17 juillet 1996, p. 10797. Modifié par le Décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, *J.O.L.D.*, 28 janvier 2005, p. 1486.

⁹⁰⁶ Cette circulaire avait notamment fixé des seuils démographiques en prévoyant que dans les départements de moins de 300 000 habitants la préfecture compterait deux directions, trois dans les départements de 300 000 habitants à un million d'habitants et quatre dans ceux de plus d'un million d'habitants.

Il s'agit d'un autre moyen envisagé pour améliorer l'efficacité de l'action déconcentrée de l'Etat dans le département et l'efficacité de l'action interministérielle du préfet.

Le trop grand nombre de directions sur un même territoire fait l'objet d'un quasi consensus. Les administrations centrales répugnant à supprimer des directions qui assurent leur contrôle de l'administration locale de leur ministère, il a fallu que le législateur intervienne lui-même dans ce domaine qui pourtant, et de toute évidence, ne relève pas du domaine de la loi mais bien de celui du règlement.

Les articles 25 et 36 de la loi du 4 février 1995⁹⁰⁸ prévoyaient que les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet devaient faire l'objet dans un délai de dix-huit mois de « regroupements fonctionnels favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire ». Ces schémas de réorganisation des services de l'Etat, dont les modalités d'élaboration ont fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 24 octobre 1995, furent un échec, et l'on se rabattit sur une politique moins ambitieuse de coordination sans réorganisation des services.

Le Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 a pris acte de cet échec, des rigidités statutaires qui s'opposeraient à une politique de réorganisation des services déconcentrés, et a renoncé à cette réorganisation.

La loi du 25 juin 1999⁹⁰⁹, dite « loi Voynet », a renforcé les prérogatives du préfet de département dans l'organisation des services publics.

Le plan départemental de stratégie de l'Etat, encore appelé projet territorial, devrait accroître encore l'autonomie et le rôle de coordination du préfet. Il apparaît comme un instrument d'une plus grande cohérence de l'action déconcentrée dans le département⁹¹⁰

Deux décrets du 20 octobre 1999 dotent les préfets d'une grande liberté pour structurer les services déconcentrés de l'Etat, afin de mieux répondre aux spécificités locales. Il s'agit du décret relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics⁹¹¹ et du décret relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des

⁹⁰⁷ Le ministre y remarque que : « (l)es préfectures ont ressenti le besoin de s'adapter (...) et beaucoup ont engagé une réflexion sur leur organisation qui peut être poursuivie de façon à tenir compte des contextes locaux » mais précise que la « mise à jour des organigrammes des préfectures doit néanmoins s'opérer en application des lignes directrices exposées dans la présente circulaire » (circulaire n° INTA92000191C).

⁹⁰⁸ Loi d'orientation n° 95-115 pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.L.D.*, 5 février 1995, p. 1973.

⁹⁰⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.L.D.*, 29 juin 1999, p. 9515.

⁹¹⁰ « le projet territorial est le moyen qu'a l'Etat de parler d'une seule voix, solidairement, et d'exposer aux partenaires locaux sa stratégie départementale », LARVARON (B.), *Le préfet face au XXI^{ème} siècle*, op. cit., p. 204.

⁹¹¹ Décret n° 99-896, *J.O.L.D.*, 23 octobre 1999, p. 15873.

services et organismes publics de l'Etat dans les départements⁹¹². L'article 2 de ces décrets confie aux préfets la compétence pour fixer par arrêté l'organisation des services déconcentrés dans leur circonscription.

Dans le rapport *Eléments d'enquête sur la déconcentration*, Monsieur J.-L. Langlais constatait, pour la déplorer, l'insuffisance des moyens destinés à assurer au préfet la direction effective des administrations déconcentrées de l'Etat dans le département, même après les progrès qu'ont apportés les collègues des chefs de services. Cet auteur appelait de ses vœux des fusions de services, des guichets uniques et un recours accru aux pôles de compétences⁹¹³.

Les rédacteurs des décrets du 20 octobre 1999 semblent s'être inspirés de ces préconisations. Désormais, le préfet peut désigner un chef de projet parmi les fonctionnaires d'autorité afin d'animer une politique publique présentant une dimension interministérielle. Une lettre de mission fixe alors l'objet de cette mission, sa durée, ainsi que les moyens mis à la disposition du chef de projet. Plus remarquable encore, il est même reconnu au préfet la faculté de proposer la fusion, totale ou partielle, de services déconcentrés ou parties de services déconcentrés concourant à la mise en œuvre d'une même politique d'Etat⁹¹⁴.

Ainsi, l'organisation des services pourra être variable d'un département à l'autre. Il faut cependant noter que ces pouvoirs sont conditionnés, puisqu'il faut au préfet recueillir les propositions des chefs de service et respecter les « orientations définies conjointement par les ministres intéressés et le ministre chargé de la réforme de l'Etat »⁹¹⁵. Si l'on considère, de plus, que ce pouvoir se limite aux administrations civiles et que, parmi ces dernières, beaucoup échappent au pouvoir préfectoral, on ne peut que partager le jugement de Monsieur Fr. Chauvin, qui, pour désigner le pouvoir reconnu au préfet, évoquait « pouvoir d'organisation en trompe-l'œil » et d'une « restructuration manquée »⁹¹⁶. Les rédacteurs du rapport *Pour une République territoriale*, affirment que les décrets du 20 octobre 1999 apparaissent comme un « pis aller destiné à masquer le manque d'ambition en ce qui concerne le regroupement des administrations »⁹¹⁷.

⁹¹² Décret n° 99-895, *J.O.L.D.*, 23 octobre 1999, p. 15874.

⁹¹³ LANGLAIS (J.-L.), *Eléments d'enquête sur la déconcentration*, La Doc. fr., 1995.

⁹¹⁴ Le préfet Larvaron s'en réjouit : « Les préfets auront à conduire, pas à pas, cette réorganisation qu'aucune décision venue "d'en haut" ne paraît capable d'accomplir », *Le préfet face au XXI^{ème} siècle*, *op. cit.*, p. 204.

⁹¹⁵ Article 5-1 du décret n°82-389.

⁹¹⁶ CHAUVIN (Fr.), « Nouveaux pouvoirs préfectoraux et réforme de l'Etat », *A.J.D.A.*, 20 février 2000, pp. 143-151, pp. 144 et 146. L'auteur dénonce notamment l'insuffisance des regroupements de services déconcentrés.

⁹¹⁷ *Pour une République territoriale*, Rapport précité, p. 117. La mission propose de revenir à une politique plus ambitieuse et de procéder à des « fusions de services », services qui devront être « réduits et restructurés autour de "pôles de compétences" placés sous l'autorité du préfet », p. 475.

Le 16 novembre 2004, le Premier ministre adressait aux préfets une circulaire dans laquelle il les invitait à adresser au ministère de l'Intérieur pour le 31 avril 2005 un projet de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité. Le Premier ministre expliquait les objectifs à atteindre : l'Etat doit « *accroître son efficacité, notamment en renforçant l'unité de son action* », rendre son organisation « *plus claire pour l'usager* » et « *recentrer ses fonctionnaires sur les missions au service des usagers, plutôt que sur des fonctions de support et de soutien* ». Les préfets doivent librement imaginer comment parvenir à ces résultats. Le 1^{er} mai 2005, les préfets de région ont transmis au gouvernement les projets départementaux. Les textes réglementaires doivent ensuite être adaptés, avant la fin 2005, moment où l'essentiel de la loi du 13 août 2004 entrera en vigueur

L'autorité du préfet a donc été renforcée sensiblement pour corriger une évolution unanimement dénoncée parce qu'elle conduisait à anéantir le principe de l'unité d'action administrative. Pour autant, la synthèse préfectorale reste limitée.

§ 2 – LES INSUFFISANCES DE CE POUVOIR DE DIRECTION

Les progrès en cette matière ne doivent pas faire oublier pour autant ni que certaines administrations présentes dans le département, et notamment les plus peuplées d'entre elles, échappent au pouvoir de direction du préfet (**A**), ni que les moyens concrets dont dispose le préfet sur les personnels des services déconcentrés de l'Etat sont faibles (**B**).

A – L'existence d'administrations soustraites au pouvoir préfectoral

Dès l'an VIII, l'existence d' « administrations indépendantes » a été reconnue.

Le principe d' « horizontalité » de l'action administrative, développé afin d'assurer la cohérence de l'action publique et de contrer le mouvement d'autonomisation des services techniques connaît dès cette époque des exceptions justifiées par des principes, dont certains ne sont pas moins forts que lui.

Ainsi, l'indépendance de la Justice, la séparation entre autorités civiles et militaires, l'indépendance des universitaires trouvent leur justification dans la nécessité de respecter certaines libertés publiques, la séparation des ordonnateurs et des comptables nécessite que ces derniers soient soustraits à l'autorité du préfet⁹¹⁸. Ces exceptions ont été étudiées par Monsieur J. Fialaire⁹¹⁹ qui leur a trouvé des sources de valeur juridique et une précision très inégales :

Certaines exceptions sont rendues nécessaires par des principes de valeur constitutionnelle, comme celui de l'indépendance de la Justice prévu à l'article 64 de la

⁹¹⁸ Idée que ne semblait pas approuver le Général de Gaulle lorsqu'il affirmait que : « *Le trésorier payeur général est un comptable supérieur, mais un comptable : il doit être soumis à l'autorité du préfet* », in GREMION (C.), « Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », in Coll., *De Gaulle en son siècle*, Plon – la Doc. fr., 1992, t. 3, p. 483, cité in KADA (N.), *Le préfet et la déconcentration sous la Cinquième République*, thèse droit Grenoble 2000, Lille, A.N.R.T., 2004, 699 p., p. 115.

⁹¹⁹ FIALAIRE (J.), « Le préfet et les "administrations indépendantes" », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 79-94.

Constitution du 4 octobre 1958⁹²⁰, ou l'indépendance des professeurs d'Université, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle le 20 janvier 1984⁹²¹, d'autres sont prévues par des dispositions législatives comme la règle de la « complète autorité » dont disposent les commandants en chef sur « leurs forces et moyens militaires »⁹²², ou celle de la compétence unique du ministère des finances relative à la fixation des redevances liées à la gestion du domaine public national posée par l'article L. 30 du Code du domaine de l'Etat⁹²³ ...

Certaines encore ne sont prévues que par des règlements administratifs, comme la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables prévue à l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique⁹²⁴, ou celle qui veut que les actions d'inspection de la législation du travail échappent au pouvoir de direction du préfet⁹²⁵.

Enfin, d'autres semblent relever d'une certaine coutume, notamment les franchises universitaires.

De fondement et de valeur très divers, l'autonomie de ces administrations a été sujette à des fluctuations que ne peuvent expliquer que des considérations politiques. Ainsi, la nomination des instituteurs, confiée aux préfets pendant le Second Empire, leur a été retirée à la Libération.

Si les textes d'application de la loi dite « Debré » sur l'enseignement privé confient au préfet et non pas aux recteurs le soin de signer les contrats qui associent les établissements d'établissement privé à l'enseignement public, c'est « sans doute par crainte de la résistance des autorités académiques »⁹²⁶.

Reposant sur des fondements variables, l'indépendance de certaines administrations par rapport au préfet ne jouit évidemment pas des mêmes garanties. Si certaines leur sont communes, comme la soumission de leurs décisions au seul contrôle hiérarchique du

⁹²⁰ Qui dispose que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

⁹²¹ Cons. const., 20 janvier 1984. Cf. CAPORAL (St.), « Les libertés universitaires », in *Pouvoir et libertés, Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 703 p.

⁹²² Article 24-2 de l'Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, *J.O.L.D.*, 10 janvier 1959, p. 691.

⁹²³ « *Le département des finances est seul compétent pour fixer définitivement, sur l'avis et sur la proposition des services techniques, les prix des locations et concessions relatives au domaine national, sans exception ni réserve pour le domaine militaire, quels que soient la forme et l'objet de ces locations et concessions* ».

⁹²⁴ Décret n° 62-1587, *J.O.L.D.*, 30 décembre 1962, p. 12828.

⁹²⁵ Décret n° 82-389 précité, article 19 ; Décret n° 82-390 précité, article 6.

⁹²⁶ TOULEMONDE (B.), ancien recteur, « Le couple recteur / préfet ou la collaboration et le fonctionnement des services de l'Etat au niveau local », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 49, p. 90.

ministre de rattachement ou l'exercice par les autorités placées à leur tête de la présidence des commissions administratives dont la compétence concerne exclusivement une des missions relevant du domaine d'attribution des « *administrations indépendantes* » par exception à la règle de la présidence de droit (par les préfets) de toutes les commissions administratives qui intéressent les services de l'Etat dans sa circonscription⁹²⁷, d'autres sont propres à certaines administrations.

Au terme de son étude, Monsieur Fialaire parvient à une conclusion que nous faisons nôtre : « tout ceci ne saurait constituer un authentique statut des "administrations (territoriales) indépendantes" de l'Etat » *mais l'indépendance de ces administrations est marquée par un fort pragmatisme et de ce fait* « est sujette à des considérations politiques versatiles »⁹²⁸.

Il est remarquable à cet égard que les décrets n° 99-895 et 99-896 du 20 octobre 1999⁹²⁹ ont élargi l'autorité du préfet en l'établissant sur l'Administration des Anciens combattants, alors que celle-ci est rattachée au Ministère de la Défense. Leur article 1^{er} crée un troisième alinéa au décret du 10 mai 1982, qui dispose que : « Les services déconcentrés chargés des Anciens combattants sont des administrations civiles au sens du présent décret ». Le rattachement de ces services au ministère de la Défense ne leur confère donc pas pour autant la qualité d'administrations militaires qui, *ipso facto*, échapperaient à l'autorité du préfet.

Dans le sens contraire, la création des agences régionales de l'hospitalisation par l'ordonnance du 24 avril 1996⁹³⁰ est apparue comme une décision allant à l'encontre de ce mouvement favorable à l'autorité préfectorale. Cette réforme, qui a fait échapper les établissements publics de santé au pouvoir de direction du préfet, a ainsi ajouté ces établissements à la liste des « *administrations indépendantes du préfet* »⁹³¹. L'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur a, à cette occasion, manifesté son émoi.

⁹²⁷ Article 13 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982, précité (et 11 du décret n° 82-390 du même jour pour ce qui concerne la circonscription régionale).

⁹²⁸ FIALAIRE (J.), « Le préfet et les "administrations indépendantes" », *op. cit.*, pp. 86 et 87.

⁹²⁹ *J.O.L.D.*, 23 octobre 1999, pp. 15873 et 15874.

⁹³⁰ Ordonnance n° 96-346, *J.O.L.D.*, 25 avril 1996, p. 6324. Article 10 : « (...) *Les services départementaux et régionaux de l'Etat compétents en matière sanitaire et dont l'intervention est nécessaire à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus aux agences régionales de l'hospitalisation sont mis à la disposition de celles-ci* ».

⁹³¹ On a pu estimer que cette réforme « *a quelque peu perturbé* » le dispositif d'affirmation de l'autorité préfectorale sur les services déconcentrés (cf. CHAUVIN (Fr.), *op. cit.*, p. 152). On trouvera, du même auteur, une présentation des effets de cette réforme : « Les incidences de la création des agences régionales de l'hospitalisation sur les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales », in MOQUET-ANGER (M.-L.), sous la dir. de, *De l'hôpital à l'établissement public de santé*, L'Harmattan, 1998, 477 p., p. 123. Cf. aussi BORDELOUP (J.), « Les agences régionales de l'hospitalisation : clarification ou nouvelles ambiguïtés ? », *D.S.* 1996, p. 878 ; GHEBALLI-BAILLY (M.), « Les agences régionales de l'hospitalisation ou l'Etat éclaté », *Rev. droit san. et soc.*, 1997, p. 571-588.

L'ordonnance du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du système de santé⁹³² est venu amplifier cette tendance à faire du directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation l'autorité administrative de droit commun en matière de santé en lui confiant les compétences jusqu'alors détenues par le ministre et par les préfet de département. Ce dernier ne conserve depuis l'entrée en vigueur de ce texte que ses compétences en matière de police et ses pouvoirs en matière de sécurité civile⁹³³.

L'indépendance des administrations soustraites à l'autorité préfectorale, pour être bien réelle et fort compréhensible, entrave le principe d'unité de direction de l'Etat⁹³⁴, notamment en matière de politique domaniale, d'emploi ou de développement économique. Elle tend de ce fait, depuis quelques années, à s'éroder sous l'action plusieurs facteurs :

- la politique de décentralisation du début des années 1980 a nécessité une plus grande cohérence de la part des services de l'Etat. Le préfet est apparu comme seul capable de « garantir la cohésion unitaire de l'Etat »⁹³⁵,

- le développement des procédés de coadministration consultative, donnant lieu à la création d'organes dans lesquels sont représentés l'Etat, les collectivités locales et souvent les usagers impose une unification de la représentation de l'Etat sous la présidence du préfet,

- la reconnaissance des exigences de l'interministerialité impose aujourd'hui que la marge d'indépendance des administrations territoriales échappant à l'autorité des préfets soit réduite.

Outre l'élargissement des compétences horizontales des préfets, on assiste à la constitution de « *pôles de compétences* » ou « *regroupements fonctionnels* » entre services, mouvements favorables à l'autorité des préfets. Cela fait dire à Monsieur Fialaire qu'« écartée sur le plan organique, l'autorité des préfets s'impose alors vis-à-vis de certains services de l'Etat dans un cadre fonctionnel »⁹³⁶.

⁹³² Ord. n° 2003-850, *J.O.L.D.*, 6 septembre 2003, p. 15391.

⁹³³ Article 1^{er} al. 3 de l'Ordonnance précitée : « *L'alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « L'agence régionale de l'hospitalisation exerce les attributions mentionnées au présent alinéa sans préjudice par le représentant de l'Etat de ses pouvoirs de police et de ses compétences au titre de la sécurité civile » ».*

⁹³⁴ M. J.-P. RAFFARIN, alors président de l'Association des régions de France, a regretté devant la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, que les services de l'Etat ne soient pas subordonnés à l'autorité du préfet, « *en particulier dans le domaine de l'éducation où l'absence d'autorité hiérarchique du préfet sur le recteur conduit à des dysfonctionnements* », *Rapport Pour une République territoriale, précité*, p. 112.

⁹³⁵ BERNARD (P.), « L'administration préfectorale et le renforcement de la déconcentration », in COSTA (J.-P.) et JEGOUZO (Y.), *L'administration française face aux défis de la décentralisation, op. cit.*, pp. 65-79, p. 74.

⁹³⁶ *Ibid*, p. 90.

B – L'insuffisance des moyens d'action sur les agents

L'affirmation du pouvoir de direction du préfet bute sur la faiblesse des moyens d'action dont il dispose sur les fonctionnaires. Ceci affaiblit considérablement son autorité.

Le préfet a, progressivement, perdu les moyens dont il disposait pour agir sur son entourage. Les élus ont obtenu progressivement leur autonomie. De plus, ont été considérablement réduits sa liberté de choix de ses collaborateurs et son pouvoir de sanction disciplinaire. Depuis peu, on assiste à un timide mouvement contraire dont on trouve les prémices dans l'article 6 du décret du 26 septembre 1953 modifié par le décret du 27 avril 1960.

Aux termes de l'article 11 du décret du 14 mars 1964, le préfet adresse directement chaque année aux ministres compétents une appréciation générale relative à la manière de servir des chefs départementaux des administrations civiles de l'Etat. Cette appréciation est versée au dossier de l'intéressé et communiquée à l'autorité investie du pouvoir de notation.

Aux termes de l'article 12 de ce même décret, le préfet est préalablement informé des nominations et mutations des chefs de services départementaux. Ceci lui permet évidemment d'intervenir s'il l'estime souhaitable. L'article 10 alinéas 4 et 5 de ce même décret prévoit la communication au préfet par les chefs de service départementaux des propositions d'affectation ou de mutation des personnels avant transmission à l'autorité investie du pouvoir de nomination, afin de permettre au préfet de faire connaître son avis. Devant l'émoi suscité par cette disposition parmi les syndicats de fonctionnaires, l'instruction générale du 26 mars est venue donner une acception particulièrement restrictive de l'expression « *administration du personnel* », précisant aux préfets qu'« en dehors des questions d'affectation ou de mutation, (*ils n'ont*) pas d'avis à émettre sur les questions concernant l'avancement et le déroulement de la carrière ».

L'article 16 du décret du 10 mai 1982⁹³⁷, le préfet adresse à l'autorité hiérarchique chargée du pouvoir de notation une proposition de notation (note chiffrée et appréciation générale). Afin qu'ils puissent formuler un avis préalable à toute mutation ou nomination les concernant ou relatives aux agents des services déconcentrés susceptibles de recevoir délégation de signature de leur part les préfets doivent aussi être informés sur ces propositions. Mais, là encore, la résistance des administrations centrales, va limiter la portée de la réforme. Ainsi, une circulaire du Premier ministre du 21 janvier 1986 regrettait que : « les principes définis en matière de notation et de mutation n' (*aient*) encore donné lieu qu'à une application partielle ».

S'il était dans la logique du développement de l'Etat Providence de voir prospérer les services techniques de l'Etat, il est cependant nécessaire, comme l'écrivait dès le début de notre siècle Maurice Hauriou, « qu'il y ait de place en place, d'autres agents qui, eux, représentent le pouvoir exécutif dans son unité, sans quoi cette unité périrait. Il le faut

⁹³⁷ Article 16 du Décret n° 82-389 : « *Le commissaire de la République adresse annuellement à l'autorité investie du pouvoir de notation une proposition de notation concernant les chefs des services départementaux des administrations civiles de l'Etat. Il reçoit notification de la note définitivement attribuée* », décret précité.

pour tenir en respect les administrations locales et même les citoyens. Il le faut aussi pour maintenir l'harmonie entre les divers services administratifs de la hiérarchie qui, à cause de leur spécialisation et de leur esprit de corps ne sont que trop disposés à se suivre réciproquement au grand détriment de l'intérêt de l'Etat ».

Le mouvement de concentration de la déconcentration autour du préfet a donc connu quelques succès, mais il faut remarquer qu'en 2000 encore, la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Monsieur Pierre Mauroy, concluait que : « le rôle du préfet doit être réaffirmé en tant qu'interlocuteur unique à même d'impulser une politique cohérente de l'ensemble des services de l'Etat. ses moyens au niveau du département doivent être renforcés dans le cadre d'une rationalisation des services déconcentrés de l'Etat »⁹³⁸.

L'autorité du préfet a donc été renforcée sensiblement pour corriger une évolution unanimement dénoncée parce qu'elle conduisait à anéantir le principe de l'unité d'action administrative. Cela ne doit pas faire oublier pour autant que certaines administrations présentes dans le département, et notamment les plus peuplées d'entre elles, échappent au pouvoir de direction du préfet.

En matière d'autorité, les qualités personnelles des préfets demeurent déterminantes. Le ministre de l'Intérieur Depreux l'avait bien perçu, qui adressait aux préfets une circulaire dans laquelle on peut lire : « L'autorité ne résulte pas seulement des textes légaux qui la consacrent, elle s'acquiert surtout par la manière d'agir et la maîtrise avec laquelle celui qui est chargé d'appliquer la loi sait accomplir sa tâche. Elle s'acquiert aussi par la conscience apportée à l'accomplissement de sa mission, par le rayonnement de sa personnalité, par les sympathies que l'on sait faire naître dans tous les milieux, et enfin par la dignité avec laquelle on s'acquitte de sa fonction »⁹³⁹.

Les membres de l'administration préfectorale insistent sur cet aspect de leur autorité. Ainsi, pour Monsieur Paul Bernard, le métier préfectoral « exige de la stature, sinon du charisme, en tous cas de l'envergure et des convictions, qui sont la marque des âmes fortes », « la menace la plus grave qui pèserait sur le corps préfectoral serait le risque d'une déficience humaine, provoquée par l'opportunisme ou l'amateurisme ou le fonctionnarisme »⁹⁴⁰.

Conclusion du titre II

Certes, le préfet a vu la pertinence de sa circonscription contestée et, conséquemment, a vu ses prérogatives rognées sévèrement par l'administration régionale.

Certes, le préfet s'est aussi, un temps, vu confier l'exécutif de la collectivité territoriale départementale, avant que de le perdre en 1982, au prix d'un traumatisme certain.

⁹³⁸ Rapport au Premier ministre, « *Refonder l'action publique locale* », La Doc. fr. (Rapports officiels), 2000, 137 p., p. 7.

⁹³⁹ Circulaire du ministre de l'Intérieur DEPREUX, n° 1431, 22 juillet 1946, citée in VALENTIN (L.), *op. cit.*, p. 329.

⁹⁴⁰ BERNARD (P.), *Le Préfet de la République*, *op. cit.*, pp. 124 et ss.

Certes, le préfet exerce aujourd'hui des compétences au nom d'institutions européennes beaucoup plus jeunes que lui.

Certes, le préfet a aussi connu les vicissitudes de son pouvoir de direction des fonctionnaires civils de l'Etat dans le département.

Mais ces mutations considérables, pour avoir modifié sensiblement nombre de préoccupations et façons de faire du préfet, ne doivent pas nous cacher la permanence de sa qualité d'autorité déconcentrée de droit commun dans une circonscription qui, elle-même, demeure – au moins en principe – le cadre de l'administration de droit commun de l'action déconcentrée de l'Etat.

Conclusion de partie

Au terme de cette partie, nous pouvons estimer que de sa soumission au Gouvernement, dont nous avons vu qu'elle est aussi complète que le permet l'état des mentalités, le préfet tire la place considérable – quoique concurrencée – qu'il occupe au sein de l'administration d'Etat dans le département.

C'est en effet parce que le Gouvernement sait qu'il conserve sur son délégué dans le département un pouvoir hiérarchique rendu très efficace par la précarité dans laquelle celui-ci se trouve, qu'il peut, malgré les réticences réelles des administrations tant centrales que déconcentrées, et malgré les contestations récurrentes de la pertinence de la circonscription départementale, le placer au cœur de son administration en Province, et faire de lui le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département (2^{ème} partie).

Deuxième partie : Le préfet, dépositaire de l'autorité de l'État dans le département

Le préfet est dit dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département.

On trouve d'abord cette idée sous la plume de Vivien qui dit que malgré le développement des administrations spécialisées, les préfets « ont pourtant conservé le caractère de dépositaires généraux de la puissance publique »⁹⁴¹.

Le décret du 26 septembre 1953 « sur la déconcentration et les pouvoirs des préfets »⁹⁴² a été adopté dans le but de renforcer l'autorité du préfet sur les services extérieurs de l'Etat.⁹⁴³ A ce titre, il ajoute à la loi du 23 décembre 1940 la notion que le

⁹⁴¹ VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *op. cit.*, p. 72.

⁹⁴² Décret n° 53-896 du 26 septembre 1953 précité.

⁹⁴³ Nous sommes très surpris de trouver, sous la plume d'un observateur étranger, le jugement suivant, porté en 1953 : « *Même les chefs de services les plus importants ne peuvent plus nier leur subordination au préfet. Pendant la guerre, certains ministres avaient incité leurs fonctionnaires à éluder l'autorité préfectorale, mais cet abus a maintenant été supprimé, en grande partie sur l'insistance du ministre de l'Intérieur* », CHAPMAN (B.), « *L'administration locale en France* », *Cahiers de la F.N.S.P.*, n° 66, p. 110 (traduction française de *Introduction to French local government*, Londres, 1953).

préfet est « dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat ».

La généralité de cette disposition⁹⁴⁴ est de nature à la rendre inexacte. En effet, l'on ne peut que constater avec Roger Bonnaud-Delamare, que « chacun des fonctionnaires est dépositaire, en ce qui le concerne, de cette autorité ». Cet auteur précise : « En réalité, fonctionnaires et magistrats sont également dépositaires de l'imperium de l'Etat, mais leur autorité s'exerce auprès des individus et non des collectivités territoriales. Le préfet est également dépositaire de l'autorité de l'Etat, mais auprès des collectivités publiques et non auprès des particuliers. La confusion de ces notions, pourtant bien distinctes, a permis à l'opinion publique dans bien des cas, de croire que l'Etat pouvait s'immiscer, par l'action du préfet dans les intérêts privés et exercer sur les personnes une influence plus ou moins redoutable. Il eut donc été indispensable que le décret du 26 septembre 1953 indiquât que le préfet n'est dépositaire de l'autorité de l'Etat qu'à l'égard des collectivités publiques, des agents publics de cette autorité ou des intérêts publics. Dire sans nuance que le préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département peut donc prêter à équivoque »⁹⁴⁵. Sur ce tout dernier point, nous ne saurions partager l'analyse de cet auteur, qui, à notre sens, prête au décret évoqué une notoriété qu'il n'a probablement jamais eue. Il nous semble douteux qu'il faille chercher dans la rédaction de ce décret de 1953 la cause des préventions de l'opinion publique à l'encontre du préfet.

Aux termes du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative⁹⁴⁶, le préfet est le « dépositaire dans le département de l'autorité de l'Etat ».

Le décret du 10 mai 1982 reprend cette formule en disposant à son tour que le commissaire de la République « est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département ». Monsieur Francis Chauvin préfère dire du préfet qu'il est le « dépositaire privilégié de l'autorité de l'Etat »⁹⁴⁷.

Cette qualité fait du préfet le garant de l'ordre public dans le département (**Titre I^{er}**) et le garant du respect de l'autorité de l'Etat par les collectivités territoriales (**Titre 2**).

Titre Ier : Le préfet, garant de l'ordre public dans le département

Titre II : Le préfet, garant du respect de l'autorité par les collectivités territoriales

Titre premier : Le préfet, garant de l'ordre public dans

⁹⁴⁴ Reprise cependant dans les articles 1^{er} des décrets n° 64-250 du 14 mars 1964 et n° 82-389 du 10 mai 1982 précités.

⁹⁴⁵ BONNAUD-DELAMARE (R.), « Observations sur les Décrets de déconcentration », *R.D.P.*, 1954, pp. 957-966.

⁹⁴⁶ Décret n° 64-250 précité.

⁹⁴⁷ CHAUVIN (Fr.), « Administrations déconcentrées », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 116, 1998, p. 2.

le département

La compétence du préfet en matière de maintien de l'ordre public ne fait l'objet d'aucune discussion. Elle ressortit à cette catégorie des évidences que chacun se plaît à évoquer, sans s'attarder dessus.

Déjà en 1854, Trolley écrivait : « Maintenir l'ordre et faire que force demeure à la loi, c'est assurément le premier droit et le premier devoir de toute administration ; aussi le préfet n'excédera jamais sa compétence, en prenant toutes les mesures que réclame la sûreté publique »⁹⁴⁸.

On trouve dans le Dictionnaire de l'Administration française, de Monsieur Block, l'affirmation suivante : « Le préfet est particulièrement chargé de pourvoir au maintien de l'ordre public »⁹⁴⁹.

Marcel Waline évoque en des termes teintés d'ironie cette préoccupation préfectorale : « ...il faut bien se rendre compte de ce qu'est, en moyenne, la mentalité d'un administrateur, d'un préfet par exemple. Le préfet veut avant tout que l'ordre règne dans le département qu'il est chargé d'administrer ; parce que le désordre, c'est ce que le préfet appelle dans son langage une "histoire" et qu'il ne veut "pas d'histoires". Il a donc tendance, dans les cas douteux, à se préoccuper moins de la sauvegarde des libertés publiques que des intérêts généraux dont il a la charge, c'est-à-dire de l'ordre public, de la sécurité publique et de la salubrité publique »⁹⁵⁰.

Non seulement les auteurs s'accordent à considérer qu'il s'agit là d'une compétence préfectorale, mais beaucoup considèrent que c'est sa compétence principale. En 1965, MM. Colliard et Groshens évoquent, au sujet du préfet, « la tâche principale qui est la sienne, le maintien de l'ordre public »⁹⁵¹. Monsieur Charles Debbasch considère que maintenir l'ordre public est la « fonction essentielle » du préfet⁹⁵². Monsieur Francis Chauvin, dans le *Juris-classeur administratif* écrit, de façon plus prudente, que : « Le maintien de l'ordre public est une des tâches essentielles du préfet de département »⁹⁵³.

On retrouve sous la plume de nombre de préfets l'affirmation de la primauté de l'ordre public dans leurs préoccupations. Le préfet Paul Bernard a écrit que : « Le préfet est un gardien de l'ordre et de la sécurité. C'est même sa tâche principale »⁹⁵⁴.

Les ministres de l'Intérieur ont régulièrement rappelé aux préfets l'importance que

⁹⁴⁸ TROLLEY (A.), *op.cit.*, p. 514.

⁹⁴⁹ BLOCK (M.), *Dictionnaire de l'Administration française, op. cit.*, p. 754.

⁹⁵⁰ WALINE (M.), *L'individualisme et le droit*, Montchrestien (coll. « Domat »), 1945, 426 p., p. 382.

⁹⁵¹ COLLIARD (Cl.-Al.), GROSHENS (J.-Cl.), « La sous-préfecturation du préfet de département », *ibid.*, p. 28.

⁹⁵² DEBBASCH (Ch.), COLIN (Fr.), *Droit administratif*, 7^{ème} éd., Economica, 2004, 782 p., p. 229.

⁹⁵³ CHAUVIN (Fr.), *J.-Cl. Administratif*, fasc. 116.

doit revêtir l'ordre public dans leurs préoccupations. Ainsi dès 1815 Viénot de Vaublanc leur adressait-il une circulaire dans laquelle les préfets recevaient l'invitation suivante : « ... mettez au premier rang de vos devoirs le maintien de l'ordre public »⁹⁵⁵. En 1996, le Ministre de l'Intérieur Jean-Louis Debré affirmait que : « le Préfet est par excellence l'homme du maintien de l'ordre »⁹⁵⁶.

Si l'on veut pouvoir étudier cette évidence qui veut que le préfet soit chargé, principalement, du maintien de l'ordre public, il faut pouvoir savoir ce que recouvre cette notion fondamentale de notre droit, et c'est avec humilité et prudence que nous abordons à cette tâche, conscient de ce que définir l'ordre public est une entreprise très délicate. La doctrine est en effet unanime à considérer que ce concept est d'un abord difficile.

De l'ordre public, Vareille-Sommières a, à la toute fin du XIX^{ème} siècle dit que « nul n'a pu le définir et que nul ne l'a compris et ne le comprendra jamais »⁹⁵⁷. Josserand a aussi pu dire que : « les notions d'ordre public sont aussi vagues que fondamentales »⁹⁵⁸.

Monsieur Roland Drago soutient pour sa part que : « l'ordre public est une notion qu'on ressent, plus qu'on ne peut l'expliquer »⁹⁵⁹.

Cependant, certains chercheurs dans notre discipline, comme dans les autres

⁹⁵⁴ *Le Préfet de la République, op. cit.*, p. 99 ; Cf., dans le même sens, DUBRIGNY (J.-L.), « *Le préfet, garant de l'ordre public dans le département : voilà une mission prioritaire et incontestée du corps préfectoral* », « éditorial », *Adm.*, n° 173, octobre-décembre 1996, p. 1 ; LARVARON (B.), *op. cit.*, estime qu'il s'agit là de « *la première responsabilité du préfet* », p. 17.

⁹⁵⁵ Circulaire du 2 octobre 1815, citée par BERGEROT (B.), « *La Restauration ou les préfets aristocrates (1814-1830)* », *Adm.*, n° spéc., Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, pp. 45-59, p. 49.

⁹⁵⁶ DEBRE (J.-L.), « Préface », *Adm.*, n° spécial : « *Le préfet et l'ordre public* », n° 173, octobre - décembre 1996, p. 17. Le ministre précisait : « ... *bien qu'indispensable à la vie de la Nation, l'ordre public a rarement bonne presse* », *ibid.*

⁹⁵⁷ VAREILLES-SOMMIERES (de), *Synthèse du Droit international privé*, 1897, p. 171.

⁹⁵⁸ JOSSERAND, cité in BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, thèse droit, Montpellier, 1959, L.G.D.J., 1962, 286 p., p. 3.

⁹⁵⁹ DRAGO (R.), « *Les atteintes à l'ordre public* », in POLIN (R.), sous la dir. de, *L'ordre public*, P.U.F. (coll. « *Politique d'aujourd'hui* »), 1995, 116 p., pp.47-52, p. 47 ; M. Paul Bernard estime que l' « *ordre public est une des formules les plus mystérieuses de notre vocabulaire juridique* », in « *"L'ordre public républicain", faut-il le maintenir, ou plutôt le fonder ?* », *Adm.*, n° 174, 1996, pp. 18-25, p. 18 ; Gérard Farjat a, dans ce sens, affirmé que « *c'est un lieu commun que de relever l'ambiguïté de la notion d'ordre public et tous les auteurs qui s'y sont employés à le définir ont eu recours à des expressions imagées pour exprimer le désarroi que provoque cette recherche* », FARJAT (G.), *L'ordre public économique*, thèse droit Dijon, L.G.D.J., 1963, 540 p., p. 27. M. Alain Plantey, en 1995, écrit que « *même pour un juriste, le concept d'ordre public est une notion vague, complexe, changeante, quelque peu mystérieuse, en tout cas difficile et même dangereuse à définir car elle est relative à la circonstance, à l'époque et au lieu où elle est invoquée, et en même temps dépend d'un environnement politique, moral et religieux* », PLANTEY (A.), « *Définition et principes de l'ordre public* », in POLIN (R.), sous la dir. de, *L'ordre public*, P.U.F. (coll. « *Politique d'aujourd'hui* »), 1995, pp. 27-45, p. 27.

disciplines juridiques, ne se sont pas laissés détourner par cette difficulté réelle, et c'est fort heureux parce que leur contribution à la connaissance de cette notion d'ordre public est très éclairante et qu'il est évidemment éminemment souhaitable de parvenir à une définition d'une notion au nom de laquelle on interdit, on limite l'exercice des libertés, on punit.

Ces travaux doivent être ici évoqués.

La doctrine, lorsqu'elle s'est essayée à définir l'ordre public, l'a fait selon des conceptions différentes, même si elle semble s'accorder à considérer que l'ordre public est une notion fondatrice de l'ordre social. Pour Jean Rivero, « une société dans laquelle personne ne serait d'accord avec personne sur rien, même pas sur la vertu de cette absence d'accord, ne serait pas une société viable. Il y a nécessairement, à la base de tout groupement humain un minimum d'accord sur un minimum de valeurs dont le respect s'impose aux libertés, et par là, les limite »⁹⁶⁰. Dès lors, on peut, selon lui, considérer *les composantes traditionnelles de l'ordre public comme les* « assises matérielles de la vie sociale »⁹⁶¹. On a pu estimer que l'ordre public exprime « les points névralgiques de l'organisation sociale »⁹⁶², qu'il « dépasse (...) la lutte contre le désordre », se trouvant être « le fondement même de l'organisation sociale, (...), la base de la société de droit »,⁹⁶³ ou encore qu'il a toujours pour objectif de « sauvegarder l'essentiel, de garantir l'arrière-plan sans lequel il n'y a plus ni loi, ni liberté, ni ordre »⁹⁶⁴.

Il nous faut noter la grande diversité des définitions de l'ordre public

L'une de celles-ci, originale, a été exposée dans une thèse soutenue en 1934 à Lyon, devant un jury présidé par Lambert, par Marcelle Claps-Lienhart. Cette thèse doit sans doute à ses références parfois absconses au droit naturel et au « principe de vie »⁹⁶⁵ d'être peu connue, et, de ce fait, de n'être, sauf erreur de notre part, que très brièvement citée dans quelque rares travaux ultérieurs. On y trouve cependant une intéressante étude historique de l'ordre public, de laquelle l'auteur croit pouvoir tirer la conclusion suivante : « Je suis parvenue à découvrir que l'ordre public avait toujours et partout sous ses aspects mouvants deux caractères essentiels permanents :

On trouve une autre conception de l'ordre public dans la thèse relative à *La Police municipale*⁹⁶⁶ soutenue à Nancy en 1934 par Pierre-Henri Teitgen. Pour cet auteur, l'objet de la police municipale est l'ordre public, dont le but, pour lui, et dans le cadre municipal,

⁹⁶⁰ RIVERO (J.), *Les libertés publiques*, t. 1^{er}, 8^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Thémis »), 1997, 262 p., p. 169.

⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 170.

⁹⁶² VINCENT (J.), « La procédure civile et l'ordre public », *Mélanges Roubier*, Dalloz Sirey, 1961, 2 t., t. 1^{er}, 478 p., p. 303, cité in VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *op. cit.*, p. 15.

⁹⁶³ PLANTEY (A.), *op. cit.*, p. 28.

⁹⁶⁴ BERNARD (P.), « « L'ordre public républicain », faut-il le maintenir, ou plutôt le fonder ? », *op. cit.*, p. 19.

⁹⁶⁵ CLAPS-LIENART (M.), *L'ordre public - essai*, thèse droit, Lyon, Lyon, Bosc. frères., 1934, 248 p., p. 232.

peut être défini comme suit : « empêcher les faits ou les actes susceptibles d'atteindre la généralité des habitants, soit dans leur vie, dans leur santé et, plus généralement dans les "biens" qu'ils possèdent à titre propre, soit dans l'exercice paisible de leurs libertés, soit enfin dans la satisfaction de leurs besoins jugés essentiels (...) Cet ordre public, c'est l'état de paix intérieure de l'agglomération municipale résultant de sa protection contre les différents dommages qui pourraient atteindre la collectivité de ses habitants, ou, si l'on préfère, l'état de paix de l'agglomération, réalisé principalement par une équitable détermination des libertés individuelles et collectives »⁹⁶⁷. Le commissaire du Gouvernement Genevois a, en 1980, repris à son compte cette conception, affirmant que : « l'ordre public comprend tout ce qui concourt au maintien de la paix publique »⁹⁶⁸.

L'ordre public poursuivrait, outre la recherche de la paix sociale, celle de l'harmonie.

Pour Pierre-Henry Teitgen, cet état de paix doit permettre d'assurer aux libertés « leur exercice harmonieux au sein du groupe, et sans que celui-ci en pâtisse, et assure en même temps l'ambiance nécessaire au bon fonctionnement des services publics et à l'exercice normal de l'autorité »⁹⁶⁹. Dans sa thèse soutenue en 1959, Monsieur Paul Bernard, après avoir précisément montré l'élargissement de la notion d'ordre public, « notion axiale, au centre vital du Droit et de la société »⁹⁷⁰, en arrive à la conclusion, très proche de celle de Pierre-Henri Teitgen : « la notion d'ordre public correspond, semble-t-il, à un aménagement harmonieux des rapports sociaux dans une certaine collectivité »⁹⁷¹. On retrouve cette idée selon laquelle l'ordre public doit permettre l'harmonie sociale sous la plume d'Etienne Picard⁹⁷².

Une autre conception de l'ordre public est celle que l'on trouve dans l'œuvre de

⁹⁶⁶ TEITGEN (P.-H.), *La police municipale, étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, thèse droit Nancy, Sirey, 1934, 519 p.

⁹⁶⁷ *Ibid*, p.36.

⁹⁶⁸ Concl. sur Cons. d'Et., Ass., 30 janvier 1980, *Ministre de l'Intérieur c. S.A. Librairie F. Maspero, A.J.D.A.*, 1980, p. 242. Dans le même sens, Mme Marie-Caroline Vincent-Legoux affirme en 2001 dans sa thèse que : « les autorités publiques qui ont reçu la mission de veiller au respect de l'ordre public ont en charge la paix publique », LEGOUX (M.-C.), *L'ordre public, étude de droit comparé interne*, thèse droit, 2001, Préf. DUBOIS (J.-P.), P.U.F. (coll. « Les grandes thèses du droit français »), 2001, 558 p., p. 193.

⁹⁶⁹ TEITGEN (P.-H.), *op. cit.*, p. 36. Dans le même sens, M. Blaëvoët, en 1908, écrivait : « pour son existence et pour son développement, la société a besoin d'utiliser toutes les forces sociales, par suite, de jouir d'un état de choses qui permette aux activités utiles de s'exercer harmonieusement. Cet état de choses est ce que nous appellerons l'ordre public », BLAËVOËT (Ch.), *Des recours juridictionnels contre les mesures de police*, thèse Paris, 1908, cité par PICARD (E.), *op. cit.*, p. 214.

⁹⁷⁰ BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif, op. cit.*, p. 282.

⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 50. Dans le même sens, M. Jean-Louis Debré, alors qu'il était ministre de l'Intérieur, a affirmé que « maintenir l'ordre, c'est, aujourd'hui, organiser la vie en commun, cantonner les rapports de force et promouvoir les rapports de droit (et que toute) l'activité préfectorale est empreinte du souci constant de l'ordre public au sens le plus large ; cette recherche de l'harmonie donne à la fonction sa vraie justification et sa véritable originalité », *Ibid.*

Maurice Hauriou, et notamment dans son Précis de droit administratif et de droit public : « L'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui n'en provoque point... elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel, l'ordre dans la rue. Elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente ; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences ». L'auteur ajoutait : « Ce n'est pas que la société n'ait pas besoin d'ordre moral (...) Cela veut dire que la société est invitée à se protéger par d'autres institutions que celle de la police »⁹⁷³.

Si l'ordre public est, selon la très célèbre formule d'Hauriou, l'ordre « matériel et extérieur », on ne peut plus soutenir, eu égard aux évolutions jurisprudentielles, qu'il n'est que cela. Monsieur René Chapus écrit : « Pour Hauriou, il était uniquement cela. Je dirais qu'il est au moins cela, sans aucun doute » et qu' « en l'état du droit, (...) il n'est pas douteux que la moralité publique est une composante de la notion d'ordre public »⁹⁷⁴.

Quant aux composantes mêmes de ce qu'est l'ordre public, une partie de la doctrine a estimé que cette notion se limitait à une trilogie, celle exprimée par les textes définissant le pouvoir de police administrative. Ainsi, l'ordre public se limiterait-il à « la propreté, (...), la salubrité, (...), la sûreté des rues, lieux et édifices publics »⁹⁷⁵, ou « le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques »⁹⁷⁶ ou « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques »⁹⁷⁷.

Ainsi, Pierre-Henri Teitgen, dans sa thèse précitée, soutint que : « Le bon ordre (tranquillité matérielle et moralité publique), la sûreté et la salubrité (...) sont les seuls éléments de l'ordre public. Au sens de la police, il est tout cela, mais il n'est jamais que cela, quels que soient le temps, les lieux et les situations de fait »⁹⁷⁸. Louis Rolland,

⁹⁷² PICARD (E.), « Influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *A.J.D.A.*, 1996, n° spéc., p. 55. Cette conception de l'ordre public se trouve aussi en doctrine privatiste. Cf. GHESTIN (J.), « L'ordre public, notion à contenu variable en droit privé français », in *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984, p. 77.

⁹⁷³ HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1933, pp. 549-550. Cette conception fit école. Cf, par exemple, BEDIER (J.), *Les principes de la législation française sur le maintien de l'ordre public*, thèse droit, les éd. internationales, 1938, 275 p. Après avoir asséné une définition sommaire de l'ordre public : « *Qu'est-ce que l'ordre public ? C'est essentiellement l'ordre dans la rue. Le devoir élémentaire de tout gouvernement est de le maintenir. Un gouvernement qui serait décidé à ne pas maintenir l'ordre de la rue ne pourrait être qualifié de gouvernement : l'Etat serait proprement anarchique* » (pp. 7-8), l'auteur reprenait terme pour terme la définition donnée par Maurice Hauriou et consacrait sa thèse à l'étude du régime des attroupements et manifestations (p. 8).

⁹⁷⁴ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, pp. 702 et 707.

⁹⁷⁵ Article 50 *in fine* du décret du 14 décembre 1789.

⁹⁷⁶ Article 97 de la loi du 5 avril 1884 précitée.

⁹⁷⁷ Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

écrivait en 1959, se référant à l'article L. 131-2 du Code des communes que « l'ordre public, c'est tout cela, ce n'est rien que cela »⁹⁷⁹. Mais la jurisprudence a, depuis lors, précisé les pouvoirs de police administrative et l'on ne trouve plus dans la doctrine d'auteur qui se rattache à cette conception très restrictive de l'ordre public. Pour Monsieur Jacques Moreau, les limites aux pouvoirs de police générale résident dans l'atteinte à une liberté publique, et non pas dans le dépassement des rubriques « sécurité », « tranquillité » et « salubrité »⁹⁸⁰. Monsieur René Chapus estime que la trilogie traditionnelle détermine « ce qu'est certainement l'ordre public en matière de police administrative générale » et fait remarquer que : « (d)ans l'état actuel de la jurisprudence, il paraît (...) justifié de conclure que l'ordre public inclut un certain "bon ordre" (matériel et extérieur) qui ne se confond pas purement et simplement avec la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques »⁹⁸¹.

Il est aujourd'hui évident que ne retenir pour contours de l'ordre public que ceux de l'énumération de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, duquel on peut déduire que l'ordre public se compose seulement du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques⁹⁸², serait trop réducteur, ne correspondrait pas à l'état actuel de la jurisprudence et, pour ce qui nous intéresse ici, ne saurait mettre en pleine lumière l'ensemble de la contribution préfectorale au maintien de l'ordre public.

Nous sommes d'avis par ailleurs que la contribution de l'administration préfectorale à l'ordre public ne s'épuise pas dans l'exercice de la police administrative, qu'elle soit générale ou spéciale, et nous nous sommes assigné pour ligne de conduite de vérifier, au prix d'un constant effort d'objectivité, la réalité de ce qui n'était qu'une impression première.

A la lecture des commentaires doctrinaux, unanimes sur ce point, la notion d'ordre public apparaît comme étant essentiellement évolutive. Pierre-Henri Teitgen écrivait que : « Les exigences pratiques de l'ordre public varient (...) avec les époques et l'état général des mœurs »⁹⁸³. Monsieur Paul Bernard sut traduire cela dans une langue élégante en évoquant l'ordre public, notion « aussi souple que la vie »⁹⁸⁴, qui « emprunte à la vie sa complexité et s'élargit progressivement en même temps que l'évolution actuelle de la société diversifie les circonstances et multiplie les périls »⁹⁸⁵. Monsieur René Chapus

⁹⁷⁸ TEITGEN (P.-H.), *op. cit.*, pp. 43-44.

⁹⁷⁹ ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1959, p. 399.

⁹⁸⁰ MOREAU (J.), « Polices administratives, théorie générale », in *J.-Cl. Adm.*, 1993, fascicule 200, p. 12.

⁹⁸¹ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, pp. 702 et 706.

⁹⁸² « La police administrative a pour objet d'assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques ».

⁹⁸³ TEITGEN (P.-H.), *op. cit.*, p. 46. Dans le même sens, Jean Bédier affirmait que : « L'ordre public est une notion essentiellement relative, évolutive, dépendant de l'état politique et moral à un moment donné », *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸⁵ *Ibid.*, p. 11.

évoque pour sa part « la variabilité des exigences du maintien de l'ordre public » estimant que le maintien de l'ordre public, même limité à la trilogie traditionnelle « est susceptible de variation dans le temps »⁹⁸⁶. Cette évolution qu'a connue l'ordre public est allée dans le sens d'un élargissement sensible⁹⁸⁷, tenant d'une part à l'élargissement des notions de tranquillité, de sécurité et de salubrité publiques, et d'autre part à une extension de cette notion d'ordre public en dehors de ces dimensions traditionnelles, pour prendre en considération des « *problèmes nouveaux* » et des champs nouveaux⁹⁸⁸. Des décisions jurisprudentielles sont venues dire que ces dispositions du Code des communes n'ont pas de caractère limitatif. Par exemple, le Conseil d'Etat a jugé en ce sens le 24 octobre 1984, dans un arrêt *Diabate*⁹⁸⁹. La jurisprudence semble admettre l'existence d'un ordre public esthétique⁹⁹⁰, et en tous cas d'un ordre public moral⁹⁹¹.

Dans deux arrêts rendus le 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur Orge et Commune d'Aix en Provence*⁹⁹² le Conseil d'Etat a introduit dans les matières qui

⁹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 281. Plus tard, le même auteur dira que l'ordre public est un « *concept vivant et évolutif dans le temps et dans l'espace en fonction des mœurs* », in « L'ordre public républicain, faut-il le maintenir ou plutôt le fonder ? », *op. cit.*, p. 19. M. Jean-Louis Debré, alors ministre de l'Intérieur, préfaçant un numéro spécial de la revue *Administration*, intitulé « préfet et ordre public » a écrit que : « *L'expression "ordre public" recouvre un concept juridique faussement simple et éminemment évolutif* », Préface, *Adm.*, n° 173, p. 17.

⁹⁸⁶ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, p. 703.

⁹⁸⁷ « *L'expansion de l'ordre public en droit français est considérable en raison du besoin croissant de sécurité exprimé par la société dans tous les domaines* », VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *op. cit.*, p. 16.

⁹⁸⁸ PLANTEY (A.), *ibid*, p. 36. L'auteur précise plus loin : « *On le voit (...) s'adapter tantôt suivant les avancées de la science et de leurs conséquences morales, tantôt en fonction des difficultés économiques ou sociales, notamment en ce qui concerne l'apparition de professions nouvelles, de risques imprévus et d'activités dangereuses (pollution) ou suivant l'évolution de l'environnement social et économique* », p. 37. « *Une autre considération se fait jour : un ordre public prospectif, répondant à la volonté de préserver le milieu et les chances des générations futures : écologie, biologie, génétique doivent donner naissance à des disciplines impératives dont l'essentiel est encore mal défini* », p. 39.

⁹⁸⁹ *D.A.*, 1984, n° 529.

⁹⁹⁰ Cf. notamment DUEZ (P.), « *Police et esthétique de la rue* », *D.H.*, 1927, p. 17. Actes du colloque sur l'esthétique urbaine, (Aix-en-Provence, 1991), *Droit et Ville*, 1992, n° spéc., p. 33.

⁹⁹¹ Cf. notamment DEMICHEL (A.), « *Les pouvoirs des maires en matière de police du cinéma* », *Annales Univ. Lyon*, 1960, n° 20 ; ROLLAND (P.), *La liberté morale et l'ordre public*, thèse droit, Paris II, 1976 ; LEBRETON (G.), « *Le juge administratif face à l'ordre moral* », *Mélanges Peiser*, Grenoble, P.U.Grenoble, 1995, p. 363.

⁹⁹² Cons. d'Et., 13 octobre 1995, 2 esp., *Commune de Morsang-sur-Orge, Ville d'Aix-en-Provence*, *R.F.D.A.*, 1995, p. 1204, concl. FRYDMAN (P.) ; *A.J.D.A.*, 1995, chron. STAHL (J.-H.) et CHAUVAUX (D.), p. 875 ; *R.D.P.*, 1996, p. 536, notes GROS (M.) et FROMONT (J.-Ch.) : « *Considérant que le respect de la personne humaine est l'une des composantes de l'ordre public* », le Conseil d'Etat a admis que « *l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières* » interdire une attraction.

ressortissent à l'ordre public, le respect de la dignité humaine ⁹⁹³. Ces arrêts, vigoureusement critiqués par certains membres de la doctrine pour porter en germe des possibilités infinies de développement de l'ordre public ⁹⁹⁴, ont confirmé que la liste portée à l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales n'est qu'indicative.

Nous nous proposons de distinguer, parmi les dimensions de la mission préfectorale de protection de l'ordre public, les traditionnelles, incontestées, attachées à la qualité de garant d'un ordre public tel qu'entendu au sens strict de l'expression (**Chapitre 1^{er}**) et celles qui, tout en étant susceptibles de n'être rattachées qu'à une conception plus étendue de cette notion d'ordre public, figurent aussi au nombre des prérogatives préfectorales (**Chapitre 2**).

Chapitre 1^{er} : La prévention et répression de l'atteinte à l'ordre public *stricto sensu*, une constante en évolution.

Le préfet a toujours été chargé de prévenir les atteintes à l'ordre public *stricto sensu*, et a longtemps été un acteur de la répression de telles atteintes. Dans les deux cas, il agit en tant qu'autorité de police du temps ordinaire (**section 1^{ère}**). Mais il se doit aussi de faire face à des situations exceptionnelles, pour lesquelles il s'est vu reconnaître des pouvoirs extraordinaires (**section 2**).

Section 1^{ère} – Le Préfet, autorité de police du temps ordinaire

Le mode traditionnel de protection de l'ordre public est l'exercice des pouvoirs de police. Le préfet est une autorité de police administrative (**§1^{er}**), et a été, jusqu'il y a peu, autorité de police judiciaire (**§2**).

§1^{ER} – LE PRÉFET, AUTORITÉ DE POLICE ADMINISTRATIVE

Comme l'intendant l'était avant lui ⁹⁹⁵, le préfet est autorité de police administrative, que celle-ci soit générale ou spéciale. Il est classique de considérer que la police administrative se définit par la finalité poursuivie : maintenir ou rétablir l'ordre public. Cette définition a été adoptée par le Conseil constitutionnel ⁹⁹⁶ qui considère l'ordre public

⁹⁹³ Cf. SAINT-JAMES (V.), « Réflexions sur la dignité de l'être humain en tant que concept juridique en droit français », *D.*, 1997, chron., p. 61.

⁹⁹⁴ Cf. notamment, THERON (J.-P.), « Dignité et libertés. Propos sur une jurisprudence contestable », in *Pouvoir et libertés, Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 295-306. L'auteur dit de ces décisions qu'elles « marquent peut-être un certain renforcement de la protection des personnes, mais elles traduisent surtout une extension des prérogatives de l'autorité de police administrative générale », p. 297. Dans le même sens, LEBRETON (G.), « Ordre public et dignité de la personne humaine : un problème de frontière », in REDOR (M.-J.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, op. cit., pp. 353-367.

⁹⁹⁵ STRAUSS (Al.), *Des autorités investies d'attributions de police*, thèse droit, Paris, H. Jouve, 1898, 201 p., p. 43.

comme un objectif à valeur constitutionnelle⁹⁹⁷. Le bien-fondé de cette catégorie a été confirmé par le Haut-Conseil le 13 mars 2003⁹⁹⁸.

Nous distinguerons les missions que le préfet exerce en qualité d'autorité de police administrative générale (**A**) et celles qu'il exerce en qualité de police administrative spéciale (**B**), même si nous avons à l'esprit le caractère relatif et délicat de la distinction entre ces deux catégories⁹⁹⁹.

A – Le préfet, autorité de police administrative générale

Le préfet est, aux termes de l'article 9 du décret du 14 mars 1986¹⁰⁰⁰, « l'autorité de police générale du département ». La permanence de cette compétence n'a pas exclu l'hésitation jurisprudentielle ni le débat doctrinal. Cette compétence fut en effet l'objet d'incertitudes, desquelles sont nées de vives divergences doctrinales, que nous étudierons (**1**) avant que de présenter les limites de ce pouvoir (**2**).

1- Les incertitudes jurisprudentielles et doctrinales.

La question de la qualité d'autorité de police administrative générale du préfet est restée longtemps assez obscure pour avoir été le terreau d'un très riche débat doctrinal, tenant d'une part, à l'existence même de cette qualité préfectorale d'autorité de police administrative générale (**a**), et d'autre part, au sein même des tenants de cette qualité, à ses fondements (**b**).

a - Quant à sa réalité et à sa nature

Plusieurs auteurs, et parmi les plus reconnus, ont soutenu que le préfet ne disposait d'aucune compétence de police administrative générale, mais seulement de compétences de police administrative spéciale. Cette thèse se retrouve sous la plume de grands noms de la doctrine comme Roger Bonnard¹⁰⁰¹, Marcel Waline¹⁰⁰², André de Laudadère¹⁰⁰³,

⁹⁹⁶ Cf. DAVID-PECHEUL (T.-M.), « La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative », *R.F.D.A.*, 1998, p. 362 ; TCHEN (V.), « Police administrative », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 200, §§ 7-10.

⁹⁹⁷ Cf. VIMBERT (Chr.), « L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.D.P.*, 1994, pp. 693-745.

⁹⁹⁸ C.C. n° 2003-467 du 13 mars 2003, *J.O.L.D.*, 19 mars 2003, p. 4789. Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur des actions de police qu'il qualifie d'administratives au motif qu'elles visent à prévenir une atteinte à l'ordre public ou à rétablir cet ordre et non à réprimer un comportement (Considérants n° 4, 9, 16, 30, 97 et 117).

⁹⁹⁹ Cf. CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t.1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, p. 718 ; BUNIET (C.), « Contribution à l'étude du régime contentieux des polices administratives spéciales », *R.D.P.*, 1981, pp. 1017.

¹⁰⁰⁰ Décret n° 86-475, *J.O.L.D.*, 16 mars 1986, p. 4302.

¹⁰⁰¹ *Cours*, p. 89.

¹⁰⁰² *Droit administratif*, 1957, pp. 573-574.

ou encore Charles Trotabas¹⁰⁰⁴. Plus personne aujourd'hui ne la soutient, mais le débat a aussi porté sur le fondement juridique de cette qualité.

La question de la nature de la police administrative générale assurée par le préfet a, à l'instar de celle du fondement textuel de ce pouvoir, divisé la doctrine du XIX^{ème} siècle entre les auteurs qui lui reconnaissent qualité d'autorité de police nationale, et ceux qui le percevaient comme l'un des titulaires de la police municipale.

On trouve chez Monsieur Etienne Picard la réfutation la plus claire de ces deux thèses. Pour cet auteur, l'argument tenant au fait que les mesures de police générale du préfet portant sur des matières ou présentant des contenus apparemment identiques à ceux de la police municipale ne doit pas conduire à nier leurs spécificités respectives : ces polices « reposent chacune sur des ordres publics généraux spécifiques puisque les circonstances qui les fondent sont par nature différentes »¹⁰⁰⁵. « Autrement dit, les deux sortes d'autorités peuvent, le cas échéant, prendre la même mesure pour leur zone de compétence respective ; mais aucune des deux – sauf naturellement hypothèse de substitution du préfet à l'un des maires – ne saurait agir à la place de l'autre tant que les circonstances qui nécessiteraient un tel acte resteraient propres à l'une ou à l'autre zone territoriale seulement »¹⁰⁰⁶. Monsieur Etienne Picard décline cet argument contre le thèse niant la spécificité d'une police générale vis-à-vis de la police générale nationale et réfute l'idée selon laquelle l'appartenance des autorités préfectorale et décrétales à la même personne juridique postulerait l'identité des polices générales nationale et départementale.

Mais ici, l'argument de la non coïncidence des zones circonstancielle territoriales se double de celui de la différence des buts et objets des actes susceptibles d'être pris par l'autorité nationale et l'autorité départementale. Ce qui était déjà vrai avant 1958 l'est plus encore depuis que l'article 37 de la Constitution de la V^{ème} République confère à l'autorité décrétales de police une habilitation beaucoup plus large que celle reconnue à l'autorité départementale qui, elle, ne peut toujours que poursuivre un but d'ordre public général traditionnel¹⁰⁰⁷. Le fait que l'autorité ministérielle adresse fréquemment aux préfets des instructions les invitant à adopter telle ou telle mesure n'apparaît pas, pour autant, irrégulière, dès lors qu'il n'y a pas substitution du ministre au préfet : « les autorités nationales, en intimant un ordre hiérarchique au préfet, ne font que tirer les conséquences de leurs rapports statutaires »¹⁰⁰⁸.

Ce débat, déjà fort complexe, fut au surplus nourri par l'imprécision d'une

¹⁰⁰³ *Op. cit.*, n° 1013.

¹⁰⁰⁴ *Op. Cit.*, pp. 504 et ss.

¹⁰⁰⁵ PICARD, *op. cit.*, p. 632. L'auteur prend à l'appui de son argumentation un exemple jurisprudentiel très éclairant : l'arrêt Cons. d'Et., 29 juillet 1950, *Fédération nationale des syndicats de grossistes* (*Rec. Leb.*, p. 483).

¹⁰⁰⁶ *Ibid*, p. 633.

¹⁰⁰⁷ PICARD (E.), *op. cit.*, p. 634.

terminologie qui ne s'est fixée que récemment ¹⁰⁰⁹ .

b- Quant à son fondement.

La question du fondement de la qualité d'autorité de police administrative générale du préfet a longtemps été discutée en doctrine.

Les uns tenaient que cette compétence découlait de l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 aux termes duquel : « *Les administrations du département sont chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef suprême de la Nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment celles qui sont relatives : (...) 9°- au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques* » ¹⁰¹⁰ .

Les autres tenaient que le pouvoir de police du préfet ne pouvait trouver son fondement dans la loi révolutionnaire, implicitement abrogée, mais résultait des diverses dispositions législatives intervenues depuis pour définir la police municipale, dont l'article 99 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui dispose ¹⁰¹¹ : « *Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article 97, ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat dans le département de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.*

« *Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat* » ¹⁰¹² .

« *Quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux 2° et 3° de l'article 97* ».

¹⁰⁰⁸ PICARD (E.), *op. cit.*, p. 634. L'auteur s'appuie sur un arrêt rendu par le Conseil d'Etat en formation d'Assemblée le 24 octobre 1930, *Prunget, Rec. Leb.*, p. 865 : le juge a considéré légale l'instruction indiquant au préfet l'attitude à tenir quant à la délivrance d'un récépissé de déclaration préalable, solution transposable à toutes les applications de la fonction de police.

¹⁰⁰⁹ Cf. la présentation qu'en a faite Etienne PICARD, *op. cit.*, p. 627 : la police municipale a été opposée à la police générale, relative à un ordre public politique. La lecture de la thèse d'Albert STRAUSS nous permet de préciser qu'ainsi on a procédé un temps, en doctrine, à une assimilation entre les notions de police générale et de « haute police ».

¹⁰¹⁰ Parmi eux, Albert STRAUSS a écrit dans sa thèse que : « *nous trouvons renfermée dans l'article 2 de la section 3 de la loi du 23 décembre 1789 une énumération des objets qui sont de nature à motiver des mesures particulières au département. Citons le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Toute la police n'est-elle pas dans cette expression ?* », *op. cit.*, p. 43.

¹⁰¹¹ Codifiée sous l'article 107 du Code de l'Administration communale puis l'article L. 131-13 du Code des communes.

¹⁰¹² L'article 48 du décret-loi du 5 novembre 1926 (précité) a prévu que ce droit pourra être exercé « *par un préfet ou un sous-préfet* » (Cf. Trib. adm. Caen, 30 avril 1963, *Dame Rapinel et autres, Rec. Leb.*, p. 701).

D'éminents auteurs ont montré que cette thèse, qui connut pourtant un vif engouement, n'était pas fondée¹⁰¹³.

La Cour de cassation s'est appuyée sur le n° 5 de l'article 3 titre 11 de la loi des 16-24 août 1790 pour reconnaître au préfet la possibilité de prendre, sans empiéter sur les attributions de l'autorité municipale, des mesures de sûreté générale et de sécurité publique, par des règlements directement émanés de lui et applicables à toutes les communes de son département¹⁰¹⁴ et pour lui refuser le pouvoir de prendre des arrêtés à l'effet d'ordonner des mesures ne concernant qu'une seule commune, sur des objets confiés à la vigilance de l'autorité municipale¹⁰¹⁵.

Le Conseil d'Etat avait, en 1917, dans un arrêt *Baldy*¹⁰¹⁶, fondé le pouvoir préfectoral sur l'article 99 de la loi de 1884. Le commissaire du gouvernement Corneille montra que le Conseil d'Etat considérait que le préfet n'agissait que comme autorité de tutelle, par référence aux attributions que le maire tient de l'article 97 de la loi municipale. Cet arrêt avait semblé légitimer une « *absorption* » de la police municipale par le préfet¹⁰¹⁷. L'année suivante, le Conseil d'Etat, dans un arrêt moins célèbre¹⁰¹⁸, négligeait la référence aux compétences municipales en invoquant le texte des 22 décembre 1789-janvier 1790. En 1974, il a rappelé cette solution¹⁰¹⁹.

En 1919, et après des hésitations, la Haute juridiction administrative a semblé trancher la question en jugeant dans son arrêt de principe *Labonne*¹⁰²⁰ que le pouvoir de police du préfet découle des termes de l'article 2 de la section 3 de la loi du 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 : « les administrateurs de départements seront encore chargés ... du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ». Le pouvoir de police administrative générale départementale trouve donc son fondement dans le texte de 1789-1790, la loi de 1884 constituant celui de la police municipale.

¹⁰¹³ Notamment HAURIOU (M.), *Précis*, 11^{ème} éd., *op. cit.*, p. 482 ; TEITGEN (P.-H.), *op. cit.*, p. 202 et s. ; BONNAUD-DELAMARE (R.), *op. cit.*, p. 94 ; LIET-VEAUX (G), note sous Cons. d'Et., 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon, Rev. adm.*, 1952, p. 595 ; VIGNES (Cl. H.), « Le pouvoir de substitution », *R.D.P.*, 1960, pp. 753-801, pp. 754 et s., p. 778 ; LABORDE (Cl.), *op. cit.*, pp. 85 et ss. (tous auteurs cités par PICARD (E.), *op. cit.*, p. 628).

¹⁰¹⁴ Par exemple : Cass. Crim., 12 septembre 1845, *D.P.*, 1845, 1, p. 383 ; Cass. Crim., 19 janvier 1856, *D.*, I.G., 1856, I, p. 140.

¹⁰¹⁵ Cass. Crim., 27 janvier 1854, *D.P.*, 1854, 5, p. 576.

¹⁰¹⁶ Cons. d'Et., 10 août 1917, *Rec. Leb.*, p. 638, S., 1918-1919, III, p. 9, concl. CORNEILLE.

¹⁰¹⁷ L'expression est de Georges LIET-VEAUX, *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 200, n°44.

¹⁰¹⁸ Cons. d'Et. , 2 octobre 1918, *Association du Canal du Vaucluse, Rec. Leb.*, p. 890. Notamment : « ... *le préfet du Vaucluse, en ordonnant la manœuvre des vannes de décharge du canal pour préserver de l'inondation les communes de Sorgues et d'Avignon, n'a fait qu'user dans l'intérêt de la sécurité publique des pouvoirs qu'il tient de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (section III, article 2) ...* ». Souligné par nous.

¹⁰¹⁹ Cons. d'Et. , 27 novembre 1974, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Bertranuc et autres, Rec. Leb.* , p. 58.

L'article 99 alinéa 1^{er} de la loi du 5 avril 1884 s'est borné à confirmer ce pouvoir du préfet lorsqu'il dispose que : « les pouvoirs qui appartiennent au maire... ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, et dans les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ».

A l'appui de cette interprétation jurisprudentielle, Monsieur Pierre Bon, dans la thèse qu'il a consacrée à *la police municipale* en 1975, se réfère aux travaux parlementaires de 1884 pour considérer que l'alinéa 1^{er} de l'article 99 « n'est pas autre chose que l'application de la loi de 1789-1790 et la consécration des règles qui en ont été déduites tant par le Conseil d'Etat que par la Cour de Cassation »¹⁰²¹. Faisant de ces textes une lecture identique, Monsieur Etienne Picard, dans sa thèse consacrée à l'étude de la police administrative, ne trouve à l'existence de cet alinéa qu'une seule explication : la volonté du législateur de rappeler la solution antérieurement consacrée, mais perdue de vue du fait de la confusion terminologique qui caractérisait la police alors et de la virulence du conflit doctrinal, sous-tendu par le conflit politique entre tenants de la centralisation et tenants de sa suppression. Se fondant sur les hésitations du Conseil d'Etat lui-même, il conclut que « le fondement textuel de la compétence du préfet peut indifféremment être trouvé dans le texte de 1789-1790 ou dans l'article 99 alinéa 1 »¹⁰²².

C'est pourquoi il n'est pas aberrant, malgré la vigueur de l'affirmation de l'arrêt Labonne, de voir que la Cour de cassation est restée attachée à la solution en vigueur au moment de l'arrêt Baldy dans deux arrêts rendus le 28 octobre 1926¹⁰²³ et que le juge administratif a semblé lui-même encore hésitant¹⁰²⁴.

¹⁰²⁰ Cons. d'Et., 8 août 1919, *Labonne*, *Rec. Leb.*, p. 737 ; G.A.J.A. 1990, pp. 216 à 219, notamment : « *Considérant que, si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois, notamment par celle des 22 décembre 1789-janvier 1790 et celle du 5 avril 1884,... il appartient au chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant bien entendu que les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'Etat toutes les prescriptions réglementaires que l'intérêt public peut commander dans la localité..* ».

¹⁰²¹ BON (P.), *La police municipale*, thèse droit, Bordeaux, dactyl., 1975, 576 p., p. 73.

¹⁰²² PICARD (E.), *La notion de police administrative*, thèse droit, Paris, L.G.D.J., 2 t., 926 p., p. 629. Ainsi le Conseil d'Etat s'est-il fondé sur la loi de 1789-1790 notamment dans les arrêts suivants : Cons. d'Et., 2 octobre 1918, *Association Canal du Vaucluse*, *Rec. Leb.*, p. 890 ; Cons. d'Et., 8 août 1919, *Labonne*, *Rec. Leb.*, p. 737 ; Cons. d'Et. Sect., 12 octobre 1934, *Chambre syndicale de l'industrie et du commerce des armes, munitions et articles de chasse*, *Rec. Leb.*, p. 915 ; Cons. d'Et., 10 mai 1950, *Moutin*, *Rec. Leb.*, p. 274...

¹⁰²³ 4 espèces. S., 1926, I, p. 44.

¹⁰²⁴ Cf. LABORDE (Cl.), *Le préfet, autorité de police administrative générale*, thèse droit, dactyl., 1963, 170 p. L'auteur montre que dans les années 1924-1934, le Conseil d'Etat a tantôt fait référence au texte de 1789-1790, tantôt à l'article 99 de la loi municipale (p. 35).

L'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 va conforter le pouvoir de police administrative générale des préfets en le dotant d'un fondement constitutionnel puisque l'alinéa 3 de l'article 72 de ce texte détermine la nature des pouvoirs du délégué du gouvernement dans le département - entendre le préfet - en confiant à ce dernier la « charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », ce qui revient à lui reconnaître la qualité d'autorité de police administrative générale.

La loi du 2 mars 1982 modifiée se limite, sur ce point, à confirmer les dispositions antérieures puisqu'en son article 34-I, alinéa 4, elle dispose que le représentant de l'Etat a, au nom de l'Etat, « la charge ... de l'ordre public ».

Plus récemment, le décret du 14 mars 1986¹⁰²⁵ relatif à l'exercice du pouvoir de police en matière de circulation routière évoque expressément la « qualité d'autorité de police générale du département » *du préfet* « lorsqu'il prend des mesures relatives au bon ordre et à la sécurité publique dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ».

2- Les limites au pouvoir de police administrative générale exercé par les préfets

Le préfet est soumis, dans l'exercice du pouvoir de police comme dans toute son activité au respect de la légalité.

Contrôlant la constitutionnalité de la loi sur la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a relevé que les arrêtés de réquisition, considérés comme actes de police administrative, pourront être contestés « devant le juge administratif, notamment dans le cadre d'un référé ou d'une procédure d'astreinte »¹⁰²⁶. Pour autant, la qualification de police administrative ne commande nullement la compétence du juge administratif : l'intervention du juge judiciaire peut, en application de l'article 66 de la Constitution, être requise pour « ménager des garanties que ne leur assurerait pas le régime de droit commun de la police administrative »¹⁰²⁷.

Le préfet ne peut pas restreindre la portée des décisions émanant du législateur. Il ne peut par exemple pas imposer à la propriété privée une servitude non prévue par la loi¹⁰²⁸. Il ne peut limiter la portée des lois ni créer de juridiction¹⁰²⁹. L'autorité de police administrative se doit de respecter la règle de la nécessité : « Les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public »¹⁰³⁰.

¹⁰²⁵ Décret n° 86 - 475 du 14 mars 1986, *J.O.L.D.*, 16 mars 1986, p. 4302.

¹⁰²⁶ C.C. n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, précitée, considérant n° 4.

¹⁰²⁷ C.C. n° 81-127 DC, 19-20 janvier 1981, *Rec. CC.*, p. 15, considérant n° 63.

¹⁰²⁸ Cons. d'Et., 9 mai 1866, *Rec. Leb.*, p. 466.

¹⁰²⁹ Cons. d'Et., 2 juillet 1931, *Laboureyras*, *Rec. Leb.*, p. 842.

Mais notre propos n'est pas d'évoquer plus longuement les limites communes à l'ensemble des autorités de police, mais plutôt d'envisager les limites propres à la police exercée par le préfet.

La plupart de celles-ci tiennent à l'articulation des pouvoirs de police du préfet avec ceux du maire. Il convient ici de distinguer entre le droit commun **(a)** et l'exception qui réside dans l'existence de communes dans lesquelles la police a été étatisée **(b)**.

a – Le droit commun

Cette question fut, pendant la majeure partie du XIX^{ème} siècle, débattue aussi bien en doctrine qu'en jurisprudence, et il faudra attendre la loi municipale du 5 avril 1884 pour voir cette matière précisée. Ainsi, à l'occasion de l'application de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, la doctrine se divisa sur le point de savoir si l'article 15 de cette loi permettait ou non au préfet de se substituer à un maire, en cas d'inaction de ce dernier. L'article portait que, « dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire des actes qui lui seraient prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ».

Après avoir consulté le Conseil d'Etat – et obtenu de lui un avis conforme ! – le ministre de l'Intérieur, Monsieur de Rémusat, avait rédigé une circulaire qui précisait cette disposition législative de la façon suivante : « les préfet ne peuvent, en thèse générale, se substituer aux maires (...) mais, si cette autorité reste inactive malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir comme lui en donne le droit l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. L'arrêté que prendra le préfet dans ces limites sera donc parfaitement légal et obligatoire pour tous les citoyens comme l'aurait été l'arrêté municipal qu'il était destiné à remplacer »¹⁰³¹. Cette lecture de l'article 15, dont on ne saurait prétendre qu'elle ait pu être manifestement mal fondée, eu égard à la clarté de la disposition législative qu'elle précisait et à l'avis conforme du Conseil d'Etat, ne fut cependant retenue ni par la doctrine, ni par la jurisprudence.

Ainsi, Duvergier, dans ses notes sur l'article 15, soutenait-il qu'« (i)l ne faut pas se méprendre sur le sens de cette disposition et la considérer comme donnant au préfet le droit d'exiger du maire telle ou telle mesure qu'il juge convenable, et d'y procéder lui-même, si le maire s'y refuse ou néglige de se rendre à l'invitation qu'il a reçue. La faculté pour le préfet d'agir au lieu et place du maire n'existe que pour les actes qui sont formellement prescrits par la loi ; ainsi, un maire refuserait de dresser un acte de l'état civil, négligerait de procéder à la révision des listes électorales ... le préfet pourrait intervenir et faire par lui-même ou par délégué les actes que je viens d'indiquer. Mais un maire ne croirait pas nécessaire de prendre un arrêté de police municipale sur un objet d'intérêt purement local, le préfet pourrait le stimuler, le blâmer, le suspendre ou provoquer sa révocation ; mais il n'aurait pas le droit de faire lui-même l'arrêté »¹⁰³².

¹⁰³⁰ C.C. n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, précitée.

¹⁰³¹ Cité par MIRIEL (E.), *op. cit.*, p. 66.

¹⁰³² Cité par LE BRETON (G.), *Du pouvoir réglementaire des préfets*, thèse droit, Caen, 1900, 175 p., pp. 62-63.

La jurisprudence, pour sa part, ne reconnaissait la légalité des arrêtés du préfet qu'à la double condition que ces arrêtés soient applicables à toutes les communes du département¹⁰³³ et qu'ils aient pour objet des mesures de sûreté ou de salubrité générales, et non des mesures de police essentiellement municipale, n'intéressant que les communes auxquelles elles s'appliquaient¹⁰³⁴. Cette dernière condition a soulevé des difficultés d'interprétation, et la jurisprudence n'a pas semblé très assurée lorsqu'il s'est agi de distinguer entre ce qui ne présente qu'un intérêt local et ce qui ressortit à la salubrité ou à la sûreté générale¹⁰³⁵.

C'est dire qu'une intervention du législateur était attendue et l'âpreté des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 5 avril 1884 est là pour nous montrer combien les avis étaient arrêtés sur ce sujet.

L'article 99 de la loi du 5 avril 1884 dite « municipale », comme nous l'avons indiqué plus haut, est venu poser deux règles relatives à l'intervention du préfet dans sphère de la police municipale en cas d'inertie du maire. Les effets de l'adoption de cette loi sont doubles :

- le préfet peut prendre un règlement applicable à plusieurs communes ou, moyennant mise en demeure préalable adressée au maire et restée sans résultat¹⁰³⁶, à une seule commune¹⁰³⁷. Nous avons remarqué la surprise d'Emile Miriel à cet égard : l'arrêté préfectoral ne changeant pas de nature selon qu'il concerne plusieurs communes ou une seule, soutenait-il, on ne s'explique pas la différence procédurale établie par la loi. Il considérait ainsi que le projet de loi déposé en 1851, qui prévoyait dans tous les cas

¹⁰³³ La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi jugé le 17 mai 1861 que le préfet ne peut réglementer la police des cabarets que par arrêté s'appliquant à toute l'étendue du département (et même en présence d'un arrêté du maire réglant la matière).

¹⁰³⁴ *Op.cit.*, pp. 64-65.

¹⁰³⁵ On trouvera chez MIRIEL (E.), une présentation intéressante de l'incertitude jurisprudentielle. On y apprend notamment que les hautes juridictions ont reconnu le caractère de mesures de salubrité publique ou de sûreté générale : « - *aux arrêtés préfectoraux défendant aux cabaretiens et débitants de boissons de donner à boire jusqu'à l'ivresse (Cass. Crim., 8 janvier 1864)* - à l'arrêté préfectoral subordonnant à une autorisation spéciale du maire l'ouverture de tout bal public dans le département (Cass. Crim., 6 juillet 1867) - aux arrêtés préfectoraux interdisant dans les cafés et cabarets les jeux de hasard et tous autres jeux où l'argent sert d'enjeu (Cass. Crim., 21 mars 1885) (...) - *aux arrêtés préfectoraux portant défense de laisser errer des chiens sans muselière, lorsque cette mesure avait pour effet de prévenir les accidents calamiteux (Cass. Crim., 17 janvier 1868)* » et ont jugé au contraire : - « *que les préfets ne peuvent, sans empiéter sur les attributions de l'autorité municipale, réglementer la police des engrais (Cass. Crim., 6 novembre 1863)* - ni imposer aux chevriers l'obligation de munir de clochettes ou de muselières les chèvres conduites au pâturage (Cass. Crim., rejet, 6 juillet 1866), - *ni réglementer le nettoyage des rues dans l'ensemble des communes du département (Cass. Crim., 14 décembre 1867) alors même que l'arrêté préfectoral aurait pour but de rendre uniformes dans le département ou de compléter des arrêtés municipaux incomplets (Cass. Crim., 14 décembre 1867) ...* », *op. cit.*, pp. 70-71.

¹⁰³⁶ 917.

¹⁰³⁷ Ainsi, le préfet peut-il interdire les courses de taureaux avec mise à mort, dans une ou plusieurs communes de département (Cass. Crim., 16 février 1892).

l'obligation de mettre en demeure les maires avant d'agir à leur place état, à cet égard, plus logique. Cette analyse doctrinale est très compréhensible lorsque l'on considère qu'elle date de 1897. Nous avons dit plus haut que ce n'est qu'en 1918-1919 que le Conseil d'Etat reconnaîtra nettement l'existence d'une police départementale.

Agissant en qualité d'autorité de police administrative générale départementale, le préfet n'a pas à mettre en demeure un maire radicalement incompétent en cette matière. Il doit mettre en demeure l'autorité compétente avant que d'intervenir dans le domaine de la police municipale, le maire exerçant son pouvoir de police au nom de la commune, mais sous la surveillance du préfet. Il s'agit là d'accorder à la police municipale une autonomie, sur laquelle le Conseil d'Etat a veillé en s'assurant du strict respect par le préfet de cette procédure¹⁰³⁸.

- Lorsqu'il se substitue au maire, le préfet peut réglementer des matières d'ordre exclusivement municipal. Il faut bien considérer ici que les intentions du législateur quant à la deuxième condition posée par les tribunaux sont beaucoup moins évidentes et ont donné à la doctrine une nouvelle occasion de se déchirer entre les tenants de la thèse selon laquelle rien n'aurait été modifié, et ceux qui pensaient que le préfet était désormais compétent pour intervenir en matière de police municipale, c'est à dire aux fins de maintenir la salubrité, la tranquillité publiques et la sûreté dans la commune.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 15 mars 1884 semble donner raison aux tenants du *statu quo*¹⁰³⁹ mais pour autant, cette interprétation semble être *contra legem* dès lors que les pouvoirs reconnus au préfet de prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques correspondent exactement à la définition que l'article 97 de la même loi donne de la police municipale. La distinction que le ministre prétend entretenir est, il faut bien l'admettre, étrangère au texte de la loi du 15 avril 1884.

L'article 99 de la loi a pu être interprété, et sans doute avec raison, comme la contrepartie immédiate de l'élection par le conseil municipal et en son sein du maire. La jurisprudence est venue confirmer cette dernière lecture de l'article 99 de la loi.

Après 1884, aucun arrêt ni de la Cour de cassation, ni du Conseil d'Etat n'a annulé d'arrêté préfectoral parce qu'il eût été valable émanant du maire. La jurisprudence a aussi précisé que le préfet n'intervient valablement que s'il accentue le caractère de gravité d'une mesure de police adoptée par le maire¹⁰⁴⁰.

Par ailleurs, l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 est moins limité sans son application que ne l'était l'article 15 de la loi du 18 juillet 1937, dès lors que celui-ci ne concerne que

¹⁰³⁸ Cf., par exemple, Cons. d'Et., 2 décembre 1932, *Ville de Melun, D.H.*, pp. 33-49. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté rédigé sous la forme d'un règlement général applicable à tout le département alors qu'il était, en fait, destiné à une seule commune.

¹⁰³⁹ Dans cette circulaire, le ministre précise : « Il rentre (...) dans les attributions de la police générale de prendre, sur les objets que le législateur n'a pas formellement ou implicitement soustraits à son action les mesures qui ont l'un ou plusieurs des buts immédiats qu'elle doit poursuivre lorsqu'elles intéressent les habitants, soit de toute la France, soit de l'ensemble d'un département ou d'une de ses parties dépassant les limites d'une commune ».

les seuls actes « prescrits aux maires par la loi » alors que l'article 99 autorise le préfet à se substituer au maire dès lors qu'il s'agit d'objets intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques.

Comme l'indique Théodore Ducrocq, si l'on rapproche les termes de l'article 99 de la définition donnée de la police municipale par le § 1^{er} de l'article 97 : « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques », force est d'admettre que le droit du préfet de faire des règlements en matière de police municipale semble presque entier.

Peu avant la première guerre mondiale, un mouvement s'est développé en faveur du contrôle par l'assemblée départementale, de certains pans de l'activité de police du préfet, afin de s'assurer que celui-ci, lorsqu'il fait usage de pouvoirs aussi importants, tienne un compte suffisant des intérêts des populations concernées. Ainsi, l'article 46 de la loi de finances du 30 juillet 1913, résultat d'un amendement Reinach, donnait au préfet le droit d'exercer, sur l'avis conforme du conseil général, les droits que tiennent les maires de la loi du 17 juillet 1880 pour la réglementation des débits de boissons.

En 1914, un député, Albert Hanet, jugeant que les pouvoirs que tient le préfet de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 peuvent « donner lieu en bien des cas, à des abus de pouvoir regrettables et, par cela même, créer des conflits entre l'autorité préfectorale et les populations molestées »¹⁰⁴¹, a proposé de modifier l'article 99 qui serait devenu : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, sur avis conforme du Conseil général, - sauf le cas d'urgence - , pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, etc... ». Cette proposition est restée sans suite¹⁰⁴².

En vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1849, le préfet est dépossédé de ses pouvoirs de police et de maintien de l'ordre au profit de l'autorité militaire, en cas d'état de siège. Cependant, un certain nombre de textes ont été adoptés qui lui confient des pouvoirs de police spéciale pendant ces périodes particulières, comme il sera vu plus loin.

Le pouvoir de police administrative générale du préfet se limite au territoire départemental.

En cas de crise affectant plusieurs départements, et en application du décret du 11 juillet 1996, l'action des préfets peut être coordonnée par celui d'entre eux qui a la qualité de préfet de zone de défense si cette crise menace gravement l'ordre public et nécessite la mise en œuvre de moyens exceptionnels.

¹⁰⁴⁰ Cons. d'Et., 23 mai 1890, *Commune du Champs*, au sujet de la réglementation du tir, confirmé par Cons. d'Et., 8 décembre 1893. La jurisprudence de la Cour de cassation est sur ce point en accord avec celle du Conseil d'Etat (cf. par exemple Cass. Crim., 4 août 1893).

¹⁰⁴¹ *J.O., Doc. parl.*, Chambre, S.O., 1914, p. 1316.

¹⁰⁴² Alors qu'elle était présentée comme une généralisation du précédent que constituait l'article 46 de la loi de finances du 30 juillet 1913 (amendement Reinach) qui donnait au préfet le droit d'exercer, sur avis conforme du Conseil général, les droits que tiennent les maires de la loi du 17 juillet 1880 pour la réglementation des débits de boissons.

b – Les villes dans lesquelles la police a été étatisée.

On a assisté à ce qu'Etienne Picard a appelé « l'étatisation partielle des compétences normatives de police municipale »¹⁰⁴³. Ce mouvement est né tôt puisque la loi du 5 avril 1884 procédait déjà à l'étatisation de la police à Lyon et dans plusieurs autres communes du Rhône et dans celle de Sarthenay, dans l'Ain¹⁰⁴⁴. Pendant longtemps, l'étatisation de la police s'est faite par interventions *ad hoc* du législateur¹⁰⁴⁵. C'est le régime de l'Etat français qui a procédé de façon plus systématique, par l'adoption de l'acte dit loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

L'article 11 alinéa 2 de cette dernière dispose que : « aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du ministre secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances ».

Cet article, dont il faut bien considérer qu'il n'a pas été fort bien rédigé, a souvent été interprété comme procédant à une étatisation de la police dans les communes de 10 000 habitants et plus, mais il faut considérer avec Monsieur Pierre Bon que c'est là une interprétation hâtive qui ne correspond ni à la rédaction du texte, ni à l'application qui en fut faite par le régime de l'Etat français¹⁰⁴⁶.

La loi du 23 avril 1941 a d'abord fait des communes comptant plus de 10 000 habitants des communes à police d'Etat.

L'article 88 de la loi du 7 janvier 1983¹⁰⁴⁷, modifiant l'article L. 132-6 du Code des communes, a prévu que l'institution du régime de police d'Etat serait de droit, à compter du 1^{er} janvier 1985¹⁰⁴⁸ si le conseil municipal le demandait, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque seraient réunies les conditions soit d'effectif, soit de qualification professionnelle, soit de seuil démographique définies par décret en Conseil d'Etat.

L'article 105 alinéa 1^{er} de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait que « l'administration des départements et des communes serait, en attendant l'adoption de lois organiques relatives à l'extension des libertés départementales et municipales »¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴³ PICARD (E.), « Forces civiles et militaires de police », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 201-2., 1987, p. 5.

¹⁰⁴⁴ Caluire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux et Pierre-Bénite.

¹⁰⁴⁵ BON (P.), *La police municipale, op. cit.*, 1975, p. 102. Ainsi, la police a-t-elle été étatisée à Marseille en 1908, à Toulon et La Seyne en 1918, à Nice en 1920, à Strasbourg, Mulhouse et Metz en 1925...

¹⁰⁴⁶ BON (P.), *op. cit.*, p. 363.

¹⁰⁴⁷ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, *J.O.L.D.*, 9 janvier 1983, p. 215.

¹⁰⁴⁸ Cette date a été reportée au 1^{er} janvier 1986 par l'article 27-I-1 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985.

soumise aux dispositions en vigueur « sauf en ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour l'application desquelles la police d'Etat sera mise à la disposition des maires ». Cela semblait devoir bouleverser le droit en vigueur en restituant l'ensemble de leurs pouvoirs de police aux maires des communes à police d'Etat. Cet article de la Constitution de 1946 ne trouva cependant aucune application. Bien au contraire, une loi du 14 septembre 1948 précisait que jusqu'à promulgation des lois organiques prévues par l'article 89 de la Constitution, les communes où serait maintenu le régime de la police d'Etat, « sont désignées par décret en Conseil d'Etat contresigné par le ministre de l'Intérieur et par le ministre des Finances »¹⁰⁵⁰. Cette disposition fut codifiée sous l'article 114 du code d'administration communale.

L'article a été modifié par l'adoption de la loi de finances rectificative pour 1974, dont l'article 21-I prévoyait que le régime de police d'Etat était institué soit par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances, lorsque le conseil municipal de la commune l'avait demandé, soit, à défaut, par décret en Conseil d'Etat.

Mais le pouvoir d'appréciation laissé aux autorités d'Etat n'étant pas conforme à l'esprit des réformateurs de 1982-1983, l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983¹⁰⁵¹ a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 1985, l'institution du régime de la police d'Etat est de droit lorsque le conseil municipal en fait la demande, pour les communes qui répondent à certaines conditions. L'application de ces dispositions était cependant subordonnée à l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, décret qui n'est jamais intervenu...

C'est finalement la loi d'orientation et de programmation *relative à la sécurité* du 21 janvier 1995¹⁰⁵² qui fixe en son article 8 les dispositions applicables à ce régime et abroge à son article 35 l'acte dit loi du 23 avril 1941 et l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983.

Aujourd'hui donc, aux termes de l'article L. 2214-1 du Code général des collectivités territoriales¹⁰⁵³ et du décret du 19 septembre 1996¹⁰⁵⁴, le régime de la police d'Etat s'étend à toutes les communes chef-lieu de département et il peut être institué par arrêté interministériel¹⁰⁵⁵ ou, en l'absence d'accord des communes, par décret en Conseil d'Etat, dans les communes (ou ensembles de communes) dont le nombre d'habitants

¹⁰⁴⁹ Dont l'adoption était prévue à l'article 89 alinéa 1^{er} de cette même Constitution.

¹⁰⁵⁰ Loi n° 48-1437, *J.O.L.D.*, 19 septembre 1948, p. 9234.

¹⁰⁵¹ Loi précitée.

¹⁰⁵² Loi précitée.

¹⁰⁵³ Article L. 2214-1 al. 1^{er} : « *Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance* » (Rédaction de l'article 8 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 précitée).

¹⁰⁵⁴ Décret n° 96-827 du 19 septembre 1996, *J.O.L.D.*, 21 septembre 1996, p. 14039.

dépasse 20 000 (au regard de la population permanente et saisonnière) et où les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Les effets de l'étatisation sur l'exercice du pouvoir de police administrative générale ont évolué. Après avoir été rendus très complexes par des mesures partielles et hypocrites¹⁰⁵⁶, ils sont aujourd'hui plus clairs depuis l'adoption de la loi du 7 janvier 1983¹⁰⁵⁷, modifiée pour partie par celle du 28 novembre 1990¹⁰⁵⁸.

L'étatisation de la police dans une commune se traduit aux termes de l'article L. 2214-4 du Code général des collectivités territoriales par le transfert des pouvoirs de police des maires au préfet, agissant au nom de l'Etat, en ce qui concerne les mesures à prendre pour le maintien de la tranquillité publique, notamment dans le cas de grands rassemblements occasionnels de personnes et de manifestations, ainsi que de rixes, ameutements, tumultes dans les lieux publics, tapage nocturne.

Si la situation est aujourd'hui beaucoup plus claire que naguère, demeurent quelques incertitudes. Ainsi, le juge administratif doit-il préciser la notion de « *rassemblement occasionnel* ». Le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt *Commune de Montgeron*, en date du 28 avril 1989¹⁰⁵⁹, que le préfet dispose dans une telle commune d'une compétence exclusive en matière d'interdiction de manifestations. Dans un arrêt *Commune de Tomblaine*, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé en 1992 que le préfet est compétent pour interdire un festival de pop music¹⁰⁶⁰. Il a été jugé à l'inverse que le maire conserve sa compétence pour le maintien de l'ordre dans une foire traditionnellement tenue dans sa commune chaque année¹⁰⁶¹.

Le maire reste compétent, aux termes de la loi du 28 novembre 1990¹⁰⁶², pour les

¹⁰⁵⁵ Pris par les ministres chargés de la défense, de l'Intérieur, des collectivités territoriales, du budget et, le cas échéant, de l'outre-mer (article R. 2214-2, al. 2).

¹⁰⁵⁶ « *le législateur ne paraît jamais avoir osé énoncer clairement son propos, fondamentalement centralisateur : il n'a donc procédé que par une multitude d'approches indirectes et de repentirs apparents, celles-là pleines d'arrière-pensées, de faux semblants, de faux-fuyants et de vraies hypocrisies* », PICARD (E.), *op. cit.*, n° 363.

¹⁰⁵⁷ Précitée. Article 89-I.

¹⁰⁵⁸ Loi n° 90-1067 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du Code des communes, article 26-II : « *Le premier alinéa de l'article L.132-8 du code des communes est ainsi rédigé: "Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au troisième alinéa (2°) de l'article L.131-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage"* », *J.O.L.D.*, 2 décembre 1990, p. 14845.

¹⁰⁵⁹ *Rec. Leb.*, p. 119 ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 644, obs. PRETOT (X.) ; *D.*, 1989, I.R., p. 165.

¹⁰⁶⁰ C.A.A. Nancy, 25 juin 1992, *Tables décennales 1985-1994*, v° collectivités territoriales, n° 254.

¹⁰⁶¹ Trib. adm. Orléans, 7 avril 1987, *Préfet, Commissaire de la République d'Eure-et-Loir c. Maire de Dreux*, *A.J.D.A.*, 1987, note DUVILLARD (J.-L.), pp. 693_696.

« bruits de voisinage »¹⁰⁶³ et aux termes de l'article L. 2214-4 *in fine* pour exercer les pouvoirs de police qui sont reconnus au maire dans les autres communes « dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

B- Le préfet, autorité de police administrative spéciale

Notre propos ici ne sera certainement pas de dresser une liste exhaustive de ces compétences, parce que d'une part cela n'entre pas dans les préoccupations qui sont les nôtres dans cette étude, et que d'autre part cette recension a déjà été tentée par la Direction du Journal officiel à l'initiative du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire¹⁰⁶⁴. Nous allons plutôt nous attacher à présenter les évolutions et continuités significatives qui ont affecté les attributions de police administrative spéciale du préfet.

Nous savons que l'instauration de polices spéciales a pour effet d'attribuer compétence à une autorité de police différente de celle qui serait normalement compétente. Ces polices spéciales sont certainement celles qui, dès le premier abord, manifestent le plus clairement une évolution liée à celle de la société en même temps que les priorités gouvernementales.

Monsieur Michel Gentot, alors Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, écrit en 1996 que le « caractère contingent et relatif de la notion d'ordre public apparaît encore plus nettement dans les cas où l'autorité administrative dispose de pouvoirs de police spéciale qui lui sont confiés dans le but de protéger la moralité publique : la police des films (...), celle des débits de boisson, celle des publications destinées à la jeunesse »¹⁰⁶⁵. On a pris argument de la diversité des buts poursuivis par les polices spéciales pour contester la pertinence de la thèse qui définit la police par le but d'ordre public qu'elle poursuit, tout en reconnaissant que « (c)ompte tenu de l'interdépendance des buts et des désordres qu'entendent prévenir les différentes polices, il serait sans doute possible de ramener les buts de la plupart des polices au concept d'ordre public au sens plus ou moins étroit, puisqu'en définitive l'abstention des autorités administratives à réglementer telle ou telle activité entraînerait presque toujours à la longue des troubles au bon ordre matériel »¹⁰⁶⁶.

Le préfet dispose d'une compétence traditionnelle relative aux malades mentaux.

¹⁰⁶² Précitée.

¹⁰⁶³ Même si la police du bruit relève dans son ensemble de la compétence du préfet. Cons. d'Et., Section de l'Intérieur, 12 mai 1987, Avis n° 342.040, *Les Grands avis du Conseil d'Etat*, 1997, *op. cit.*, p. 722.

¹⁰⁶⁴ Quatre volumes ont ainsi été publiés sous les n° 1639 - I à 1639 - IV. En 1989, M. Jacques MOREAU constatait que : « *personne n'a effectué le dépouillement systématique de tous les textes qui, depuis deux siècles, ont créé des réglementations particulières de police* », *Droit administratif*, P.U.F., 1989, n° 279.

¹⁰⁶⁵ GENTOT (M.), « Ordre public et libertés publiques. Le contrôle du juge administratif », *Adm.*, n° 174, 1997, pp. 26-29, p. 29.

¹⁰⁶⁶ PICARD (E.), *op. cit.*, p. 224.

Pendant longtemps, cette compétence découlait de la loi du 30 juin 1838, à ses articles 18 et 19. Commentant cette loi, Trolley a écrit qu'elle « donne au préfet l'importante mission de protéger la sûreté publique contre les attaques des furieux et des insensés ; la liberté individuelle contre la cupidité et la vengeance, et la plus triste des infirmités humaines contre l'incurie et l'abandon de famille »¹⁰⁶⁷ et a déploré que la part de la compétence administrative et de la compétence judiciaire n'ait pas été mieux déterminée¹⁰⁶⁸. La loi du 30 juin 1838¹⁰⁶⁹ a été révisée, mais fort peu, par une loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées¹⁰⁷⁰. Le préfet peut faire interner d'office, dans un asile (rédaction 1838), toute personne atteinte de folie furieuse. La seule garantie que prévoyait la loi de 1838 contre les abus de pouvoirs des préfets était l'obligation dans laquelle ils se trouvaient d'informer le procureur de la République de la mesure d'internement d'office et de notifier cette mesure aux familles. Cela était jugé insuffisant¹⁰⁷¹.

On distingue entre le placement volontaire, qui donne lieu à information du préfet dans les vingt-quatre heures, et le placement d'office, prononcé par le préfet¹⁰⁷². Dans ce dernier cas, le préfet n'est pas tenu de voir ni d'entendre l'intéressé¹⁰⁷³ dont l'état d'aliénation est réputé compromettre l'ordre public et la sûreté des personnes¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁶⁷ TROLLEY (A.), *op.cit.*, p. 507.

¹⁰⁶⁸ « Le préfet peut ordonner la sortie immédiate de toute personne retenue dans une maison d'aliénés ; -mais il peut aussi faire enfermer d'office, et par un arrêté motivé, tout individu dont l'état mental compromettrait l'ordre public et la sûreté des personnes. Tous les six mois il reçoit un rapport spécial sur l'état des personnes retenues, et il prononce sur le sort de chacune d'elles individuellement. La loi a fait plus ; elle a placé la liberté individuelle sous la garantie de l'autorité judiciaire. En conséquence, le tribunal civil sur simple requête, adressée par le détenu, par un parent ou un ami, peut ordonner, par une décision rendue en la chambre du conseil et non motivée, la sortie immédiate de toute personne placée dans une maison d'aliénés par sa famille par l'ordre du préfet. Ce système met nécessairement en conflit l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Le tribunal prononcera la sortie de celui qu'un ordre motivé du préfet vient de faire entrer dans l'établissement ; Le préfet pourra mettre en liberté celui qui, d'après le tribunal, devrait être enfermé ; Il aurait même le droit de faire arrêter celui dont un jugement vient d'ordonner la mise en liberté, de nouveaux faits ont pu motiver cette mesure », *Ibid*, pp. 308-309.

¹⁰⁶⁹ Dont les dispositions ont été codifiées dans le Code de la Santé publique, aux articles L. 333 et ss.

¹⁰⁷⁰ Loi n° 90-527, *J.O.L.D.*, 30 juin 1990, p. 7664, codifiée aux mêmes articles L. 333 et ss. du Code de la santé publique.

¹⁰⁷¹ Cf. CHAMPENOIS MARMIER (M.-P.) et SANSOT (J.), *La protection de la personne des malades mentaux*, P.U.F., 1983, 323 p. ; DOURAKI (Th.), *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à la liberté de certains malades et marginaux*, L.G.D.J., 1986, 404 p. ; MACHELON (J.-P.), « La loi de 1838 sur les aliénés : la résistance au changement », *R.D.P.*, 1984, pp. 1023 et ss.

¹⁰⁷² Sauf urgence. Dans ce cas le placement peut être prononcé par un commissaire de police à Paris ou le maire dans les autres communes. Le préfet sera alors prévenu dans les vingt-quatre heures et devra statuer sans délai.

¹⁰⁷³ Trib. adm. Paris, 14 octobre 1976, *D.S.*, 1977, J., p. 286, note MOULIN (R.) ; Cons. d'Et., 16 novembre 1984, *Leoni*.

¹⁰⁷⁴ Article L. 343 du Code de la santé publique.

L'arrêté de placement doit être motivé en considération des circonstances ¹⁰⁷⁵. La critique principale formulée à l'encontre de la loi de 1990 tient à la faiblesse des exigences de motivation prévues par elle. Le juge du fond, soucieux de respecter l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, a imposé une obligation d'annexion du certificat médical à l'arrêté lui-même motivé ¹⁰⁷⁶. Monsieur Jacques Robert déplorait sous le régime de la loi de 1838 l'écartèlement du contrôle de cet arrêté entre le juge administratif pour « connaître de la régularité de la décision » et l'autorité judiciaire seule compétente en vertu de l'article L. 351 du Code de la santé publique pour « apprécier la nécessité de cette mesure et les conséquences qui peuvent en résulter » ¹⁰⁷⁷. L'arrêt *Commune de Saint-Herblain* rendu par le Conseil d'Etat le 11 mars 1996 montre que sous le régime de la loi de 1990 rien n'a changé à cet égard ¹⁰⁷⁸.

Le préfet doit, aux termes de la loi du 30 juin 1838, visiter et surveiller les établissements d'aliénés. Il est toujours tenu de procéder à une visite périodique des établissements psychiatriques ¹⁰⁷⁹. Ainsi, par exemple, si une hospitalisation volontaire est faite dans un établissement privé n'assurant pas le service public hospitalier le préfet, dans les trois jours de la réception du bulletin d'hospitalisation, charge deux psychiatres de visiter la personne désignée par ce bulletin afin de constater son état et d'en faire un rapport sur le champ ¹⁰⁸⁰. En cas d'hospitalisation d'office, il peut autoriser une « sortie d'essai » ¹⁰⁸¹. Le Tribunal des conflits a jugé qu'il est seul à pouvoir prendre une telle mesure, à l'exclusion du juge d'instance ¹⁰⁸².

Le préfet est chargé aussi du contrôle de la création, des transferts et regroupements de pharmacies. Cette question délicate a fait l'objet d'une simplification bienvenue par l'adoption de l'article 65 la loi du 27 juillet 1999 ¹⁰⁸³. Cette réforme rend plus objectifs les critères d'autorisation. Le préfet a compétence liée pour refuser d'accorder l'autorisation si des critères arithmétiques relatifs à la population concernée ne sont pas remplis. Pour autant, il ne faudrait pas en conclure que le préfet a compétence liée pour accorder la

¹⁰⁷⁵ Cons. d'Et., 16 novembre 1984, *Leoni*. Aujourd'hui, article L. 343 du Code de la santé publique. La mention : « *L'intéressée est dangereuse pour elle-même et pour les autres* » est une motivation insuffisante (Trib. adm. Lyon, 6 octobre 1992, *Melle Fayard*, Req. n° 91-01651).

¹⁰⁷⁶ C.A.A. Marseille, 29 mars 2004, n° 00MA01467; *Cne de Montpellier, J.C.P., A.*, 2004, p. 1391, obs. Jacques Moreau, *J.C.P. A.*, note CHAVRIER (G.), n° 30, 19 juillet 2004, pp. 1027-1029

¹⁰⁷⁷ *Libertés publiques et droits de l'homme*, Montchrestien, 1998, 658 p., p. 238.

¹⁰⁷⁸ *J.C.P. G.*, 1996, II, 22743, note MALLOL (F.).

¹⁰⁷⁹ Article L. 332 du Code de la santé publique.

¹⁰⁸⁰ Article L. 336 du Code de la santé publique.

¹⁰⁸¹ Article L. 350 du Code de la santé publique.

¹⁰⁸² Trib. confl., 30 mars 1992, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c. Saunier, D.* 1992, I.R., p. 154.

licence lorsque les conditions relatives aux quotas sont réunies. En effet, l'article L. 5125-3 alinéa 1^{er} dispose que « les créations, les transferts et les groupements d'officines de pharmacie doivent permettre de répondre de façon optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans les quartiers d'accueil des officines ». On peut estimer de ce fait que, même après la réforme de 1999, l'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation de création ou de transfert d'une officine se doit d'apprécier l'opportunité d'une telle autorisation au regard des intérêts de santé publique¹⁰⁸⁴.

Conscients de l'influence des spectacles sur les foules¹⁰⁸⁵, les autorités ont entouré les représentations d'un luxe de précautions. Dès le 8 juin 1806, un décret prévoyait qu'aucun théâtre ne pouvait être établi dans le département sans autorisation préalable du préfet.

L'article 21 de la loi du 9 septembre 1835 disposait qu'« il ne pourra être établi, soit à Paris, soit dans les départements, aucun théâtre, ni spectacle, de quelque nature qu'ils soient, sans l'autorisation préalable du ministre de l'Intérieur à Paris et des préfets dans les départements. La même autorisation sera exigée pour les pièces qui y seront représentées ». Mais la Cour de cassation a fait de cet article une lecture surprenante dans son arrêt du 31 mars 1838¹⁰⁸⁶ en jugeant que l'autorisation du ministre de l'Intérieur emporte le droit de faire représenter la pièce dans tous les théâtres du Royaume. On trouve à cette décision une explication dans le traité de Trolley¹⁰⁸⁷, qui se reporte à la décision ministérielle. Aux termes de celle-là, le droit de censure préventive a été épuisé par le ministre, mais il est toujours loisible au préfet, faisant alors application des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 22 de la loi, d'interdire, pour des circonstances locales, une pièce autorisée.

¹⁰⁸³ Loi n° 99-641 portant création d'une couverture maladie universelle, *J.O.L.D.*, 28 juillet 1999, p. 11229. Article 65 modifiant l'article L. 570 du Code de la santé publique. Cf. DIOQUE (D.), « Les nouvelles règles de création, de transfert et de regroupements des officines de pharmacie », *L.P.A.*, 30 septembre 1999 ; PEIGNE (J.), « Les nouvelles règles de répartition des officines de pharmacie », *A.J.D.A.*, 2001, p. 120.

¹⁰⁸⁴ L'avis de Jérôme Peigné selon qui : « la loi impose au préfet de vérifier si toute nouvelle implantation officinale respecte une desserte harmonieuse de la population et assure la continuité du service pharmaceutique » (PEIGNE (J.), *op. cit.*) est partagé par le Commissaire du gouvernement auprès de la Cour administrative d'appel de Bordeaux Jean-Louis REY (Concl. sur C.A.A. Bordeaux, 8 avril 2003, *Mme Annie Guillaumie et Ministre de la Santé*, n° 04BX00093, 04BX00264, *A.J.D.A.*, septembre 2004, pp. 1773-1775 ; p. 1774).

¹⁰⁸⁵ « C'est surtout au théâtre qu'il est donné d'impressionner la foule et d'agiter les masses. Un intérêt supérieur à tous les principes de liberté, a donc soumis cette grande influence, cette puissante tribune, à une haute et sévère censure », *Ibid.*, p.514.

¹⁰⁸⁶ *S.*, 1838, I, p. 330.

¹⁰⁸⁷ TROLLEY (A.), *op.cit.*, pp. 515-516 ; dans ces développements, l'auteur évoque aussi la confusion que porte en germe la contradiction entre l'article 22, qui confie le pouvoir d'autorisation des spectacles de foire au préfet, et une déclaration ministérielle faite lors des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi, selon laquelle « il n'entre pas dans l'intention du gouvernement de retirer au maire la faculté d'autoriser les spectacles de foire », p.517.

Cette police a, depuis, été modifiée à de très nombreuses reprises et dès le décret du 6 janvier 1864, à ses articles 1 à 3, souvent dans un sens libéral. L'article 3 dudit décret soumettait toute œuvre dramatique à un régime d'autorisation préalable donnée par le préfet. Cette restriction n'a pas été abrogée à la fin de l'Empire. Elle n'est pas tombée non plus en désuétude puisqu'on trouve encore sous la III^{ème} République des circulaires invitant le préfet à proscrire les représentations théâtrales politiquement dangereuses¹⁰⁸⁸

Pour des raisons proches de celles qui ont justifié le régime de surveillance des théâtres, auxquelles s'ajoutait l'objectif de prévention de l'ivresse publique, les cabarets ont, eux aussi, fait l'objet d'un régime d'autorisation. Aucun café, cabaret ou autre débit de boissons ne pouvait être ouvert sans permission du préfet¹⁰⁸⁹. Cela a évolué puisque, aujourd'hui, les débits de boissons peuvent être ouverts moyennant une simple déclaration préalable. Il existe dans chaque département un arrêté du préfet relatif à la police des débits de boissons, qui a pour objet essentiel de régler les horaires d'ouverture de ces établissements mais qui comporte également des dispositions concernant leurs conditions d'exploitation¹⁰⁹⁰.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité¹⁰⁹¹ a modifié l'article L. 3332-15 du Code de la santé publique pour préciser les nouvelles conditions de fermeture d'un débit de boissons ou d'un restaurant. Le préfet peut décider d'une fermeture de l'établissement pour six mois pour infraction aux lois et règlements relatifs à ce secteur d'activité. En cas d'atteinte à l'ordre public, à la santé, à la tranquillité ou à la moralité publiques, la fermeture pourra être décidée pour deux mois, et même six mois si des actes criminels ou délictueux en relation avec la fréquentation de l'établissement ou ses conditions d'exploitation ont été commis.

Le décret du 17 février 1852, à son article 22, soumet à l'autorisation du préfet la publication, l'exposition et la mise en vente des dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes ou emblèmes, de quelque nature et de quelque espèce qu'ils soient.

Le préfet dispose aussi de pouvoirs de police de la salubrité publique : La loi du 3 mars et l'ordonnance du 7 août 1822 soumettent à une organisation particulière la police sanitaire sur les côtes, dans les ports, les rades et les lazarets, et même dans l'intérieur des frontières de terre que menace une maladie pestilentielle.

¹⁰⁸⁸ Cf. par exemple une circulaire du ministre de l'Intérieur adressée aux préfets en 1871, dans laquelle on lit : « *Mon attention a été attirée sur la tolérance dangereuse dont jouiraient, quant au choix de leur répertoire, les troupes de comédiens ou les artistes isolés qui donnent des représentations ou des soirées littéraires, soit dans les salles de théâtre ou dans les locaux mis à leur disposition par les municipalités, soit dans les cafés ou autres établissements publics* », circulaire reproduite in LEGENDRE (P.), *L'Administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, op. cit., pp. 123-124.

¹⁰⁸⁹ Droit encore applicable en Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle (Article L. 98 du Code des débits de boissons).

¹⁰⁹⁰ Cf. la circulaire n° 86-78 du 3 mars 1986, *Répertoire du Ministère de l'Intérieur*, 1986, p. 152. Cet arrêté est sans doute l'arrêté préfectoral le plus connu, puisqu'il est affiché dans tout établissement concerné.

¹⁰⁹¹ Loi n° 95-73, *J.O.L.D.*, 24 janvier 1995, p.1249.

Le décret-loi du 24 mai 1938¹⁰⁹² prévoit que l'on peut confier au préfet par décret la police de la circulation sur certaines sections de routes classées « à grande circulation » et dans la traversée des agglomérations¹⁰⁹³. Le nouveau Code de la Route prévoit à son article R. 411-9¹⁰⁹⁴ que le préfet « exerce la police de la circulation- sur les autoroutes, sous réserve des compétences conférées à d'autres autorités administratives en vertu du présent code ».

La police des gares a été confiée au préfet par le décret du 22 mars 1942. La police des aérodromes a été confiée au seul préfet par l'article L. 213-2 du Code de l'aviation civile précisé à l'article R 213-6 du même code¹⁰⁹⁵. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que cela réserve au seul préfet le pouvoir d'autoriser l'exploitation d'un aérodrome privé¹⁰⁹⁶, de prescrire les mesures de nature à prévenir tout risque d'attentat dans un aéroport¹⁰⁹⁷, d'autoriser et d'organiser l'exploitation de taxis pour la desserte d'aérodromes¹⁰⁹⁸. Le juge veille à ce que le préfet exerce bien personnellement ce pouvoir¹⁰⁹⁹.

L'article 10-III de la loi du 21 janvier 1995 dite loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité soumet l'installation d'un système de vidéosurveillance à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département. Ce dernier doit au préalable recueillir l'avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire. Son autorisation doit prescrire « toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de

¹⁰⁹² Article L. 131-3 du Code des communes, article L. 2213-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁹³ Cons. d'Et., Ass., 4 mai 1954, *Feuger, Rec. Leb.*, p. 274 ; *R.D.P.*, 1954, p. 125, concl. JACOMET.

¹⁰⁹⁴ Décret n° 2001-251 du 22 mars 2001, *J.O.L.D.*, 25 mars 2001, p. 4708.

¹⁰⁹⁵ « *La police des aérodromes et des installations aéronautiques... est assurée sous réserve des pouvoirs de l'autorité militaire à l'égard des aérodromes et installations dépendant de la défense nationale, par le préfet qui exerce, à cet effet dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire par l'article L. 131-2 du Code des communes* ». Le décret du 1^{er} février 1974 pris en Conseil d'Etat en application de ces dispositions précise, notamment, que : « *les pouvoirs de police exercés par les préfets sur l'emprise des aérodromes en application de l'article L. 213-2 comprennent tout ce qui concerne le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité...* » (Code de l'aviation, article R. 213-6).

¹⁰⁹⁶ Cons. d'Et., 13 juillet 1979, *Min. Int. contre Aéroclub de Kermen, Rec.Leb.*, p. 332.

¹⁰⁹⁷ Cons. d'Et., 10 février 1982, *S.A. Compagnie « Air Inter »*, Req. n° 16 137, *Rec. Leb.*, tables, p. 696.

¹⁰⁹⁸ Cons. d'Et., 25 mars 1987, *Commune de Colombiers-Saugnieu, Rec. Leb.*, p. 104, *D.A.*, 1987, n° 298 ; Cons. d'Et., 16 juin 1993, *Syndicat départemental des artisans du taxi du Bas-Rhin, Rec. Leb.*, p.174.

¹⁰⁹⁹ Ainsi, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que, puisque ni le décret du 1^{er} février 1974, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne donne compétence au ministre de l'Intérieur ou ne permet au préfet de déléguer sa compétence ou sa signature à un agent supérieur de ce ministère pour délivrer ou retirer les titres d'accès aux zones réservées des aéroports, le directeur du contrôle de l'immigration à l'aéroport d'Orly, placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur est incompétent pour ce faire. C.A.A. Paris, 23 novembre 2000, *Pouyet*, n° 99PA 01743, *D.A.*, mai 2001, p. 21.

vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi »¹¹⁰⁰.

Cette même loi donnait au préfet le pouvoir d'autoriser une fouille des véhicules et une saisie des objets dans le cadre des manifestations, mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif que « s'agissant de telles opérations qui mettent en cause les libertés individuelles, l'autorisation d'y procéder doit être donnée par l'autorité judiciaire, gardienne de cette liberté en vertu de l'article 66 de la Constitution »¹¹⁰¹.

Le préfet s'est vu confier par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne¹¹⁰² la police des « *rave parties* ». Alors que jusqu'alors le juge administratif avait reconnu au maire ou au préfet un pouvoir d'annulation des manifestations festives à caractère musical¹¹⁰³, le législateur a souhaité, devant le développement de ces manifestations et les incidents graves auxquels elles peuvent donner lieu, soumettre

¹¹⁰⁰ « L'installation d'un système de vidéosurveillance dans le cadre du présent article est subordonnée à une autorisation du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police, donnée, sauf en matière de défense nationale, après avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège ou un magistrat honoraire », loi précitée.

¹¹⁰¹ C.C. n° 94-352 DC, 18 janvier 1995, 19^{ème} considérant.

¹¹⁰² Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, *J.O.L.D.*, 16 novembre 2001, p. 18215. L'article 53 de cette loi ajoute un article 23-1 à la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 ainsi rédigé : « Article 23-1. - *Les rassemblements exclusivement festifs à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas au préalable aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques fixées par décret en Conseil d'Etat tenant à leur importance, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants, doivent faire l'objet par les organisateurs d'une déclaration auprès du préfet du département dans lequel le rassemblement doit se tenir. Sont toutefois exemptées les manifestations soumises, en vertu des lois ou règlements qui leur sont applicables, à une obligation de déclaration ou d'autorisation instituée dans un souci de protection de la tranquillité et de la santé publiques, « La déclaration mentionne les mesures envisagées pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques. L'autorisation d'occuper le terrain ou le local où est prévu le rassemblement, donnée par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage, est jointe à la déclaration. « Lorsque les moyens envisagés paraissent insuffisants pour garantir le bon déroulement du rassemblement, le préfet organise une concertation avec les responsables destinée notamment à adapter lesdites mesures et, le cas échéant, à rechercher un terrain ou un local plus approprié. « Le préfet peut imposer aux organisateurs toute mesure nécessaire au bon déroulement du rassemblement, notamment la mise en place d'un service d'ordre ou d'un dispositif sanitaire. « Le préfet peut interdire le rassemblement projeté si celui-ci est de nature à troubler gravement l'ordre public ou si, en dépit d'une mise en demeure préalable adressée à l'organisateur, les mesures prises par celui-ci pour assurer le bon déroulement du rassemblement sont insuffisantes. « Si le rassemblement se tient sans déclaration préalable ou en dépit d'une interdiction prononcée par le préfet, les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire peuvent saisir le matériel utilisé, pour une durée maximale de six mois, en vue de sa confiscation par le tribunal. « Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de 5^{ème} classe le fait d'organiser un rassemblement visé au premier alinéa sans déclaration préalable ou en violation d'une interdiction prononcée par le préfet. Le tribunal peut prononcer la confiscation du matériel saisi. « Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article ».*

¹¹⁰³ Cf., notamment, Cons. d'Et., 21 juin 1972, *Malisson*, *Rec. Leb.*, p. 472 ; Cons. d'Et., Ass., 11 juillet 1975, *Clément et association pour la défense de la culture et de la musique contemporaine*, *Rec. Leb.*, p. 427, *A.J.D.A.*, 1975, p. 564, chron. BOYON et NAUWELAERS, et, peu de temps avant l'intervention législative, C.A.A., Nantes, 31 juillet 2001, req. n° 97 NT 00844, *Sté L'Othala Production*, *Rec. Leb.*, tables, pp. 852 et 1203.

l'organisation des « *rave parties* » à un régime de déclaration préalable et a confié au préfet la police administrative de ces manifestations, pour des raisons d'efficacité bien compréhensibles ¹¹⁰⁴.

Le décret d'application du 3 mai 2002 ¹¹⁰⁵ précise la loi et notamment permet, à son article 5, de surseoir à la délivrance du récépissé de déclaration ¹¹⁰⁶.

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ¹¹⁰⁷ a créé au bénéfice du préfet de nouvelles polices spéciales qui apparaissent comme un reflet des préoccupations du temps. Ainsi, le préfet peut-il fermer pour trois mois un établissement diffusant de la musique dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics ¹¹⁰⁸. Le préfet peut aussi, depuis l'adoption de cette loi, prononcer la fermeture d'un établissement recevant du public pour des motifs tenant à la violation des règles de sécurité jusqu'à réalisation des travaux de mise en conformité ¹¹⁰⁹. Le préfet peut aussi décider la fermeture pour trois mois d'un établissement de vente d'aliments à emporter dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillités publics ¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁴ « Il est apparu plus efficace au législateur que l'interlocuteur de l'organisateur d'une rave party soit le préfet. Ce dernier, représentant de l'Etat, dispose des forces de l'ordre nécessaires pour empêcher ou encadrer le déroulement de celle-ci et eut agir sur l'ensemble du territoire départemental pour mener ses opérations en amont du lieu des festivités. En somme, symboliquement et opérationnellement, le préfet apparaît comme l'autorité administrative la plus efficace pour faire respecter les libertés fondamentales quand l'organisation d'une rave party est envisagée. (...) Ce choix est avant tout pragmatique. », VIDELIN (J.-Chr.), « Le régime juridique des rave parties », *A.J.D.A.*, 24 mai 2004, pp. 1070-1075, p. 1071.

¹¹⁰⁵ Décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 95-73, 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, *J.O.L.D.*, 7 mai 2002, p. 927. Le juge considère « qu'il résulte (...) des dispositions de cet article, éclairées au demeurant par les débats parlementaires, que le législateur n'a pas entendu créer un régime où le rassemblement pourrait se tenir légalement dès le dépôt de la déclaration ; qu'il a au contraire, prévu que le préfet, saisi de la déclaration, doit vérifier le caractère suffisant des moyens qu'elle mentionne pour assurer le bon déroulement d'un rassemblement, que, s'il estime que ces moyens sont insuffisants, le préfet doit organiser une "concertation" avec les organisateurs pour adapter les mesures envisagées et, le cas échéant, rechercher un terrain ou un local plus approprié ; qu'ainsi, pour la mise en œuvre de ces dispositions, le décret attaqué a pu légalement conférer au préfet, lorsqu'il estime que les mesures envisagées sont insuffisantes, le pouvoir de surseoir à la délivrance du récépissé de déclaration afin d'organiser la concertation prévue par la loi. », p. 846.

¹¹⁰⁶ Le Conseil d'Etat a jugé que ce décret pouvait valablement prévoir un tel sursis à statuer alors même qu'il n'était pas littéralement prévu par la loi, au motif qu'il découlait nécessairement de son esprit. (Cons. d'Et., 30 avril 2004, *Association Technopole*, req.n° 248460, note MOREAU (J.), *J.C.P. A*, 14 juin 2004, n° 1405, pp. 846-847.

¹¹⁰⁷ Loi n° 2003-239, *J.O.L.D.*, 19 mars 2003, p. 4761.

¹¹⁰⁸ Article L. 2215-7 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹⁰⁹ Article L.123-4 du Code de la construction et de l'habitation.

¹¹¹⁰ Article L. 2215-6 du Code général des collectivités territoriales. Une sanction pénale est prévue en cas de refus d'exécution après mise en demeure.

§ 2- LA RÉPONSE À L'ATTEINTE À L'ORDRE PUBLIC ENTENDU *STRICTO SENSU*

A -L'exercice des pouvoirs de police judiciaire

L'Empereur a, très tôt, tenu à ce que le préfet soit doté de pouvoirs de police judiciaire (1) Cette incongruité juridique parfois dénoncée comme une entorse au principe de séparation entre autorités administratives et judiciaires ¹¹¹¹ a d'abord été atténuée avant que de disparaître en 1993 de notre droit positif (2).

1 - Le préfet, autorité originale de police judiciaire

Les articles 38 et 39 de la loi du 28 pluviôse an VIII donnaient au préfet de police le droit de faire saisir les personnes prévenues de délits du ressort des tribunaux correctionnels, et lui conféraient le droit de faire arrêter les individus pris en flagrant délit ou prévenus du ressort de la justice criminelle, à charge de les faire remettre aux officiers chargés de l'administration de la justice criminelle. Le décret du 12 messidor an VIII étendit ce droit à tous les préfets. Lesdits préfets ont fait des textes qui leur reconnaissent ces pouvoirs une lecture très large, et ont souvent outrepassé leurs droits, agissant par délégation expresse ou tacite du gouvernement lorsqu'ils ne trouvaient pas de fondement à la délivrance d'un mandat ou à l'emprisonnement d'un individu.

C'est à l'occasion de l'élaboration du Code d'instruction criminelle que l'Empereur a souhaité donner au préfet le droit de délivrer légalement les mandats d'arrêt qu'il avait jusqu'alors délivrés abusivement. Ainsi, l'article 10 de ce code dispose-t-il : « Les préfets de département, et le préfet de police à Paris, pourront faire personnellement, ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir conformément à l'article 8 ci-dessus ».

Cette formulation ne donne pas aux préfets la qualité d'officier de police judiciaire, contrairement à ce qu'a écrit en 1886 Fernand de Sèze dans sa thèse ¹¹¹² consacrée au département : « aux termes de l'article 10 du Code pénal, les préfets de département et le préfet de police à Paris peuvent faire personnellement, ou requérir les officiers de police judiciaire de faire tous les actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions. Le préfet est donc officier de police judiciaire » ¹¹¹³. En 1943 Roger Bonnard dans son Précis de droit administratif ¹¹¹⁴ a repris à son compte cette approximation en écrivant : « les préfets sont, dans certains cas, des officiers de police judiciaire. Ils ont ainsi le pouvoir de constater les infractions pénales et d'en délivrer les

¹¹¹¹ Henry BERTHELEMY n'est pas de cet avis, estimant que la séparation des pouvoirs ne crée pas de cloison étanche entre les deux autorités, mais constitue une simple mesure de division de travail (cité par PETIT (L.), *op. cit.*, p. 61).

¹¹¹² SEZE (F. de), *De l'organisation administrative départementale en France depuis 1789*, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹¹¹³ Souligné par nous.

¹¹¹⁴ BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 341-342

auteurs aux tribunaux, ou bien de requérir l'intervention d'autres officiers de police judiciaire ». L'éminent juriste s'est en effet laissé abuser, comme Fernand de Sèze avant lui, par la nature des pouvoirs reconnus au préfet, en tous points semblable à celle des pouvoirs des officiers de police judiciaire¹¹¹⁵. Il est plus juste d'évoquer, avec Théodore Ducrocq, les « pouvoirs de police judiciaire ou répressive que confèrent (au préfet) les termes absolus de l'article 10 du Code d'instruction criminelle »¹¹¹⁶ car le préfet exerce des prérogatives d'officier de police judiciaire sans pour autant en être un, puisque ne figurant pas dans la liste de l'article 9 du Code d'instruction criminelle.

Cette particularité est très bien expliquée par Gaston Pontal dans sa thèse consacrée à l'étude de l'article 10 du Code d'instruction criminelle¹¹¹⁷ : alors que le projet de code d'instruction criminelle rangeait les préfets au nombre des officiers de police judiciaire, cela fut abandonné au moment de la discussion de ce projet, sur intervention personnelle de l'Empereur, désireux de faire échapper les préfets au pouvoir hiérarchique des procureurs généraux¹¹¹⁸.

Dans sa thèse, Jacques Marizis explique cela par la crainte qu'avaient les rédacteurs du code de voir les tribunaux se comporter comme l'avaient fait les Parlements d'Ancien Régime, qui s'étaient reconnu le droit de faire comparaître devant eux les intendants pour leur infliger des remontrances¹¹¹⁹. La plus haute juridiction judiciaire devait tirer les conséquences logiques de ce particularisme en 1876 en jugeant que « le préfet, dans l'exercice des attributions que lui donne l'article 10 du code d'instruction criminelle reste un fonctionnaire d'un ordre particulier ne relevant point du procureur général, agissant de sa propre initiative, indépendant en quelque sorte des autorités judiciaires jusqu'au moment où l'action sera portée devant les juges qui doivent prononcer »¹¹²⁰.

Certains auteurs ont prétendu que les préfets cumulaient les pouvoirs des procureurs de la République et ceux des juges d'instruction¹¹²¹. Il est plus juste de considérer, avec

¹¹¹⁵ On retrouve par la suite plusieurs fois cette erreur, et jusque dans un dictionnaire juridique (REAU (R.), RONDEPIERRE (J.), *Petit dictionnaire de droit*, 1951, Dalloz, 1360 p. On lit page 972 : « le préfet, officier de police judiciaire... »).

¹¹¹⁶ DUCROCQ (Th.), *op.cit.*, p. 169.

¹¹¹⁷ PONTAL (G.), *L'article 10 du Code d'instruction criminelle*, thèse droit, Montpellier, Bonnafous, 1941, 117 p.

¹¹¹⁸ BOURGUIGNON, *Manuel*, t. 1^{er}, p. 46, n° 5. La défiance de l'Empereur à l'encontre du pouvoir judiciaire était telle qu'il avait même souhaité placer les « magistrats de sûreté » (procureurs) sous l'autorité des préfets ; Seule l'opposition formelle du Conseil d'Etat l'en a dissuadé. (*op. cit.* p. 56).

¹¹¹⁹ MARIZIS (J.), *Les pouvoirs judiciaires du préfet et l'article 10 du Code d'instruction criminelle*, thèse droit Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1914, 165 p., pp. 55 et ss.

¹¹²⁰ Cass. 8 février 1876, *Labadié, D.P.*, 1876. I. p. 289, S., 1876. I, p. 193.

¹¹²¹ Voir notamment PETIT (L.), *Les préfets et le code d'instruction criminelle (article 10)*, thèse droit, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1903, 82 p., p. 3 ; COMBARIEU, « Des pouvoirs de police des préfets », *Revue générale d'administration*, 1883, p.5.

Louis Lambert, qu'ils cumulent « partie des pouvoirs de l'un et partie des pouvoirs de l'autre. Du procureur de la République, ils détiennent le droit de se saisir des affaires pénales, flagrantes ou non ; du juge d'instruction, le droit de mener ou de faire mener sur ces affaires une enquête aussi complète que celle du magistrat instructeur : perquisition chez toutes personnes, saisies dans les domiciles ou à la poste, audition de témoins, confrontations, interrogatoires, arrestations par mandat d'amener »¹¹²².

Le droit de se saisir des infractions ne constitue pas une « mise en mouvement de l'action publique ». C'est au procureur de la République seul qu'il revient d'apprécier la suite à donner à l'affaire dont il est informé par le préfet. Le droit du préfet d'informer ou de faire informer est limité au rassemblement des preuves, à l'exclusion de la partie proprement juridictionnelle des pouvoirs du juge d'instruction.

Cette curiosité qui faisait du préfet une autorité de police judiciaire *sui generis* sera préservée par les législateurs des III^{ème} et IV^{ème} Républiques pour la même raison qui avait conduit à l'adoption de la loi du 25 mars 1935¹¹²³. Le préfet, aux termes de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, disposait du droit de requérir les officiers de police judiciaire et du droit d'accomplir lui-même personnellement les actes de la compétence des officiers de police judiciaire. Les termes absolus et généraux de l'article 10 donnaient au préfet le droit de procéder lui-même à des constatations, à des perquisitions domiciliaires chez le prévenu et chez les tiers, de mettre en état d'arrestation le prévenu par mandat d'amener¹¹²⁴. Ces pouvoirs n'étaient pas circonscrits à la constatation des infractions d'ordre politique, mais s'étendaient aux infractions de droit commun¹¹²⁵.

Devant l'étendue des pouvoirs ainsi dévolus au préfet, une partie de la doctrine¹¹²⁶ a essayé de les restreindre au cas de flagrant délit, mais les chambres réunies de la Cour de cassation en rendant leur arrêt du 21 novembre 1853 ne l'ont pas suivie dans ce raisonnement¹¹²⁷.

Pour le Tribunal des conflits, l'acte du préfet pris sur le fondement de l'article 10 est

¹¹²² LAMBERT (L.), *op. cit.*, p.111

¹¹²³ Voir sur ce point l'analyse faite par J.-Cl. MAESTRE dans sa note sous les arrêts rendus le 22 février 1962 par la Cour d'appel de Paris et le 8 mai 1963 par le T.G.I. de la Seine. *D.*, 1964, p. 235 : « *Aucune ambiguïté ne subsiste actuellement sur la qualité du préfet qui ordonne une saisie de presse sur la base de l'article 40 précité. Ce n'est pas un officier de police judiciaire : il reste un agent public qui exerce occasionnellement des pouvoirs de police judiciaire. (...) Le législateur a sciemment exclu le préfet de la liste des officiers de police judiciaire afin de le soustraire au contrôle de la cour d'appel et du procureur général* ».

¹¹²⁴ D'après Edouard EBEL, « *(l)es préfets ont peu utilisé ces pouvoirs personnellement, par contre, ils ont fréquemment sollicité les commissaires d'effectuer de tels actes* », *op. cit.*, p. 160. L'auteur précise que les préfets ont attaché une certaine importance à la partie judiciaire de leur mission, comme en attestent leurs Mémoires.

¹¹²⁵ Circulaire ministérielle du 21 février 1854 sur la saisie des lettres ou imprimés. C.A. Lyon, 23 juillet 1872, *D.P.* 1874. 2. p. 20. ; Cass. Crim., 3 octobre 1874, *D. P.* 1876. 1. p. 295.

¹¹²⁶ La Cour de cassation a semblé, dans un premier temps, suivre ce raisonnement (Cass. Crim. *Coëtlogon*, 23 juillet 1853, *D.*, pp. 531-533).

un acte judiciaire et conserve cette qualité, même s'il a été ordonné par le Ministre de l'Intérieur dans un but politique et approuvé par la Chambre des députés¹¹²⁸. Le Conseil d'Etat a, en 1945, retenu la même solution¹¹²⁹.

Le caractère dérogatoire des dispositions de l'art. 10 apparaît très clairement lorsque l'on sait que la loi de 8 décembre 1897, qui fait obligation au juge d'instruction de mettre l'inculpé au courant de l'incrimination dont il est l'objet, l'avertir qu'il est libre de ne pas répondre, lui permettre de communiquer avec son avocat, ne s'applique pas aux instructions conduites par le préfet, qu'il n'est pas prévu de délai dans lequel le préfet devrait transmettre les résultats de son enquête à la justice et qu'enfin le préfet n'est pas tenu de saisir la justice s'il ne continue pas son instruction¹¹³⁰.

En 1957, à l'occasion du remplacement du Code d'instruction criminelle de 1808 par le Code de procédure pénale, la matière de l'article 10 du premier fut transférée à l'article 30 du second, ainsi rédigé : « *en matière de crimes ou délits contre la sûreté de l'Etat et seulement s'il y a urgence, les préfets des départements et, dans le département de la Seine, le préfet de police, peuvent faire personnellement tous les actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits ci-dessus spécifiés...* ». L'ordonnance du 13 février 1960¹¹³¹ faisait obligation au préfet d'aviser le ministère public près la Cour de sûreté de l'Etat dans les quarante-huit heures lorsqu'il faisait usage de ce droit en temps de paix¹¹³². La loi du 15 janvier 1963¹¹³³ a supprimé ce délai, faisant obligation au préfet d'informer sur le champ l'autorité judiciaire. La loi du 4 août 1981¹¹³⁴ ayant supprimé les juridictions d'exception, a substitué le ministère public près la juridiction compétente au destinataire de l'information prévu par l'ordonnance de 1960.

L'article 9 de la loi du 16 décembre 1992 avait substitué aux mots : « de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat » les mots : « d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation »¹¹³⁵, semblant, à notre sens, inscrire la compétence préfectorale en cette matière

¹¹²⁷ On trouvera sur cette question une présentation très circonstanciée sous la plume de MARIZIS (J.), *op. cit.*, pp. 60 et ss. On y apprend que l'arrêt a été parfois interprété comme une concession faite par la Haute juridiction au pouvoir autoritaire de l'Empereur.

¹¹²⁸ Ainsi en a jugé le Tribunal des conflits le 25 mars 1887 dans trois arrêts demeurés célèbres : *Dufeulle, Usannaz-Joris, Michau et Lafreney*, (*Rec. Leb.*, p. 412 ; *D.P.*, 1890, III, p. 65). La transmission des pièces au Parquet ne fait que confirmer le caractère pénal de la procédure (*Trib. Confl.*, 3 novembre 1958, *Blanco, Rec. Leb.*, p. 796).

¹¹²⁹ Cons. d'Et., 25 juin 1945, *Lauzel, Rec. Leb.*, p. 130.

¹¹³⁰ À la condition qu'il transmette les dossiers au Parquet (circulaire du 21 février 1854 ; C. cass., 3 août 1874).

¹¹³¹ Ordonnance n° 60-121 du 13 février 1960, *J.O.L.D.*, 14 février 1960, p. 1450.

¹¹³² Si c'est en temps de guerre, le préfet avertit aussitôt les autorités militaires investies des pouvoirs judiciaires, ou, à défaut et vu l'urgence, le procureur de la République.

¹¹³³ Loi n° 63-22, *J.O.L.D.*, 16 janvier 1963, p. 507.

¹¹³⁴ Loi n° 81-737 portant suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, article 4, *J.O.L.D.*, 5 août 1981, p. 2142.

dans le cadre de la mission de défense des « *intérêts nationaux* » assignée au préfet par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

2 - la suppression par la loi des prérogatives préfectorales de police judiciaire exorbitantes

Dès l'avènement de la III^{ème} République, cette suppression avait été appelée de ses vœux par la majorité de la doctrine, qui estimait qu'en 1808, à l'occasion de la rédaction de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, les droits de la défense avaient été sacrifiés sur l'autel de la répression¹¹³⁶. Ainsi, dans sa thèse, Jacques Marizis résume en une formule lapidaire le jugement porté sur les pouvoirs judiciaires du préfet : « (ils) sont inutiles, dit-on, la preuve en est que les préfets n'en usent pas ; leurs pouvoirs sont dangereux parce que ces fonctionnaires ne sont que des agents politiques »¹¹³⁷. Mais cet auteur s'empresse de préciser que pour sa part, si les principes – notamment celui de séparation des pouvoirs – plaident pour une abrogation des pouvoirs judiciaires du préfet, « il convient (...) de ne pas se laisser entraîner par des idées généreuses et par des considérations théoriques. Il faut se placer en face des réalités, envisager les nécessités de la pratique et chercher le moyen de concilier le respect des libertés individuelles et l'efficacité de la répression »¹¹³⁸. De cette posture, il déduit que si l'on doit maintenir ces pouvoirs, parce qu'ils sont nécessaires, et qu'il ne serait pas sage de réduire le nombre de ceux qui ont pour mission de livrer les criminels aux tribunaux lorsque « (l) le nombre des délits et des crimes augmente chaque jour »¹¹³⁹, le moins que l'on puisse faire est de prévenir les abus, d'une part en réservant l'usage des pouvoirs judiciaires aux seuls cas d'urgence et d'autre part en facilitant les recours pour excès de pouvoir.

Dans sa thèse consacrée à l'art. 10 du Code d'instruction criminelle, Louis Petit, en revanche plaide en faveur du maintien de l'intégralité des dispositions de l'art. 10, en ces

¹¹³⁵ Loi n° 92-1336 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, *J.O.L.D.*, 23 décembre 1992, p. 17558. Cette entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} mars 1995 par une loi du 19 juillet 1993 (*J.O.L.D.*, 20 juillet 1993, p. 10199).

¹¹³⁶ PONTAL (G.), *L'article 10 du Code d'instruction criminelle*, *op. cit.*, p. 7. La doctrine était cependant divisée dans l'appréciation de l'importance de la réforme à entreprendre : certains de ses membres souhaitaient l'abrogation absolue de l'article 10, d'autres se bornaient à revendiquer une suppression des pouvoirs judiciaires du préfet en province, d'autres enfin étaient disposés à conserver aux préfets des pouvoirs de police judiciaire, mais à la condition qu'ils soient très largement restreints.

¹¹³⁷ MARIZIS (J.), *Les pouvoirs judiciaires du préfet et l'article 10 du Code d'instruction criminelle*, p. 130. En introduction à sa thèse, l'auteur compare les pouvoirs conférés au préfet par l'article 10 du Code d'instruction criminelle aux lettres de cachet de l'Ancien Régime et poursuit : « *Malgré la Révolution de 1789, malgré celle de 1848, malgré celle du 4 septembre, l'article 10 du Code d'instruction criminelle donne aux préfets le droit d'opérer des arrestations, des perquisitions, des saisies. Qu'est-ce à dire ? Si ce n'est que la liberté des particuliers dépend d'un personnage politique, qu'elle est à la merci du pouvoir exécutif* », pp. 1-2. Plus loin, il nous dit que Napoléon I^{er} lui-même aurait, mais trop tard, souhaité limiter les pouvoirs judiciaires de l'administration, mais sans indiquer sa source, *ibid*, p. 113.

¹¹³⁸ MARIZIS (J.), *op. cit.*, p. 124.

¹¹³⁹ MARIZIS (J.), *op. cit.*, p. 125. L'auteur ajoute : « *Il faut bien reconnaître que souvent les malfaiteurs échapperaient à la police si le préfet n'avait pas le droit d'arrestation* ».

termes : « Peut-être conviendrait-il de garder purement et simplement la disposition de l'article 10 à tous les préfets sans distinction. Nous voudrions que l'article 10 restât dans notre loi comme une arme que l'on garde en réserve, dont on ne veut se servir qu'à la dernière extrémité, parce qu'on la sait dangereuse, mais enfin on la possède. (...) A quoi bon désarmer l'autorité ? Pourquoi de gaîté de cœur la priver de ressources qui peuvent être précieuses dans des circonstances extrêmes ? »¹¹⁴⁰.

La première tentative formelle de retrait au préfet de ses pouvoirs de police judiciaire eut lieu en 1879, à l'initiative du Garde des Sceaux Dufaure. Cela peut apparaître bien tardif lorsque l'on sait que durant tout le XIX^{ème} siècle, cette réforme avait été inscrite dans les programmes électoraux des partis d'opposition. On trouve dans la thèse de Louis Petit une explication plausible à ce retard : « ... les auteurs qui ont consacré des développements à l'article 10 n'ont pas manqué de noter la cause pour laquelle le mouvement de réprobation générale contre ce texte resta si longtemps platonique ; les partis d'opposition faisaient bien, traditionnellement, de son abrogation, un des articles de leur programme, mais une fois parvenus au pouvoir, ils se gardaient bien de toucher à une disposition qui, pour honnie qu'elle fût, fournissait, le cas échéant, un moyen exceptionnel de brimer les adversaires politiques »¹¹⁴¹. Nous savons que ce pouvoir n'est pas le seul, parmi les pouvoirs préfectoraux, à avoir ainsi été préservé de la réforme...

Dufaure avait confié à une commission extraparlementaire le soin de préparer un projet de nouveau code d'instruction criminelle. Cette dernière concluait à l'abrogation pure et simple de l'article 10. Sur ce fondement, le Garde des Sceaux Le Royer déposa un projet de réforme¹¹⁴² mais ne fut pas suivi par l'Assemblée nationale, qui, le 4 novembre 1884, rejetait le texte adopté en première lecture par le Sénat.

En décembre 1904, Georges Clemenceau déposait une proposition de loi tendant à l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, dressant un tableau peu reluisant de la situation française et prenant argument des législations anglaise et belge. Cette proposition devint projet de loi lorsque le même Clemenceau fut président du conseil. Ce projet de loi, déposé le 18 janvier 1907, fut enterré en 1909 et repris dans la proposition de loi Meunier déposée le 13 novembre 1918 sur le bureau de la Chambre des députés. Cette proposition de loi a finalement été abandonnée le 30 décembre 1932

¹¹⁴³ .

La deuxième tentative devait avoir lieu en 1933. Elle devait se solder par l'adoption

¹¹⁴⁰ PETIT (L.), *Le préfet et le code d'instruction criminelle (article 10)*, op. cit., p. 75.

¹¹⁴¹ PETIT (L.), op. cit. , p. 8 : La division au sein des tenants d'une réforme de l'article 10 n'a pas facilité les choses.

¹¹⁴² On lit dans l'exposé des motifs : « Aujourd'hui, en présence d'une magistrature organisée, fonctionnant régulièrement, on comprend difficilement que les préfets conservent des attributions qui ne doivent appartenir qu'à la justice (...) S'il se rencontre que dans un département le préfet constate un ralentissement fâcheux de l'activité de la police judiciaire, rien ne l'empêchera de signaler le fait au garde des Sceaux, régulateur suprême de l'activité publique, et le ministre avisera », cité in PETIT (L.), op. cit. , pp. 51-52.

¹¹⁴³ J.O. *Débats parlementaires*, 31 décembre 1932, p. 3800.

de la loi du 7 février 1933 *sur les garanties de la liberté individuelle* qui abrogeait l'article tant décrié. Mais, dans ce geste libéral, on avait négligé l'intérêt qu'il y a à doter de pouvoirs de police judiciaire un fonctionnaire destinataire direct d'informations précises, et il ne fallut pas attendre deux ans pour que l'on songe à redonner au préfet de tels pouvoirs ¹¹⁴⁴. Le résultat en fut la loi du 25 mars 1935 qui rétablit l'article 10 du Code d'instruction criminelle, en assortissant cependant de très remarquables restrictions les pouvoirs judiciaires préfectoraux. Ainsi, depuis cette loi, le préfet ne pouvait agir que s'il y avait crime ou délit *contre la sûreté de l'Etat* ¹¹⁴⁵. L'article 10 de cette loi avait ainsi mis fin à l'« illimitation du domaine pénal ouvert par le législateur de 1808 aux diligences investigatrices des préfets » ¹¹⁴⁶. La tentation était grande cependant, pour un fonctionnaire chargé de l'ordre public, d'invoquer l'article 10 du Code d'instruction criminelle (ou, après 1953, l'article 30 du Code de procédure pénale) pour s'assurer une impunité totale. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, le 24 juin 1960, montré qu'il existait un risque de voir les préfets travestir une saisie administrative en saisie judiciaire par la seule mention de l'article 10.

La loi du 25 mars 1935, si elle a rendu aux préfets leurs pouvoirs de police judiciaire, ne l'a fait qu'en les assortissant de multiples précautions, destinées à assurer une meilleure protection des libertés individuelles. Ces précautions législatives étaient sans doute inutiles ou d'un intérêt médiocre en ce qui concerne les préfets de département, mais elles visaient essentiellement le préfet de police qui, à Paris, avait fait de son administration un deuxième Parquet aux pratiques très peu orthodoxes ¹¹⁴⁷. Ces errements s'expliquent très bien lorsque l'on considère que l'article 10 tel que rédigé en 1808 ne soumettait pas l'information préfectorale au contrôle de la justice régulière, faisant seulement obligation au préfet de « livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ».

Depuis 1935, il en allait tout autrement, une double obligation pesant sur le préfet : il était premièrement tenu, dès lors qu'il faisait usage des pouvoirs que lui conférait l'article 10, d'en informer le procureur de la République ¹¹⁴⁸, il était ensuite obligé d'adresser dans les vingt quatre heures qui suivent la fin de l'enquête la procédure qu'il avait établie. Qui plus est, tout officier de police judiciaire recevant une délégation préfectorale fondée sur

¹¹⁴⁴ Cf. PONTAL (G.), *L'article 10 du Code d'instruction criminelle*, op. cit., p. 63. L'auteur indique des situations dans lesquelles l'abrogation des pouvoirs de police judiciaire du préfet avait été néfaste.

¹¹⁴⁵ Définis aux articles 75 à 108 de l'ancien Code pénal.

¹¹⁴⁶ LAMBERT (L.), op. cit., p. 112.

¹¹⁴⁷ MORIZOT-THIBAUT (Ch.), *De l'instruction préparatoire (étude critique du code d'instruction criminelle)*, Librairie générale de droit, 1906, 566 p.

¹¹⁴⁸ Il faut cependant considérer que dès 1906 le ministre de l'Intérieur G. CLEMENCEAU adressait une circulaire dans laquelle on pouvait lire : « Vous aurez à aviser le procureur de la République sans aucun délai au moment même où se produira votre action pour permettre à ce magistrat de désigner le juge d'instruction dont l'intervention vous dessaisira », circulaire du 64 août 1908, citée par LAMBERT (L.), op. cit. p. 114.

l'article 10 devait en aviser « sans délai »¹¹⁴⁹ le procureur de la République du lieu¹¹⁵⁰.

Il aura fallu les circonstances très douloureuses de la Seconde Guerre mondiale pour que les préfets retrouvent des pouvoirs de police judiciaire très étendus. Un décret-loi du 1^{er} juillet 1939 (mesure d'organisation de la nation pour le temps de guerre selon la loi du 11 juillet 1938) a ainsi rendu aux préfets « dans les cas prévus à l'article premier de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre », le droit d'user des pouvoirs à eux confiés par l'article 10 envers la totalité des crimes, délits et contraventions et a étendu le délai de remise au Parquet de la procédure et du détenu¹¹⁵¹. Un décret du 14 septembre 1941, pris en application de l'acte dit loi du même jour, avait fait des préfets les délégués des pouvoirs extraordinaires de police confiés à l'autorité militaire aux termes de la loi du 9 août 1849¹¹⁵². Ainsi les préfets pouvaient-ils ordonner des perquisitions nocturnes hors du contrôle de l'autorité judiciaire. L'acte dit loi et le décret du 14 septembre 1941 ont été annulés par une ordonnance du 26 décembre 1944¹¹⁵³.

Pour autant, le régime dérogatoire au droit commun devait survivre quelques mois, puisque les Commissaires de la République se sont vu confier par l'ordonnance d'Alger du 29 février 1944, les mêmes prérogatives que les préfets de l'Etat français, avant qu'ils ne les perdent le 12 octobre 1945 en vertu du décret levant l'état de siège¹¹⁵⁴, et qu'ils ne disparaissent eux-mêmes cinq mois plus tard¹¹⁵⁵. L'application du décret-loi du 1^{er} juillet 1939 a pris fin à compter du 1^{er} juin 1946, date légale de cessation des hostilités. Ainsi était close une période qui avait donné lieu à des pratiques policières que Louis Lambert a qualifiées de « terriblement licencieuses »¹¹⁵⁶.

Après l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 la question s'est posée de savoir si l'article 30 du Code de procédure pénale était constitutionnel ou non¹¹⁵⁷. On en

¹¹⁴⁹ *I.e.* avant même tout acte d'information

¹¹⁵⁰ L'objectif ici poursuivi par le législateur était de mettre un terme à une pratique courante alors à la Préfecture de police : celle qui consistait pour le préfet de police à couvrir « ses » fonctionnaires en invoquant *a posteriori* l'article 10 du Code d'instruction criminelle. Ceci n'est plus possible puisque si ce policier a été réellement délégué par le préfet, le procureur de la République en est aussitôt averti par le délégué.

¹¹⁵¹ Le faisant passer de vingt-quatre heures à trois jours

¹¹⁵² Loi relative à l'état de siège, *Rec. Duvergier*, p. 268.

¹¹⁵³ *J.O.L.D.*, 28 décembre 1944, p. 2099.

¹¹⁵⁴ *J.O.L.D.*, 13 octobre 1945, p. 6486.

¹¹⁵⁵ Loi du 26 mars 1946 précitée.

¹¹⁵⁶ LAMBERT (L.), *op.cit.*, p.115

¹¹⁵⁷ Cf. *J.-Cl.*, procédure pénale, vol. 1, Commentaires.

trouve un écho de dans la circulaire du Garde des Sceaux du 31 décembre 1992 présentant l'abrogation : « La constitutionnalité même de cette disposition (...) était discutable. Le Conseil constitutionnel a en effet clairement affirmé dans ses décisions du 29 décembre 1983 et du 29 décembre 1984 que l'autorité judiciaire devait, en application de l'article 66 de la Constitution, conserver toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent pour la garantie des libertés individuelles »¹¹⁵⁸.

C'est finalement l'article 148 de la loi n° 93-2 promulguée le 4 janvier 1993¹¹⁵⁹ qui, abrogeant la section V du chapitre 1^{er} du livre 1^{er} du Code de procédure pénale, a abrogé l'article 30, article unique de cette section. Il est assez remarquable que cette abrogation, si ardemment et depuis si longtemps souhaitée par beaucoup, soit presque passée inaperçue, et que l'on ne trouve pas, sauf erreur de notre part, dans les grandes revues juridiques, d'article la saluant. Peut-être faut-il chercher dans la désuétude dans laquelle était tombé le texte contesté, demeuré inappliqué depuis juin 1968, l'explication de cette indifférence. Monsieur René Chapus, évoquant cette réforme, livre ce commentaire : « L'avenir (...) dira si les raisons qui les (*les pouvoirs de police judiciaire*) avaient fait rétablir en 1935 ont définitivement disparu »¹¹⁶⁰.

La question de savoir si les pouvoirs de police judiciaire du préfet en temps de guerre ou d'état de grave tension extérieure prévu par le décret du 1^{er} juillet 1939 est débattue. MM. Decocq, Montreuil et Buisson estiment que « *l'abrogation de l'article 30 du Code de procédure pénale, dont les dispositions n'étaient que la reconduction des dispositions de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, a eu pour effet (...) de rendre obsolètes les dispositions de la loi du 30 septembre 1957 sur ce point (dont l'article 3 maintenait expressément ces pouvoirs)* »¹¹⁶¹.

Cette abrogation ne fait pas disparaître pour autant le préfet du champ de la répression de la délinquance. Simplement, son pouvoir se trouve « normalisé ».

2- Les autres prérogatives du préfet en matière judiciaire

Le préfet ne peut pas se désintéresser de l'activité des services de Justice, dans un certain nombre d'affaires qui peuvent avoir un grand retentissement sur l'ordre public dans le département.

Le cas de la Corse est à cet égard très instructif. Nommé préfet de région Corse et préfet du département de Corse du Sud après l'assassinat de son prédécesseur, Monsieur Claude Erignac¹¹⁶², Monsieur Bernard Bonnet¹¹⁶³ a été à l'origine de plusieurs informations judiciaires. Interrogé sur le point de savoir en vertu de quel pouvoir il avait

¹¹⁵⁸ B.O. ministère de la Justice, n° 48, p. 108.

¹¹⁵⁹ J.O.L.D., 5 janvier 1993, p. 215.

¹¹⁶⁰ Droit administratif général, 15^{ème} éd., t. 1^{er}, op. cit., p. 243.

¹¹⁶¹ DECOCQ (A.), MONTREUIL (J.) et BUISSON (J.), *Le droit de la police*, 2^{ème} éd., Litec, 1998, 868 p., p. 334.

¹¹⁶² Assassiné en exercice le 6 février 1998 dans les rues d'Ajaccio.

ainsi mis en branle l'appareil judiciaire, Monsieur Bonnet invoquait l'obligation qui est faite à tout fonctionnaire par l'article 40 du Code de procédure pénale de tenir informés les services de justice des infractions qu'il a à connaître dans l'exercice de ses fonctions ¹¹⁶⁴.

Il est aussi à remarquer que la loi du 4 janvier 1993 n'abroge pas le décret du 1^{er} juillet 1939, dont l'article 1^{er} prévoit que le préfet peut, en cas d'état de guerre ou de tension extérieure déclaré par décret en Conseil des ministres, « faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Ce pouvoir est très encadré : si le préfet fait usage de ce pouvoir, il doit en informer le Procureur de la République dans les trois jours et lui transmettre l'ensemble des pièces du dossier.

Le préfet exerçait d'autres compétences, d'une importance moindre, en matière judiciaire. Ces pouvoirs lui ont été, pour la plupart, retirés. Là aussi, l'évolution récente est conforme aux exigences de l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958. Ainsi a-t-il perdu le pouvoir de délivrer les permis de visite aux détenus au profit du magistrat saisi du dossier s'il s'agit de prévenus et aux directeurs de maisons centrales s'il s'agit de condamnés ¹¹⁶⁵.

Il n'a plus à intervenir pour prononcer lui-même ou proposer au ministre de la Justice les punitions de cellule aux condamnés ayant commis des fautes disciplinaires. La compétence appartient aujourd'hui, selon le degré de gravité de la faute, au directeur de l'établissement, au directeur régional de la circonscription pénitentiaire ou au ministre de la Justice ¹¹⁶⁶. Enfin, la compétence du préfet pour autoriser le mariage du détenu condamné a été transférée au juge d'application des peines ¹¹⁶⁷.

Le préfet préside toujours une commission de surveillance des établissements pénitentiaires ¹¹⁶⁸, dont il nomme quelques membres. Cette commission, chargée de la

¹¹⁶³ Nommé préfet de Corse du Sud et de la région Corse le 11 février 1998.

¹¹⁶⁴ BONNET (B.), *Préfet en Corse*, M. Lafon, 1999, 302 p. : « J'ai utilisé massivement l'article 40 du Code de procédure pénale. Cette disposition, rappelons-le, fait obligation à tout fonctionnaire d'informer le procureur de la République de tout crime ou délit dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Chose jamais vue jusqu'en 1998, et presque inusitée sur le continent, quatre-vingt affaires de ce type ont été transmises aux deux parquets. Il s'agit d'une technique assez rarement utilisée car elle contribue à introduire le pénal dans le fonctionnement de la vie publique et constitue une source de tension avec les élus. Mais le recours à l'article 40 était l'expression de la volonté d'appliquer la loi dans tous les domaines et de saisir le juge pour des faits délictueux non prescrits. Cette politique allait agacer l'autorité judiciaire qui s'estimait ainsi orientée dans son action par l'administration ; le procureur général de Bastia, Bernard Legras, s'est d'ailleurs vivement exprimé dans une conférence de presse, le 30 août 1998, en déclarant : "Un préfet n'a aucune compétence en matière judiciaire !". Cette irritation était confondante puisque c'est la justice, et elle seule, qui apprécie l'opportunité de poursuivre ou non sur le fondement de l'article 40 », pp. 236-237.

¹¹⁶⁵ Article D. 64 du Code de procédure pénale.

¹¹⁶⁶ Article D. 168 du Code de procédure pénale.

¹¹⁶⁷ Article D. 424 du Code de procédure pénale. Le mariage est célébré dans l'établissement pénitentiaire (sauf dérogation), sur réquisition du procureur de la République.

surveillance intérieure de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne les conditions de détention¹¹⁶⁹, ne dispose que du pouvoir d'alerter le Ministre de la Justice, et non de celui de faire acte d'autorité.

Le préfet, s'il ne dispose pas de pouvoir hiérarchique sur les services déconcentrés du ministère de la Justice, n'en entretient pas moins des relations avec eux, relations rendues nécessaires par ses responsabilités en matière d'ordre public et sa qualité d'ordonnateur secondaire. Son intervention en cette matière suppose la négociation, la conciliation avec le procureur de la République.

L'échec relatif de la politique de prévention de la délinquance née de l'application des préconisations du « Rapport Bonnemaison »¹¹⁷⁰ a conduit à un retour de la politique de répression. Le préfet est alors apparu comme un acteur susceptible d'être intéressant.

Dans le cadre de ce que l'on a appelé la politique de « sécurité urbaine », ont été élaborés des « *plans locaux de sécurité* », destinés à coordonner l'action des administrations d'Etat avec les polices municipales et avec les différents partenaires sociaux et services publics dont les activités sont menacées ou concernées par des actes de violences ou par ce que l'on a appelé le « sentiment d'insécurité ». Selon Monsieur Jean-Jacques Gleizal, ces plans, signés par le maire et le préfet, « ont permis aux collectivités locales de faire connaître à l'Etat leurs revendications en matière de sécurité, mais aussi ils ont été l'occasion pour le préfet de réaffirmer son pouvoir en matière de sécurité »¹¹⁷¹. Ce même auteur a pu estimer que les textes comme l'application qui en est faite montrent que « le champ de la sécurité est aujourd'hui unifié » et que « l'on doit considérer que le préfet et le procureur de la République se retrouvent impliqués dans un même champ d'action où ils doivent négocier. Ce concept de négociation est central. Encouragée par les textes, la négociation a tendance à se développer dans les faits. Le préfet et le procureur n'appartiennent plus, comme dans le passé, à des univers différents »¹¹⁷². Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig affirmaient en 1993 qu'en la matière que « le préfet se trouve placé aujourd'hui dans une situation relativement plus délicate que ne l'est le procureur »¹¹⁷³. Pour ces auteurs le procureur de la République dispose sur ses services d'un pouvoir intégrateur plus fort que celui du préfet qui, lui, doit

¹¹⁶⁸ Article D. 180 du Code de procédure pénale : « *La commission de surveillance comprend, sous la présidence de préfet dans les chefs-lieux de département et du sous-préfet dans les chefs-lieux d'arrondissement ...* ». Depuis un décret du 8 décembre 1998, en l'absence du préfet, de membre de l'administration préfectorale, la présidence de la commission échoie au magistrat du rang le plus élevé (article D. 182 du Code de procédure pénale).

¹¹⁶⁹ Article D. 184 du Code de procédure pénale : « *La commission est chargée de la surveillance intérieure de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne la salubrité, la sécurité, le régime alimentaire et l'organisation des soins, le travail, la discipline et l'observation des règlements, ainsi que l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus* ».

¹¹⁷⁰ Cf. *supra*.

¹¹⁷¹ GLEIZAL (J.-J.), « Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention », in GLEIZAL (J.-J.), sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, *op. cit.*, pp. 115-128, p. 119.

¹¹⁷² GLEIZAL (J.-J.), « Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention », *op. cit.*, p. 122.

compter avec les collectivités locales, la presse, les services centraux et avec la multitude de services déconcentrés sur lesquels, nous l'avons vu, son autorité est très inégale et souvent contestée.

Les réformes de 1993 et la loi de janvier 1995 ont, depuis, renforcé le pouvoir préfectoral, sans pour autant bouleverser les choses.

Cependant, ici comme ailleurs, l'autorité préfectorale dépendra des moyens que le gouvernement voudra bien accorder aux préfetures, et il semble bien que les efforts qui seraient nécessaires ne soient pas consentis.

Un décret de juillet 2002¹¹⁷⁴ a créé dans chaque département une conférence départementale de sécurité qui se substitue à la conférence départementale d'action publique. Placée sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République, cette instance est notamment chargée de l'animation de la lutte contre les trafics et l'économie souterraine. Elle choisit les cibles et les conditions d'engagement des différents services de police et fait appel, le cas échéant, aux groupes d'intervention rapide (G.I.R.).

B – L'autorité sur les services compétents

Aux procédés autoritaires (1) se sont surajoutés des procédés de conciliation, de concertation, relevant de ce que l'on désigne sous le vocable de « co-administration » (2).

1- Les procédés autoritaires.

La violence ne peut être exercée que par la « force publique »¹¹⁷⁵. Le préfet actionne cette force publique selon des modalités différentes.

a - Le pouvoir hiérarchique.

Albert Strauss prétend dans sa thèse que le pouvoir qu'exerce ainsi le préfet est surtout nominal et que les ordres qu'il donne rencontrent souvent d'efficaces résistances. L'auteur évoque : « le peu d'action que les préfets exercent sur les polices locales. Leur autorité est pour ainsi dire nulle. Ils ont le titre pompeux de chef de la police générale, mais ils n'ont que le titre »¹¹⁷⁶.

Les maires, dit-il, sont des élus qui rechignent à appliquer les ordres préfectoraux, et « il est impossible à un préfet de résister au maire d'une ville comme Bordeaux ou Marseille, surtout si ce dernier sent derrière lui son conseil municipal »¹¹⁷⁷.

¹¹⁷³ GATTO (D.), THOENIG (J.-Cl.), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, I.H.E.S.I., L'Harmattan, 1993, 231 p., p. 198.

¹¹⁷⁴ Décret n° 2002-929, *J.O.L.D.*, 18 juillet, p. 12256. La composition de la conférence départementale de sécurité est précisée par une circulaire du même jour (*J.O.L.D.*, 18 juillet, p. 12260).

¹¹⁷⁵ BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^{ème} éd., *op cit.*, p. 381.

¹¹⁷⁶ STRAUSS (Al.), *op. cit.*, p. 155.

Dans les villes dans lesquelles la police a été étatisée, les forces de police de l'Etat sont mises à la disposition du maire pour assurer l'exécution des mesures qu'il peut être appelé à prendre dans le cadre des matières résiduelles dans lesquelles il dispose d'un pouvoir de police administrative. Il est à noter cependant que ce faisant, il n'exerce aucunement à leur endroit de pouvoir hiérarchique, mais seulement d'un pouvoir d'instruction ¹¹⁷⁸.

b - Le pouvoir de réquisition de certaines forces de l'ordre

C'est le décret des 26-27 juillet 1791 ¹¹⁷⁹ qui autorisait le procureur général syndic, dont les attributions ont été dévolues au préfet, à requérir les gendarmes, troupes de ligne et gardes nationales pour repousser les attaques de brigands ou voleurs, dissiper les attroupements séditieux ou faire cesser la résistance à la loi par violence ou voie de fait.

Les lois du 10 avril 1830, 22 mars 1831, et du 7 juin 1848, relatives aux attroupements et aux précautions à prendre lors de leur dispersion, n'ont pas abrogé ces dispositions (et le décret du 1^{er} mars 1854, art. 110 et s.).

Le principe de séparation des autorités civiles et militaires, antérieur à la Révolution, mais proclamé de nombreuses fois pendant cette période ¹¹⁸⁰, s'oppose à ce que soit reconnu aux autorités civiles un pouvoir de direction identique à celui qu'elles exercent sur les forces civiles de police. Comme l'écrit Etienne Picard, « une trop étroite subordination exclurait toute séparation véritable dans la mesure où, par des ordres appropriés mais abusifs de ce point de vue, le pouvoir civil pourrait s'assimiler en quelque sorte la force militaire » ¹¹⁸¹.

L'article 66 du décret du 20 mai 1903 précise qu'« en plaçant la gendarmerie auprès des diverses autorités pour assurer l'exécution des lois et règlements émanés de l'administration publique, l'intention du gouvernement est que ces autorités (...) ne puissent, dans aucun cas, prétendre exercer un pouvoir exclusif sur cette troupe ni s'immiscer dans les détails intérieurs de son service ».

La Gendarmerie demeure soumise au principe d'obéissance hiérarchique tel que prévu par l'article 15 de la loi n° 72-1662 du 13 juillet 1972 ¹¹⁸², repris par l'article 8 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires ¹¹⁸³, qui dispose

¹¹⁷⁷ *Ibid*, p. 156.

¹¹⁷⁸ Rép. min. Quest. n° 8329, *J.O. Déb. Ass. nat.*, 8 décembre 1978, *B.O.M.I.*, 1979, p. 18.

¹¹⁷⁹ A ses articles 6, 7, 8, 9, 10 et 16.

¹¹⁸⁰ Notamment par l'article 3 de la loi du 21 octobre 1789, par l'article 8 du décret du 28 mai 1790, par l'article 22 de la loi des 26 juillet-3 août 1791, et par la loi du 14 septembre 1791. Cf. GIRARDET (R.), « Pouvoir civil et pouvoir militaire dans la France contemporaine », *R.F.S.P.*, n° 1, 1960, pp. 5-38 ; ROBERT (J.), « Libertés publiques et défense », *R.D.P.*, 1977, pp. 935-959.

¹¹⁸¹ PICARD (E.), « Forces de police : définitions et missions », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 201-1, n° 21. Notre auteur poursuit : « La séparation suppose une certaine indépendance ; mais celle-ci ne doit pas écarter toute subordination... C'est donc une autre procédure que celle de l'ordre qui parvient à combiner la séparation et la subordination : celle de la réquisition ».

que : « les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs ».

L'article 6 alinéa 3 de la loi de janvier 1995¹¹⁸⁴ avait limité l'intervention des préfets à l'égard de la Gendarmerie au respect des « *textes relatifs à la gendarmerie nationale* ». Cette formule laissait la question très floue¹¹⁸⁵.

Déclinant au niveau local l'article 3 du décret d'attribution du 15 mai 2002¹¹⁸⁶ qui a confié au ministre de l'Intérieur la responsabilité de l'emploi de la gendarmerie, la loi du 18 mars 2003 dite « loi sur la sécurité intérieure » semble venir préciser cette limite et, ce faisant, contrarier les principes anciens qui régissaient les rapports entre le préfet et la gendarmerie nationale, au bénéfice du premier. Elle prévoit en effet, sans détour, la mise à disposition des préfets de la gendarmerie *nationale* « en matière d'ordre et de police administrative ». Cette nouvelle loi innove considérablement en attribuant au préfet un pouvoir de direction de l'action des unités de la gendarmerie nationale dans ces matières.

La réquisition, « ordre écrit, répondant à certaines conditions légales de fond et de forme, mais qui, exclusif de toute relation hiérarchique, fixe seulement le but à atteindre tout en laissant aux exécutants le choix des moyens à mettre en œuvre »¹¹⁸⁷. Le décret du 20 mai 1903 relatif à la réquisition par les autorités civiles des forces de gendarmerie, précisé un mois plus tard par l'instruction du ministre de la guerre (cf. Code d'instruction criminelle)¹¹⁸⁸. Aux termes de l'article 3 de ce décret, la réquisition peut être adressée au commandant d'armes¹¹⁸⁹ par les préfets, sous-préfets, maires, procureurs, substituts, présidents de cours et tribunaux, juges d'instruction, juges de paix, commissaires de police... La réquisition doit être signée par l'autorité qui requiert et doit indiquer clairement le but à atteindre, le moyen à atteindre étant laissé à l'appréciation de l'autorité militaire.

Alors qu'en décidant du recours à la troupe pour réprimer les troubles les plus graves à l'ordre public, le préfet se dessaisissait *ipso facto* de la direction des opérations, des

¹¹⁸² J.O.L.D., 14 juillet 1972, p. 7430. Texte abrogé à compter du 1^{er} juillet 2005.

¹¹⁸³ J.O.L.D., 26 mars 2005, p. 5098.

¹¹⁸⁴ Précitée.

¹¹⁸⁵ Cf. WATIN-AUGOUARD (M.), « Le préfet et la Gendarmerie au regard de la nouvelle loi d'orientation et de programmation sur la sécurité », *Droit et Défense*, 1995 (2), pp. 52-57.

¹¹⁸⁶ « Pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale mentionnés au décret du 14 juillet 1991 susvisé. A cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent », Décret n° 2002-889, J.O.L.D., 16 mai 2002, p. 9245.

¹¹⁸⁷ PICARD (E.), *ibid.*, n° 22.

¹¹⁸⁸ Instruction du ministre de la guerre du 24 juin 1903.

¹¹⁸⁹ Officier le plus ancien de la garnison dans le grade le plus élevé.

évolutions vont lui permettre de conserver un certain contrôle sur le rétablissement de l'ordre. Ainsi, au début du XX^{ème} siècle, les prérogatives préfectorales sont renforcées par le gouvernement, qui entend bien que ses représentants locaux puissent jouer le rôle de relais effectifs. Le but sera d'altérer les effets du principe selon lequel une fois la définition des missions faite, l'autorité civile s'effaçait, les militaires disposant de la « liberté des moyens ».

La comparaison entre la circulaire interministérielle du 20 août 1907 et celle du 21 octobre 1927 montre une évolution sensible dans l'emprise que peut exercer le préfet sur les troupes : la première prévoit que : « la fixation des effectifs et de la nature des troupes à employer sont dans les attributions de l'autorité militaire » alors que la seconde transfère ce pouvoir au préfet¹¹⁹⁰. L'instruction de 1907 était parfaitement conforme au principe qui voulait que l'armée, une fois requise, disposât de la « *liberté des moyens* » qui précisait que : « *tant que dure l'effet de la réquisition, l'autorité militaire reste seule juge de son exécution* »¹¹⁹¹. Celle de 1927, bien au contraire, disposait que : « les pelotons de garde républicaine mobile ne reçoivent d'ordre que de l'autorité civile requérante pour ce qui concerne leur emploi au maintien de l'ordre ».

Cette emprise est allée croissant, comme en témoignent l'instruction du 15 janvier 1929, complétée par une circulaire du 22 janvier de la même année.

L'article 14 du décret du 20 mai 1903 prévoit que : « L'autorité requérante, en même temps que la réquisition doit adresser par écrit à l'autorité requise son appréciation sur les effectifs et la nature des troupes à employer. En outre, l'autorité requérante doit adresser à l'autorité requise une communication écrite, télégraphique ou verbale, lui faisant connaître ses appréciations personnelles sur les dispositions à prendre, notamment sur les points suivants : moment le plus favorable pour l'arrivée des troupes, points à occuper, mode d'accès de la troupe à ces points, conduite générale à tenir par la troupe à l'arrivée ».

Les préfets vont aller plus loin encore dans le contrôle des opérations par des abus de pouvoir consistant en la délivrance de réquisitions pour donner des ordres pendant toute la durée d'une manifestation, alors que la réquisition est d'ordinaire transmise aux militaires avant l'opération. On a pu estimer que « (c') est ainsi que l'autorité civile peut arriver à prendre, par réquisitions successives, et sans paraître s'immiscer dans les moyens d'action, la direction, mais aussi la responsabilité de la manœuvre »¹¹⁹². Ainsi, pour Patrick Bruneteaux, le préfet « devient le véritable organisateur des opérations de maintien de l'ordre dans sa circonscription »¹¹⁹³.

¹¹⁹⁰ « le préfet requiert les effectifs qui semblent devoir être nécessaires pour renforcer les polices locales ».

¹¹⁹¹ Termes repris dans deux instructions, en date des 23 janvier 1914 et 2 septembre 1919. Dans cette dernière, le ministre de la Guerre redit le privilège de l'armée de « *rester seule juge des moyens d'exécution* », in BRUNETEAUX (P.), *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996, 345 p., p. 295.

¹¹⁹² SANSOT (B), *La police dans les manifestations*, Paris, 1936, p. 38. Cité in BRUNETEAUX (P.), *op. cit.*, p. 123. A cela s'ajoute le bénéfice que tirent les préfets de l'importance accrue des commissaires, placés sous leur direction (cf. la circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets en date du 1^{er} février 1911).

L'article 3 du décret d'attribution du 15 mai 2002¹¹⁹⁴ a confié au ministre de l'Intérieur la responsabilité de l'emploi des forces de gendarmerie. L'article 2 de la loi relative à la sécurité intérieure¹¹⁹⁵ décline ce pouvoir au niveau départemental en prévoyant que le préfet peut avoir recours aux services de police et de gendarmerie nationale « en matière d'ordre public et de police administrative ». Ceci semble porter atteinte au principe de non ingérence des autorités administratives dans l'organisation de la gendarmerie nationale et à celui de l'obéissance hiérarchique, l'article 13 de la loi du 24 mars 2005¹¹⁹⁶ disposant que : « les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs ».

2 – L'autorité sur les administrations intervenant en matière d'ordre public

Cette autorité s'exerce aussi bien par des procédés de direction **(a)** que par des procédés de conciliation **(b)**.

a – l'autorité sur les administrations déconcentrées non spécialisées dans le maintien de l'ordre public

Depuis peu, et lorsque l'ordre public est concerné, le préfet peut aussi faire appel à des administrations déconcentrées qui échappent traditionnellement à son pouvoir de direction.

Le législateur de 1995 a prévu explicitement que le préfet « anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité »¹¹⁹⁷. Ceci s'est fait dans le but de « renforcer les pouvoirs du représentant de l'Etat, et, à Paris, du préfet de police, en leur donnant une compétence générale d'animation et de coordination en matière de prévention de la délinquance ainsi que la possibilité de fixer leurs missions dans le domaine de la sécurité à l'ensemble des services déconcentrés et forces dépendant de l'Etat et chargés de l'assurer »¹¹⁹⁸. Mais la loi ne visait que les personnels des douanes,

¹¹⁹³ BRUNETEAUX (P.), *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁹⁴ Décret n° 2002-889 *relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales* du 15 mai 2002, *J.O.L.D.*, 16 mai 2002, p. 9245.

¹¹⁹⁵ Article 2 : « ...sans préjudice des missions de la gendarmerie relevant de la défense nationale, (le préfet) fixe les missions autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire et coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'Etat en matière de sécurité intérieure. « Il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Les responsables locaux de ces services et unités lui rendent compte de l'exécution et des résultats des missions qui leur ont été fixées », Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, précitée.

¹¹⁹⁶ Loi précitée. Article reprenant l'article 15 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 *portant statut général des militaires*, elle-même précitée.

¹¹⁹⁷ Article 6 alinéa 2.

¹¹⁹⁸ « Rapport sur les orientations de la politique de sécurité », Annexe à la loi n° 95-73 du janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, *J.O.L.D.*, 24 janvier 1995, p. 1249.

auxquels le préfet pouvait faire appel, et qui devaient l'assister « dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration »¹¹⁹⁹.

Avec la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003, cette restriction disparaît, et le préfet se voit reconnaître la possibilité de solliciter le concours des agents du fisc, de la concurrence et de la répression des fraudes, des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, plus largement, des personnels chargés de la police de l'eau, de la chasse et de la pêche et à ceux qui assurent des responsabilités en matière de sécurité sanitaire. Sans même s'y référer explicitement, la loi semble ainsi institutionnaliser les groupes d'intervention régionaux constitués depuis mai 2002 pour assurer la bonne collaboration des services de l'Etat dans le cadre de la lutte contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine¹²⁰⁰. La loi ne remet pas pour autant les exceptions au pouvoir de direction du préfet en cause, mais elle les érode un peu, et il est assez probable que la conciliation des différents textes en cette matière conduise à quelques difficultés d'application.

La loi sur la sécurité intérieure¹²⁰¹ après avoir affirmé de façon plus ferme encore qu'en 1995 que le préfet « anime et coordonne la prévention de la délinquance et l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure »¹²⁰², précise que les responsables locaux des administrations concernées doivent rendre compte au préfet de l'exécution et des résultats de leurs missions. On pourrait être tenté de voir là, avec Monsieur Vincent Tchen, une déclinaison nouvelle du caractère interministériel de l'action préfectorale, consacré sommet de l'édifice normatif par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹²⁰³, mais ce serait sans doute faire erreur en négligeant une évolution normative antérieure. En effet, commentant cette loi, Monsieur Francis Chauvin a bien montré qu'au contraire, il s'agit d'une « projection à l'échelon départemental des nouvelles attributions confiées au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales par le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 ». Donc, loin de relever de l'interministérialité, cette évolution est le résultat logique du rattachement du préfet au ministère de l'Intérieur¹²⁰⁴.

En matière d'ordre public aussi la fonction préfectorale a évolué en laissant une place toujours plus grande à la conciliation, au détriment de l'exercice d'un pouvoir unilatéral.

¹¹⁹⁹ Article 6 alinéa 4.

¹²⁰⁰ Cf. TCHEN (V.), « La loi sur la sécurité intérieure : aspects de droit administratif », *D.A.*, juin 2003, pp. 10-19, p.12.

¹²⁰¹ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, précitée.

¹²⁰² Article 2.

¹²⁰³ *Ibid*, L'auteur affirme que « la loi ne fait que décliner la nature interministérielle de la fonction préfectorale que résume, depuis le 28 mars 2003 la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution : le préfet est le "représentant de chacun des membres du gouvernement (pour assumer) la charge des intérêts nationaux" », p. 12.

¹²⁰⁴ CHAUVIN (Fr.), « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 667-670.

b – les procédés de conciliation

Ces procédés sont utilisés en matière de prévention de la délinquance. Le rapport Bonnemaison de 1982 soutient que la prévention est de loin préférable à la répression, qui intervient tard, est onéreuse et est présentée comme inefficace. Il préconise une politique de prévention de la délinquance dont la mise en œuvre sera confiée à un conseil national, des conseils départementaux et des conseils communaux de prévention de la délinquance (C.C.P.D.). Le rôle des élus dans cet édifice est primordial : le C.C.P.D. est placé sous la présidence du maire qui, « *sans compétences nouvelles, en utilisant simplement sa légitimité d'élu, (...) reçoit la mission d'impulser* », ce qui n'a produit que des effets très relatifs¹²⁰⁵. Il est regrettable de constater que l'incapacité dans laquelle se sont trouvés les préfets de procéder à une véritable coordination des services compétents a très largement contribué à cet échec : Pour Monsieur Jean-Jacques Gleizal, « les administrations d'Etat, qui ont une organisation verticale et une culture corporatiste, ne peuvent s'engager dans des politiques nouvelles comme celle de la prévention de la délinquance que si elles y sont conduites par un coordonnateur qui leur fixe des objectifs communs »¹²⁰⁶.

Une circulaire du 23 décembre 1992 du Secrétaire d'Etat à la Ville confirmait le retour du préfet en relançant l'action des conseils départementaux de prévention de la délinquance et intégrait la prévention de la délinquance dans la politique « phare » du moment, dite « politique de la Ville » en demandant à ce que la politique de prévention de la délinquance figure dans les contrats de ville. L'année suivante, dans le cadre de la politique de « sécurité publique », la conciliation avec les collectivités territoriales été reléguée au second plan, le ministre de l'Intérieur préconisant dans une circulaire du 9 septembre 1993 l'adoption de « *plans départementaux de sécurité* ».¹²⁰⁷ Ces documents ne devaient rien à la politique contractuelle mais étaient des actes unilatéraux qui permettaient à l'Etat d'afficher les objectifs qu'elle entendait poursuivre en cette matière. Pour autant, le préfet n'était pas l'auteur de cet acte qui était élaboré d'un commun accord par le Procureur de la République et lui-même¹²⁰⁸.

¹²⁰⁵ GLEIZAL (J.-J.), « Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention », *op. cit.*, p. 118. L'auteur estime que : « *les C.C.P.D. ont généralement mal fonctionné, les maires ont souvent été réticents pour s'engager dans des politiques de prévention de la délinquance et les administrations de l'Etat ne sont pas arrivées à s'intégrer dans les conseils communaux* », p. 118.

¹²⁰⁶ *Ibid.*

¹²⁰⁷ On lit dans cette circulaire : « *Le département est le niveau optimal pour formaliser les actions à conduire afin de répondre aux préoccupations gouvernementales au plus près des réalités locales. Il servira de cadre à l'affirmation d'une politique volontariste fondée sur l'amélioration de la sécurité. Le plan départemental n'est pas un document contractuel négocié entre partenaires. C'est un acte public fixant des responsabilités dans son exécution et des objectifs raisonnables, donc possibles à atteindre* ».

¹²⁰⁸ Le ministre de l'Intérieur a dû rappeler aux préfets la nécessité dans laquelle ils se trouvaient de mettre en œuvre ces plans, ayant constaté « *un manque de conviction et de dynamisme dans la mise en œuvre des plans départementaux de sécurité qui constituent un outil tout à fait important pour une meilleure utilisation des forces de police* » (INCIYAN (E.), « Monsieur Pasquance tance les préfets pour les retards pris en matière de sécurité », *Le Monde*, 12 février 1994.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité a confié au préfet « la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité » et précisé qu'il devra « associer le maire » à cette œuvre¹²⁰⁹.

L'article 1^{er} de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne¹²¹⁰ modifiant l'article 1^{er} de la loi du 21 janvier 1995 prévoit que si la sécurité, « droit fondamental », est, à ce titre, « un devoir pour l'Etat, qui veille, sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté », il n'en demeure pas moins que dans cette œuvre, « l'Etat associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunales, qui participent également à la politique de sécurité ». L'article 2 de cette même loi modifie, quant à lui, l'article L. 2215-2 du Code général des collectivités territoriales¹²¹¹ qui prévoit désormais l'association étroite du maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité : « *Les modalités de l'association et de l'information du maire mentionnées au précédent alinéa peuvent être définies par des conventions que le maire signe avec l'Etat* ». Cet article, réclamé et élaboré par le Sénat, vaut reconnaissance officielle des « *contrats locaux de sécurité* ».

Un décret du 17 juillet 2002¹²¹² a créé dans chaque département une conférence départementale de sécurité qui se substitue à la conférence départementale d'action publique. Placée sous la présidence conjointe du préfet et du procureur de la République, cette instance est notamment chargée de l'animation de la lutte contre les trafics et l'économie souterraine. Elle choisit les cibles et les conditions d'engagement des différents services de police et fait appel, le cas échéant, aux groupes d'intervention rapide (G.I.R.).

Alors qu'un décret du 1^{er} avril 1992¹²¹³ avait créé un conseil départemental de prévention de la délinquance, le titre II du décret du 17 juillet 2002 précité lui substitue un conseil départemental de prévention, qui a pour mission, d'une part, d'analyser chaque année le rapport sur l'état de la délinquance établi par la conférence départementale de sécurité, et de dresser un bilan de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et, d'autre part, de faire toutes propositions utiles aux autorités compétentes, au premier rang desquelles figure le préfet.

¹²⁰⁹ Article 7.

¹²¹⁰ Loi n° 2001-1062, *J.O.L.D.*, 16 novembre 2001, p. 18215.

¹²¹¹ Qui devient : « *Sous réserve des dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le représentant de l'Etat dans le département associe le maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et l'informe régulièrement des résultats obtenus* ».

¹²¹² Décret n° 2002-999, *J.O.L.D.*, 18 juillet 2002, p. 12256. Sa composition est précisée par une circulaire du même jour (*J.O.L.D.*, 18 juillet, p. 12260).

¹²¹³ Décret n° 92-343, *J.O.L.D.*, 2 avril 1992, p. 4735.

Section 2 – Le préfet, protecteur de l'ordre public de nécessité

S'il est une qualité incontestable du préfet, c'est celle d'homme de la crise, de la circonstance particulière. S'il voit, comme d'autres autorités de police, ses pouvoirs accrus en période de circonstances exceptionnelles et de crise (§ 1^{er}), il est même advenu que les exigences supérieures de l'ordre public aient justifié qu'on lui confie des pouvoirs très particuliers (§ 2).

§ 1ER - LES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

Il nous faut distinguer entre le régime des circonstances exceptionnelles (A) et les régimes législatifs de l'état de siège et de l'état d'urgence (B).

A – Les régimes de crise

1 – Le régime des circonstances exceptionnelles

On doit ce régime à la grande sagesse et au puissant pragmatisme des juridictions administratives. La théorie des circonstances exceptionnelles n'est pas une simple application de l'idée générale d'état de nécessité. Elle trouve son fondement dans les pouvoirs généraux des autorités administratives, qui ont pour obligation d'assurer l'ordre public et le fonctionnement régulier des services publics. C'est lorsque cette obligation se trouve entravée par le respect de la légalité que l'autorité administrative peut suspendre l'application de celle-ci.

Dès avant 1914, la jurisprudence prenait en considération l'urgence dans laquelle se trouvait l'autorité de police pour adoucir les exigences du principe de légalité. La Première Guerre Mondiale a permis de pousser plus loin les conséquences de cette attitude. A été reconnue de manière éclatante¹²¹⁴ l'existence d'une légalité spéciale en temps de guerre et sa prééminence sur la légalité tout court.

Le Conseil d'Etat, afin de limiter les effets de cette « porte ouverte à la suppression de toute légalité »¹²¹⁵ exige la réunion de conditions précises¹²¹⁶. Il a ainsi jugé dans l'arrêt *Cotte*, rendu le 31 octobre 1924, que la destruction de panneaux publicitaires avait été régulière, alors qu'en période normale, elle aurait été constitutive d'une voie de fait¹²¹⁷. En période extraordinaire, la jurisprudence a permis au préfet d'exercer des

¹²¹⁴ Cons. d'Et., 28 juin 1918, *Heyriès*, *Rec. Leb.*, p. 651.

¹²¹⁵ LETOURNEUR, concl. sur Cons. d'Et., 16 avril 1948, *Rec. Leb.*, p. 161.

¹²¹⁶ la survenance brutale d'événements graves et imprévus (ce qui distingue les circonstances exceptionnelles de la simple urgence), l'impossibilité pour l'autorité administrative d'agir légalement, la persistance des circonstances exceptionnelles à la date de l'acte litigieux et le caractère d'intérêt général de l'action effectuée, qui n'est admissible que « *pour pourvoir aux nécessités du moment* ».

¹²¹⁷ *R.D.P.*, 1924, p. 597, concl. RIVET.

compétences appartenant à d'autres autorités, notamment aux autorités militaires¹²¹⁸, de déléguer ses compétences irrégulièrement, de s'affranchir du respect de certaines règles¹²¹⁹.

Des textes sont venus modifier les pouvoirs préfectoraux en situation de crise : les textes prévoyant l'état de siège, mais surtout ceux prévoyant l'état d'urgence.

2 – Les régimes législatifs de l'état de siège et de l'état d'urgence

Les régimes législatifs de l'état de siège et de l'état d'urgence produisent sur les pouvoirs préfectoraux des effets contraires : alors que le premier dessaisit le préfet (1), le second renforce considérablement son rôle (2).

a – En période d'état de siège

Face à des situations extrêmes, il se peut que le préfet soit dessaisi au profit des autorités militaires. Trois situations peuvent entraîner un tel dessaisissement : l'état de siège politique, la mise en œuvre de la défense opérationnelle du territoire, l'existence d'une menace sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense.

L'état de siège politique¹²²⁰ a fait l'objet d'une définition législative donnée par la loi du 9 août 1849¹²²¹ modifiée par celle du 3 avril 1878¹²²².

La première de ces lois est toute imprégnée du souvenir des journées sanglantes de juin. L'état de siège peut être déclaré, dans la rédaction originelle, « en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure », mais cette formulation très lâche a été abandonnée en 1878, le législateur restreignant le domaine de l'état de siège aux seules situations de « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ». Aux termes de l'article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958, « l'état de siège est décrété en Conseil des ministres » et prorogé au-delà de douze jours par autorisation donnée par le Parlement. Les effets d'une telle déclaration sur le préfet sont les suivants :

L'article 7 de la loi de 1849 dispose qu'« aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile est revêtue pour le maintien de l'ordre et la police passent tout entiers à l'autorité militaire ». Cette formule redondante implique que le préfet, autorité de police administrative générale et spéciale, perd ses pouvoirs en cette matière au profit du

¹²¹⁸ Cons. d'Et., 22 septembre 1944, *Debaere*, *Rec. Leb.*, p. 397 : exercice par le préfet de compétences reconnues d'ordinaire aux autorités militaires, en matière de police des cabarets.

¹²¹⁹ Cf. MATHIOT (A.), « La théorie des circonstances exceptionnelles », *Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, pp. 413 et ss.

¹²²⁰ Cf., notamment, BARTHELEMY (J.), « Notes sur le droit public en temps de guerre », *R.D.P.*, 1915, pp. 134 et ss., ainsi que trois thèses : REINACH (T.), Paris, 1885, VELUT (F.), Paris, 1910, ROMAIN (P.), Toulouse, 1916 (non lues par l'auteur).

¹²²¹ *Rec. Duvergier*, p. 268.

¹²²² *Recueil Duvergier*, p. 113.

commandant militaire. Le même article, dans ses dispositions finales, précise cependant que « l'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie ».

La mise en œuvre de la défense opérationnelle du territoire : dans les zones où se développent les opérations militaires, le Gouvernement peut confier au commandant militaire désigné à cet effet la responsabilité de l'ordre public et la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense¹²²³.

Enfin, l'existence d'une menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, un décret pris en Conseil des ministres peut charger le commandant militaire de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civiles et militaires¹²²⁴.

En vertu de l'article 1^{er} du décret-loi du 18 novembre 1939, le préfet dispose d'une prérogative lui permettant d'éloigner des lieux où ils résident pendant la durée de l'état de siège, des individus dangereux pour la défense nationale. Il peut astreindre tout individu estimé dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique à résider dans un centre désigné par le ministre de la défense nationale et de la Guerre et par le ministre de l'Intérieur. Aucun texte ne l'oblige à motiver son arrêté¹²²⁵.

Si le décret du 18 novembre 1939, la loi du 3 septembre 1940¹²²⁶ et celle du 15 octobre 1941¹²²⁷ ont donné aux préfets ce droit d'assignation à résidence, ces textes ont précisé que cet internement ne pourrait avoir lieu que dans un centre spécialement désigné par les ministres de la guerre et de l'Intérieur¹²²⁸. Cette législation de l'Etat français a été abrogée par l'ordonnance du 31 mars 1945 relative au rétablissement de la légalité républicaine¹²²⁹.

b – En période d'état d'urgence

Le régime de l'état d'urgence a été prévu pendant les événements d'Algérie par la loi du 3

¹²²³ Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 *portant organisation générale de la défense*, précitée, article 17, 6^{ème} alinéa ; Décret n° 73-236 du 1^{er} mars 1973 *relatif aux secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense*, *J.O.L.D.*, 7 mars 1973, p. 2509, article 3, 4^{ème} alinéa.

¹²²⁴ Ordonnance du 7 janvier 1959 précitée, article 17, 7^{ème} alinéa, Décret n° 73-236 du 1^{er} mars 1973, précité, article 5.

¹²²⁵ Cons. d'Et., 16 mai 1941, *Dame Koch, dite Coche*, *Rec. Leb.*, p. 84 ; Cons. d'Et., 27 février 1942, *Sieur Monossohn*, *Rec. Leb.*, p. 66 ; Cons. d'Et., 19 février 1947, *Sieur Bosquain*, *Rec. Leb.*, p. 63.

¹²²⁶ *J.O.L.D.*, 4 septembre 1940, p. 4810.

¹²²⁷ *J.O.L.D.*, 5 novembre 1941, p. 4790.

¹²²⁸ C.A. Orléans, 3 juillet 1945, *Clouzeau c. Morane et Martin-Sané*, *G.P.* 1945. 2, p. 147 Note P. de F.R. sous les arrêts Cons. d'Et., 27 février 1948, *Frocaïn*, et Cons. d'Et., 21 janvier 1949, *Journier*, *S.*, jurisprudence, mars 1950, pp. 25 à 29.

¹²²⁹ Ordonnance n° 45-532.

avril 1955¹²³⁰ modifiée par celle du 7 août de la même année¹²³¹ et par l'ordonnance du 15 avril 1960¹²³². L'état d'urgence, destiné à faire face à une situation de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou à « des événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique », est, comme l'état de siège, proclamé en Conseil des ministres et prorogé par le Parlement au bout de douze jours.

On ne peut être plus imprécis que cet article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955. Le but du gouvernement d'Edgar Faure était de « créer un dispositif juridique qui, tout en laissant aux autorités civiles l'exercice des pouvoirs traditionnels, renforce et concentre ceux-ci de façon à les rendre plus adaptés à des événements ayant un caractère de calamité publique, susceptibles de mettre en danger l'ordre public ou de porter atteinte à la souveraineté nationale »¹²³³.

Le préfet dont le département se trouve, en tout ou partie, dans une circonscription prévue à l'article 2 de la loi, voit ses compétences étendues pendant l'état d'urgence de trois manières :

1 – le préfet reçoit le pouvoir « d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et heures fixés par arrêté ». Certes, le préfet ou le maire peuvent, en application de leurs pouvoirs de police ordinaires, réglementer la circulation des personnes et des véhicules, et cela jusqu'à l'interdiction temporaire de circuler, mais le Conseil d'Etat, de jurisprudence constante, a considéré qu'une interdiction générale et permanente est illégale. Pendant l'état d'urgence, il en va donc autrement pour le préfet.

2- le préfet « peut instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé »¹²³⁴. Il ne s'agit pas là de l'extension d'une prérogative de droit commun, mais d'une compétence exceptionnelle, puisqu'elle permet de porter atteinte à deux libertés considérées comme hors d'atteinte du pouvoir de police : la liberté et l'inviolabilité du domicile, et le droit de propriété. L'examen des arrêtés pris sur le fondement de cette compétence exceptionnelle montre que l'autorité administrative lui donne une très large extension ;

3 – le préfet peut enfin « interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics »¹²³⁵. Cette interdiction de séjour est une mesure de police exceptionnelle, inconnue du droit commun. Aucune disposition de la loi du 3 avril 1955 ou d'un règlement

¹²³⁰ Loi n° 55-385 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, J.O.L.D., 7 avril 1955, p. 3479.

¹²³¹ Loi n° 55-1080 relative à la prolongation de l'état d'urgence en Algérie, J.O.L.D., 14 août 1955, p. 8170.

¹²³² Ordonnance n° 60-372, J.O.L.D., 17 avril 1960, p. 3584.

¹²³³ Communiqué gouvernemental du 19 mars 1955. Quelques jours plus tard, M. Bourghès-Maunoury, ministre de l'Intérieur, déclarait, au sujet de l'état de siège : « Il y a un inconvénient qui est très important à mes yeux, c'est que l'état de siège, qu'on le veuille ou non, transfère le pouvoir à l'autorité militaire. Je crois qu'en l'état actuel des choses, il vaut mieux que les civils gardent la direction des affaires publiques en Algérie », J.O., Débats, A.N., 1^{ère} séance du 31 mars 1955, p. 2166.

¹²³⁴ Article 5-2.

ne faisait obligation au préfet de motiver les mesures d'interdiction de séjour qu'il prononçait ainsi¹²³⁶. Un tel pouvoir a été reconnu aux préfets sur tout le territoire où l'état d'urgence a été proclamé¹²³⁷. Monsieur Roland Drago, dans son étude « l'état d'urgence et les libertés publiques » parue dès 1955 dans la Revue du droit public, a estimé qu'« il importe de souligner la gravité d'une telle mesure qui porte atteinte à la liberté individuelle sans comporter de garanties sérieuses en contrepartie. Toute personne qui sera, au vu d'un rapport de police ou de toute autre manière, soupçonnée "d'entraver l'action des pouvoirs publics" pourra subir cette peine incompatible avec les principes les plus élémentaires du régime démocratique »¹²³⁸. Cela était d'autant plus inquiétant que le Conseil d'Etat n'a pendant longtemps exercé qu'un contrôle très restreint sur les décisions prises par les autorités administratives pendant l'état d'urgence. Ce n'est que tardivement, et concernant l'application de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, que le Conseil d'Etat a étendu son contrôle des mesures de police prises en application de cette législation.

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permet aussi la mise en œuvre d'un « état d'urgence aggravé »¹²³⁹ qui va permettre au préfet d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit et de « prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature ainsi que celui des émissions radiophoniques, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales ».

B- Les pouvoirs préfectoraux très exceptionnels

Au nombre des pouvoirs préfectoraux pouvant apparaître particuliers se trouvent la réquisition (1), et le refus de concours de la force publique pour faire exécuter une décision d'expulsion.

1 – La réquisition.

C'est les exigences de l'ordre public combinées avec celles de l'urgence qui justifient les

¹²³⁵ Article 5-3.

¹²³⁶ Cons. d'Et. (Ass), 16 décembre 1955, *Dame Bourokba*, et note DRAGO (R.), S., 1956, pp. 393-397 : « *Considérant, enfin, qu'aucune disposition de la loi du 3 avril 1955 ou d'un règlement ne fait obligation au préfet de motiver les mesures d'interdiction de séjour qu'il prononce...* », p. 392.

¹²³⁷ Et pas seulement sur les zones où l'état d'urgence est appliqué, comme le prévoyait un amendement de M. Bendjelloul, rejeté (p. 2195). Cf. Cons. d'Et. (Ass), 16 décembre 1955, *Dame Bourokba*, note DRAGO (R.), S., 1956, précitée. L'annotateur écrit : « *L'état d'urgence est déclaré par la loi sur un territoire et cette déclaration comporte certaines conséquences (article 1^{er} et 2, al. 1^{er}). Mais par décret, le gouvernement l'appliquera dans certaines zones de ce territoire (article 2 al. 2), cette application permettant des mesures plus rigoureuses à l'intérieur des zones ainsi délimitées. Or, le pouvoir accordé au préfet par l'article 5-3° s'applique à tout le territoire où l'état d'urgence a été déclaré. Le texte est net puisqu'il est question de "déclaration d'état d'urgence" ».*

¹²³⁸ DRAGO (R.), « L'état d'urgence et les libertés publiques », *R.D.P.*, 1955, pp. 670-705.

¹²³⁹ L'expression est de Roland DRAGO, *op.cit.*, p. 686.

pouvoirs de réquisition du préfet. Plusieurs textes ont prévu au profit du préfet un pouvoir de réquisition.

Le préfet pouvait agir par délégation en application des articles 4 et 7 de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires ¹²⁴⁰ ou de l'article 7 du décret d'administration publique du 26 mars 1962 concernant les réquisitions civiles ¹²⁴¹.

Il pouvait aussi agir en vertu de pouvoirs propres, comme le prévoyaient par exemple l'article 10 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile ¹²⁴² ou l'article 52 de la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions ¹²⁴³.

Considérant que la multiplicité des textes régissant cette matière ¹²⁴⁴ n'était pas de nature à faciliter l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de réquisition alors que ce pouvoir est parfois nécessaire, et après la catastrophe du pétrolier « Prestige », le ministère de l'Intérieur a estimé que le préfet, qui est seul habilité à prendre des mesures adéquates lorsque le trouble occasionné à l'ordre public excède le territoire d'une commune, ne pouvait fonder des réquisitions sur le pouvoir de police administrative générale. Le Gouvernement a aussi souhaité procéder à une simplification de ce droit mais, faute de temps, la refonte ardemment espérée n'a pu être faite, et la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure ¹²⁴⁵ a, plutôt que de simplifier l'état du droit, rajouté une disposition supplémentaire, insérée dans le Code général des collectivités territoriales.

Le nouveau pouvoir de réquisition est reconnu au préfet « en cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont (il) dispose (...) ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police » ¹²⁴⁶. Le préfet peut, lorsque ces conditions sont réunies, « par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin » ¹²⁴⁷.

¹²⁴⁰ J.O.L.D., 6 juillet 1877, p. 5053.

¹²⁴¹ J.O.L.D., 4 avril 1962, p. 3542.

¹²⁴² Loi n° 87-565 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, J.O.L.D., 23 juillet 1987, p. 8199.

¹²⁴³ Loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, J.O.L.D., 31 juillet 1998, p. 11679.

¹²⁴⁴ Ces textes ont souvent un objet très limité et assortissent l'exercice du pouvoir de réquisition de conditions particulières différentes.

¹²⁴⁵ Loi n° 2003-239, J.O.L.D., 20 mars, p. 4671.

¹²⁴⁶ Article 3 de la loi, devenu article L. 2215-4 du Code général des collectivités territoriales. Le ministre de l'Intérieur a, lors des débats, évoqué les crises sanitaires, en prenant l'exemple des nuisances liées à des *rave-party* (J.O. Déb. Ass. nat., compte rendu, 16 et 17 janvier 2003).

Force est de constater que la possibilité reconnue au préfet de prescrire « toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin » est définie de façon assez lâche, mais le juge constitutionnel, saisi de la constitutionnalité de cette formule, a jugé le 13 mars 2003 que « le législateur n'est pas resté en deçà de sa compétence »¹²⁴⁸. Plus que cela, il ressort de la décision du Conseil constitutionnel que « le pouvoir de réquisition est au nombre de ceux que le préfet possède de plein droit en cas d'urgence en tant qu'autorité de police administrative générale dans le département et que l'intervention du législateur n'était dès lors pas nécessaire pour le fonder en droit »¹²⁴⁹. L'amendement par lequel le gouvernement a proposé à la représentation nationale cette disposition a été très violemment brocardé par des parlementaires dont il n'est pas certain qu'ils connaissaient l'état du droit. On a même entendu dire que « le gouvernement s'apprête à accorder un pouvoir exorbitant au préfet, qui devient une sorte de super-flic... Ne s'agirait-il pas d'une sorte d'article 16 de la Constitution déguisé ?... Le gouvernement donne aux préfets des pouvoirs qui ne leur ont pas été attribués par la légitimité démocratique »¹²⁵⁰. Cette outrage verbale est à apprécier à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel pour qui la loi n'a pas innové en prévoyant d'accorder au préfet un tel pouvoir de réquisition, mais n'a fait que confirmer « les pouvoirs de police administrative appartenant déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence »¹²⁵¹. Si aucun texte n'avait prévu expressément un pouvoir de réquisition au bénéfice du préfet ni que le préfet est chargé de « prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin », ces pouvoirs lui appartenaient déjà en vertu des nécessités de l'ordre public général¹²⁵².

Il peut être surprenant de constater que le nouvel article L. 2215-1 4° du Code général des collectivités territoriales précise que ce pouvoir reconnu au préfet s'exercera éventuellement « pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles ou une seule d'entre elles ». Monsieur Dominique Maillard Desgrées du Loû propose une lecture stimulante de cette disposition lorsqu'il montre qu'elle « n'implique pas que le préfet se substituera au maire de la commune concernée pour exercer la police générale municipale, mais plutôt qu'un problème d'ordre public général étatique, justifiant l'intervention d'une autorité locale de police générale de l'Etat, peut très bien ne se poser que dans une seule commune »¹²⁵³.

¹²⁴⁷ *Ibid.*

¹²⁴⁸ Cons. const., 13 mars 2003, déc. n° 2003-467 DC, *J.O.R.F.*, 19 mars, p. 4789.

¹²⁴⁹ Alors que le ministre de l'Intérieur prétendait vouloir « *donner un fondement juridique solide au pouvoir de réquisition du préfet* », MAILLARD DESGREES du LOÛ (D.), « L'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale », *J.C.P. A*, n° 21, 19 mai 2003, n° 1475, pp. 649-654 ; p. 649.

¹²⁵⁰ Noël Mamère, cité par MAILLARD DESGREES du LOÛ (D.), *op. cit.*, p. 650.

¹²⁵¹ Décision précitée.

¹²⁵² Mais il est remarquable que cela ait été perdu de vue.

La mise en œuvre de ce pouvoir est moins contraignante que celle d'autres réquisitions prévues par des textes antérieurs. Aux termes des deux premiers alinéas du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités locales, la réquisition doit être écrite et motivée¹²⁵⁴.

La loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003¹²⁵⁵ prévoit que l'arrêté préfectoral devra préciser la nature des prestations à fournir, la durée de la réquisition et ses modalités d'application. Le représentant de l'Etat pourra ainsi ordonner l'exécution d'office des mesures prescrites en se fondant sur l'urgence. Il pourra aussi demander au président du tribunal administratif de prononcer à l'encontre de la personne requise qui s'abstiendrait volontairement de remplir ses obligations une astreinte. Le juge des référés agira dans ce cas là dans les conditions du droit commun prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du Code de justice administrative. Le Conseil constitutionnel ayant jugé qu'une telle mesure ne constitue pas une peine n'a pas considéré l'érection du refus d'exécution d'une réquisition en délit comme une atteinte au principe du non cumul des peines¹²⁵⁶. Le Conseil d'Etat a précisé dans une ordonnance rendue dans le cadre du référé-liberté que le préfet pouvait sur ce fondement « *requérir les agents en grève d'un établissement de santé, même privé, dans le but d'assurer le maintien d'un effectif suffisant pour garantir la sécurité des patients et la continuité des soins* »¹²⁵⁷.

Monsieur Maillard-Desgrées du Lou fait remarquer que le législateur a prévu la possibilité pour le préfet de requérir « *tout bien ou service* » et que « *c'est à dessein que le mot de « service » n'a pas été précisé par la loi, car c'est par rapport à l'ordre public que le préfet se détermine pour faire usage de son droit de réquisition et non par rapport à une nature de service dont le concours lui est nécessaire, ou à la condition juridique de la personne qui assure le service* »¹²⁵⁸.

Mais la Haute-juridiction administrative a, dans ce même arrêt, précisé que le préfet qui a entendu requérir l'ensemble des sages-femmes d'un services d'obstétrique d'une clinique « *en vue de permettre la poursuite d'une activité complète d'accouchement* » dans les conditions existantes avant le mouvement de grève a entâché son arrêté d'une illégalité manifeste qui « *porte une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue*

¹²⁵³ *Op. cit.*, p. 651. L'auteur ne nie pas cependant que des difficultés pourront se faire jour lorsque ce pouvoir entrera en conflit avec le pouvoir de police générale municipale du maire.

¹²⁵⁴ Ce qui était déjà prévu par la loi du 11 juillet 1979 (précitée). Cela étant, l'urgence absolue peut permettre au préfet de s'exonérer de cette obligation de motivation, et sans doute même de celle de rédiger une réquisition écrite.

¹²⁵⁵ Précitée.

¹²⁵⁶ *Ibid.*

¹²⁵⁷ Cons. d'Et., 9 décembre 2003, *Aguillon et autres*, n° 262186, note MOREAU (J.), in *J.C.P. A*, 2004, n° 5, pp. 118-119 ; « L'usage du pouvoir préfectoral de réquisition à l'encontre de grévistes non liés au service public », note MAILLARD DESGREES DU LOU (D.), *J.C.P. A*, 2004, n° 7, pp. 194-196.

¹²⁵⁸ MAILLARD DESGREES DU LOU (D.), note préc., p. 195.

le droit de grève »¹²⁵⁹ .

2 – Les empiètements sur les prérogatives du Troisième pouvoir.

De façon très remarquable, le préfet a été appelé à siéger dans les commissions chargées de réprimer les opposants au coup d'Etat du 2 décembre **(a)**. Il s'est vu confier le soin d'élever les conflits de juridictions **(b)** et la possibilité de refuser le concours de la force publique à l'exécution d'une décision prise par le juge **(c)**, pouvoirs qu'il conserve aujourd'hui.

a - La participation des préfets à la répression des événements insurrectionnels qui ont suivi le coup d'Etat du 2 décembre.

Les préfets se sont vu reconnaître la possibilité de faire mettre sur-le-champ en liberté, et quel que soit l'état de l'instruction commencée à leur égard, tous les individus prévenus d'avoir pris part aux mouvements insurrectionnels ayant suivi le 2 décembre, lorsqu'ils jugeront que ces individus ont seulement été égarés, et peuvent être relâchés sans danger pour la sécurité publique.

Dans une circulaire adressée aux préfets le 29 janvier 1852, le ministre de l'Intérieur porte à leur connaissance le désir de clémence qui anime le prince président au sujet de ceux qui, parmi les insurgés, n'ont fait que suivre les meneurs et dont l'absence nuit à leur famille¹²⁶⁰ : « Une telle situation, écrit le ministre, a ému le prince-président, et, en conséquence, il me charge de vous transmettre les pouvoirs nécessaires pour faire sortir immédiatement des prisons et rendre à leurs familles, quel que soit par ailleurs l'état de l'instruction commencée à leur égard, tous ceux des détenus que vous jugerez n'avoir été qu'égarés, et dont la mise en liberté ne peut offrir de danger à la société ». *Le ministre justifie l'octroi aux préfets de ce pouvoir exorbitant par* « le caractère de leur fonction, qui les rapproche des sources les plus naturelles d'information »¹²⁶¹ .

Les préfets ont aussi été appelés à siéger dans les « commissions mixtes » chargées de juger les individus prévenus d'avoir pris part à ces mouvements insurrectionnels et qui n'auraient pas été libérés par eux. Ces commissions, composées du préfet, d'un militaire de haut rang et d'un représentant du Parquet¹²⁶², siégeaient à l'hôtel de la préfecture et, au terme d'une procédure très légère, pouvaient décider de sanctions graves¹²⁶³ .

La participation du préfet à cet organe juridictionnel d'exception est remarquable.

¹²⁵⁹ Cf. CASSIA (P.), « Le droit de réquisition des préfets », *Adm.*, n° 201, mars 2004, pp. 15-17.

¹²⁶⁰ « Vous savez, monsieur le préfet, que s'il existe parmi les insurgés de décembre de ces hommes pervers et dangereux dont il importe de débarrasser le pays, les autres, pour la plupart, sont de malheureux ouvriers ou habitants des campagnes, qui n'ont été entraînés à la révolte que par faiblesse ou ignorance. N'est-il pas affligeant de penser que de pauvres gens égarés, qui n'ont été que des instruments entre les mains des véritables coupables, soient livrés, comme ces derniers, aux rigueurs d'une détention si prolongée, et que tant de familles privées de leurs soutiens gémissent dans la misère et dans les larmes ? », *D.*, 1852, J.G., 3^{ème} partie, pp. 23-24.

¹²⁶¹ *Ibid.*, p. 24.

Il est à noter qu'une ordonnance du 4 octobre 1944¹²⁶⁴, sans prévoir la participation du préfet à un organe juridictionnel, permettait aux représentants locaux de l'Etat de prendre des mesures d'éloignement ou d'internement. Elle a été utilisée dans le cadre de la politique d'épuration.

b – L'élévation du conflit

Le préfet, comme l'intendant avant lui, s'est vu reconnaître le pouvoir d'élever les conflits de juridictions.

La loi des 7-14 octobre 1790 reconnaît cette faculté à l'autorité royale. Ce sont les articles 3 et 4 d'un arrêté du 13 brumaire an X qui confèrent au préfet, d'une manière qui, pour être implicite n'en est pas pour autant ambiguë, le droit d'élever les conflits. La procédure en est précisée par l'ordonnance du 1^{er} juin 1828, et ceci afin d'en limiter les abus, et notamment ceux tenant à la matière électorale.

Cormenin, dans son rapport à la commission chargée de la rédaction de ce dernier texte, présente l'état de la question : « *On a proposé d'écarter l'intervention des préfets, personnages peu diserts dans les matières de droit, et peu agréables à la magistrature. Dans ce système, les procureurs généraux, qui sont aussi les agents immédiats du gouvernement, élèveraient le conflit. On peut objecter que les procureurs du Roi, bien qu'ils soient amovibles et agents du gouvernement, ne sont pas, à proprement parler, des administrateurs, mais des magistrats ; qu'ils ne sont pas astreints, comme les préfets, purs agents d'exécution, à une obéissance passive ; qu'ils ont plus de libre-arbitre ; que leur intervention pourrait devenir, par sa fréquence, incommode à la magistrature, ou, par sa rareté, inefficace pour l'administration ; qu'il n'existerait aucun recours contre leur refus d'élever le conflit, comme il en existe contre le refus des préfets ; que, si le conflit est un moyen réservé à l'administration pour la défense de ses attributions, il faut qu'il soit exercé par un agent spécial de l'administration ; que, si les préfets ignorent trop les règles du droit civil, les procureurs ignorent trop aussi les nécessités et les attributions de l'autorité administrative* »¹²⁶⁵.

Cette ordonnance sera critiquée violemment par certains éléments de la doctrine, qui voyaient là une atteinte à la Charte. Henrion de Pansey estimait qu'il s'agissait là d'une

¹²⁶² Ces commissions sont composées « au chef lieu d'une division militaire du commandant de la division, du préfet et du procureur général ou du procureur de la République, au chef lieu de la Cour d'appel qui n'était pas chef-lieu d'une division militaire, du préfet, du commandant militaire du département et du procureur général, et dans tous les autres départements du préfet, du commandant militaire et du procureur de la République du chef-lieu », Circulaire des Ministres de la Justice, de la guerre et de l'intérieur aux procureurs généraux le 3 février 1852, *D.*, 1852, J.-G., p. 24.

¹²⁶³ « Les mesures qui pourront être appliquées suivant le degré de culpabilité, les antécédents politiques et privés, la position de famille des inculpés sont les suivantes : le renvoi devant les conseils de guerre, la transportation à Cayenne, la transportation en Algérie, (...) l'expulsion de France, l'éloignement momentané du territoire, l'internement, c'est-à-dire l'obligation de résider dans une localité déterminée, le renvoi en police correctionnelle, la mise sous la surveillance du ministère de la police générale, la mise en liberté », (*ibid.*).

¹²⁶⁴ Ordonnance relative à l'internement administratif, l'éloignement, la résidence forcée, *J.O.L.D.*, 5 octobre 1944, p. 877.

usurpation du Conseil d'Etat impérial et s'esclamaient : « *Tel est l'effet presque magique de ce mot conflit que sitôt qu'il plaît au préfet de le prononcer, toutes les cours de justice sont paralysées* »¹²⁶⁶

c – Le refus du concours de la force publique

C'est légalement qu'un préfet peut refuser d'accorder le concours de la force publique à l'exécution d'une décision d'expulsion prononcée par le juge judiciaire en invoquant le risque de trouble à l'ordre public que l'exécution de cette décision ferait peser. Le Conseil constitutionnel a jugé que, ce faisant, et dès lors que cela était justifié par « des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public », ce refus de prêter son concours à l'exécution d'un jugement ne porte pas atteinte à la séparation des pouvoirs¹²⁶⁷.

Dès lors que le refus de concours de la force publique peut être valablement fondé sur un motif d'ordre public, le juge de l'excès de pouvoir rejette le recours dont il est saisi et le juge du plein contentieux considère que le comportement de la puissance publique n'est pas fautif.

Le Conseil d'Etat a jugé que dès lors que ce motif n'apparaît pas « manifestement erroné », le juge des référés pouvait rejeter la demande tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la décision du juge judiciaire¹²⁶⁸.

Et pourtant, le droit au concours de la force publique à l'exécution de la chose jugée né de l'arrêt Couitéas¹²⁶⁹ et confirmé par l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991¹²⁷⁰, a l'ordre public pour fondement. L'inexécution d'un jugement cause un « trouble social très grave » en donnant « aux administrés la croyance que les décisions des tribunaux ne sont pas la vérité légale et que les tribunaux ne sont pas indépendants »¹²⁷¹. Le risque que le justiciable déçu décide de se faire justice engendre une menace nouvelle de trouble à

¹²⁶⁵ BLOCK (M.), *Dictionnaire de l'Administration française*, « Conflit », *op. cit.*, cité in MONNIER (Fr.), « Les préfets, l'autorité judiciaire et la loi : Perspectives historiques », *Rev. adm.*, n° 316, 2000, pp. 348-354, p. 350.

¹²⁶⁶ PANSEY (H. de), « L'autorité judiciaire », in *Œuvres judiciaires*, chap. XIV, cité in MONNIER (Fr.), *op. cit.*, p. 351.

¹²⁶⁷ C.C. n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *A.J.D.A.*, 1998, p. 739.

¹²⁶⁸ Cons. d'Et., 27 juin 2002, *M. et Mme Frullani, S.C.I. Marcfore*, req.n° 247973.

¹²⁶⁹ Cons. d'Et., 30 novembre 1923, *Couitéas, Rec. Leb.*, p. 789, *GAJA*, n° 45.

¹²⁷⁰ Loi n° 91-650 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.L.D.*, 14 juillet 1991, p. 9228. L'article 16 dispose : « *L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation* ».

¹²⁷¹ JEZE (G.), « Appréciation par les gouvernants et leurs agents de l'opportunité d'agir : création, organisation et fonctionnement des services publics », *R.D.P.*, 1943. 1, cité in VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *op. cit.*, p. 73.

l'ordre public ¹²⁷² .

On peut donc bien considérer que c'est l'ordre public qui fonde le recours à la force publique. Dès lors, on peut dire que l'autorité de police « doit mettre en balance deux troubles à l'ordre public et accepter que le moins grave se produise pour éviter l'autre » ¹²⁷³ . Il est même arrivé que le préfet doive mettre en balance trois troubles à l'ordre public : le premier tenant à l'absence d'exécution d'une décision de justice, le second au risque de trouble à l'ordre public que causerait l'expulsion et le troisième aux risques que présente pour les personnes devant être expulsées leur maintien dans des locaux insalubres ¹²⁷⁴ .

Le Conseil d'Etat, dès l'arrêt Couitéas, avait fait peser sur l'Administration une obligation d'apprécier les conditions de cette exécution forcée. Elle doit se demander si l'intervention de la force publique ne causerait pas un trouble à l'ordre dans la rue plus grave que celui qui naîtrait de l'inexécution de la décision de justice ¹²⁷⁵ .

Le juge procède à un contrôle maximum afin d'apprécier la réalité de la menace de trouble à l'ordre public que ferait peser l'exécution forcée de la décision de justice. Il a jugé que le seul « courant de sympathie suscité par la présence de quelques ateliers d'artistes dans le quartier, et alors (...) qu'il n'a jamais été fait état d'une situation de précarité sociale dont l'expulsion sans relogement viendrait aggraver les effets » ne saurait constituer une menace de trouble à l'ordre public telle qu'elle permette de justifier l'atteinte au corollaire du droit de propriété qu'est la liberté de disposer d'un bien ¹²⁷⁶ .

La Cour de Justice de la Communauté européenne a, elle aussi, admis qu'une menace de troubles graves à l'ordre public puisse justifier une abstention de l'Etat de faire intervenir les forces de l'ordre ¹²⁷⁷ . Cette solution semble relever du bon sens ¹²⁷⁸ .

¹²⁷² TOURDIAS (M.), « La réparation du préjudice causé par le refus de l'Administration d'accorder le concours de la force publique à l'expulsion d'un locataire », *J.C.P.*, 1961, I, p. 1610.

¹²⁷³ VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *op. cit.*, p. 74.

¹²⁷⁴ Cons. d'Et., 29 octobre 2003, req. n° 259361, *Société Resimmo*. On lit dans cet arrêt : « *Considérant que l'Etat doit accorder le concours de la force publique pour assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle ordonnant l'expulsion des occupants d'un immeuble et qu'une décision de refus ne peut légalement intervenir que si elle est justifiée par les exigences de l'ordre public ; que dans l'appréciation de ces exigences, il revient à l'autorité compétente de tenir compte des conséquences de toute nature que l'exécution matérielle de la décision juridictionnelle , mais aussi, le cas échéant, des menaces immédiates que le retard mis à l'expulsion des occupants font peser sur la sécurité de ceux-ci* (souligné par nous) ».

¹²⁷⁵ Concernant l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour refus du concours de la force publique, cf. SOUBELET (P.), « Responsabilité de l'Etat et refus de concours de la force publique », *Adm.*, n° 130, 1985, pp. 135-136.

¹²⁷⁶ Cons. d'Et., 21 novembre 2002, référés, req. n° 251726, *Gaz de France*.

¹²⁷⁷ C.J.C.E., 9 décembre 1997, *Commission c. France*, Aff. C-265/95.

¹²⁷⁸ BONICHOT (J.-Cl.), « Devoir d'agir ou droit de ne pas agir : l'Etat entre les exigences de l'ordre public et celles du droit européen », *A.J.D.A.*, 1999, n° spéc., p. 86.

§ 2 - LE PRÉFET, AUTORITÉ DE CRISE.

La crise requiert l'intervention du préfet, et cette intervention est revêtue des atours de la légitimité, pour des raisons exprimées par François d'Arcy qui tiennent à la place particulière que l'on reconnaît à l'Etat en France, et par la qualité de l'information dont peut jouir le préfet ¹²⁷⁹ .

C'est pour beaucoup d'observateurs ¹²⁸⁰ ou de membres du corps préfectoral ¹²⁸¹ la justification du corps préfectoral : affronter la crise. MM. Colliard et Groshens ont tenu cependant à nuancer ce propos en affirmant que, s'il est vrai qu'il y a des exemples d'intervention efficace des préfets en temps de crise, il n'en demeure pas moins que les exemples contraires ne sont pas rares ¹²⁸² . Pour Monsieur François Monnier, le préfet « *ne retrouve guère aujourd'hui une part de son ancien ascendant qu'en cas de catastrophe naturelle* » ¹²⁸³ .

Depuis deux siècles, c'est traditionnellement au maire de faire face à une crise majeure au niveau local. La loi municipale de 1884 a longtemps été le seul texte législatif désignant une compétence juridique en la matière. C'est, en principe, au maire, investi du pouvoir de police municipale, que revient le soin d'organiser la prévention et, le cas échéant, les secours ¹²⁸⁴ . Ce n'est que lorsqu'il se trouve dans l'incapacité de faire face à la crise avec les moyens dont il dispose qu'il peut solliciter l'intervention de « *l'autorité supérieure* », le préfet.

Mais la fréquence des crises majeures entre les deux guerres a conduit les maires à faire de plus en plus souvent appel aux préfets, et à l'autorité gouvernementale à accroître

¹²⁷⁹ « ... en France, la légitimité de l'Etat comme garant du bonheur et de la protection des peuples, est une idée qui s'est imposée dès la fin de l'Ancien Régime (...) Napoléon disait que les Français dateraient leur bonheur de la création des préfets. Ce n'est pas une formule en l'air ; c'est bien l'idée que les préfets sont sur le terrain les représentants d'un pouvoir protecteur. (...) Il existe une tradition forte en France selon laquelle le savoir légitime, l'expertise publique sont concentrés dans des corps de fonctionnaires (...) à partir de là, dès que plusieurs corps sont mobilisés dans une situation de crise, le préfet a une situation éminente : il lui revient de faire la synthèse », A RCY (Fr. d'), "Administration de la sécurité et glissements de la légitimité », GILBERT (Cl.), sous la dir. de, *La catastrophe, l'élu et le préfet*, P.U.Grenoble, 1990, pp. 192-

¹²⁸⁰ Cf., par exemple, BRAS (H.), *op. cit.*, p. 609. KADA (N.), *Le préfet et la déconcentration sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 495.

¹²⁸¹ Cf., par exemple, BERNARD (P.), *Le Préfet de la République*, *op. cit.*, p. 29.

¹²⁸² COLLIARD (Cl.-Al.) et GROSHENS (J.-Cl.), « La sous-préfecturation des préfets de département », *ibid*, p. 26.

¹²⁸³ MONNIER (Fr.), « Le préfet et le développement local », in ALLINNE (J.-P.) et CARRIER (R.), *Préfet et développement local*, Dalloz (coll. « Thèmes et commentaires »), 2002, pp. 285-291, p. 288.

¹²⁸⁴ Il faut dire qu'au moment de la rédaction de cette loi, les principaux risques étaient d'ordre naturel et qu'ils devaient être traités par des communes rurales éparpillées. (Cf. MARION (J.) et PRETOT (X.), « les risques majeurs et les responsabilités publiques : évolution ou révolution ? », *Adm.*, n° 136, pp. 76-81).

le pouvoir du préfet dans ce domaine¹²⁸⁵. Les polices spéciales dont la responsabilité échappe aux maires pour incomber aux préfets se multiplient. Commence, nourri par le développement du risque technologique lié au développement industriel et par l'accroissement de l'ampleur des risques naturels consécutive à une urbanisation rapide et souvent mal maîtrisée, un mouvement au terme duquel les autorités décentralisées sont dépossédées au profit du préfet¹²⁸⁶. La loi départementale de 1884¹²⁸⁷ ignorait ce que l'on appelle le « risque majeur ». Progressivement, notre droit va le prendre en considération, sans pour autant porter atteinte aux principes de 1884.

Par ailleurs, la multiplication des risques de voir se développer une crise dont les effets excèderaient le territoire départemental a conduit à reconnaître au préfet de zone de défense, dans ce cas, un pouvoir de coordination des moyens¹²⁸⁸.

Le 5 janvier 1952, une instruction ministérielle a confié au préfet le soin d'élaborer et de déclencher dans le département le plan ORSEC (Organisation des SECours). Depuis cette date, la compétence du préfet est entière en ce domaine. C'est lui qui met en œuvre le plan ORSEC général, ses annexes (adaptations du précédent à des types d'accidents particulier), comme les plans d'urgence, d'apparition plus récente¹²⁸⁹.

Mais cette compétence préfectorale demeure longtemps dans le statut obscur d'infra-droit lié à cette origine. C'est – paradoxalement ? – la loi du 2 mars 1982 qui la

¹²⁸⁵ « Le droit enregistre à sa façon la socialisation croissante du risque et le changement d'échelle que celui-ci connaît », CAILLOSSE (J.), « Droit de crise, droit en crise ? », in GILBERT (Cl.), sous la dir. de, « La catastrophe, l'élu et le préfet », P.U.Grenoble, 1990, pp. 43-66, p. 48.

¹²⁸⁶ Ce mouvement provoquera des réactions lors de la discussion au Parlement de ce qui deviendra la loi du 22 juillet 1987. Certains élus se sont émus de ce que l'on dépossédait les autorités démocratiques de la responsabilité de la gestion de la crise, et que cela manifestait une méfiance à l'encontre des élus locaux. (Cf., par exemple, les interventions de M. G. Authié (*J.O. Déb. Sénat*, 20 mai 1987, p. 1073), de M. G. de la Verpillère (*J.O. Déb. Sénat*, 21 mai 1987, p. 1107) ou encore de M. L. Minetti: « Nous ne contestons pas la nécessité qu'il y a d'assurer l'efficacité de l'action par une centralisation des décisions de déclenchement des secours. Il ne faudrait pas, en revanche, que les collectivités territoriales soient dépossédées de leurs compétences et mises à l'écart des décisions. La démocratie, gage sine qua non de l'efficacité, exige que les élus et les associations concernées soient associés à la préparation des plans de secours » (*J.O. déb. Sénat*, 20 mai 1987, p. 1079).

¹²⁸⁷ Précitée.

¹²⁸⁸ Aujourd'hui, le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002, relatif aux pouvoirs des préfets de zone (*J.O.L.D.*, 19 janvier 2002, p. 1180), prévoit à son article 5 : « Le préfet de zone prend les mesures de coordination nécessaires lorsqu'intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département. « Il peut mettre à disposition d'un ou de plusieurs préfets de département de la zone les moyens de l'Etat existant dans la zone. »

¹²⁸⁹ Il est à remarquer qu'un décret du 20 mai 1955 (Décret n° 55-582, *J.O.L.D.*, 21 mai 1955, p. 5084) confie au préfet la direction des services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics. « (O)n voit combien la politique de protection et de lutte contre les risques est devenue fondamentalement l'affaire de l'Etat », CAILLOSSE (J.), « Droit de crise, droit en crise ? », *op. cit.*, p. 49.

reconnaîtra de façon implicite ¹²⁹⁰ .

L'Etat se voit confier la responsabilité de la mise en œuvre des plans de crise. Les matières relevant de la sécurité ne sont pas au nombre de celles qui sont transférées aux collectivités territoriales. Pour Monsieur Jacques Caillosse, « *le secteur de la police est tenu pour avoir des exigences propres qui ne pourraient être satisfaites qu'au prix d'une dépossession accrue du local. Bref, ici, le droit commun de la décentralisation est appelé à s'effacer derrière une sorte de droit d'urgence* » ¹²⁹¹ .

Après quelques hésitations, quelques tâtonnements, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 ¹²⁹² affirme de façon explicite cette compétence étatique. Cette loi n'accomplit à cet égard aucune révolution mais s'inscrit dans le processus global de la dépossession des autorités décentralisées au bénéfice des autorités déconcentrées. Elle réaffirme la compétence de principe de l'autorité de police municipale, mais l'assortit d'exceptions ¹²⁹³ . A partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation des secours devient davantage l'affaire de l'Etat. Ce renforcement des pouvoirs du représentant de l'Etat dans le domaine de la sécurité civile a correspondu à une « *recentralisation pour partie du pouvoir de police* » ¹²⁹⁴ , qui, de façon peut-être surprenante, a été admise sans aucune difficulté, au moment où notre pays connaissait par ailleurs un mouvement important de décentralisation ¹²⁹⁵ . Et pourtant, cette recentralisation n'était pas exempte de défauts, dès lors qu'elle conduisait à installer un certain décalage entre la définition des responsabilités et celle des compétences.

En effet, l'article L. 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales dispose que le maire doit avoir : « *soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les avalanches ou autres accidents naturels (...) de pourvoir d'urgence à toutes les mesures*

¹²⁹⁰ L'article 101 de la loi précitée reconnaît au préfet « *lorsqu'il déclenche le plan ORSEC ou tout autre plan d'urgence* » autorité sur l'ensemble des moyens des collectivités territoriales qui mettent en œuvre les plans de secours.

¹²⁹¹ « Droit de crise, droit en crise ? », *op. cit.*, p. 50.

¹²⁹² Loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, *J.O.L.D.*, 23 juillet 1987, p. 8199.

¹²⁹³ Article 5 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 : « *La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L.131-13 du Code des communes, sous réserve des dispositions prévues par les alinéas suivants* ».

¹²⁹⁴ MARION (J.) et PRETOT (X.), « Les risques majeurs et les responsabilités publiques : évolution ou révolution ? », *Adm.*, n° 136, pp. 76-81. Les auteurs soulignent l'« *amoindrissement des pouvoirs du maire appelé non plus à définir lui-même les mesures à prendre, mais à appliquer celles prévues par les textes pris par les autorités de l'État* », p. 78.

¹²⁹⁵ « *La principale caractéristique de cette évolution qui s'opère à contre-courant des grands mouvements contemporains est, semble-t-il, de n'avoir suscité que peu de débats* », GILBERT (Cl.), « Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », in GLEIZAL (J.-J.), *Le retour des préfets, op. cit.*, pp. 129-148, p. 129.

d'assistance et de secours ».

L'article L. 2212-14 du même code précise : « *en cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe le représentant de l'État et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ». La compétence du maire, fondée sur sa qualité d'autorité de police administrative générale, est donc intacte, mais s'est développée une multitude de polices spéciales à ses côtés, ce qui, *de facto*, l'a rognée sensiblement.

L'autorité étatique compétente en matière de plan ORSEC ne sera pas nécessairement le préfet, puisque la loi prévoit les situations dans lesquelles le niveau départemental lui-même serait trop exigü. Le département, sans disparaître du système d'organisation des secours, n'y est plus qu'un échelon parmi d'autres. Il est à remarquer que l'échelon supérieur retenu n'a pas été la région, mais la zone de défense, et qu'est créé un plan ORSEC national, élaboré sous la direction du ministre de l'Intérieur, et déclenché par le Premier ministre.

Des mécanismes sont mis en place pour assurer la cohérence des trois niveaux de plans ORSEC¹²⁹⁶ mais demeurent sans doute très perfectibles. La présence auprès du préfet de zone de deux organes collégiaux, l'état major de zone de sécurité civile et le secrétariat général de zone de défense est apparue à des groupes de réflexions mis en place au sein de l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur comme source de difficultés et de faiblesse¹²⁹⁷. L'articulation des pouvoirs du préfet de zone et des préfets délégués n'est pas très explicite, le maintien du pouvoir de police de chaque préfet de département peut conduire à des incohérences...

Le préfet se voit reconnaître un rôle central aussi bien dans la gestion prévisionnelle de la crise que dans la gestion opérationnelle de la crise.

A – La gestion prévisionnelle de la crise

Lors de la discussion des dispositions concernant les risques naturels de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, les débats ont montré que la création au bénéfice du préfet d'une police spéciale spécifique aux risques telle qu'elle était envisagée par le projet de loi¹²⁹⁸ n'était pas opportune. Les mesures auraient pu consister en une interdiction ou une restriction de l'accès au site exposé, l'interdiction d'occuper les lieux et la démolition des bâtiments exposés afin d'en éviter une occupation future. Le Sénateur Dailly a fait valoir que cela aurait abouti à vider totalement le droit de propriété de sa substance, ce qui aurait posé un grave problème de constitutionnalité¹²⁹⁹. Le

¹²⁹⁶ Notamment celui du Centre Opérationnel de la Direction de la sécurité civile, qui est relié en permanence aux préfetures.

¹²⁹⁷ Cf. DAUSSIN-CHARPANTIER (A.), « La gestion de crise, un métier », *Adm.*, n° 183, 1999, pp. 81-85, p. 83. Est donc proposée la fusion de ces deux organes en un seul, le secrétariat général de la défense et de la sécurité civiles.

¹²⁹⁸ *J.O. Sénat*, 1994-1995, doc. n° 462, article 10, p. 11.

Sénat a supprimé cette police en lui substituant un régime spécifique d'expropriation pour risques naturels ¹³⁰⁰.

On assiste à un développement des polices spéciales au bénéfice du préfet et au détriment du maire. L'article 9 de la loi du 22 juillet 1987 prévoyant en termes généraux que : « *(l)e représentant de l'Etat dans le département prépare les mesures de sauvegarde* », la compétence préfectorale est ici depuis lors le droit commun.

On distinguait, jusqu'à l'adoption de la loi de modernisation de la sécurité civile deux catégories de plans :

D'une part, le plan ORSEC, plan dont l'élaboration a été confiée par une instruction ministérielle du 5 janvier 1952 au représentant de l'Etat. Ce plan « *recense les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe et définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours* » ¹³⁰¹. Il s'agit d'un « *système polyvalent de gestion de crise lorsque la catastrophe ne peut être prévue en termes de probabilité de lieu, d'ampleur ou d'effet. C'est ce qu'on pourrait appeler un plan de structure* » ¹³⁰². L'idée qui sous-tend ce mécanisme est celle qu'il faut, pour faire face à la crise, un organigramme de commandement et de distribution des responsabilités. Le plan ORSEC prévoit donc des moyens et une organisation.

D'autre part, les plans d'urgence étaient, pour leur part, des outils de gestion de crise plus sophistiqués, plus complexes. Ils « *prévo(yai)ent les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés* » ¹³⁰³. Il s'agissait de procédures d'engagement rapide et d'intervention prédéfinies face à un type d'accident précis, affectant une installation dangereuse.

Les plans particuliers d'intervention (P.P.I.) sont conçus selon des scénarios préétablis. Leur élaboration se fait sous la direction du préfet ¹³⁰⁴ et nécessite la coopération étroite entre les services publics et l'exploitant industriel et parfois, dans les cas et selon les modalités prévus par un décret en Conseil d'Etat, la consultation du public ¹³⁰⁵. Le P.P.I. prévoit notamment des mesures que devra prendre lui-même l'industriel, avant même l'intervention des secours publics.

¹²⁹⁹ J.O. Sénat, 1994-1995, doc. n° 2 ; J.O. A.N., 11 octobre 1994, pp. 4126 et ss.

¹³⁰⁰ J.O. Sénat, 1994-1995, doc. n° 4, pp. 60 et ss ; J.O. Sénat, C.R. 12 octobre 1994, pp. 4220 et ss.

¹³⁰¹ Article 2 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

¹³⁰² FOURNIER (H.), « Le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local », in GILBERT (Cl.), sous la dir. de, « La catastrophe, l'élu et le préfet », *op. cit.*, pp. 25-32, p. 27.

¹³⁰³ Article 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée.

¹³⁰⁴ Article 4 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 précitée : « *Des plans particuliers d'intervention préparés par le représentant de l'Etat dans le département, après avis des maires et de l'exploitant concernés, définissent les mesures à prendre aux abords des installations ou ouvrages dont les caractéristiques sont fixées dans le décret en Conseil d'Etat visé par l'article 3* ».

Concernant les plans de prévention des risques naturels prévisibles, un décret du 5 octobre 1995¹³⁰⁶ dispose que l'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus aux articles 40-1 à 40-7 de la loi du 22 juillet 1987 « est prescrit par le préfet et que lorsque le périmètre mis à l'étude s'étend sur plusieurs départements, l'arrêté pris conjointement par les préfets de ces départements précise celui des préfets qui est chargé de conduire la procédure ».

La mise en œuvre des plans de secours spécialisés (P.S.S.) est précisée par la circulaire interministérielle du 27 mars 2001, prise en application du décret du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence¹³⁰⁷. Ces plans sont, aux termes de l'article 12 de ce décret établis pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un P.P.I. ou aux risques liés à un accident ou à un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes, aux biens ou à l'environnement.

Il appartient au préfet d'apprécier l'opportunité de prescrire un P.S.S. Ces plans procèdent eux aussi d'une analyse des risques prévisibles, sans pour autant se fonder sur des scénarios comme les P.P.I. Les P.P.S. « ferroviaire » entrent en vigueur par arrêté préfectoral et visent à prévoir les dispositions adaptées à une situation accidentelle grave pour laquelle des moyens importants sont nécessaires en complément de ceux de l'exploitant. « Le préfet peut être amené à demander le concours d'une commune, à hauteur de ses possibilités, dans le cadre d'un plan d'urgence tel que le plan de secours spécialisé accident ferroviaire »¹³⁰⁸.

Les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes, dits « plans rouges » prévoient tous les moyens ambulanciers, des médecins, le S.A.M.U., un hôpital de campagne, afin de traiter, en urgence et sur place, les victimes nombreuses d'un accident. Ces plans organisent, en fonction d'une chaîne de responsabilité, des services, des moyens, en prévoient la mobilisation et les conditions d'intervention.

La loi du 22 juillet 1987¹³⁰⁹ et le décret d'application du 6 mai 1988¹³¹⁰ relatifs aux plans d'urgence ont formalisé les caractéristiques de ces différents plans.

¹³⁰⁵ Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions de droit communautaire dans le droit de l'environnement, (J.O.L.D., 14 avril 2001, p. 5820) : « Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 3 détermine les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquelles le projet de plan particulier d'intervention fait l'objet d'une consultation. Il fixe également les modalités selon lesquelles les mesures prévues au premier alinéa sont rendues publiques ».

¹³⁰⁶ Décret n° 95-1089 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, J.O.L.D., 11 octobre 1995, p. 14804.

¹³⁰⁷ Décret n° 88-622 relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987..., J.O.L.D., 8 mai 1982, p. 6636.

¹³⁰⁸ Rép. min. n° 14064, 17 mars 2003, J.O. Ass. nat., Q., 19 mai 2003, p. 3927.

¹³⁰⁹ Loi précitée.

¹³¹⁰ Décret précité.

Le préfet de département s'appuie sur un service interministériel de défense et de protection civile (S.I.D.P.C.) né de la fusion, organisée par le décret du 12 novembre 1985, des bureaux interministériels de défense civile et de protection civile. Ce service est, aux termes d'un décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs du préfet en matière de défense civile¹³¹¹ et de la loi du 22 juillet 1987 chargé de la préparation et de l'organisation des secours, de la mise à jour des P.P.I.¹³¹², de l'organisation des exercices destinés tester ces derniers, de la conception et de la gestion des moyens d'alerte des populations, du suivi de la formation des secouristes, de l'information préventive, de la coordination et de l'administration de la cartographie réglementaire.

Mais il faut remarquer que le préfet rencontre de réelles difficultés à coordonner les actions de préventions des nombreuses administrations déconcentrées, qui pensent et agissent en fonction de logiques et d'intérêts souvent divergents, voire contradictoires. De plus, le recours aux experts, est, certes, utile, mais d'une utilité rendue relative par la différence de langages entre le décideur et le scientifique¹³¹³.

Il n'y a pas plus au sein des administrations déconcentrées qu'au sein des administrations centrales de culture commune du risque et le S.I.D.P.C. n'a souvent d'interministériel que le nom et dispose de moyens matériels et humains très insuffisants pour assumer la mission qui leur a été confiée.

Le préfet tente, au plan local, de « *limiter la reproduction de la fragmentation observée au plan national* » mais cette mission, essentielle pourtant, est très délicate. « *Si la réglementation lui donne les moyens théoriques d'assurer une unité d'action sur le plan local, la pratique montre les limites des dispositifs interministériels permettant la coordination des acteurs étatiques et la faiblesse relative des préfets pour assurer la prévention des risques technologiques* »¹³¹⁴.

¹³¹¹ Décret n° 83-322 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, J.O.L.D., p. 1240.

¹³¹² Loi précitée.

¹³¹³ « La difficulté du décideur à appréhender le dire d'expert est souvent grande. Alors que le premier est un acteur de terrain, l'expert tient un langage qui est propre à la communauté scientifique. (...) L'articulation entre les scientifiques et l'organisation de la prévention apparaît, dans tous les pays, comme le maillon faible de la chaîne. Il est difficile de transposer les connaissances acquises en mesures réglementaires. », « Sécurité du citoyen et risques naturels », in E.N.A., Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001) : *L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'État en Europe*, p. 19.

¹³¹⁴ « Sécurité du citoyen et réponse aux risques technologiques », in E.N.A., Séminaire d'administration comparée de la promotion « Nelson Mandela » (1999-2001) : *L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'État en Europe*. Les auteurs du rapport ont insisté sur la dispersion des moyens au niveau central : « chaque ministère, voire chaque direction d'administration centrale, a une culture, des objectifs, et des moyens qui lui sont propres »... et estiment qu'« en l'absence d'instrument de coordination fort au sein des services préfectoraux, l'interministérialité requise pour l'élaboration des P.P.I. ou les exercices de simulation reste lâche et se réduit souvent à une "interministérialité d'affinité", par exemple entre la D.D.E. et la D.R.I.R.E. qui partagent une culture d'ingénieurs », p. 29.

L'implantation au niveau régional de l'administration déconcentrée du ministère de l'environnement, ministère dont le rôle est évidemment très important en matière de prévention du risque technologique ou naturel, ne facilite pas les choses.

La loi du 3 mai 1996 *relative aux Services Départementaux d'Incendie et de Secours* étend la compétence des préfets à « l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels »¹³¹⁵. Seule la prévention des inondations a fait l'objet d'un traitement spécifique, novateur. Du fait de l'importance des territoires concernés, des préfets coordonnateurs de bassin ont une compétence interrégionale, correspondant à la géographie du risque¹³¹⁶.

Au total, on peut considérer que l'édifice normatif en matière de gestion prévisionnelle des risques a donné lieu à une multiplication de plans, et, que finalement, le système est devenu foisonnant et inadapté.

Présentant le projet de loi sur la sécurité civile, le Ministre de l'Intérieur affichait le souci de simplification des plans de crise : « *D'une manière générale, la planification sera simplifiée. Aujourd'hui coexistent une cinquantaine de plans d'urgence différents. Désormais, ce dispositif aura pour unique référence le plan ORSEC qui sera décliné par familles de risques ou par dangers particuliers. Le projet confirme le rôle de direction des préfets dans la préparation aux crises et dans leur gestion* »¹³¹⁷.

B – La gestion opérationnelle de la crise

Pour Monsieur Jacques Caillosse, « (c)ette tendance à la concentration des pouvoirs entre les mains des préfets, on la retrouve au plan de la coordination et de la conduite même des secours, sur le terrain, lors d'accidents graves ou de catastrophes »¹³¹⁸.

Dans ce domaine plus encore que dans celui de la prévention de la crise, le renforcement des compétences de l'Etat à l'échelon local a été très net, mais cela n'a pas été sans poser des difficultés. L'article 5 alinéa 1^{er} de la loi du 22 juillet 1987¹³¹⁹ relative à l'organisation de la sécurité civile précisait qu'il appartient au maire de diriger les opérations de secours sur sa commune. Le préfet n'intervient qu'en tant qu'autorité de tutelle en se substituant au maire selon les règles habituelles. L'article 9 de cette même loi disposait cependant que le représentant de l'Etat dans le département « *coordonne les moyens de secours publics dans le département* » et qu'« *il assure la mise en œuvre des moyens de secours publics et privés et, lorsque les circonstances le justifient, il déclenche le plan Orsec départemental* ».

¹³¹⁵ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996, *J.O.L.D.*, 4 mai 1996, p. 6728, articles 2 et 3.

¹³¹⁶ Cf. BILLET (Ph.), « La rénovation et le renforcement des mesures de prévention des risques naturels », *J.C.P. A.*, 2005, n° 4, pp. 277-280.

¹³¹⁷ Projet de loi de modernisation de la sécurité civile. (n° 227, 2003-2004).

¹³¹⁸ CAILLOSSE (J.), « Droit de crise, droit en crise ? », *op. cit.*, p. 49.

¹³¹⁹ Précitée.

En matière de gestion de crise, c'est le déclenchement du plan ORSEC ou du plan d'urgence qui donne au préfet le rôle central prévu par les textes¹³²⁰. Le changement est à cet égard sensible : avant 1952, l'initiative du recours au préfet était laissée au maire, qui la prenait s'il estimait qu'il ne pouvait seul faire face à la crise. Depuis, c'est le préfet qui dispose du pouvoir d'initiative. La loi du 22 juillet 1987 a consacré « *l'idée selon laquelle, à partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation et la gestion opérationnelle des secours deviennent davantage l'affaire de l'Etat* ».

L'intervention du préfet, qui, en temps de crise poursuit des objectifs simplifiés, ressortissant tous à la sécurité, se justifie pour deux raisons.

D'une part parce qu'il semble très bien placé pour assurer l'unité de commandement¹³²¹, mobiliser les services utiles, qu'ils soient publics ou privés : nous savons qu'un décret du 20 mai 1955 a fait du préfet le responsable opérationnel du service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.). Il peut ainsi, depuis lors, mobiliser des moyens beaucoup plus importants que ceux que peut actionner le maire, et les mettre à la disposition de ce dernier. Il peut aussi requérir l'envoi de missions d'appui de sécurité civile, d'unités d'intervention de protection civile, d'avions, d'hélicoptères bombardiers d'eau, d'artificiers... Autorité déconcentrée revêtue d'un pouvoir de direction des services de l'Etat dans le département, le préfet peut aussi faire appel, en tant que de besoin, aux services de l'Etat placés sous son autorité capables de fournir des éléments d'expertise ou des moyens d'intervention. Le préfet est aussi autorité de synthèse, seul capable d'assurer la coordination entre les services de l'Etat présents dans le département. Il peut aussi réquisitionner tout moyen qu'il jugera utile à la résolution de la crise¹³²².

D'autre part parce que beaucoup d'accidents majeurs produisent des effets sur les territoires de plusieurs communes, et non d'une seule. Or, il relève traditionnellement du pouvoir préfectoral de faire face aux troubles à l'ordre public excédant le territoire d'une commune.

La place attribuée au préfet par le déclenchement du plan ORSEC a pu faire parler, de façon un peu abusive mais très éclairante, de « *transfert de compétence* ». Le préfet se voit confier la direction des opérations de secours, en vertu du principe qui veut que face à l'urgence, il faut obtenir une unité du commandement. Son intervention se fait cependant, bien entendu, en étroite collaboration avec les maires concernés, dont les services et les compétences demeurent précieux dans le règlement des crises, notamment en matière d'accueil ou d'hébergement. Mais, en temps de crise comme ailleurs, cette coordination préfectorale n'est pas aisée, et la crise ne réduit pas les velléités d'indépendance des services déconcentrés ni la volonté d'intervention directe

¹³²⁰ Article 5 alinéa 2 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 : « *En cas de déclenchement d'un plan Orsec ou d'un plan d'urgence, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département.* »

¹³²¹ Présentant le projet de loi de modernisation de la sécurité civile au Sénat, le 15 juin 2004, le Ministre de l'Intérieur a affirmé : « *L'unité du commandement fonde la légitimité de l'Etat dans ses responsabilités opérationnelles, car lui seul est en mesure de pouvoir combiner efficacement l'intervention d'acteurs très divers sous une autorité unique.* »

¹³²² Cf. *supra*.

des ministres. Rendant compte des travaux de groupes de réflexion créés par le Préfet Thoraval au sein de l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour définir des propositions de nature à améliorer la gestion de crise, un préfet déplorait cela en termes assez vifs¹³²³ et appelait de ses vœux que l'on confie, au niveau central, au seul ministre de l'Intérieur le soin d'assurer la cohérence des actions interministérielles. Ceci apparaissait aux préfets ayant participé à cette réflexion comme le seul moyen susceptible de leur permettre de coordonner, au niveau départemental, efficacement les services de l'Etat.

Plus récemment, lors de la discussion au Sénat de la loi de modernisation de la sécurité civile, le Sénateur Jean-Pierre Schosteck, Rapporteur de la Commission des lois de la Haute Assemblée, a souhaité « *un renfort de la coordination interministérielle en matière de sécurité civile* », affirmant qu' « *il n'est (...) pas acceptable que des cloisonnements administratifs perdurent dans ce domaine au détriment d'une protection efficace des populations* » parce que « *(l)a sécurité civile est interministérielle par nature* »¹³²⁴.

Un autre défaut est régulièrement pointé par les observateurs : l'inefficacité de la zone de défense. Monsieur Olivier Gohin résume efficacement la situation : « *Autant le dire : l'absence de pouvoir hiérarchique du préfet de zone sur les préfets de département ainsi que l'absence de déconcentration des services et des moyens de l'Etat au niveau zonal conduisent souvent le préfet de zone à intervenir de façon tardive ou décalée en situation de crise* »¹³²⁵. La zone n'assumerait véritablement son rôle de coordination que lorsque le département chef-lieu est touché.

La mise en application des plans ORSEC ou d'urgence conduit à mettre en place deux postes de commandement : l'un aussi proche que possible de l'événement, dénommé poste de commandement opérationnel, l'autre à la préfecture ou dans un local aménagé à cet effet au chef-lieu du département. Entre les deux, le préfet choisit d'être présent dans celui où il pense pouvoir diriger le plus efficacement les secours.

La dénonciation par les préfets de la solitude qui est la leur au moment de la crise est classique¹³²⁶. A été créé auprès de la direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur un Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic), qui a succédé au Centre opérationnel d'aide à la décision et qui, comme lui est mis à la disposition permanente des préfets.

Constitué d'un centre opérationnel de veille permanente, d'un centre de crise, activé

¹³²³ « *L'expérience oblige (...) à le reconnaître : les ministères cèdent trop souvent à la tentation de faire cavalier seul. Claquemuré dans les frontières de sa spécialité, chacun entend privilégier sa doctrine de crise, gérer en direct "son bout de crise", se brancher en ligne directe avec les PC de crise de "ses" services déconcentrés, quitte d'ailleurs à adresser des directives en contradiction flagrante avec celles des autres ministères* », DAUSSIN-CHARPANTIER (A.), « La gestion de crise, un métier », *Adm.*, n° 183, 1999, pp. 81-85.

¹³²⁴ Séance du 15 juin 2004, *J.O. Déb. Sénat*.

¹³²⁵ GOHIN (O.), « Les préfets de zone de défense », in VAISSE (M.), sous la dir. de, *Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 1800 à nos jours*, *op. cit.*, pp. 373-400, p. 390.

en cas de besoin, il permet la mise en place d'un dispositif pouvant accueillir une trentaine de cadres, d'un centre de transmissions qui gère l'ensemble des moyens de communication de la direction et d'un centre de documentation. En cas de besoin, chaque ministère y est représenté, ainsi que les grands opérateurs nationaux comme Electricité De France ou France- Télécom.

Pour accomplir sa mission, le centre peut s'appuyer sur un vaste réseau de partenaires :

- *les acteurs locaux de la sécurité civile* : états-majors de zone de défense, secrétariats généraux des zones de défense, préfets et leurs équipes ainsi que l'ensemble des unités opérationnelles de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur.

- *le réseau gouvernemental*, qui fédère et regroupe certains services du Premier ministre (secrétariat général de la défense nationale, secrétariat général du comité interministériel de sécurité nucléaire) et les hauts fonctionnaires de défense et leurs services des ministères en contact permanent avec le COGIC.

- *le réseau des centres opérationnels*, qui associe différents centres spécialisés dans un domaine précis (centre national d'information routière, Centre de planification et de conduite des opérations du Ministère de la Défense, cellule d'urgence du ministère des affaires étrangères, centre opérationnel de la Direction générale de la Police nationale, ou de la Gendarmerie nationale).

Au niveau de la zone de défense, alors que le préfet de zone est assisté d'un Secrétariat général de la Zone de Défense (S.G.Z.D.) pour ce qui concerne la défense civile, et d'un Etat-major de Zone de Sécurité Civile (S.G.Z.D.), au titre de la sécurité civile, a été créé le centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC), qui, en temps ordinaire assure une veille permanente pour apporter conseils ou solutions techniques aux préfetures qui le demandent, et en temps de crise se transforme en organisme de coordination.

Le Conseil d'Etat a, dans un avis du 2 février 1984, tiré logiquement du dessaisissement du maire de ses prérogatives en cette matière la conséquence que ce pouvoir conféré au préfet sur l'ensemble des moyens mis en œuvre dans le cadre du plan ORSEC ou des plans d'urgence décharge le maire de la responsabilité des dommages occasionnés par les secours.

On peut conclure ce propos en constatant avec Monsieur P.-L. Frier que « *les grandes tempêtes ont montré à quel point, dans des circonstances de paralysie générale, la préfecture permettait d'assurer la continuité minimale de service public et de pourvoir aux besoins immédiats de la population* »¹³²⁷.

¹³²⁶

Paul Bernard, par exemple, écrit que : « *Préfets et Sous-préfets (sont) contraints de faire face et de réagir, sans délai (...)* L'efficacité de leur intervention repose toujours sur la capacité de maîtriser une situation à fort risque et dont l'issue incertaine dépend de la force de la personnalité et d'un sens aigu des circonstances et des facteurs humains. De plus, le représentant de l'Etat est seul, sur le terrain, face aux décisions à prendre et l'erreur d'appréciation ne lui est pas aisément pardonnée », *Le Préfet de la République, op. cit.*, p. 33.

Conclusion de chapitre

Le fait que le préfet soit, dans le département, le garant de l'ordre public entendu dans son acception la plus stricte ne fait l'objet d'aucune discussion doctrinale, et s'analyse bien comme une constante dans les compétences préfectorales.

Plus complexe à cerner est la qualité préfectorale de garant de l'ordre public entendu de façon large. Et pourtant, nous estimons qu'il y a là aussi un élément de pérennité de l'action préfectorale, mais qu'il nous est masqué par les évolutions considérables qu'ont connues ces dimensions très fluctuantes de l'ordre public.

Chapitre 2 : Le service d'un ordre public *lato sensu*

Lorsque l'on aborde à cette question de la promotion d'un ordre public, on s'éloigne de la définition stricte donnée à ce terme pour retenir une conception beaucoup plus vaste, puisque nous savons aujourd'hui ce que Monsieur Paul Bernard affirmait de façon très claire : « Ne voir dans la notion d'ordre public que son objet immédiat, le maintien ou le rétablissement de l'ordre revient à ne considérer que l'arbre qui cache la forêt (...) L'ordre public s'insère dans une perspective sociale qui l'exalte et lui confère ses véritables dimensions »¹³²⁸.

D'aucuns ont pensé que cette préoccupation pour un ordre public recherchant une véritable harmonie sociale est liée née avec le XX^{ème} siècle¹³²⁹, mais il nous faut considérer avec Pierre Legendre que la conception de l'Etat en France est, dès l'Ancien Régime, celle d'un « *Etat paternel* », qui présente la double caractéristique d'être gendarme et bienfaiteur, et qu'il n'y a pas entre l'Etat paternel et l'Etat providence de différence de nature mais des degrés d'interventionnisme¹³³⁰.

Le préfet a toujours eu des responsabilités éminentes en matière de développement économique et d'action sociale (**Section 1^{ère}**) et sa qualité d'autorité déconcentrée interministérielle explique que l'on fasse appel à lui pour affronter des menaces à l'ordre public qui impliquent une réponse transcendant les attributions des différents départements ministériels (**Section 2**).

Section 1^{ère} – Le préfet et l'Ordre économique et social

« Si vous rencontrez un homme qui, au lieu d'arpents, de toises et de pieds, vous

¹³²⁷ FRIER (P.-L.), *Précis de droit administratif*, 3^{ème} éd., Montchrestien (coll. « Domat droit public »), 2004, 531 p., p. 124. L'auteur évoque les tempêtes de vent de décembre 1999.

¹³²⁸ BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, *op. cit.*, p. 48.

¹³²⁹ Cf. par exemple BENABENT (A.), *Droit civil. Les obligations*, 7^{ème} éd., Montchrestien (coll. « Domat »), 1999, n° 160 : « Le souci d'introduire dans la société une certaine harmonie est un apport incontestable du XXème siècle », cité in VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *op. cit.*, p. 451.

¹³³⁰ LEGENDRE (P.), *L'Administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, P.U.F., *op. cit.*, p. 204.

parle d'hectares, de mètres carrés et de décimètres, vous avez mis la main sur un préfet ! » François-René de Chateaubriand¹³³¹ .

« Si nous observons, dans une perspective générale, la valeur d'organisation du dispositif de l'An VIII remarquablement stable depuis lors, la situation du préfet manifeste son adéquation par rapport au système économique français », Pierre Legendre¹³³² .

Contrairement à ce que l'on affirme trop souvent, l'action économique des préfets n'est pas récente, n'est pas une nouveauté qui serait liée à la crise des années 1970, mais une réalité aussi ancienne que l'institution préfectorale, et même héritée des intendants de l'Ancien Régime, voire de leurs lointains prédécesseurs, les baillis et sénéchaux¹³³³ .

L'interventionnisme des commissaires créés par le Cardinal de Richelieu est bien connu et s'explique par le fait que : « (l)'Etat dans l'Ancien régime avait foi dans sa mission économique, il aurait cru faillir à sa tâche en négligeant de diriger systématiquement l'économie. Dans ces fonctions ordonnatrices, les intendants étaient des agents d'exécution ou parfois des initiateurs... »¹³³⁴ . Madame Catherine Lecomte précise que l'intendant « surveillait étroitement les communautés de métiers, vérifiait la stricte observation des arrêts du Conseil, des lettres patentes relatives à la fabrication des produits manufacturés et au statut des personnes »¹³³⁵ .

Monsieur François Burdeau écrit que dès sa création, le préfet doit « œuvrer pour la prospérité » et que dans « le domaine de la vie économique, (il) s'occupe de l'approvisionnement des villes en subsistances ; multiplie les encouragements au

¹³³¹ CHATEAUBRIAND (Fr.- R. de), *Mémoires d'Outre-tombe*, [1848], Gallimard, (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 2^{ème} éd., 1958, t. 2, p. 238.

¹³³² LEGENDRE (P.), « La fonction économique du préfet et sa marque d'histoire », *Adm.*, 1974, pp. 34-46, reproduit in *Trésor historique de l'Etat en France*, Fayard, 1992, 618 p., pp. 490-508, p. 494.

¹³³³ C'est ce qu'affirme un érudit membre de l'administration préfectorale : « L'histoire économique de notre pays (...) révèle des constantes et des analogies telles que la politique actuelle dite d'expansion économique trouve sa source dans la politique économique de Louis XI. (...) Il s'ensuit que le rôle historique des représentants du pouvoir central de la France est de susciter activement la prospérité agricole, commerciale et industrielle du pays. Qu'ils aient été appelés au cours des siècles baillis ou sénéchaux, intendants, préfets, leur administration a toujours eu un caractère économique. Les baillis ou sénéchaux devaient "faire vivre et tenir nostre dit peuple en paix", mais aussi, ils assuraient les communications des postes et relais dans leur circonscription ; ils étaient chargés des travaux publics, de l'entretien des routes, de la navigabilité des rivières ; ils faisaient des règlements pour le développement de l'agriculture, surveillaient l'exploitation des mines et des salines, contrôlaient les métiers et fixaient le prix des denrées », BERGEROT (B.), « L'économie orientée et les représentants du pouvoir central », *Rev. adm.*, n° 48, 1955, pp. 650-651, p. 650.

¹³³⁴ LESPES (J.), *Les Régions administratives et la nouvelle économie française. Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques*, thèse droit soutenue à Strasbourg, Sirey, 1942, 266 p., p. 41. On trouvera un exemple d'intervention d'un intendant in BRAUDEL (F.), *L'identité de la France*, t. I, Arthaud Flammarion, 1986, 367 p., p. 209.

¹³³⁵ LECOMTE (C.), « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », *op. cit.*, p. 20.

développement de la production, distribuant des graines de betterave, instituant des jurys de récompenses »¹³³⁶.

Dans son étude consacrée en 1942 au préfet régional, Pierre Gay précisait qu' « en fait comme en droit, même pendant le XIX^{ème} siècle, (l) principe d'abstention de l'Etat du domaine économique ne fut pas et ne peut pas être appliqué dans toutes ses conséquences rigoureuses et logiques ». Nous estimons comme lui que « l'Etat faillirait à sa mission s'il se désintéressait des relations qui conditionnent la richesse du pays et qui peuvent, en outre, comporter certains abus »¹³³⁷. Nous sommes aussi parfaitement d'accord avec lui lorsqu'il affirme qu' « au nom de l'ordre public tout régime d'Etat implique un minimum d'interventions dans les relations économiques des individus, tant pour remédier à (d)es abus que pour développer la richesse nationale »¹³³⁸.

Cette intervention protéiforme du préfet dans les affaires économiques du département se fonde sur les risques que font inévitablement peser les déséquilibres économiques sur l'ordre public. Il s'agit bien là de poursuivre un certain « ordre économique », qui apparaît comme l'une des composantes à part entière de l'ordre public. Dans sa théorie générale de l'ordre public, Th. Healy considérait que l'ordre public a, en plus d'un caractère politique et moral, un caractère économique¹³³⁹. Pour Monsieur Gérard Farjat, « l'ordre public économique serait d'abord l'expression juridique de l'ordre économique fondamental d'une société donnée »¹³⁴⁰.

Georges Burdeau a affirmé que l'ordre public déborde le cadre de la tranquillité et de la sécurité de la population et se trouve désormais affecté par les relations économiques¹³⁴¹. Gérard Farjat estime que l' « ordre public économique est une des incidences juridiques de la prise en charge par les pouvoirs publics d'une certaine organisation de l'économie, une notion aussi juridique que celle de bonnes mœurs »¹³⁴².

Dans sa thèse consacrée à l'ordre public, Monsieur Paul Bernard constate que « (l') importance accrue des problèmes économiques, en liaison avec l'évolution générale qui conduit l'Etat sur la voie dirigiste, se retrouve sur le plan juridique (...) La notion d'ordre

¹³³⁶ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 84.

¹³³⁷ GAY (P.), *Le préfet régional*, op. cit., p. 209.

¹³³⁸ *Op. cit.*, p. 210.

¹³³⁹ HEALY (Th.), « Théorie générale de l'ordre public », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1925, IV, p. 407, cité in CLAPS-LIENHART (M.), op. cit., p. 198.

¹³⁴⁰ FARJAT (G.), *L'ordre public économique*, thèse droit Dijon, 1963, L.G.D.J., 543 p., p. 34.

¹³⁴¹ BURDEAU (G.), *Traité de science politique*,. L'auteur ajoute que « (d)ans une économie où le libéralisme traditionnel laisse une place sans cesse croissante au dirigisme, il est naturel que la politique économique devienne un facteur puissant d'ordre et de sécurité, bénéficie de la sanction juridique particulière attachée au caractère d'ordre public », op. cit.

¹³⁴² FARJAT (G.), op. cit., p. 79.

public n'échappe pas à cette influence : progressivement, l'ordre public prend une teinte économique et c'est là un facteur d'évolution de cette notion »¹³⁴³. On a pu estimer qu'ainsi, l'ordre public excède le cadre qu'on lui reconnaît volontiers, et les auteurs ont proposé de qualifier cet ordre : on a ainsi parlé de « l'ordre public dans le sens le plus élevé de cette expression »¹³⁴⁴.

Cette dimension de l'ordre public est caractérisée par les grandes fluctuations qu'elle a connues. Pierre Gay a montré que l'incorporation dans l'ordre public de considérations économiques n'a pas sur lui que des effets quantitatifs, mais que, sous l'effet des idées socialistes, « la notion d'ordre public strictement entendue à l'origine s'est transformée peu à peu en ordre social »¹³⁴⁵. Monsieur Paul Bernard a repris cette idée en estimant que ce mouvement qui affecte l'ordre public « le transforme dans sa nature même, au point que l'on a pu parler d'un "ordre public nouveau" », qui est « une notion singulièrement changeante ; il ne s'agit plus de l'ordre d'une société stable mais de réaliser une politique économique fluctuante »¹³⁴⁶. L'auteur en déduit que « (l')ordre public économique est (...) lié, à l'heure actuelle, à l'idée d'aménagement harmonieux. Il revêt un caractère progressiste, devient l'instrument juridique, sur le plan du Droit administratif, d'une politique économique (...) Il n'est plus donné, il est "construit" »¹³⁴⁷.

Les compétences du préfet en cette matière vont évoluer en même temps que la conception de la dimension économique de l'ordre public.

Analysant la jurisprudence, Monsieur Paul Bernard a pu constater que le juge reconnaît souvent que certaines dispositions de caractère économique « intéressent l'ordre public ». Le juge permet à l'Administration de « discipliner les activités privées dans l'intérêt général économique mais ne saurait les briser ou les paralyser systématiquement »¹³⁴⁸.

L'ordre public économique « se contente généralement d'orienter les activités des particuliers vers la direction économique qu'il vise mais il fonde parfois l'intervention

¹³⁴³ *Op. cit.*, p. 36. L'auteur cite à l'appui de son affirmation Ripert et Malaurie. Le premier, en 1935, affirmait que la réglementation économique donne naissance à un ordre nouveau qui est bien un ordre public mais de nature différente, et que cet ordre vise moins à satisfaire les besoins permanents de la société que les besoins de l'heure de l'Etat. Le second a reconnu l'apparition d'un ordre public « *économique et social* », qui constitue un « *ordre public nouveau* ».

¹³⁴⁴ JAPIOT, *Des nullités en matière d'actes juridiques*, thèse droit, Dijon, 1909, cité par FARJAT (G.), *op. cit.*, p. 113. L'auteur estimait que cet ordre comprenait « *les intérêts du corps social envisagé comme une sorte de personne morale, distincte des unités qui la composent et susceptibles par là même d'avoir des intérêts distincts des leurs, soit dans le domaine politique, soit dans le domaine économique* ». Souligné par nous.

¹³⁴⁵ GAY (P.), *op. cit.*, p. 210. Plus loin, l'auteur parlera d' « *ordre public et social* », *ibid.*.

¹³⁴⁶ *Op. cit.*, pp. 38-39.

¹³⁴⁷ *Ibid.*

¹³⁴⁸ *Op. cit.*, p. 37.

directe de la puissance publique dans l'économie »¹³⁴⁹ .

Malgré l'inconfort de la circonscription départementale pour la conduire¹³⁵⁰ , l'action des préfets en matière économique est loin d'être négligeable et, contrairement à une idée reçue, n'est donc pas née après Guerre ni même sous le Second Empire, mais bien dès le Consulat, dès l'origine même de l'administration préfectorale¹³⁵¹ . Cette action est double : d'une part, il participe à la promotion de la prospérité du département (§ 1^{er}) et d'autre part il s'efforce de réduire les tensions qu'engendre inévitablement l'action économique (§ 2).

§ 1^{ER} – LA PROMOTION DE LA PROSPÉRITÉ DÉPARTEMENTALE

Si le préfet se voit confier une part de la mission de défendre la dimension économique de l'ordre public, force est de constater qu'il est mal placé pour ce faire, sa circonscription apparaissant tout à la fois artificielle et tantôt trop petite pour permettre une action valable, tantôt trop vaste pour permettre une intervention efficace (A). Il dispose cependant de quelques moyens de promotion de l'économie locale (B).

A – Un instrument de la politique gouvernementale

Monsieur Pierre Legendre explique l'erreur commune à ce sujet de la façon suivante : « la fonction économique du préfet peut apparaître une nouveauté aux observateurs contemporains, tant furent, de tous temps majorés, dans l'opinion commune, les aspects strictement électoraux, fiscaux, d'ordre public, etc., du gouvernement départemental »¹³⁵² et estime même que : « (l)e préfet ne pouvait (...) ne pas être un agent économique, car la fonction même implique – a toujours impliqué – la référence aux structures d'un espace, qui d'un point de vue macroéconomique s'est organisé de telle sorte que l'action du centre soit le plus possible nécessaire, c'est à dire mêlée d'aussi près que possible à la vie économique de chaque unité de l'ensemble »¹³⁵³ .

Dans la circulaire du 21 ventôse an VIII, le ministre de l'Intérieur Lucien Bonaparte écrit aux préfets nouvellement nommés : « Vos attributions sont multipliées : elles embrassent tout ce qui tient (...) à la prospérité nationale (...). Aimez, honorez les agriculteurs... Protégez le commerce... Visitez les manufactures... »¹³⁵⁴ . Ancienne, cette action préfectorale en matière économique « tend à se développer »¹³⁵⁵ depuis quelques

¹³⁴⁹ VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *L'ordre public. Etude de droit comparé interne*, op. cit., p. 456.

¹³⁵⁰ Cf. *infra*.

¹³⁵¹ Cf. entre autres, LARVARON (B.), op. cit. : « Dès l'origine, les préfets, successeurs des intendants qui avaient réduit les barrières fiscales de la féodalité, furent en prise sur l'économie locale », p. 133. Cf. aussi LEGENDRE (P.), « La fonction économique du préfet et sa marque d'histoire », op. cit. L'auteur évoque les « tâches proprement économiques » des préfets, « inscrites dès l'origine dans la fonction... », p. 491

¹³⁵² LEGENDRE (P.), op. cit., p. 490.

¹³⁵³ *Ibid.*, p. 496.

dizaines d'années.

Il est malaisé pour le juriste, ici peut-être plus qu'ailleurs, d'apprécier valablement la réalité du rôle du préfet par le recours à l'étude de la norme, tant « il paraît difficile d'enserrer l'action des préfets dans un cadre rigide ; par leur mission même, leur action ne peut être définie uniquement par des textes »¹³⁵⁶. Une approche interdisciplinaire s'impose donc puisque c'est sans doute dans le domaine économique que les pouvoirs latents des préfets sont les plus incertains. L'efficacité de l'action préfectorale tient ici plus à la personnalité du préfet qu'au texte¹³⁵⁷, et un observateur avisé du corps préfectoral a fait de l'imprécision des textes une des raisons du caractère déterminant du rôle en cette matière¹³⁵⁸. Le préfet Roger Dumoulin, en 1974, disait déjà que cette mission est un « appel à l'imagination plus qu'aux textes »¹³⁵⁹. Pour Monsieur Jean-François Davignon, le rôle des préfets en matière économique consiste à « s'efforcer de réduire des tensions »¹³⁶⁰.

L'intervention préfectorale dans l'économie locale est protéiforme. Son rôle

¹³⁵⁴ . Des monographies montrent l'activité préfectorale en cette matière. Cf., pour exemple, BODINEAU (P.), « Les préfets de Côte d'or et le développement économique de l'an VIII au début de la III^{ème} République », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 60-72 : « Le développement économique n'a bien sûr jamais été absent des préoccupations des préfets y compris de ceux de l'an VIII : la remise en ordre du pays devait évidemment s'accompagner d'une relance de la production », p. 60.

¹³⁵⁵ BRAIBANT (G.), *Le droit administratif français*, Presses de la F.N.S.P. et Dalloz, 1992, 547 p., p. 63.

¹³⁵⁶ MONNIER (Fr.), « Le préfet et le développement local », in ALLINNE (J.-P.) et CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 285-291, p. 285.

¹³⁵⁷ Cf. BERNARD (P.), *Au nom de la République*, O. Jacob, 2000, 330 p.

¹³⁵⁸ THUILLIER (G.), « Sur l'action des préfets dans la vie économique locale », *Rev. adm.*, n° 74, 1960, pp. 126-130, p. 126 : « Il semble bien (...) que par la permanence de leurs fonctions, par l'imprécision de leurs pouvoirs réels, par leur connaissance des hommes et des localités, les Préfets ont un rôle à jouer dans le développement économique local ».

¹³⁵⁹ DUMOULIN (R.), « Le préfet, "homo economicus" », *Adm.*, 1974, n° 84-85, pp. 21-32, p. 27. L'auteur, qui parle de « laxisme des textes », p. 22, précise : « ...dans la démarche quotidienne vers l'efficacité, les préfets sont amenés à dépasser les seules dispositions officielles et à recourir aux ressources de l'imagination, en distinguant le sens du souhaitable de la mesure du possible », p. 29. Comme lui, les préfets ont tendance à insister sur l'importance de la personnalité du préfet et l'insuffisance des textes. Cf. par exemple, DUCOU-LE-POINTE (G.), « Le préfet, chef d'orchestre de l'action économique dans le département », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 86-93. L'auteur y affirme que les moyens mis à la disposition du préfet en matière économique « ne prennent leur vraie valeur que grâce à l'apport imaginatif et humain de celui qui les met en œuvre » et précise que : « ici plus que nulle part ailleurs l'homme se doit de dépasser sa fonction », p. 86. CERÉZ (J.), « Le préfet et l'animation économique locale », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 52-57 : « Il semble qu'il y ait (...) autant de rôles concevables que de situations et de tempéraments rencontrés », p. 52. « le rôle du préfet dépasse le simple exercice de ses attributions juridiques », p. 56.

¹³⁶⁰ DAVIGNON (J.-Fr.), « Le préfet et l'action économique publique », in GLEIZAL (J.-J.), sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, *op. cit.*, pp. 149-164, p. 154.

d'informateur a toujours été ici important (1). Il se double d'une action positive en faveur de la prospérité locale (2).

1 – L'information économique

Ici comme ailleurs (cf. *supra*), le préfet joue un double rôle d'informateur, puisqu'il informe le gouvernement (a), mais aussi les administrés (b).

a – L'information du gouvernement

L'une des premières tâches confiées au jeune corps des préfets fut l'établissement, à la demande de Chaptal, de tableaux statistiques précis, que le ministre voulait fiables¹³⁶¹, relatifs à la situation, notamment économique de leur département. Le ministre avait des idées très précises en ce domaine, et entendait disposer des informations nécessaires pour pouvoir intervenir efficacement¹³⁶². En cela, le préfet s'inscrit, là encore, dans la continuité de l'action des intendants, puisque dès l'Ancien Régime, partant du principe qu'« un roi ignorant sur toutes choses n'est qu'un demi-roi », les intendants ont adressé au pouvoir central des informations économiques précises. Sous l'impulsion de Fénelon et de Colbert a été lancée une grande enquête en 1697-1699¹³⁶³. Les préfets ont assisté le gouvernement impérial dans sa politique de grands travaux, en collectant la documentation nécessaire avant que de présider à la réalisation des ouvrages¹³⁶⁴.

Les Gouvernements se sont appuyés sur l'excellente connaissance du département que le préfet peut avoir et ceci parce que « la politique économique de l'Etat doit être, dans une certaine mesure, conduite avec empirisme », qu'elle « doit se nourrir d'une connaissance vivante des réalités locales », qu'elle « repose largement sur les

¹³⁶¹ CHAPTAL (J.-A.), « *Je vous annonce que je mets une telle importance à n'avoir que des faits vrais et constatés, que je saurais bien moins mauvais gré à celui qui ne sait pas, qu'à celui qui me répondrait par des généralités ou par des faits, dont il ne serait pas bien certain* », lettre circulaire à tous les préfets, Germinal an IX. Les préfets devaient remplir des tableaux classés par chapitres : chapitre I : topographie, Chapitre II : nombre et division des habitants, chapitre III : mœurs, habitudes et moyens d'existence, chapitre IV : agriculture, chapitre V : industrie. Cité par PEDRETTI (B.-J.), « Chaptal et les libertés économiques », in PELISSON (E.), sous la dir. de, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés (XIX^{ème} -XX^{ème} siècles)*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, 323 p., pp. 299-312., p. 303.

¹³⁶² Cf. PEDRETTI (B.-J.), « Chaptal et les libertés économiques », *op. cit.* L'auteur écrit que : « *L'observation est, sans doute, le mot clé et ceci avec l'utilisation d'une méthode expérimentale pragmatique appliquée à la politique. Ministre de l'Intérieur, il va, derechef, utiliser la statistique et, pour ce faire, mettre en œuvre l'institution préfectorale toute neuve* », p. 303. M. Pierre LEGENDRE a écrit que : « *le rôle d'informateurs du gouvernement tenu par les préfets présente une très grande consistance économique, durant tout le XIX^{ème} siècle* » (« La fonction économique du préfet... », *op. cit.*, p. 496).

¹³⁶³ Cf. LECOMTE (C.), « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité ? », *op. cit.* L'auteur renvoie à une étude précise sur cette question (TRESNARD (L.), *Mémoires des intendants sur l'état des généralités dressés pour l'instruction du Duc de Bourgogne*, t. 1er, *Mémoires de la Généralité de Paris*, Paris, 1881). On pourra aussi se reporter à ARDASCHEFF (P.), *Les intendants de province sous Louis XVI*, Alcan, 1909, 2 vol., 487 p. ; SMEDLEY-WEIL (A.), *Les intendants de Louis XIV*, Fayard, 1995, 369 p.

¹³⁶⁴ Cf. *infra*.

appréciations qualitatives et sur les approches intuitives dont les responsables parisiens ne seraient pas capables sans l'assistance et le relais des responsables administratifs locaux »¹³⁶⁵. Il revient au préfet, « à raison de son rang, de la polyvalence de ses attributions, de la place qui est la sienne dans le réseau complexe des circuits d'information et de décision », de faire la synthèse des indications foisonnantes qui lui parviennent par mille canaux, pour « dégager à l'intention du gouvernement, les traits fondamentaux de l'économie locale »¹³⁶⁶.

Les préfets insistent sur l'implication personnelle dont ils doivent faire preuve ce faisant en mettant en valeur le « caractère privilégié et directif » de cette mission qui nécessite « d'imprimer une tournure dynamique » à ces informations, et une capacité à « *suggérer les correctifs nécessaires* » le cas échéant¹³⁶⁷. Informant le gouvernement, le préfet signale systématiquement les troubles à l'ordre public qui pourraient naître de la situation économique de son département¹³⁶⁸.

b – L'information des administrés

Le rôle majeur que joue le préfet lorsqu'il agit afin de faire appliquer la politique du gouvernement est celui d'informer les agents économiques des priorités de celle-ci. Déjà sous la Monarchie de Juillet, l'administration préfectorale se devait de favoriser l'essor économique par l'information, le conseil. Le Maréchal Soult, ministre de l'Intérieur, écrivait aux préfets en 1835 : « Dans un temps où de toutes parts l'industrie est entrée dans la voie des perfectionnements et des progrès, c'est un devoir pour l'Administration de chercher à l'éclairer par tous les moyens dont elle dispose. Sa mission serait mal comprise et mal remplie si elle se bornait à recueillir les faits sans savoir en tirer parti... Il faut donner l'impulsion par de bons conseils »¹³⁶⁹.

Monsieur Jean-Pierre Fourcade, alors qu'il était ministre de l'Economie et des Finances, estimait que, puisqu' « il n'y a guère de bonne politique économique quelle qu'en soit la qualité technique, qui ne soit comprise par les citoyens », le préfet devait

¹³⁶⁵ FOURCADE (J.-P.), « Le préfet et la politique économique du Gouvernement », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 47-51 : « *Fortement enraciné dans la vie locale familier des élus, des partenaires sociaux et de la population dont il recueille en mille occasions, de manière officielle ou informelle, les souhaits, les revendications et doléances, mais aussi les satisfactions, le préfet a une connaissance intime, quasi affective, de son département* », p. 47.

¹³⁶⁶ FOURCADE (J.-P.), « Le préfet et la politique économique du Gouvernement », *op. cit.*, p. 48. Le ministre de l'Economie et des Finances précisait : « *le bulletin de conjoncture et le bulletin de l'économie départementale (...) sont (...) pour le Gouvernement une source de renseignements précieux qui éclairent les décisions, rendent compte de leurs conséquences, suggèrent des correctifs et adaptations adéquats* », p. 48.

¹³⁶⁷ DUMOULIN (R.), *op. cit.*, p. 22.

¹³⁶⁸ DUMOULIN (R.), *op. cit.*, p. 22.

¹³⁶⁹ BERGEROT (B.), « La monarchie de Juillet ou les préfets de la bourgeoisie », *Adm.*, n° spéc., Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, *op. cit.*, pp. 61-81, p. 69.

informer ces derniers. « Faire connaître, faire comprendre les motivations et le contenu des mesures de politique économique constitue une mission primordiale des préfets. L'autorité attachée à leur personne, les rapports familiaux qu'ils entretiennent avec les responsables locaux, les multiples contacts qu'ils ont avec la population leur confèrent une capacité de persuasion inégalable que renforce la compréhension profonde du milieu auquel ils s'adressent »¹³⁷⁰.

Monsieur Raymond-François Le Bris, ancien préfet, écrivait, en 1992, alors qu'il était directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, que le préfet est un « informateur au service de l'emploi », et qu'il se devait de participer à la mobilisation des chefs d'entreprise autour des politiques gouvernementales destinées à lutter pour l'emploi

¹³⁷¹ .

2 – L'interventionnisme préfectoral en faveur de la prospérité départementale

La satisfaction des besoins collectifs s'insère dans les objectifs d'ordre public. Pour Monsieur Paul Bernard, l'objectif de satisfaction des besoins collectifs « correspond à un stade relativement évolué de civilisation. (...) on considère que l'existence de besoins insatisfaits constitue une source de désordre aussi préoccupant qu'un trouble déterminé extérieur »¹³⁷².

Dès le Consulat, les préfets ont été en fermement conviés à faciliter la prospérité du département, et à reprendre ainsi les pratiques des intendants de la fin de l'Ancien Régime. Leur action en cette matière fut inégale mais souvent déterminante¹³⁷³

Les préfets eurent à stimuler les initiatives locales susceptibles d'avoir sur l'état du pays une influence favorable. Ceci leur est rappelé par le ministre de l'Intérieur Théodore Steeg dans une circulaire datée du 8 février 1920, dans laquelle on lit : « Je ne saurais

¹³⁷⁰ *Op. cit.*, p. 48. Un préfet a affirmé que le préfet est « un ambassadeur de la politique économique nationale », DUMOULIN (R.), *op. cit.*, p. 21.

¹³⁷¹ LE BRIS (R.-Fr.), « Le préfet et l'entreprise », *Adm.*, n° 156, 1992, pp. 38-41, p. 38. L'auteur précise que : « la mobilisation des chefs d'entreprises suppose des réunions fréquentes sur les thèmes à identifier avec des réponses précises aux questions qu'ils peuvent poser, en particulier au sujet des démarches à accomplir pour bénéficier des mesures en faveur de l'emploi (...). Par ailleurs, les visites d'entreprises constituent un moyen de poursuivre ce travail d'information », p. 39.

¹³⁷² *Op. cit.*, p. 48.

¹³⁷³ Cf., notamment, BODINEAU (P.), « Les préfets de Côte-d'Or et le développement économique de l'an VIII au début de la III^{ème} République », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 59-75 ; FILLON (C.), « L'action économique des premiers préfets du Rhône, l'exemple de l'industrie de la soie », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 89-108. L'auteur estime que : « Les efforts des divers préfets du Rhône n'ont pas été pour rien dans cette lente conversion (de l'industrie de la soie) vers davantage de modernité économique. Ils sont remarquables de persévérance autant que de continuité », p. 107 ; Cf. aussi VERNIER (O.), « L'action économique des préfets des Alpes-Maritimes au XIX^{ème} siècle (an VIII-1814 ; 1860-1870) », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 109-117.

admettre que votre rôle d'administrateur doive se restreindre à l'exercice, en quelque sorte passif, des attributions qui vous sont dévolues. Dans les conjonctures actuelles, administrer, ce n'est pas seulement faire régner l'ordre dans les finances, dans les esprits et aussi dans la rue : c'est stimuler, c'est coordonner les initiatives de tous. Vous entrez donc en contact, de votre personne, avec tout ce que votre département contient de forces agissantes et d'organisations saines et vivaces : chambres de commerce, syndicats, coopératives, mutualités, associations d'anciens combattants trouveront en vous non pas un tuteur indiscret, mais un guide éclairé d'autant plus aisément écouté et suivi qu'il apparaîtra désintéressé »¹³⁷⁴.

Sous le Second Empire, l'action des préfets fut déterminante¹³⁷⁵ et les décrets dits de décentralisation de 1852 et 1861¹³⁷⁶ ont codifié ces pratiques, jusqu'alors exercées sans autre titre que celui, bien lâche, de l'article 3 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. Les matières économiques occupent une place importante dans ces textes¹³⁷⁷.

Le préfet participe à la définition des investissements de l'Etat dans le département. Béchard comptait parmi les attributions préfectorales « la manutention et l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique »¹³⁷⁸. Les décisions en cette matière ont, dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, fait l'objet d'une déconcentration importante dont la première étape fut un décret du 13 novembre 1970¹³⁷⁹ qui confiait à l'autorité préfectorale le soin de procéder à la gestion de la dotation départementale d'équipements publics. Cette gestion se devait, certes, de respecter le plan régional, mais les dispositions de ce dernier étaient assez vagues pour donner au préfet une marge d'action personnelle appréciable. Au terme d'une étude économique savante portant sur la D.G.E., Monsieur Jean-Michel Uhaldeborde a conclu que : « *C'est donc notamment par le biais des finances que le préfet réapparaîtra sur la scène locale. Ce retour en force (ou par la force des choses) est aussi un retour en grâce car, outre le charme du bailleur de fonds, le préfet intervient dans ce cadre moins sur le mode de l'injonction que sur celui de la*

¹³⁷⁴ Cité par LAFFONT (Cl.), préfet honoraire, « Le corps préfectoral entre les deux guerres », *Adm., n° spéc., Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, op. cit., pp. 274-296, p. 281.*

¹³⁷⁵ Le préfet honoraire AUBERT (P.) dit d'eux qu' « (i)ls ont compris les vertus du libéralisme économique, aidé la naissance des sociétés anonymes financières et industrielles, surveillé la création et l'exploitation des chemins de fer et du télégraphe électrique, encouragé le thermalisme et le tourisme provoqués par les chemins de fer, achevé le réseau vicinal », « *Un siècle et demi d'histoire préfectorale* », *Adm., n° spéc., Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, op. cit., pp. 297-317, p. 304.*

¹³⁷⁶ Précités.

¹³⁷⁷ Cf. article 2 et tableau B et article 3 et tableau C du décret (modifié) du 25 mars 1852.

¹³⁷⁸ BECHARD (F.), *Essai sur la centralisation administrative*, 2 vol., Marseille-Paris, 1836, t. 1^{er}, p. 324.

¹³⁷⁹ Décret n° 70-1049 relatif à la déconcentration du contrôle financier sur les dépenses de l'Etat effectuées au plan local, *J.O.L.D.*, 15 novembre 1970, p. 10531. Ce décret a été abrogé par le Décret n° 96-629 du 16 juillet 1996, *J.O.L.D.*, 17 juillet 1996, p. 10797.

coordination et de la concertation »¹³⁸⁰ .

Si le développement considérable de l'interventionnisme des collectivités locales en matière économique après les réformes décentralisatrices de 1982-1983 a pu laisser à penser que le préfet s'était retiré de ce domaine d'action, il s'est agi d'une « illusion d'optique »¹³⁸¹ . Il faut constater que, comme l'avait prévu Monsieur Gérard Marcou dès 1982¹³⁸² , les modalités de l'intervention préfectorale en ont été modifiées, puisque le représentant de l'Etat dans le département s'est trouvé contraint de composer avec ces collectivités. Selon Monsieur Jean-François Joye, « (l)e domaine économique a été l'un des premiers à servir de matière à la collaboration contractuelle »¹³⁸³ . Ce mouvement n'a rien eu de spontané et a dû être encouragé par le législateur lui-même.

Le « second » rapport Guichard préconisait un accroissement des prérogatives préfectorales en matière économique¹³⁸⁴ .

Alors qu'avant la Seconde guerre mondiale l'administration des affaires économiques continuait, au niveau national, comme dans les départements, à dépendre de « services dispersés sans direction d'ensemble »¹³⁸⁵ , l'interventionnisme nécessité par la situation allait conduire à une tentative de coordination de ces affaires, confiée aux préfets régionaux¹³⁸⁶ .

Le préfet a été chargé d'assurer une coordination de l'action économique des services de l'Etat nécessaire afin sinon d'éviter, du moins de limiter, les incohérences.

¹³⁸⁰ UHALDEBORDE (J.-M.), « Le préfet et le financement des équipements publics locaux », in ALLINNE (J.-P.), CARRIER (R.), sous la dir. de, *Préfet et développement local, op. cit.*, pp. 207-223, p. 223.

¹³⁸¹ DAVIGNON (J.-Fr.), « Le préfet et l'action économique publique », *op. cit.*, p. 149. L'auteur estime que « (l)a réalité, comme souvent, est plus riche et plus complexe qu'une représentation qui la déforme et la mutile. L'action économique locale a également pour vecteurs, les préfets et les sous-préfets », p. 150.

¹³⁸² Cet auteur avait écrit que l'importance du rôle que seront amenés à jouer les préfets dans le domaine économique « *tiendra (...) avant tout aux nouvelles responsabilités des collectivités territoriales. Le commissaire de la République de département, en particulier, chargé de mettre en œuvre au plan local les priorités retenues par le Gouvernement, devra mettre en place les actions concertées permettant d'y parvenir avec toutes les parties intéressées : le département, les communes, mais aussi, le cas échéant, les organismes consulaires* », MARCOU (G.), « La Décentralisation en France : les réformes de 1981-1982 », *Annuario delle autonomie locali*, 1983, reproduite in *Le département, deux siècles d'affirmation*, textes réunis par GUELLEC (A.), Rennes, P.U. Rennes, 1989, 312 p., pp. 209-226, p. 219.

¹³⁸³ JOYE (J.-Fr.), *op. cit.*, p. 412.

¹³⁸⁴ Rapport GUICHARD « Propositions pour l'aménagement du territoire », novembre 1986.

¹³⁸⁵ GAY (P.), *op. cit.*, p. 212.

¹³⁸⁶ Dont le rôle, selon Pierre GAY, est de « *dégager, en accord avec les préfets et les chefs de service de la région, en accord aussi avec les éléments représentatifs des activités intéressées, des initiatives, des règles d'action valables pour l'ensemble de territoire régional* », *op. cit.*, p. 214.

Cette mission a été contestée dans un rapport du Conseil économique en 1958, au nom d'une conception très critique, mais assez largement périmée, du préfet, agent purement politique¹³⁸⁷. Quelles qu'aient été les préventions du rapporteur à l'encontre des préfets, on ne voit pas qui, sinon ce fonctionnaire interministériel, aurait pu exercer cette action que chacun s'accorde à considérer comme louable, sinon nécessaire.

En 1960, la situation des interventions publiques en matière économique est consternante à cet égard...et Guy Thuillier après l'avoir dépeinte, concluait : « ce morcellement des attributions et des responsabilités, cette anarchie des pouvoirs de l'Etat, divisés en fiefs et baronnies grandes ou petites, qui répond au particularisme cher à l'administration française, doivent conduire nécessairement à la nécessité (sic) d'une concentration réelle des pouvoirs : on ne peut guère mener dix politiques dans un département »¹³⁸⁸.

Le préfet se doit aussi de participer à l'orientation du développement de l'économie locale. Un décret-loi du 9 septembre 1939¹³⁸⁹ soumettait la création des établissements industriels, commerciaux ou artisanaux à autorisation préfectorale. Cela a été maintenu en vigueur par le régime de Vichy, avant que d'être supprimé par la loi du 31 décembre 1945.

Par des moyens très différents, le préfet intervient pour faciliter et provoquer les installations d'établissements industriels ou commerciaux dans son département. Pour cela, il a été chargé par un décret du 31 décembre 1958¹³⁹⁰ de participer au Plan d'expansion économique régional. Cette dimension de l'action économique préfectorale a été très importante dans les années 1960-1970¹³⁹¹ et jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-1983¹³⁹².

¹³⁸⁷ Rapport présenté au nom du Conseil économique par Jules Michau, *J.O. du Conseil économique*, n° 21, 6 décembre 1958.

¹³⁸⁸ THUILLIER (G.), *op. cit.*, : « aucune coordination n'existe en matière de subventions : la décision est prise à Paris, à de rares exceptions près, sans avis du Préfet (...) Le secteur nationalisé échappe entièrement à l'autorité préfectorale : les circonscriptions ne coïncident nullement avec le cadre départemental (districts E.D.F., arrondissements S.N.C.F., succursales de la Banque de France et des banques nationalisées) (...) et à peu près aucune information économique n'est communiquée au Préfet. (...) Aucune véritable coordination n'existe en matière d'achats de l'Etat et des collectivités publiques (...) En matière sociale, les interventions se font de manière très sporadique au gré des circonstances », p. 127.

¹³⁸⁹ *Relatif à la création et à l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux*, *J.O.L.D.*, 16 septembre 1939, p. 11487.

¹³⁹⁰ Décret n° 58-1459, *J.O.L.D.*, 4 janvier 1959, p. 263.

¹³⁹¹ En 1974, le ministre de l'Economie et des Finances attirait l'attention sur « la participation des préfets à cet aspect plus officieux de la politique industrielle qui consiste à établir des contacts avec les grandes entreprises, françaises et étrangères, à aplanir les difficultés qu'elles rencontrent et à satisfaire les besoins qu'elles expriment lorsqu'elles envisagent de s'implanter dans une localisation donnée » et estimait que « (n) ul mieux que les préfets n'est à même de mobiliser, à cette fin, les énergies, les compétences et les services dispersés entre les administrations et le secteur privé pour faire en sorte que l'accueil des entrepreneurs soit approprié et que ceux-ci trouvent sur place "l'environnement" nécessaire au succès de leurs entreprises », FOURCADE (J.-P.), *op.cit.*, p. 51.

Les préfets œuvrent afin de favoriser les échanges économiques. Comme avant eux les intendants ¹³⁹³, les préfets se sont impliqués personnellement dans les travaux d'améliorissement du réseau routier. Dans ce domaine, ils ont « proposé des programmes de travaux, fait établir des projets et devis », « passé les adjudications », surveillé les travaux avec les ingénieurs des Ponts et chaussées ¹³⁹⁴, se forgeant la réputation de « *préfets bâtisseurs* » ¹³⁹⁵.

Du fait de leur présence dans une circonscription de petite taille, les préfets peuvent être très utiles pour adapter aux situations locales les mesures nationales ¹³⁹⁶. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ¹³⁹⁷ et le décret du 1^{er} juillet de la même année ¹³⁹⁸ ont manifesté une évidente volonté gouvernementale de renforcer la position du préfet dans ses attributions économiques en déconcentrant l'action de l'Etat local et simplifiant son organigramme sous l'autorité de synthèse des préfets.

La Haute juridiction administrative a rappelé dans de nombreux arrêts que la mission d'assurer l'ordre public comprend « la satisfaction des besoins du pays » ou des « besoins locaux », notamment, dans un arrêt rendu le 7 janvier 1944, Lecoq ¹³⁹⁹, ou dans un autre rendu le 24 février 1961, Isnardon ¹⁴⁰⁰.

¹³⁹² Cf. LARVARON (B.), *op. cit.*, p. 120 : « ...chaque commune, chaque département espéra trouver dans l'arrivée d'entreprises parisiennes un élan économique et la preuve de l'efficacité de ses élus. Les préfets furent, dans cette période antérieure à la décentralisation, au centre des innombrables régimes d'aide à la création locale d'emplois. Ils négocièrent souvent l'arrivée d'entreprises que décourageait la région parisienne et qu'attiraient certains traitements préférentiels provinciaux ».

¹³⁹³ Catherine LECOMTE écrit des intendants que : « (l)a nature et l'étendue de leurs pouvoirs leur permettaient de marquer de leur empreinte l'urbanisme local », que « sous l'impulsion du gouvernement, ils veillent à l'état des routes royales », que « d'aucuns seront les initiateurs d'aménagements de bassins portuaires, d'assèchements de marais, de plantations sylvicoles » et renvoie à la lecture d'HAROUËL (J.-L.), *L'embellissement des villes, l'urbanisme français au XVIII^{ème} siècle*, 1993. (*De l'intendant au préfet...*, *op. cit.*, p. 20).

¹³⁹⁴ Cf. BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 84.

¹³⁹⁵ AMET (J.), *op. cit.*, p. 28.

¹³⁹⁶ Cf. entre autres, la circulaire du Premier ministre du 23 mars 1984 *relative aux mesures d'action économique et de soutien à l'emploi dans les pôles de conversion* (J.O.L.D., 27 mars 1983, p. 934). Il revient aux commissaires de la République de déterminer le périmètre géographique d'application des diverses mesures, puis d'engager et d'animer la concertation avec les partenaires sociaux et les élus locaux concernés.

¹³⁹⁷ Loi précitée.

¹³⁹⁸ Décret précité.

¹³⁹⁹ A.J.D.A., 1961, p. 229.

¹⁴⁰⁰ R.D.P., 1944, p. 325.

La menace d'une grève générale des patrons boulangers d'un département compromettant le ravitaillement en pain, justifie, au nom de l'ordre public, une mesure générale de réquisition des boulangeries, de leur personnel et du matériel ¹⁴⁰¹. Dans un contexte de pénurie, les préfets ont été des instruments de l'interventionnisme économique très utilisés. Nombreux sont les textes à leur confier des prérogatives en ce sens. Citons en quelques uns. Une loi du 31 août 1924 ¹⁴⁰² a donné compétence au préfet pour fixer les prix des farines et du pain. Un décret du 8 août 1933 étendit cette compétence à la fixation des prix de la viande et de la charcuterie. Un décret-loi du 9 septembre 1939 ¹⁴⁰³ avait établi le blocage des prix. La loi du 21 octobre 1940 ¹⁴⁰⁴ précisait que ceux-ci seront déterminés par arrêtés ministériels, et que le préfet fixerait seulement les prix de gros, demi-gros et détail des produits agricoles vendus sur les marchés locaux. A partir de juin 1941, ce pouvoir a été transféré aux préfets régionaux.

En vertu d'un décret du 3 avril 1938 ¹⁴⁰⁵, le préfet présidait une commission départementale du coût de la vie... Une ordonnance du 30 juin 1945 lui a confié la présidence du comité départemental des prix. Une ordonnance du 17 juillet 1945 ¹⁴⁰⁶ lui a donné compétence pour fixer les impositions laitières. Une loi du 4 octobre 1946 sur l'acquisition prioritaire ¹⁴⁰⁷ lui a même permis, aux fins d'enrayer la hausse des prix, d'acquérir pour l'Etat, par décision unilatérale, des produits négociés auparavant à des cours exagérés. Un pouvoir de taxation lui a été reconnu, mais la libéralisation des échanges, et par là-même, des prix, lui a retiré certains pouvoirs de taxation, sur presque la totalité des denrées alimentaires.

Une circulaire du 12 juillet 1982 ¹⁴⁰⁸ prévoyait que les préfets décident « de l'application locale des priorités retenues par le gouvernement dans le plan ».

Les services préfectoraux jouent en matière de formation professionnelle un rôle méconnu d'instruction, en lien avec les services déconcentrés compétents et les

¹⁴⁰¹ Cons. d'Et., 28 octobre 1949, *Synd. des Maîtres boulangers du Gard*, *Rec. Leb.*, p. 447.

¹⁴⁰² *Loi réglant les conditions de la fixation par les préfets du prix limite des produits de la mouture du blé*, *J.O.L.D.*, 3 septembre 1924, p. 8138.

¹⁴⁰³ *J.O.L.D.*, 16 septembre 1939, p. 11486.

¹⁴⁰⁴ *J.O.L.D.*, 1^{er} novembre 1940, p. 5505.

¹⁴⁰⁵ Décret relatif à la *constatation du coût de la vie*, *J.O.L.D.*, 5 avril 1938, p. 4029, modifié par le Décret du 24 novembre de la même année, *J.O.L.D.*, 25 novembre 1938, p. 13302.

¹⁴⁰⁶ Ordonnance n° 45-1581, *J.O.L.D.*, 19 juillet 1945, p. 4419 ; modifiée par la Loi n° 46-683 du 13 avril 1946, *J.O.L.D.*, 14 avril 1946, p. 3137.

¹⁴⁰⁷ Loi n° 46-2140, *J.O.L.D.*, 5 octobre 1946, p. 8447.

¹⁴⁰⁸ *Circulaire relative aux pouvoirs des commissaires de la République et des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat en matière d'investissements publics*, *J.O.L.D.*, 13 juillet 1982, p. 2209.

organismes consulaires, des dossiers d'agrément des programmes de préparation à la formation professionnelle, agrément prononcé par le préfet de région.

B – La réduction des tensions

Cette réduction des tensions se fait d'abord par une action « diplomatique » qui constitue le quotidien de l'action des préfets. Il est habituel de lire que le préfet a du modifier les modalités de ses relations avec les « acteurs locaux », passant d'un mode autoritaire à un mode plus conciliant.

Si une telle affirmation présente une certaine réalité, c'est sans doute au prix d'une simplification regrettable, et nous partageons l'analyse de Pierre Legendre lorsqu'il écrit que dès le XIX^{ème} siècle, sur le plan économique l'action administrative « eût été impossible si la diplomatie journalière, faite de relations étroites avec les notables locaux autant qu'avec les fonctionnaires, n'avait pu s'exercer largement »¹⁴⁰⁹.

Le préfet fait, pour réduire les tensions économiques de son département, « feu de tout bois » et met en œuvre des moyens diplomatiques **(1)**, mais aussi des moyens plus juridiques **(2)**.

1 – La « diplomatie » préfectorale

Si la police administrative est un procédé unilatéral, il faut bien considérer que d'autres moyens permettent de poursuivre un objectif d'ordre public. Cette action « diplomatique » du préfet en matière économique trouve à s'exercer d'une part dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur les actes des collectivités locales, qui, ici comme ailleurs, est loin de se borner à un simple contrôle de légalité **(a)** et d'autre part de façon plus spontanée, l'arbitrage préfectoral étant recherché **(b)**.

a – Le contrôle de l'intervention économique des collectivités locales.

Le préfet, au titre du contrôle de légalité, est amené à contrôler les interventions économiques des collectivités locales, comme l'impliquent les articles 5 (alinéas 1^{er} et 2) et 48 (alinéas 1^{er} et 2) de la loi du 2 mars 1982¹⁴¹⁰ relative aux droits et libertés des communes départements et régions¹⁴¹¹. En effet, si l'Etat « a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi »¹⁴¹² l'intervention des collectivités locales est « néanmoins » possible¹⁴¹³. Les exigences du

¹⁴⁰⁹ LEGENDRE (P.), « La fonction économique de préfet... », *op. cit.*, p. 498 ; Cf. aussi MONNIER (Fr.), « Le préfet et le développement local », *op. cit.*, : « ... à certaines conditions et en fonction de son prestige personnel, (le préfet) peut toujours jouer un rôle de catalyseur. Ainsi, il lui revient de capter les bons projets, de stimuler les acteurs locaux, de donner les coups de pouce nécessaires, de promettre la Légion d'honneur, le cas échéant », p. 290.

¹⁴¹⁰ Précitée.

¹⁴¹¹ Cf. C.C. n° 82-137 du 25 février 1982, *J.O.L.D.*, 3 mars 1982, pp. 759 et ss., *Rec. C.C.*, p. 38, considérant n° 5.

¹⁴¹² Préambule de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, précitée.

droit interne en cette matière ont été durcies afin d'éviter que les collectivités ne mettent en péril l'équilibre de leur budget ¹⁴¹⁴.

Le préfet se doit de vérifier que les collectivités locales respectent le droit interne ¹⁴¹⁵, mais aussi le droit communautaire, dont l'importance en ce domaine est considérable ¹⁴¹⁶. Une circulaire du 8 février 1999 ¹⁴¹⁷ relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises insiste sur le fait que le préfet est tenu de contrôler systématiquement la légalité des aides accordées aux collectivités territoriales au regard des règles communautaires.

L'article 87 (ancien article 92) du Traité de Rome régit les aides accordées par les Etats : « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le Marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

L'absence d'effet direct de l'article 87 interdit au préfet de fonder un déféré sur une violation de cet article, mais il peut attirer l'attention de la collectivité locale sur le risque de condamnation de la France pour manquement à ses obligations ¹⁴¹⁸. Malgré l'emploi du terme « aides d'Etat », l'esprit du traité comme la pratique suivie enseignent que l'article 92 s'applique également aux aides des collectivités locales.

Même si le représentant de l'Etat peut se faire assister du Trésorier payeur général et de ses services, ce contrôle est malaisé. Il se heurte d'abord au flou des concepts sur

¹⁴¹³ Cette formulation, figurant dans un préambule dont la valeur est elle-même sujette à doutes, n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. Cf. DOUENCE (J.-Cl.), « L'action économique locale », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp. 68-76, p. 69 ; Cf. aussi BOCKEL (A.), « Actualité et perspectives du contrôle de l'interventionnisme économique », *A.J.D.A.*, 1983, p. 13.

¹⁴¹⁴ Cf. DALBERA (J.-L.), « Le retour de l'Etat sur le marché des financements locaux », *R.F.A.P.*, n° 84, octobre-décembre 1997, pp. 645-651.

¹⁴¹⁵ Notamment : le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dont le Conseil constitutionnel a fait une liberté de valeur constitutionnelle (C.C. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 Loi de nationalisations, *Rec.*, p. 18 ; *G.D.C.C.*, n°32). Cf. LAUBADERE (A. de), DELVOLVE (P.), *Droit public économique*, 5^{ème} éd., Dalloz, 1986, p. 201 ; MESTRE (J.-L.), « Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété », *D.*, 1984, chron., p. 1. le principe de non discrimination ...

¹⁴¹⁶ Cf. COUSSIRAT-COUSTERE (V.), « Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire », *A.J.D.A.*, 1985, p. 171 ; Cf. aussi LOUNGOULAH (G.-L. Ph.), « L'interventionnisme économique local en France : entre l'Etat et l'Union européenne », *R.D.P.*, 1998, p. 845 ; POUJADE (B.), « Le contrôle des aides des collectivités locales aux entreprises », *L.P.A.*, 8 novembre 2000, p. 71.

¹⁴¹⁷ *J.O.L.D.*, 27 février 1999, p. 2119.

¹⁴¹⁸ FROMONT (M.), « Aides économiques – aides des collectivités territoriales », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 259, 2004, n° 15, p. 4. Le préfet peut, en revanche, déférer au tribunal administratif un régime d'aide ou l'octroi d'une aide individuelle, en cas de manquement à l'obligation de notification à la Commission, dès lors que l'alinéa 3 de l'article 88 qui porte cette obligation est d'application directe.

lesquels s'articule le droit applicable.

Si l'intervention des collectivités locales dans l'économie n'est pas née avec la loi sur les droits et libertés des collectivités locales, cette loi a donné un cadre à l'intervention de ces collectivités. Ainsi, et sans entrer dans la précision du texte, la loi prévoit que les collectivités locales peuvent intervenir en faveur du développement local et que leurs aides dans ce domaine peuvent être « *directes ou indirectes* »¹⁴¹⁹. La loi, afin de protéger les intérêts économiques et sociaux, permet aux collectivités locales d'intervenir très librement et directement auprès des « *entreprises en difficulté* »¹⁴²⁰. Or, ni l'entreprise en difficulté ni le caractère direct ou non de l'aide n'avait reçu de définition juridique préalable. En effet, la notion d'« *entreprise en difficulté* » à laquelle fait référence la loi du 2 mars 1982¹⁴²¹, n'est pas définie par ce texte et n'avait pas fait l'objet d'une définition jurisprudentielle préalable. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 24 juin 1982 ne l'explique pas vraiment¹⁴²².

Le contrôle de légalité des interventions économiques des collectivités locales souffre aussi de toutes les lacunes liées au contrôle de légalité¹⁴²³. Il est à noter par exemple que les aides publiques accordées par contrat échappent au contrôle direct de légalité puisqu'elles ne figurent pas dans la liste des contrats transmissibles et susceptibles d'être déferés. Or, « *une grande partie des aides locales prennent une forme contractuelle, notamment lorsqu'il s'agit d'aides indirectes ou de l'aide aux entreprises en difficulté* »¹⁴²⁴. Les conventions de garantie et de cautionnement, dont les effets peuvent être considérables, échappent ainsi au contrôle préfectoral¹⁴²⁵. Monsieur Jean-Claude

¹⁴¹⁹ Articles 5 (concernant les communes) et 48 (concernant les départements) de la loi précitée.

¹⁴²⁰ Roland DEBBASCH a ainsi considéré que : « *les concepts sur lesquels s'articule le dispositif d'intervention (distinction des aides directes et des aides indirectes, entreprise en difficulté) n'ont pas de véritable consistance juridique. Par ailleurs, la complexité ou l'imprécision de certaines prescriptions fixées par les textes nuisent à la rigueur du contrôle* » (« *L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation* », *R.D.P.*, 1986, pp. 497-560, p. 546.

¹⁴²¹ Loi précitée, articles 5 et 6.

¹⁴²² Puisque le ministre y « *indique simplement que les critères juridiques sont peu utilisables parce qu'ils ne permettent généralement qu'une intervention tardive, mais que les critères économiques ne le sont guère plus en raison de leur caractère trop extensif alors que le législateur a entendu limiter l'extension des pouvoirs des collectivités locales aux seules entreprises en difficulté et qu'il a voulu éviter toute banalisation de leur intervention* » (HELIN (J.-Cl.), « *Ledépartement et le droit de l'intervention économique* », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1985, pp. 719-729 ; p. 724). L'auteur évoque une « *notion « trompe-l'œil* » », *ibid.*). Cf. aussi NEMERY (J.-Cl.), « *Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales* », *A.J.D.A.*, 20 février 1983, pp. 65-72, p.69.

¹⁴²³ Cf. *infra*.

¹⁴²⁴ DOUENCE (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 72.

¹⁴²⁵ Cf. par exemple Cons. d'Et., 29 décembre 1995, S.A. « *Natio energie* »: *Juris-Data* n° 1995-049027, *Rec. Leb.*, 1995, tables, p. 587, *D.A.*, 1996, comm. n° 79.

Douence nous apprend cependant que le juge « a trouvé un palliatif en exerçant son contrôle sur les contrats, qu'ils soient administratifs ou de droit privé, à travers les délibérations qui les autorisent. Mais ce n'est qu'un palliatif : le recours contre une délibération peut se fonder sur des moyens tirés de l'illégalité du contrat. Le juge peut donc dire le droit mais l'annulation éventuelle de la délibération est sans incidence sur l'existence du contrat dont la nullité ne peut être déclarée que par le juge du contrat à la demande de l'une des parties »¹⁴²⁶. Le contrôle préfectoral est nul lorsque l'octroi des aides se fait par l'intermédiaire d'un organisme privé, ce qui est un procédé licite et dont l'efficacité est appréciée par les autorités locales. Monsieur Jean-Claude Douence estime que les « conditions requises par la jurisprudence Magnier pour que les actes émanant de personnes privées soient considérés comme des décisions administratives ne sont généralement pas réunies puisque l'exercice d'une prérogative de puissance publique fait systématiquement défaut. Les actes de ces organismes sont donc des actes de droit privé ». *De ce fait*, « qu'ils soient ou non de nature contractuelle, ils échappent (...) totalement au contrôle de légalité organisé pour les seuls actes des collectivités locales. La brèche est trop importante et trop visible pour que les autorités locales ne soient pas tentées d'utiliser ce procédé à cette fin »¹⁴²⁷.

Enfin, nous aurons l'occasion de le redire, les services préfectoraux ne sont pas suffisamment dotés en personnels qualifiés pour analyser des montages complexes.

On ne peut que déplorer, avec Monsieur Jean-Claude Hélin, cette situation de fait, en constatant qu'« à défaut d'être le "mal absolu", le non-respect de la législation constitue toujours une situation fâcheuse. Il fait perdre à la loi et au droit, une partie de sa signification, à l'action publique la cohérence recherchée et fait apparaître comme profondément injuste, lorsqu'il est exercé, le contrôle de légalité »¹⁴²⁸.

b – L'arbitrage spontané

Une circulaire du ministre de l'Intérieur Klotz, en date du 25 juin 1913 et relative au « *domaine économique et social* » est essentiellement consacrée aux rapports entre le patronat et les ouvriers et à la grève. Le ministre écrit : « C'est en étant en communication constante avec les représentants des ouvriers et les représentants du patronat que vous pourrez éviter que la grève, qui, par principe, est un acte de défense d'une corporation, ne dégénère en un mouvement révolutionnaire »¹⁴²⁹.

Ainsi, l'arbitrage préfectoral est-il sollicité régulièrement à l'occasion de conflits sociaux ou crises économique, alors qu'il ne fait l'objet que d'un aménagement textuel très lâche et implicite, au point que Monsieur Jean-François Auby, forçant sans doute un

¹⁴²⁶ DOUENCE (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 73.

¹⁴²⁷ *Ibid.*

¹⁴²⁸ HELIN (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 729.

¹⁴²⁹ Un peu plus loin, la circulaire souligne « *le rôle de régulateur* » que le préfet doit remplir. Circulaire citée in BELLION (R.), « L'histoire intérieure de la France de 1898 à 1914 et les préfets de la République radicale », *op. cit.*, p. 193.

peu le trait, écrit de cette fonction qu'elle « ne repose sur aucun fondement juridique mais est simplement due au fait que l'on se retourne fréquemment, dans notre pays, vers l'Etat pour solliciter un arbitrage »¹⁴³⁰. L'évolution subie par cette fonction d'arbitrage a donné lieu à des appréciations différentes, que nous ne sommes pas en mesure de discuter¹⁴³¹.

Le préfet apparaît fort utile du fait de sa position d'unique autorité de coordination des actions d'acteurs multiples. Extérieur au milieu local, son intervention peut être recherchée en cas de dissensions entre élus, organismes consulaires, syndicats... Pour Madame Jacqueline Morand-Deville, le préfet « favorise les relations avec les élus et les forces vives économiques et sociales »¹⁴³².

2 – La préservation des « grands équilibres »

Si les préfets de région ont en matière de planification une responsabilité particulière, les préfets de département n'ont initialement pas été absents de cette œuvre. Avant 1982, le projet de plan régional se nourrit d'études préalables des préfets qui contribuent à améliorer le réalisme de la planification en permettant de s'assurer de l'adhésion des populations concernées et en pratiquant une concertation très large. Cette dernière dimension de la participation du préfet de département à l'élaboration du plan était une œuvre très délicate¹⁴³³.

La loi du 29 juillet 1982¹⁴³⁴ a consacré la marginalisation du département dans le processus de planification en prévoyant qu'il se ferait selon deux méthodes : d'une part l'exécution du Plan national et d'autre part le procédé contractuel. La première a été abandonnée, et aujourd'hui le plan national n'existe plus, mais la seconde est devenue la base des relations de l'Etat et des collectivités locales en matière d'action économique. Le

¹⁴³⁰ AUBY (J.-Fr.), « Le Commissaire de la République », *A.J.D.A.*, 1982, p.386. Pour un exemple de cette intervention préfectorale lors d'un conflit du travail, cf., entre autres, VIE (J.-E.), « Le rôle d'un préfet dans un conflit du travail. Nantes-les-Batignolles » (janvier-mars 1971), *Adm.*, n° 73, 1971, pp. 15-24.

¹⁴³¹ D'aucuns ont prétendu que la fin du dédoublement fonctionnel, en faisant du préfet un personnage plus indépendant, avait rendu son arbitrage plus fiable et donc plus recherché (cf. BERNARD (P.), *L'Etat républicain au service de la France*, Economica, 1988, pp. 313-314). D'autres ont estimé que cette fonction connaît un déclin concomitant à la déconsidération de l'Etat du fait de la concurrence d'autres lieux de médiation (AUBY (J.-Fr.), « L'évolution du corps préfectoral », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 447-456, p. 451).

¹⁴³² *Cours de droit administratif*, 8^{ème} éd., Montchrestien (coll. « Cours »), 2003, 857 p., p. 163.

¹⁴³³ Cf. par exemple FOURCADE (J.-P.), *op. cit.* : L'auteur évoque la « difficulté extrême de la tâche des préfets » qui tient à « la complexité des procédures de concertation qui associent tous les services de l'Etat, mais aussi les élus nationaux et locaux et les représentants des organisations professionnelles et sociales qui expriment les souhaits et incarnent les ambitions des différents agents de la vie économique et sociale ». Il souligne l'« importance stratégique » des « décisions qui, à la suite de l'arbitrage des préfets ou des avis qu'ils auront exprimés, engageront l'avenir de leurs départements, de leurs régions, et donc de l'économie du pays », p. 49.

¹⁴³⁴ Loi n° 82-653 portant réforme de la planification, *J.O.L.D.*, 30 juillet 1982, p. 2441.

changement est assez considérable pour avoir été qualifié par Monsieur Alain-Serge Mescheriakoff de « *révolution silencieuse* »¹⁴³⁵.

Le préfet n'a pas seulement à veiller au respect de la légalité nationale¹⁴³⁶ et européenne¹⁴³⁷ des interventions des collectivités locales, mais aussi à faciliter l'obtention de cofinancements nationaux ou européens. Les services préfectoraux facilitent ainsi l'obtention de subventions au titre du FEDER ou du FEOGA.

Nous sommes là dans une de ces zones de flou, qui interdisent au préfet de se comporter en simple « commissaire de la loi », au nom de l' « intérêt national »...

1 – L'aide aux entreprises en difficulté

Le préfet a aussi du faire face aux difficultés de l'entreprise. Le préfet Larvaron évoque des interventions « "thérapeutiques", désespérées souvent, sur des tissus industriels qui se délitaient »¹⁴³⁸. Le préfet intervient dans le domaine de l'aide aux entreprises en difficulté par l'intermédiaire du comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (C.O.D.E.F.I.) créé en 1974¹⁴³⁹ et chargé de détecter et de prévenir les difficultés des entreprises d'une part et d'examiner les difficultés structurelles des entreprises industrielles de moins de deux cent cinquante employés d'autre part. A ce dernier titre, le C.O.D.E.F.I. peut confier à un cabinet conseil la réalisation d'un audit, ou accorder des prêts dans le cadre de plans de restructurations industrielles¹⁴⁴⁰.

Les compétences préfectorales en la matière reposent surtout sur des circulaires, même si les articles 23 et 24 du décret du 10 mai 1982 prévoyaient la consultation – dans certains cas obligatoire – du préfet sur ces questions. Depuis ce décret, le préfet préside les commissions financières chargées d'étudier les modalités des concours aux entreprises à la place du Trésorier payeur général. Monsieur Le Bris estime que :

¹⁴³⁵ MESCHERIAKOFF (A.-S.), « La planification française entre centralisation et décentralisation », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1995, pp. 999-1008, p. 1000.

¹⁴³⁶ Notamment le principe de la « liberté du commerce et de l'industrie » qui ne considère comme justifiée toute intervention locale qu'en fonction d'étroites « *circonstances de temps et de lieu* »... Le principe d'égalité s'impose évidemment lui aussi.

¹⁴³⁷ L'article 87 du Traité de Rome pose le principe de l'interdiction des aides aux entreprises et de l'interdiction de toute pratique contraire à la libre concurrence. Cette dimension est aujourd'hui impérative puisque la Cour de Justice de Luxembourg n'hésite plus à condamner les collectivités sur ce fondement.

¹⁴³⁸ LARVARON (B.), *op. cit.*, p. 121. L'auteur ajoute que les préfets furent toujours « *aux avant-postes pour subir les colères angoissées des salariés de Lip, de Manufrance, des mineurs, des sidérurgistes et de tant d'autres* ».

¹⁴³⁹ Communiqué du 10 juillet 1974.

¹⁴⁴⁰ Leur action, aux termes de la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 1982 *relative aux entreprises en difficulté* (*J.O.L.D.*, 8 juillet 1982, p. 2167) doit être conduite en relation avec le Comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.), structure nationale compétente en matière d'aide financière aux entreprises en difficulté, créée par arrêté du Premier ministre du 6 juillet 1982 (*J.O.L.D.*, 8 juillet 1982, p. 2167).

*au-delà du rôle formel que le préfet assume en tant que président du C.O.D.E.F.I., la mine d'informations dont il peut disposer (...) lui permettent d'intervenir très en amont dès l'instant que des entreprises petites ou moyennes connaissent des difficultés (...). Une action attentive du préfet sur ce point, en liaison avec les partenaires socio-économiques, permet dans beaucoup de cas d'éviter de graves difficultés du moins lorsque l'entreprise est saine »*¹⁴⁴¹

2 – La protection du commerce de détail et l'aide à l'artisanat

En matière d'urbanisme commercial, le préfet « est devenu le véritable arbitre de la procédure puisque la décision de la commission départementale d'équipement commercial est placée sous son autorité »¹⁴⁴².

La loi du 27 décembre 1973¹⁴⁴³, dite « loi Royer » relative à l'équipement commercial, modifiée par celle du 5 juillet 1996¹⁴⁴⁴ relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, a instauré une police de la concurrence destinée à éviter que : « la croissance désordonnée des nouvelles formes de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi ». Le principe même de cette police a été très vivement contesté par Monsieur Georges Liet-Veaux qui estime que : « cette loi, d'inspiration corporatiste, destinée en clair, à sauver le petit commerce de la concurrence des grandes surfaces, a tourné au dirigisme économique. Dès 1993, la substitution de la notion d'équipement à celle d'urbanisme était significative : il ne s'agissait pas en effet d'équipement public, mais d'équipement purement privé, c'est-à-dire d'activités relevant de la liberté du commerce et de l'industrie »¹⁴⁴⁵.

La demande d'exploitation commerciale des magasins de commerce de détail¹⁴⁴⁶ dont la surface excède 300 m² doit être soumise, suivant une procédure prévue à l'article L. 451-6 du Code de l'urbanisme, à l'examen s'une commission départementale d'équipement commercial¹⁴⁴⁷, placée sous la présidence du préfet, qui ne prend pas part

¹⁴⁴¹ LE BRIS (R.-Fr.), *op. cit.*, p. 40.

¹⁴⁴² JOYE (J.-Fr.), *op. cit.*, p. 340.

¹⁴⁴³ Loi n° 73-1193, *J.O.L.D.*, 30 décembre 1973, p. 14139. Décret n° 74-63 du 28 janvier 1974 *relatif à l'autorisation d'implantation de certains magasins de commerce de détail et aux commissions d'urbanisme commercial*, *J.O.L.D.*, 29 janvier 1974, p. 1120.

¹⁴⁴⁴ Loi n° 96-603 *relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat*, *J.O.L.D.*, 6 juillet 1996, p. 10199 et décret n° 96-1018 du 26 novembre 1996 *relatif à l'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail* (*J.O.L.D.*, 27 novembre 1996, p. 17252).

¹⁴⁴⁵ LIET-VEAUX (G.), « Urbanisme commercial », *J.-Cl. Adm.*, fasc. 95, n° 9.

¹⁴⁴⁶ Notion non définie par la loi mais qui « peut s'entendre des magasins où s'effectue essentiellement la vente de marchandises à des consommateurs pour un usage domestique », circulaire du 16 janvier 1997 relative aux équipements commerciaux, *Moniteur T.P.*, n° 4862, 31 janvier 1997, pp. 309-334.

au vote. Le préfet peut former ¹⁴⁴⁸ un recours contre la décision de la Commission départementale d'équipement commercial devant la commission nationale d'équipement commercial. Le préfet instruit les demandes d'aides au titre du fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (F.I.S.A.C.). Il s'agit de subventionner des opérations visant à développer des projets commerciaux ou artisanaux, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural. Ces aides peuvent être demandées par une collectivité locale ou par une personne de droit privé, qu'elle soit physique ou morale, qui exerce une activité commerciale ou artisanale. Elles ont permis de financer plusieurs programmes, dont le programme « Mille villages » concernant les communes de moins de deux mille habitants et affectées par une pénurie de commerces et de services de première nécessité ¹⁴⁴⁹, les opérations « Centre 2000 » et « Cœur de Pays » ¹⁴⁵⁰.

§ 2 – LES DIFFICULTÉS DE L'INTERVENTION PRÉFECTORALE

L'intervention économique des préfets est rendue malaisée par une double inadaptation : l'inadaptation de la circonscription départementale aux problèmes économiques **(A)** et celle de la complexité des problèmes d'une part et de la faible formation économique moyenne des membres de l'administration préfectorale et de l'insuffisance des moyens concrets d'intervention mis à la disposition des préfets d'autre part **(B)**.

A – Une circonscription inadaptée.

La pertinence du département pour servir de circonscription d'action économique n'est défendue que par très peu. Le département apparaît tout à la fois comme un cadre trop exigü **(1)** et trop vaste **(2)** pour cette action.

1 – Une circonscription trop exigüe

On a reproché au département d'avoir été conçu dans une logique libérale, de façon à interdire toute intervention de l'Etat dans l'économie, ce qui revenait à prendre le

¹⁴⁴⁷ Cf. ALLIBERT (Th.), « La législation sur l'équipement commercial, le préfet et le juge administratif » (Commentaire de l'arrêt Trib. adm. Châlons-en-Champagne, 1^{er} février 2000, *Jacky Depond*, req. n° 99-1057), *Adm.*, 2000, n° 1, pp. 70-72.

¹⁴⁴⁸ Dans les deux mois à compter de la notification de la décision ou de l'autorisation implicite (Article L. 451-6 du Code de l'urbanisme).

¹⁴⁴⁹ Ce programme a consisté en une aide de l'Etat, en partenariat avec les prestataires de services que sont France Telecom, Butagaz, La Poste, Total, les 3 Suisse, etc... et a conduit à la création de points « multi-services ». Cf. circulaire CAR n° 3076 du 10 novembre 1993.

¹⁴⁵⁰ Ces actions ont été prévues par la circulaire interministérielle du 4 mai 1995 F.I.S.A.C. (*Mon. T.P.*, 7 juillet 1995, pp. 292-293). Ce sont des actions menées en partenariat avec les chambres consulaires qui consistent en des études qualitatives sur le commerce, en l'aménagement de locaux, de halles, en promotions collectives, en recrutement d'animateurs, réhabilitation de bâtiments, de commerces... Le plan « Centre de ville » concerne les villes de plus de 30 000 habitants, celui « Cœur de pays » les autres. Ce dernier plan prévoit aussi l'achat et l'aménagement par les communes de locaux.

contre-pied de la conception d'Ancien Régime, qui prônait une action des intendants en faveur de l'économie de sa généralité¹⁴⁵¹. On lui a surtout reproché de n'avoir pas été conçu en considération des réalités économiques ou d'objectifs économiques.

La pertinence de ce reproche, pourtant assez généralement admise, a été contestée par Monsieur Pierre Legendre, qui a soutenu à rebours que le département avait été créé à des fins économiques précises, notamment la suppression des barrières féodales, en application des idées des Physiocrates : « le département a été voulu comme une machine de guerre antiféodale, faisant éclater (...) les anciennes provinces. A cet égard, la géographie raisonnée des Constituants est à mettre en rapport avec le programme physiocratique, programme à double sens qui prônait simultanément la suppression des frontières héritées de la féodalité, donc un libéralisme interne sans précédent, et le développement d'une agriculture scientifique promue par la Nouvelle Administration (...) la division départementale était le cadre idéal d'un nationalisme économique, efficacement soutenu par la poigne d'un Etat maître de ses frontières intérieures et hautement organisé en son centre comme dans chacun des démembrements de l'espace »¹⁴⁵².

Même si l'on devait admettre la pertinence de cette analyse, il nous faudrait considérer que le département n'a pas été conçu dans le même esprit que celui qui a présidé à l'intervention publique par la suite. Toute idée de péréquation, d'égalité est absente des projets des Constituants. Si le « département devient une structure périmée », c'est parce qu'« il entretient des distorsions tenues pour inacceptables »¹⁴⁵³.

L'exiguïté du territoire départemental, lorsqu'il s'agit d'affaires économiques, a été tôt et souvent dénoncée. Dès le Second Empire, Chevillard écrivait : « S'agit-il des grands intérêts de l'agriculture et de l'industrie ou de ces entreprises qui ont pour objet l'assainissement d'une contrée entière, s'agit-il enfin de vastes mesures d'administration ? A chaque pas, la borne du département arrête et fatigue les esprits les plus dévoués, les caractères les plus persévérants »¹⁴⁵⁴. Pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, le département sera l'objet de toutes les attaques¹⁴⁵⁵. Dans sa thèse soutenue en 1938,

¹⁴⁵¹ LESPES (J.), *Les régions administratives et la nouvelle économie française. Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques*, thèse droit, Strasbourg, Sirey, 1942, 267 p., p. 41.

¹⁴⁵² LEGENDRE (P.) « La fonction économique du préfet et sa marque d'histoire », *op. cit.*, p. 495.

¹⁴⁵³ LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France*, : « "les options spatiales" (Labasse) de la Révolution française apparaissent aujourd'hui des fictions juridiques, inadaptées aux exigences économiques du XX^{ème} siècle pour un développement régional harmonisé, c'est-à-dire cherchant à corriger les déséquilibres géographiques, à réduire les tensions entre régions fortes et régions faibles. (...) Les départements furent organisés en dehors de toute idée de péréquation. Riches ou pauvres, plus ou moins peuplé, ils pratiquent le chacun pour soi... », p. 125.

¹⁴⁵⁴ CHEVILLARD (J.), *De la décentralisation administrative de la France*, 2 vol., 1862, cité par BRUN (M.), *op. cit.*, p. 114.

¹⁴⁵⁵ Maurras considérait le département comme le « pire mécanisme antiphysique appliqué au corps de la France ». En 1927, P.-E. Flandin estimait que : « département et préfet semblent aussi périmés qu'une chaise de poste et un postillon sur la grand'route et les sous-préfectures s'échelonnent, comme des signaux de télégraphe optique, de colline en colline... », FLANDIN (P.-E.), « La réforme administrative », *la Revue de Paris*, 1^{er} juin 1927, cité par BRUN (M.), *op. cit.*, p. 115).

Maurice Brun concluait une analyse de ces critiques en constatant : « La cause est entendue. Le département, archaïque, trop petit, mal bâti, stérilisateur de l'activité nationale, doit céder la place à une division plus grande, plus homogène, plus logique : la région. Cela peut se faire, cela doit se faire. C'est un remède nécessaire et urgent »¹⁴⁵⁶. Roger Bonnard écrivait ainsi en 1943 que « l'échelon départemental est trop étroit », et que les administrations d'Etat y étaient « gênées notamment dans leur action économique »¹⁴⁵⁷.

Ce constat a nourri l'un des mouvements régionalistes les plus pragmatiques : le mouvement régionaliste économique¹⁴⁵⁸. Ce mouvement stigmatise l'inadaptation du cadre administratif aux réalités vivantes du pays : alors que *de facto*, et de façon spontanée sont nées les régions économiques, le droit ne reconnaît que le seul cadre départemental. Il s'est donc logiquement accompagné d'un régionalisme administratif.

Lorsque les circonscriptions régionales ont été créées, cet échelon régional s'est vu reconnaître des compétences toujours plus grandes en matière économique, au détriment du préfet. Pendant la Première Guerre mondiale, ont été créés des comités consultatifs d'action économique¹⁴⁵⁹ dont la mission était de « rechercher et provoquer les mesures propres à maintenir et développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région ».

L'article 1^{er} de l'acte dit loi du 19 avril 1941 disposait que des pouvoirs spéciaux en matière économique étaient conférés au préfet régional et l'article 2 précisait que « sont transférés aux préfets régionaux toutes les attributions réglementaires des préfets relatives à la production, à la répartition et à la distribution des produits alimentaires et denrées, ainsi qu'à la fixation des prix ». Cela traduit outre un interventionnisme nouveau de la part de l'Etat, un dessaisissement du préfet au bénéfice du préfet de région¹⁴⁶⁰, mouvement promis à un bel avenir¹⁴⁶¹. La loi du 25 août 1941¹⁴⁶² étendit le champ d'action économique des préfets régionaux et a précisé leurs pouvoirs et leurs

¹⁴⁵⁶ BRUN (M.), *op. cit.*, p. 115. Auparavant, l'auteur avait écrit : « *Exiguïté administrative, impersonnalité et absence de représentation des véritables intérêts locaux, absurdité géographique, insuffisance économique, cause de retard dans les communications et, partant, dans le progrès, voilà la plupart de ces critiques qui se ramènent, au fond, à une seule : le département est trop petit* », p. 110. L'auteur, qui écrit en 1938, poursuit : « *L'organisation départementale actuelle gêne l'essor économique et la vie économique délaïsse le département (...) Jamais une révision administrative n'aura été si nécessaire !* », pp. 113-114.

¹⁴⁵⁷ BONNARD (R.), *Précis de droit administratif, op. cit.*, p. 309.

¹⁴⁵⁸ Cf. notamment BROCARD, *Principes d'Economie nationale et internationale*, Sirey, 1929, t. 2, 697 p. Maurice Brun dit de ce régionalisme qu'il « *n'est (...) qu'un aspect, qu'un stade du régionalisme : il ne peut prétendre être tout le régionalisme. Sans doute, il vit d'une force particulière ; c'est déjà – rare privilège en matière régionaliste! – un régionalisme pratique, né des faits, essentiellement vivant* », *op. cit.*, p. 127. Souligné par nous.

¹⁴⁵⁹ Décret du 25 octobre 1915.

¹⁴⁶⁰ Cf. GAY (P.), *Le préfet régional, op. cit.*, p. 208.

¹⁴⁶¹ Cf. *supra*.

attributions. L'autorité du préfet régional s'exerçait dès lors sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, le travail, les transports et l'équipement national¹⁴⁶³.

Mais il y a maintien des préfets dans un cadre départemental. La pertinence du département comme cadre de l'action économique a été défendue avec éloquence par Monsieur Guy Thuillier dans un article paru dans la Revue administrative en 1960 : « comment l'I.G.A.M.E. connaîtrait-il mieux les problèmes de tel ou tel arrondissement ou zone critique que le Préfet voire le sous-préfet du lieu ? De quels pouvoirs supérieurs d'information, de contrôle disposerait-il ? Quelles initiatives pourrait-il susciter parmi les élites locales, quels liens particuliers aurait-il avec elles ? Quelles garanties supplémentaires d'impartialité trouveraient-elles ? L'idée de la décadence du département comme unité économique est une image commode mais bien peu justifiée »¹⁴⁶⁴.

Monsieur Pierre Legendre affirme que l'expérience des comités consultatifs d'action économique pendant la première guerre mondiale a montré que ces comités, « loin de rendre caduc l'aménagement préfectoral, (...) en ont tiré un profit maximum, en transgressant seulement les frontières départementales selon les besoins »¹⁴⁶⁵. Pierre Doueil a très bien montré le rôle des préfets régionaux dans l'administration de la zone libre¹⁴⁶⁶. Aujourd'hui, le préfet de région se voit reconnaître une responsabilité très grande en matière d'action économique, le préfet apparaissant véritablement comme lui étant subordonné.

Mais on a aussi reproché au département d'être pour certaines dimensions de l'action économique un cadre trop vaste.

2 – Une circonscription trop vaste

On a pu estimer que pour l'exercice de compétences en matière d'interventionnisme économique, le département était une circonscription dont la trop grande superficie ne permettrait pas au préfet d'agir de façon pertinente. Ce constat a conduit à reconnaître aux sous-préfets d'arrondissement une mission d'animation économique de proximité et de mise en cohérence au niveau local des interventions de l'Etat.

C'est l'objet de circulaires du ministère de l'Intérieur du 16 novembre 1988 et du 21 février 1992 sur l'expérience des « sous-préfets développeurs ». Quant à l'article 16 du

¹⁴⁶² J.O.L.D., 26 août 1941, p. 3599.

¹⁴⁶³ Cf. DOUEIL (P.), *op. cit.*, pp. 84 et ss.

¹⁴⁶⁴ THUILLIER (G.), *op. cit.*, « cette unité d'intervention doit se faire non sur le plan régional mais sur le plan départemental. (...) Les débats plus ou moins sérieux et intéressés sur le régionalisme cachent en réalité toute une volonté centralisatrice latente : on veut créer un échelon supplémentaire et la création de Préfectures régionales sous Vichy était d'inspiration très militaire. Ces relais supplémentaires ne serviraient guère à une fusion des intérêts locaux », p. 128.

¹⁴⁶⁵ LEGENDRE (P.), « La fonction économique du préfet et sa marque dans l'histoire », *op. cit.*, p. 504.

¹⁴⁶⁶ DOUEIL (P.), *op. cit.*, pp. 22 et ss.

décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration, il confie à tout sous-préfet d'arrondissement une mission « d'animation économique locale »¹⁴⁶⁷. Le but poursuivi par le Gouvernement est de s'appuyer sur la bonne connaissance que le sous-préfet peut avoir de son arrondissement et d'offrir aux « acteurs locaux » un interlocuteur facilement identifiable, une « porte d'entrée unique » aux services de l'Etat.

Aujourd'hui encore, il est à remarquer que la formation interministérielle à l'animation économique locale est limitée aux seuls sous-préfets¹⁴⁶⁸. Cependant, il faut bien constater que les sous-préfets ne disposent en matière d'animation économique que d'un mandat imprécis, que leur capacité à mobiliser les services déconcentrés est faible et que les moyens budgétaires dont ils disposent sont très faibles.

C'est pourquoi les élèves de la « Promotion Mandela » (1999-2001) de l'Ecole Nationale d'Administration ont fait deux propositions :

La première consiste à « doter les sous-préfets d'une lettre de mission co-signée par le préfet de région et le préfet de département, assignant des objectifs pour la mise en œuvre des politiques de développement local »¹⁴⁶⁹. Dans cette lettre, les deux préfets enjoindraient les services déconcentrés, au niveau départemental comme au niveau régional, d'apporter leur soutien aux sous-préfets¹⁴⁷⁰. La co-signature de cette lettre par les préfets de région et de département serait de nature à limiter les résistances locales.

La seconde consiste à « déléguer une enveloppe financière aux sous-préfets pour soutenir le montage de projets de développement local ». Cela pourrait, d'après les auteurs du rapport, prendre la forme d'une délégation aux sous-préfets d'une part de l'enveloppe du Fonds National d'aménagement et de développement du territoire (F.N.A.D.T.) gérée par le Secrétariat général aux affaires régionales, afin de permettre la réalisation d'études de faisabilité de projets¹⁴⁷¹.

B – Des connaissances et moyens non proportionnés aux tâches

Les préfets ne disposent, pour la plupart d'entre eux, pour affronter ces tâches toujours plus techniques, ni des connaissances économiques suffisantes (1), ni des moyens suffisants (2).

1 – Des connaissances économiques insuffisantes

¹⁴⁶⁷ Précité.

¹⁴⁶⁸ Cf. E.N.A., Promotion Mandela, Séminaire : « Interministérialité », développements consacrés à l' « Action économique locale », ([http : //www.ena.fr](http://www.ena.fr)).

¹⁴⁶⁹ E.N.A., *op. cit.*

¹⁴⁷⁰ Soutien qui fait souvent défaut aux sous-préfets.

¹⁴⁷¹ Les auteurs de cette proposition y voient trois avantages : « *se rapprocher des porteurs de projet, accélérer l'engagement des sommes et renforcer la capacité du sous-préfet à orienter les initiatives locales* », *op. cit.*

La question qui se pose avec plus de pertinence est celle de la compétence réelle, pratique, des préfets et de leur entourage¹⁴⁷². Trop souvent, les préfets n'ont de l'économie et du fonctionnement des entreprises qu'une conception éthérée, vague¹⁴⁷³.

Dans ce domaine de l'action économique, le préfet souffre particulièrement de la brève durée prévisible de son séjour dans le département confié à son administration. Cela l'empêche de bien connaître les interlocuteurs locaux¹⁴⁷⁴ et nuit à son efficacité auprès de l'administration centrale¹⁴⁷⁵.

Le préfet souffre aussi de l'absence de collaborateurs qualifiés en la matière : si le préfet de région peut s'entourer d'un embryon de service économique, il n'en va pas de même des préfets de département. Dès les années 1970, des préfets ont respectueusement émis le désir de pouvoir bénéficier de la collaboration de personnels plus qualifiés¹⁴⁷⁶. Cet appel n'a manifestement pas été entendu, puisqu'en 2001, les élèves de l'Ecole nationale d'administration constataient l'insuffisance de formation des personnels de préfecture, et suggéraient de « *développer la formation continue interministérielle en matière de développement économique local* »¹⁴⁷⁷.

En 2002 encore, l'un des meilleurs connaisseurs de notre administration, Monsieur

¹⁴⁷² Cf. notamment DURANTIN (J.-Fr.), « L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 1988, pp. 307-316, p. 312. L'auteur suggère, pour assurer aux membres du corps préfectoral des compétences économiques, de leur conférer, lorsqu'ils effectuent leur mobilité, des responsabilités temporaires dans les grandes entreprises nationales.

¹⁴⁷³ « *le préfet ne connaît pas toujours très bien l'entreprise, ni son fonctionnement* », MONNIER (Fr.), « Le préfet et le développement local », *op. cit.*, p. 286. L'auteur précise : « *le représentant de l'Etat ne connaît guère les calculs d'investissement. Il sait peu lire les bilans, sauf si le sort l'a doté d'un certain attrait pour le monde des affaires ou d'une certaine fortune (...)* Normalement, le préfet est un juriste qui croit à la prééminence des idées et qui doit administrer sans jamais trop s'éloigner des textes, en raison du maquis juridique dans lequel il évolue. C'est ainsi qu'on n'a pas vu d'inspecteur des finances préfet depuis longtemps ».

¹⁴⁷⁴ MONNIER (Fr.), *op. cit.*, : « *le préfet n'a pas toujours le temps de bien connaître le patronat local, implanté depuis plusieurs générations dans sa région ou dans son département. En deux ou trois ans, il n'a pas toujours véritablement le temps de connaître intimement les entrepreneurs de sa circonscription, malgré ses contacts permanents avec les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et les chambres d'agriculture, sans parler des organisations syndicales patronales, ouvrières et agricoles* », p. 286.

¹⁴⁷⁵ MONNIER (Fr.), *op. cit.*, : « *son autorité a diminué à Paris, quand il vient soutenir un projet, se faire l'avocat de son département. Ce rôle est désormais "repris" par le président du conseil général, par ailleurs député ou ministre, d'autant que le préfet n'a pas toujours le temps de "pousser un dossier", car avant de pouvoir le faire, il est déjà renvoyé dans un autre département* », p. 288.

¹⁴⁷⁶ Le préfet DUMOULIN voyait à ce manque de personnels qualifiés deux solutions : « *soit un effort en profondeur pour assurer à certains cadres des préfectures une formation économique poussée, soit l'octroi aux préfets d'une plus grande souplesse juridique et financière autorisant le recrutement d'économistes contractuels comme cela se pratique dans les services nationaux spécialisés* », *op. cit.*, p. 31.

¹⁴⁷⁷ E.N.A., Promotion « Mandela », *op. cit.*

François Monnier, affirmait : « le préfet n'a pas d'état-major auprès de lui pour mener à bien ce genre d'actions ; son cabinet ne comporte pas d'économistes, il n'a pas (ce qui est bien dommage) une cellule "analyse et prospective" dans ses services, capable d'établir des "prévisions à dix ans, de surveiller les indicateurs de régression ou de mutations du système (...). Combien de préfets font des prévisions à vingt ans? Combien ont de vrais tableaux de bord prévisionnels ? »¹⁴⁷⁸ .

Ce défaut de collaborateurs formés nuit à la capacité d'analyse et de proposition du préfet, mais aussi à sa capacité à contrôler les collectivités locales et les sociétés d'économie mixte¹⁴⁷⁹ .

2 – Des moyens insuffisants

Le préfet a assez largement perdu la maîtrise des financements avec les réformes décentralisatrices de 1982 : « on a enlevé au préfet bien de ses moyens véritables en 1982, ne lui laissant pour l'essentiel, en matière de développement local, qu'une magistrature d'influence. Car, avant 1982, c'était lui qui tenait les cordons de la bourse »¹⁴⁸⁰ .

Les autorités préfectorales ne disposent que d'un contrôle dérisoire sur les établissements publics, à un moment où l'action publique revêt toujours plus souvent cette forme juridique. Le Gouvernement ayant pris conscience de ce que cela nuit considérablement à la cohérence de la coordination interministérielle en matière de développement économique local a permis de confier la fonction de délégué régional de l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche¹⁴⁸¹ au directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement¹⁴⁸² ou au délégué régional à la recherche et aux technologies¹⁴⁸³ et a confié au préfet de région de façon presque systématique la présidence des commissions locales de programmation et d'attribution des crédits d'intervention de l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche. Ces

¹⁴⁷⁸ MONNIER (Fr.), « Le préfet et le développement local », *op. cit.*, p. 289.

¹⁴⁷⁹ En 1974, un préfet dressait de l'insuffisance du contrôle préfectoral sur les sociétés d'économie mixte un tableau alarmant, montrant que malgré l'importance de l'économie mixte, « *les contrôles effectués apparaissent très superficiels* », que l' « *autorité préfectorale ne dispose très souvent ni du temps ni des moyens en personnels suffisants pour procéder à une véritable étude critique des documents sociaux* », avant de conclure : « *l'exercice d'un contrôle sur les sociétés dont l'activité engage souvent l'avenir économique des départements (exemple des S.E.M. d'aménagement) prend l'allure d'un exercice formel* », CEREZ (J.), *op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁸⁰ MONNIER (Fr.), *op. cit.*, p. 290 ; Cf. aussi CEREZ (J.), *op. cit.*, qui écrivait en 1974 qu'en sa qualité d' « *exécutif du département, le préfet dispose (...) d'un instrument d'action efficace, le budget départemental* », p. 56.

¹⁴⁸¹ Connue sous l'acronyme ANVAR.

¹⁴⁸² Connue sous l'acronyme DRIRE.

¹⁴⁸³ Décret n° 97-152 du 19 février 1997, *J.O.L.D.*, 20 février 1997, p. 2805.

dispositions sont restées inexploitées.

Le préfet souffre aussi de l'ambiguïté qui caractérise sa position en cette matière : l'Etat intervenant dans le processus d'aide aux entreprises, le représentant du Gouvernement dans le département participe aux décisions relatives à l'attribution de primes. Il en assure la première instruction et émet un avis sur les dossiers transmis au Conseil général. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec Monsieur Roland Debbasch lorsqu'il estime que si cela rend le contrôle de légalité *a posteriori* moins nécessaire, cela « *ne simplifie pas la position du Commissaire de la République, à la fois acteur et censeur* »¹⁴⁸⁴.

On peut estimer que les pouvoirs des préfets apparaissent non proportionnés à la tâche qu'ils ont à affronter... Dans ce domaine comme dans de trop nombreux autres, on ne peut que constater, avec le préfet Dumoulin qu' « *au renforcement de sa mission n'a pas correspondu une extension analogue de ses pouvoirs. (...) toute approche réaliste du rôle économique du préfet ne peut qu'être sensible à un certain décalage entre la modernité des ambitions et la timidité des moyens* »¹⁴⁸⁵.

Section 2 : l'ordre public, facteur de recomposition de l'action préfectorale.

Les membres de l'administration préfectorale, dont le caractère interministériel des compétences est sans égal dans le département, sont nécessairement les bénéficiaires des politiques qui visent à prévenir un trouble à l'ordre public, à promouvoir l'ordre public, lorsque l'intervention publique doit dépasser les limites des attributions des départements ministériels.

Deux domaines sont à cet égard particulièrement éclairants et sont apparus comme des « lieux de recomposition » du pouvoir préfectoral : celui de l'action sociale (§ 1^{er}) et celui de la défense de l'environnement, dont l'accroissement sous le vocable de « *développement durable* » devrait reposer largement sur l'intervention préfectorale (§ 2nd).

§ 1^{ER} – L'ACTION SOCIALE

Tout comme son intervention en matière économique, l'action sociale du préfet est protéiforme et s'exerce aussi bien en matière de lutte contre le chômage et contre la crise du logement (A) qu'en matière de lutte contre la pauvreté et de « politique de la ville » (B).

A – L'action en faveur de l'emploi et du droit au logement

Parmi les domaines d'intervention préfectorale en matière d'action sociale, ceux de l'action dans le domaine du travail salarié (1) et du logement (2) occupent une place privilégiée.

¹⁴⁸⁴ DEBBASCH (R.), *op. cit.*, p. 547.

¹⁴⁸⁵ DUMOULIN (R.), *op. cit.*, p. 21.

1 – L'action dans le domaine du travail salarié

Le préfet est appelé à participer très activement aux politiques gouvernementales en faveur de l'emploi (a). C'est lui qui octroie les dérogations à la législation sur le repos dominical (b).

a – L'action en faveur de l'emploi

La loi du 2 mars 1982¹⁴⁸⁶ fait de la « défense de l'emploi » une des « responsabilités » de l'Etat. C'est cette même défense de l'emploi qui est à l'origine de l'expérience, fin 1988, des « sous-préfets développeurs » chargés de favoriser le développement industriel local¹⁴⁸⁷.

Le préfet dispose de crédits lui permettant de soutenir l'activité de structures qui œuvrent pour la promotion de l'emploi (comité de bassin d'emploi, club d'initiative locale pour l'emploi...).

Monsieur Jean-François Davignon a montré combien le préfet est placé dans une situation délicate, écartelé qu'il est entre les nécessités de l'interministérialité de toute politique en faveur de l'emploi et l'individualisme des réponses ministérielles aux difficultés économiques¹⁴⁸⁸.

Le Président de la République François Mitterrand avait invité le 27 novembre 1984 les préfets à se faire les « chefs de guerre de la bataille économique et sociale »¹⁴⁸⁹.

Ainsi, lorsque le Président de la République Jacques Chirac, au lendemain de son élection, avait invité les préfets à se faire les « fers de lance » de la lutte contre le chômage, leur précisant qu'ils seront jugés sur leurs résultats en la matière, il s'inscrit dans une lignée très ancienne¹⁴⁹⁰. Monsieur Paul Bernard, commentant cette intervention présidentielle a estimé que : « *S'agissant d'une priorité nationale et d'une conjoncture d'urgence, sinon de crise, il est normal que le corps préfectoral se retrouve à*

¹⁴⁸⁶ Précitée.

¹⁴⁸⁷ Cette expérience ne sera pas toujours bien accueillie par les élus locaux, qui ont vu là une concurrence, comme en atteste une polémique ayant opposé en 1989 Maurice Ligoit, député-maire de Cholet, président du conseil des économies régionales et de la productivité à Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur (*Le Monde*, 27 janvier et 18 février 1989).

¹⁴⁸⁸ *Op. cit.*, p. 160.

¹⁴⁸⁹ Cité par DURANTIN (J.-Fr.), « L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 1988, pp. 307-308, p. 312. Cf. aussi GROSCHARD (Fr.), « M. Chirac mobilise les préfets « sans ménagement » », *Le Monde*, 24 mai 1995 ; WETTSTEIN (B.), « Ordre de mobilisation générale » et « les préfets en première ligne », *Le Figaro Economie*, 13 juillet 1995. Le Président de la République a invité les préfets à « *multiplier les solutions nouvelles, encourager les initiatives originales, adapter les mesures générales et les ressources aux situations locales* », à « *changer de comportement et d'état d'esprit* », avant de conclure : « *Votre réussite sur l'emploi, dans votre département, sera le critère d'appréciation de votre mérite, et donc de sa reconnaissance* ».

¹⁴⁹⁰ Ce qui n'avait pas échappé à un de ses ministres, qui m'avait confié : « *C'est du bonapartisme, ça ne marche plus!* ».

la tête du dispositif de mobilisation »¹⁴⁹¹. Les préfets n'ont pas toujours aussi bien accueilli cette injonction présidentielle et l'un d'eux a fait valoir que « ce ne sont pas les préfets qui créent les emplois (...) Le seul instrument dont nous disposons est le contrat de plan, qui permet de programmer des crédits pour le désenclavement des territoires et pour la formation »¹⁴⁹². Le même Président de la République a invité, en 1997, de façon audacieuse, les préfets à rejeter « les interprétations tatillonnes des textes, à s'engager et à prendre des initiatives, afin de développer l'emploi » *avant que de conclure* : « Plus que jamais, vous devez être à la fois médiateurs et catalyseurs d'énergies »¹⁴⁹³. *Le Premier ministre, Dominique de Villepin, a exhorté les préfets à s'impliquer dans « la bataille pour l'emploi », en leur disant qu'il venu leur « demander de (s) engager résolument dans ce combat. C'est la priorité absolue de mon Gouvernement. C'est le sujet le plus urgent sur lequel les Français attendent des résultats. J'entends donc que toutes les énergies y soient consacrées afin que cette mobilisation porte ses fruits dans les meilleurs délais »*¹⁴⁹⁴.

b – Les dérogations à la législation sur le repos dominical

Le repos hebdomadaire dominical est un principe d'ordre public¹⁴⁹⁵ auquel il peut être dérogé soit de plein droit, soit par arrêté préfectoral ou municipal¹⁴⁹⁶.

Deux hypothèses sont à distinguer :

La première est prévue à l'article L. 221-17 du Code du travail¹⁴⁹⁷ issu d'une loi du 29

¹⁴⁹¹ BERNARD (P.), « L'emploi, priorité nationale et levier de la réforme de l'administration », *Rev. adm.*, n° 285, 1995, pp. 298-301, p. 299. L'auteur poursuit : « *Le préfet est aussi un responsable au plein sens du terme, qui engage sa responsabilité personnelle, sans garantie. En effet, nommé « intuitu personae », il répond, le plus souvent, surtout dans les situations de crise, d'une véritable obligation de résultat et on attend de ses initiatives des effets précis, que ce soit le rétablissement de l'ordre public ou la satisfaction des objectifs économiques et sociaux fixés par les ministres* », p. 299.

¹⁴⁹² Propos évidemment anonymes rapportés par RIVAIS (R.), « Les préfets redoutent de devenir les "boucs émissaires" du chômage », *Le Monde*, 24 juin 1995, p. 8.

¹⁴⁹³ Cité par ROBERT-DIARD (P.), « Jacques Chirac et les "militants de la proximité" », *Le Monde*, 6 février 1997, p. 6.

¹⁴⁹⁴ Intervention du Premier ministre lors de la réunion des préfets du 20 juin 2005, www.matignon.fr

¹⁴⁹⁵ Cela a été rappelé aux préfets par la circulaire D.R.T. n° 19-92 du 7 octobre 1992 relative à l'application des dispositions relatives au repos dominical des salariés, *B.O. ministère du travail*, n° 92-23, p. 67.

¹⁴⁹⁶ Cf., pour une vision d'ensemble de cette question, HENNION-MOREAU (S.), « La règle du repos dominical », *D.S.*, 1990, p. 436.

¹⁴⁹⁷ « *Lorsqu'un accord est intervenu entre les syndicats d'employeurs et de travailleurs d'une profession et d'une région déterminées sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire est donné au personnel suivant un des modes prévus par les articles précédents, le préfet du département peut, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession ou (et) de la région pendant la durée de ce repos. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux activités dont les modalités de fonctionnement et de paiement sont automatisées* ».

décembre 1923 et concerne la fermeture hebdomadaire des établissements. Il s'agit d'éviter la concurrence entre commerces ouvrant le dimanche (puisqu'il n'est pas interdit à un commerçant de travailler seul ou en famille) et ceux qui ferment ce jour-là. L'arrêté préfectoral qui régit la matière est pris sur la base d'un accord entre les organisations syndicales de salariés d'une part et d'employeurs de l'autre. Cet arrêté concerne une profession déterminée. Cette procédure est à l'origine d'un important contentieux¹⁴⁹⁸. Le préfet « *peut* » ordonner la fermeture au public des établissements concernés. Il s'agit bien là d'une situation dans laquelle il dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation¹⁴⁹⁹. Sa décision étant un acte administratif à caractère réglementaire n'a pas à être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979¹⁵⁰⁰.

La deuxième hypothèse est celle prévue aux articles L. 221-5 et L. 221-6 du Code du travail. Le premier pose le principe : « Le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche ». Le second dispose que le préfet peut cependant déroger à cette règle dès lors qu'il respecte les conditions qu'il prévoit : « Lorsqu'il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tout le personnel d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement, le repos peut être donné, soit toute l'année, soit à certaines périodes de l'année seulement suivant l'une des modalités ci-après (...) Les autorisations nécessaires ne peuvent être données que pour une durée limitée. Elles sont données après avis du conseil municipal, de la chambre de commerce et d'industrie et des syndicats d'employeurs et de travailleurs intéressés de la commune »¹⁵⁰¹.

L'arrêté préfectoral doit être motivé¹⁵⁰² et de façon valable, non stéréotypée¹⁵⁰³. Le préfet (et avant lui les services de la direction départementale du travail, compétents pour instruire les demandes de dérogation) doit donc, sous le contrôle du juge¹⁵⁰⁴, répondre à deux questions : la fermeture de l'établissement le dimanche est-elle préjudiciable au public ? La fermeture de l'établissement le dimanche compromet-elle son fonctionnement

¹⁴⁹⁸ Cf. SAILLET-GUERIN (I.), « Le champ de bataille du travail dominical », *Rev. juridique de l'Ouest*, 1995-1, p. 53.

¹⁴⁹⁹ Cf. Circulaire DRT n° 19/92 du 7 octobre 1992 sur l'application des dispositions relatives au repos dominical des salariés.

¹⁵⁰⁰ Loi n° 79-587, *J.O.L.D.*, 12 juillet 1979, p. 1711.

¹⁵⁰¹ Le Conseil d'Etat a jugé que la consultation des syndicats est une formalité substantielle, dont l'omission entache d'irrégularité la procédure suivie. Cons. d'Et., 5 octobre 1979, *Free tax boutique S.A.R.L.*, précité ; Cons. d'Et., 16 octobre 1995, *Sté Metro*, *Juris-Data* n° 1995-050925 ; *R.J.S.*, 12/95, n° 1249, p. 797 : dans cette dernière espèce, le Conseil d'Etat a jugé que la consultation du conseil municipal, de la C.C.I. et des syndicats d'employeurs ne dispensait pas de consulter les syndicats d'employeurs concernés.

¹⁵⁰² Article R. 221-1 du Code du travail : « Le préfet statue ensuite par un arrêté motivé qu'il notifie dans la huitaine ». L'obligation de motiver ayant pour base légale une disposition spécifique du code du travail, cela fait obstacle à l'application des dispositions de caractère général de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 permettant qu'une décision implicite de rejet, par nature non motivée, soit légalement prise (C.A.A. Paris, 23 mai 2000, n° 97-PA01822, *Sté Leroy-Merlin*).

¹⁵⁰³ Cons. d'Et. 16 mars 1988, *Sté Quincaillerie Le Gruel*, *Rec. Leb.*, p. 120.

normal ?

Le commissaire du Gouvernement Romieu, dans ses conclusions sur plusieurs cas d'application de la loi du 13 juillet 1906 précisait que : « La dérogation correspond à un véritable droit et exclut toute idée de tolérance ou de faveur ; la loi fixe les conditions auxquelles elle subordonne la dérogation et l'administration n'a plus le droit de refuser la dérogation si ces conditions sont remplies que de l'accorder si elles ne le sont pas »¹⁵⁰⁵.

Une jurisprudence est venue préciser cette question, jurisprudence dont Jacques Moreau dit qu'elle « est fortement marqué par l'empirisme ; parfois le doute est permis, le préfet et le juge peuvent ne pas apprécier la situation concrète de la même manière »¹⁵⁰⁶. Il faut cependant noter que le Conseil d'Etat a fermement rappelé en 2002¹⁵⁰⁷ que le repos dominical était la règle générale et le travail le dimanche l'exception. De ce fait, il interprète strictement les conditions de l'article L. 221-6. La dérogation préfectorale est individuelle, temporaire, exceptionnelle, et elle ne saurait constituer une voie générale de dérogation¹⁵⁰⁸.

Le juge a précisé que les dispositions de l'article L. 221-17 du Code du travail sont exclusives de celles des articles L. 221-6 et L. 221-19 du même code. Lorsque le préfet a pris dans un domaine un arrêté fondé sur cet article L. 221-17 du Code du travail, le maire ne peut plus, dans ledit domaine, faire usage du pouvoir qui lui est reconnu de supprimer par l'article L. 221-19 du même code, trois dimanches par an au maximum, le repos hebdomadaire¹⁵⁰⁹. Le préfet lui-même ne peut plus accorder de dérogation individuelle aux règles qu'il a prescrites, même avec l'accord des organisations syndicales concernées¹⁵¹⁰. Le préfet a compétence liée pour refuser les demandes de dérogations à un arrêté pris sur le fondement de l'article L. 221-17¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁴ Il est à noter que, de façon originale, le recours contre l'arrêté préfectoral est suspensif, et ceci depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 1906 (article 9).

¹⁵⁰⁵ *Rec. Leb.*, 1906, p. 864, cité in BORDEREAUX (L.), « Le contentieux administratif du repos hebdomadaire dominical », *J.C.P. A*, 1960, 27 octobre-3 novembre 2003, pp. 1409-1418, p. 1411, note 47.

¹⁵⁰⁶ « Dans quels cas le préfet peut-il accorder des dérogations au repos dominical ? », note sous Cons. d'Et., 30 décembre 2002, n° 241540, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. S.A.R.L. Cours Progress*, *J.C.P. A*, n° 1301, 24 mars 2003, p. 389. On trouvera une présentation de cette jurisprudence in BORDEREAUX (L.), *op. cit.*

¹⁵⁰⁷ Arrêt du 30 décembre 2002, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. S.A.R.L. Cours Progress*, précité. La Haute juridiction a jugé que : « la circonstance que le public visé par la S.A.R.L. Cours Progress n'est disponible qu'en dehors du temps scolaire ne suffit pas à établir que le refus d'ouverture de cette société le dimanche causerait un préjudice à ce public » et que, d'autre part, « la société n'indique pas en quoi son fonctionnement normal ne pourrait être assuré par une activité concentrée sur les fins de journées, samedi et vacances scolaires ».

¹⁵⁰⁸ Circulaire DRT n° 94-5 du 24 mai 1994 relative à l'application des articles L. 221-6 à L. 221-8 du Code du travail (*B.O. ministère du travail*, n° 94/11, p. 83).

¹⁵⁰⁹ Cons. d'Et., 19 décembre 1980, *Sté des meubles Mougin Franche Comté et a.*, *Rec. Leb.*, p. 494 ; Cons. d'Et., 18 janvier 1991, *Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi c. S.A.R.L. Jogab*, *Rec. Leb.*, tables, p. 1223.

Un article L. 221-8 du Code du travail ¹⁵¹², né de la loi du 20 décembre 1993 ¹⁵¹³ permet au préfet d'accorder des dérogations à la règle du repos dominical hebdomadaire dans les communes touristiques ou thermales et dans les zones très touristiques. Le préfet fixe par arrêté la liste des communes touristiques et thermales concernées ¹⁵¹⁴ et peut alors permettre que le repos hebdomadaire y soit donné par roulement pour tout ou partie du personnel.

2 – La lutte contre la crise du logement.

Le Conseil d'Etat a reconnu que le « *logement des personnes sans abri* » est un élément de paix pour une collectivité, qui peut fonder des mesures limitatives de liberté destinées à apporter une solution à la « *crise du logement* » ¹⁵¹⁵. Quant au Conseil constitutionnel, il a fait de la possibilité de disposer d'un logement décent un objectif de valeur constitutionnelle en se fondant sur le principe constitutionnel de la sauvegarde de la personne humaine contre toute forme de dégradation et sur les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ¹⁵¹⁶. Pour le Conseil constitutionnel, l'exclusion sociale que vit une personne privée d'un logement décent est une forme de dégradation, la jouissance d'un logement décent est nécessaire à l'insertion sociale qui participe elle-même de la dignité de la personne humaine. Or, nous savons qu'il s'agit là, pour le Conseil d'Etat, d'une des composantes de l'ordre public.

Le préfet participe à la lutte contre l'habitat insalubre **(a)** et à la mise en œuvre du « droit au logement » **(b)**.

a – La lutte contre l'habitat insalubre

¹⁵¹⁰ Cons. d'Et., 1^{er} février 1985, n° 54476, S.A.R.L. « *Les fourrures de la Madeleine* », Juris-Data n° 1985-040093, *Rec. Leb.*, tables, p. 790.

¹⁵¹¹ Cons. d'Et., 14 avril 1976, S.A. *Sumaco-Conforama*, *Rec. Leb.*, p. 200 ; Cons. d'Et. 5 octobre 1979, *Free tax boutique* S.A.R.L., *Rec. Leb.*, tables, p. 902 ; Cons. d'Et. Sect., 14 décembre 1979, *Sté SIDEF*, *Rec. Leb.*, pp. 465, 470 et 471.

¹⁵¹² « *sans préjudice des dispositions de l'article L. 221-6, dans les communes touristiques ou thermales et dans les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente, le repos hebdomadaire peut être donné par roulement pour tout ou partie du personnel, pendant la ou les périodes d'activités touristiques, dans les établissements de vente au détail qui mettent à disposition du public des biens et des services destinés à faciliter son accueil ou ses activités de détente ou de loisirs d'ordre sportif, récréatif ou culturel* ».

¹⁵¹³ Loi n° 93-1313 *relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, J.O.L.D., 20 décembre 1993, p. 17769, Rect. J.O.L.D., 2 février 1994, p. 1807, Rect. J.O.L.D., 26 juillet 1994, p. 10751.

¹⁵¹⁴ Article L. 221-8-1 § 2. La liste des établie par le préfet « *sur demande des conseils municipaux, selon des critères et des modalités définis par voie réglementaire* ».

¹⁵¹⁵ Cons. d'Et., 6 février 1948, *Verliac*, *Rec. Leb.*, p. 63.

¹⁵¹⁶ C.C. n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, J.O.L.D., 21 janvier 1995, C.C. n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, A.J.D.A., 1998, p. 739.

Il s'agit d'une préoccupation ancienne des préfets. Ainsi, par exemple, le Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des travaux publics a-t-il adressé aux préfets une circulaire en date du 27 décembre 1858 les invitant à surmonter l'incurie des municipalités dans la lutte contre les taudis qu'aux termes de la loi du 13 avril 1850 elles devaient engager¹⁵¹⁷. La loi du 10 juillet 1970¹⁵¹⁸ tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre a confié des pouvoirs au préfet, notamment celui de prescrire les moyens appropriés pour mettre les locaux déclarés insalubres par le conseil départemental d'hygiène hors d'état d'être habités¹⁵¹⁹, ou celui de déclarer insalubres des locaux et installations utilisés aux fins d'habitation¹⁵²⁰, ou encore de décider d'expropriations de locaux insalubres¹⁵²¹, d'enjoindre aux propriétaires la réalisation de travaux¹⁵²².

b – La mise en œuvre du « droit au logement »

Le préfet dispose du pouvoir de réserver des logements pour des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁵²³, il peut déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie du contingent dont il bénéficie sur le territoire de la commune ou de l'établissement¹⁵²⁴. Dans ce cas, le préfet garde un devoir de contrôle du dispositif et peut mettre en demeure le maire ou le président de l'E.P.C.I. d'agir dans le respect de ses obligations. Dans le cas où cette mise en demeure n'aurait pas produit d'effet dans un délai de six mois, le préfet pourrait se substituer au délégataire défaillant en décidant lui-même de la réservation de logements.

La loi du 31 mai 1990¹⁵²⁵ relative à la mise en œuvre du droit au logement, précisée

¹⁵¹⁷ Reproduite in LEGENDRE (P.), *L'administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, op. cit., pp. 111-113.

¹⁵¹⁸ Loi n° 70-612, dite Vivien, *J.O.L.D.*, 12 juillet 1970, p. 6543.

¹⁵¹⁹ Article L. 38 du Code de la santé publique.

¹⁵²⁰ Article L. 42 du Code de la santé publique.

¹⁵²¹ Article 14 de la Loi.

¹⁵²² Article L. 43-1 du Code de la santé publique.

¹⁵²³ Loi précitée.

¹⁵²⁴ Article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitat. Cette délégation « *prend la forme d'une convention entre le préfet et le délégataire qui fixe notamment les engagements de ce dernier dans le respect des objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que les modalités de l'évaluation de la délégation qui est faite chaque année* », Circ. du ministre de l'Intérieur et du ministre délégué à l'Intérieur du 10 septembre 2004 relative à l'entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁵²⁵ Loi n° 90-449, *J.O.L.D.*, 2 juin 1990, p. 6651.

par un décret d'application du 7 septembre 1990¹⁵²⁶ et un décret du 31 mars 1992¹⁵²⁷, a prévu que l'Etat et le département devaient élaborer, dans les douze mois, un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées¹⁵²⁸. L'article 2 du décret d'application prévoit que « (l)e préfet et le président du conseil général dressent conjointement la liste des personnes morales concernées auxquelles ils demandent, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements, de participer à l'élaboration du plan départemental et à sa mise en œuvre » et qu'après avoir recueilli divers avis, ils arrêtent conjointement le plan. L'article 7 de ce même décret prévoit que préfet et président du conseil général coprésident un comité de suivi de l'application du plan.

A l'occasion du contrôle de cette loi, le Conseil constitutionnel a reconnu aux préfets un rôle essentiel en matière de logement des plus défavorisés¹⁵²⁹.

Remis en cause par le Sénat lors des débats ayant précédé l'adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, le co-pilotage de ces plans a été maintenu. Le Conseil constitutionnel, saisi de la constitutionnalité de la loi sur ce point là, a jugé que l'objectif d'éviter les ruptures d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent n'était pas méconnu dès lors que les plans en question sont élaborés par le département et l'Etat et où les conditions d'octroi des aides sont précisément définies par la loi¹⁵³⁰.

Les préfets disposent de pouvoirs de sanction et de substitution contre les communes ne respectant pas l'obligation que la loi du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*¹⁵³¹ (dite S.R.U.) a fait peser sur elles quant à la réalisation de logements sociaux¹⁵³². L'article 24 de la loi du 11 décembre 2001 *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*¹⁵³³ (dite MURCEF) prévoit une procédure de constat de carence en deux étapes : un échange entre le préfet et le maire et, le cas échéant, l'adoption par le préfet d'un arrêté de carence. Le préfet doit informer le maire de son intention motivée d'engager la procédure de constat de carence et l'inviter à présenter, dans les deux mois, les observations qu'il estime être de nature à justifier le non respect du quota de logements sociaux. Le préfet dispose de la faculté d'adopter

¹⁵²⁶ Décret n° 90-794, *J.O.L.D.*, 9 septembre 1990, p. 10990.

¹⁵²⁷ Décret n° 92-336, *J.O.L.D.*, 1^{er} avril 1992, p. 4626.

¹⁵²⁸ Articles 2 et 3 de la loi.

¹⁵²⁹ D.C. n° 90-274, 29 mai 1990, *J.O.L.D.*, 1^{er} juin 1990, p. 5618.

¹⁵³⁰ C.C. n° 2004-503 DC, 12 août 2004.

¹⁵³¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, *J.O.L.D.*, 14 décembre 2000, p. 19777.

¹⁵³² Cf. DESCHAMPS (E.), « Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défilantes dans la réalisation des logements sociaux », *A.J.D.A.*, mars 2002, pp. 218-223.

¹⁵³³ Loi n° 2001-1168, *J.O.L.D.*, 12 décembre 2001, p. 19712.

l'arrêté motivé de carence, après consultation simple du conseil départemental de l'habitat. Il doit prendre en considération les réalités locales pour apprécier la nécessité de l'arrêté. L'arrêté de carence poursuit deux objectifs : c'est d'abord de sanctionner la commune défaillante : l'arrêté fixe la majoration du prélèvement pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant son adoption. Le préfet dispose pour ce faire d'une marge d'appréciation. C'est ensuite de permettre la substitution du préfet aux autorités municipales défaillantes. L'arrêté ouvre au préfet la possibilité de conclure une convention avec un organisme compétent pour la réalisation ou l'acquisition de logements sociaux.

Concluant une étude sur ces pouvoirs, Mademoiselle Emmanuelle Deschamps affirme que : « *les pouvoirs préfectoraux institués par l'article 24 de la loi MURCEF prouvent que l'Etat est le seul garant de la solidarité en matière d'habitat* »¹⁵³⁴.

Et pourtant, cela n'a pas empêché que l'article 65 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a retiré au préfet tout rôle dans la gestion du fonds de solidarité pour le logement pour le confier au seul département.

B – La lutte contre la pauvreté et la « politique de la ville »

L'ordre public est évidemment menacé par la paupérisation d'une partie de la population et par la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers urbains. Le préfet lutte contre l'une (1) et l'autre (2).

1 – La lutte contre la pauvreté

Dès leur création les préfets eurent à prendre des mesures pour venir en aide aux nécessiteux et faibles. Ils tinrent ces missions de la loi du 22 décembre 1789 qui, après avoir indiqué les fonctions que les administrations de département ont à remplir sous l'inspection du corps législatif ajoute : « Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : 1 - au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et des vagabonds 2- à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, Hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ».

a – Les dispositifs classiques de lutte contre la pauvreté

Les préfets eurent à venir en aide aux enfants abandonnés, aux prisonniers des travaux forcés, aux pauvres en créant notamment des dépôts de mendicité¹⁵³⁵. Ce rôle s'accrut

¹⁵³⁴ DESCHAMPS (E.), *op. cit.*, p. 223.

¹⁵³⁵ Cf. pour illustration THUILLIER (G.), « Préfets et mendiants en 1840-1860 : un problème insoluble », *Rev. Adm.*, n°319, 2001, pp. 12-20. L'auteur y montre que les préfets ont du imposer aux populations locales réticentes la présence de ces établissements. Cf. du même, *Préfets et mendiants : le dépôt de mendicité de la Nièvre (1808-1820)*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2002, 517 p.

sous l'effet de la sollicitude de Napoléon III pour les faibles ¹⁵³⁶ ...

Les textes sont nombreux qui confient au préfet des missions en matière sociale, pour la protection des plus faibles. Ainsi, par exemple, la loi du 10 juillet 1893 en matière d'assistance médicale gratuite, celle du 10 juillet 1901 en matière d'assistance judiciaire ¹⁵³⁷, la loi du 24 juillet 1889 ¹⁵³⁸ qui confie au préfet des pouvoirs dans la protection des enfants maltraités ou abandonnés, loi qui sera complétée par celle du 15 novembre 1921 sur les enfants maltraités ou moralement abandonnés et modifiée de nombreuses fois depuis ; le décret du 20 mars 1925 sur les vieillards, infirmes et incurables, le décret du 26 novembre 1946 aux termes duquel le préfet veille à la protection de la santé des enfants d'âge scolaire, un décret du 28 novembre 1949 prévoit que c'est le préfet qui délivre les cartes d'économiquement faibles.

Pour Monsieur François Monnier, les compétences du préfet vont s'accroître dans le domaine de la vieillesse et il n'est pas interdit de penser que les préfets « auront, peut-être, à leurs côtés un surintendant ou une surintendante de la vieillesse pour les assister dans la gestion des problèmes liés aux 3^{ème}, 4^{ème} et même 5^{ème} âges... » ¹⁵³⁹

L'ancien droit prévoyait qu'aucun établissement destiné à recevoir ou loger des pauvres ne pouvait être fondé sans autorisation gouvernementale ¹⁵⁴⁰. Mais une pratique contraire s'est développée, qui a été jugée regrettable, et le décret de 1852 a opéré un retour à l'ancien droit ¹⁵⁴¹.

Le préfet dispose toujours en matière d'aide sociale, et nonobstant la compétence de

¹⁵³⁶ Cf. AUBRY (O.), *Le Second Empire*, Fayard, 1938, 684 p, p. 305 et ss. Cf. aussi OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral*, notamment t. VI, Garnier, 1902, 628 p.

¹⁵³⁷ *J.O.L.D.*, 12 juillet 1901, p. 4289.

¹⁵³⁸ *Loi relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés, placement des mineurs, action éducative en milieu ouvert*, *J.O.L.D.*, 25 juillet 1889, p. 3653.

¹⁵³⁹ *Op. cit.*, p. 291.

¹⁵⁴⁰ Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 mai 1852 affirme que : « les édits de 1666 et d'août 1749 portaient, notamment, qu'il ne pouvait être créé aucune maison ou communauté, même sous prétexte d'hospices et hôpitaux, sans une permission expresse accordée par des lettres patentes dûment enregistrées », et que si le droit nouveau est moins explicite, un avis du Conseil d'Etat du 17 janvier 1806 réserve à la décision de l'Empereur la création des établissements de bienfaisance dirigés par des sociétés libres de charité (cité in DUFOR (G.), *op. cit.*, p. 287)

¹⁵⁴¹ Le ministre de l'Intérieur, dans la circulaire du 5 mai 1852 constate que : « (s) ans avoir été contestés, ces principes ont cessé, dans beaucoup de cas, de recevoir leur application. Ainsi, les bureaux de bienfaisance sont presque toujours créés par de simples décisions préfectorales » et précise que : « le gouvernement a pensé que c'était là un excès de pouvoir contraire aux règles traditionnelles, à l'ordre public et aux principes mêmes d'une charité éclairée » avant de conclure : « Tels sont, Monsieur le préfet, les motifs qui ont déterminé le prince président à consacrer l'ancienne règle, pour dissiper toute espèce de doute sur la nécessité de l'autorisation du gouvernement en pareille matière », in DUFOR (G.), *op. cit.*, p. 288.

droit commun reconnue au département dans ce domaine, des moyens de coordination¹⁵⁴², de conventionnement des organismes gestionnaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux,¹⁵⁴³ de contrôle de l'application des lois d'aide sociale, notamment par les collectivités locales et leurs établissements¹⁵⁴⁴. Il dispose d'un pouvoir général d'autorisation et de tutelle sur les établissements et services sociaux et médicaux¹⁵⁴⁵.

Le préfet conserve la charge et la responsabilité d'un nombre limité de prestations d'aide sociale, relevant de la solidarité nationale ou destinées à des bénéficiaires dont on ne peut justifier le rattachement à une collectivité territoriale déterminée¹⁵⁴⁶.

La présence sur le territoire national de phénomènes d'« exclusion » a fondé un devoir particulier d'intervention de l'Etat en raison en particulier de « la difficulté de rattacher certaines catégories d'usagers (sans domicile fixe, réfugiés) à un territoire local »¹⁵⁴⁷.

Avec les procédures d'intervention, les chefs de compétence préfectorale se sont multipliés. Sans pouvoir les citer tous, il suffit d'évoquer l'intervention préfectorale en faveur de l'hébergement des « sans domicile fixe », en matière d'aide aux centres d'hébergements et de réinsertion sociale, d'accueil d'urgence, d'aide à l'emploi des plus démunis, de politique d'insertion par l'économique, de politique de lutte contre le

¹⁵⁴² En arrêtant conjointement avec le président du Conseil général une partie du schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Ce schéma est dépourvu de force contraignante (Article 42 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Article 2-2 inséré dans la loi n° 75-535 relative aux institutions sociales et médico-sociales par l'article 2 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, et modifié par l'article 5-II de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales).

¹⁵⁴³ Article 2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. L'Etat est habilité à conclure des conventions avec les organismes gestionnaires d'établissements ou services à caractère social ou médico-social (et leurs groupements) à l'effet d'assurer la coordination de leurs interventions.

¹⁵⁴⁴ Les modalités de ce contrôle sont doubles : il s'agit d'une part d'un contrôle *sui generis*, propre aux lois d'aide sociale, et assuré par le directeur départemental de la population et de l'aide sociale (directeur départemental des affaires sanitaires et sociales) sous l'autorité du préfet. Ce contrôle est prévu à l'article 19 du décret n° 54-611 du 11 juin 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions générales du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance. Il s'agit d'autre part du contrôle de légalité de droit commun.

¹⁵⁴⁵ Loi n° 75-535 du 30 juin 1975, *J.O.L.D.*, 1^{er} juillet 1975, p. 6604. Loi plusieurs fois modifiée.

¹⁵⁴⁶ Par exemple, le préfet met en œuvre les décisions des commissions imputant à l'Etat la charge des dépenses d'aide sociale destinées aux personnes sans domicile fixe ou sans résidence stable (Titre IV, article 194 du Code de la famille et de l'aide sociale (loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, article 62)). Les demandeurs d'asile hébergés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile peuvent, eux aussi, bénéficier de l'aide sociale de l'Etat (Article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale et article 46 - 4° du décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 modifié par le décret n° 76-526 du 15 juin 1976).

¹⁵⁴⁷ Cons. d'Et., *Rapport public 1993*, « Décentralisation et ordre juridique », *E.D.C.E.*, p. 23.

surendettement des ménages...

Les préfets ont, durant le XIX^{ème} siècle, conduit une politique déterminée afin de permettre la création des ateliers de charité, qu'ils ont souvent dû imposer à des populations réticentes¹⁵⁴⁸.

Une loi du 15 décembre 1932 donne au préfet compétence pour fixer les salaires de base des ouvriers agricoles.

b – Le Revenu Minimum d'Insertion.

Le revenu minimum d'insertion a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988¹⁵⁴⁹. Aux termes de l'article 34 de cette loi¹⁵⁵⁰ la politique d'insertion était co-gérée entre l'Etat et le département.

Deux fois l'an se réunissait un conseil départemental d'insertion auquel participaient les institutions ou associations concernées. Ce comité était placé sous la coprésidence du préfet et du président du conseil général¹⁵⁵¹. Le préfet et le président du conseil général cosignaient chaque année un plan départemental d'insertion, qui fixait l'organisation du dispositif. Le préfet avait légalement seul compétence pour prendre la décision d'octroi de l'allocation de revenu minimum d'insertion¹⁵⁵². Il pouvait toutefois, depuis 1992, déléguer par convention cette compétence à un organisme payeur de l'allocation, caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole¹⁵⁵³. Le droit réservait cependant au préfet le soin de décider de l'octroi dans un certain nombre de cas délicats¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁴⁸ Pour un exemple local, VAN BERKEL (R.), « Les Ateliers de charité dans le département du Nord », *Revue d'histoire économique et sociale*, 1969, pp. 77-91.

¹⁵⁴⁹ Loi n° 88-1088 relative au revenu minimum d'insertion, *J.O.L.D.*, 3 décembre 1988, p. 15119.

¹⁵⁵⁰ Telle qu'elle avait été modifiée par la Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (*J.O.L.D.*, 30 juillet 1992, p. 10215) : « le préfet et le président du conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du R.M.I. ».

¹⁵⁵¹ Article 35 de la loi du 1^{er} décembre 1988 tel que modifié par la Loi du 29 juillet 1992 précitée : « Il est institué un conseil départemental d'insertion, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ou leurs délégués. Les membres du conseil départemental d'insertion sont nommés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département. Le conseil comprend notamment des représentants de la région, du département et des communes, des représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle et des membres des commissions locales d'insertion. « Le président de chaque commission locale d'insertion ou le représentant qu'il désigne est membre de droit du conseil départemental d'insertion. « Le conseil est réuni au minimum deux fois par an ».

¹⁵⁵² Article 13 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 précitée.

¹⁵⁵³ Article 5-IX de la loi du 29 juillet 1992 précitée, ayant inséré un article 20-1 dans la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988. Dans ce cas là, le préfet recevait de cet organisme notification de la décision d'attribution ou de refus d'attribution de l'allocation, et pouvait demander, le cas échéant, à l'organisme payeur de procéder au réexamen de la situation du demandeur.

A titre dérogatoire, le préfet pouvait, pour tenir compte de situations exceptionnelles, décider d'examiner les droits à allocation de R.M.I. d'un demandeur non salarié ne remplissant a priori pas les conditions exigées pour l'obtenir¹⁵⁵⁵. Le préfet pouvait aussi aménager le versement de l'allocation. La décision d'octroi de l'allocation est prise pour trois mois. Au terme de cette période, le préfet pouvait proroger le droit à l'allocation, le renouveler, demander la révision du montant de l'allocation, suspendre le versement de l'allocation, ou y mettre fin.

Afin de permettre au préfet d'exercer ce pouvoir de façon éclairée, il était prévu qu'il reçoive communication « à tout moment » des éléments d'information dont disposait le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale de la commune de résidence de l'allocataire sur les ressources et la situation de famille de ce dernier, ainsi que sur l'évolution de sa situation au regard de l'insertion. Le préfet assurait enfin le contrôle local des droits à l'allocation de R.M.I. et pouvait décider de remise gracieuse de dette relative aux sommes indûment perçues au titre du R.M.I.

L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1988 prévoyant que : « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national », cette loi a doublé le dispositif d'octroi d'une prestation d'un dispositif d'insertion de l'allocataire confié alors dans chaque département conjointement au préfet et au président du conseil général. Plusieurs circulaires ministérielles¹⁵⁵⁶ ont confié au préfet une politique d'impulsion, de coordination générale, voire de mobilisation de tous les services, collectivités, et autres organismes publics et privés susceptibles d'être concernés par cette réinsertion de l'allocataire du R.M.I. Là encore, dans cet « effort collectif de développement des actions d'insertion, ce rôle moteur du préfet va au-delà des pouvoirs, strictement définis, qui lui sont confiés par la loi et le règlement, mais il trouve précisément dans ces pouvoirs son fondement et sa légitimation »¹⁵⁵⁷.

Il est, dès lors, surprenant de constater qu'après avoir été mobilisé avec insistance par le gouvernement, après avoir loué l'efficacité que permet la dimension interministérielle de ses fonctions, le préfet a été purement et simplement écarté de cette politique par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité¹⁵⁵⁸. Le titre 1^{er} de cette loi opère décentralisation de cette compétence au bénéfice du département. Les retouches qu'il apporte au Code de l'action sociale et des familles consistent en le remplacement du mot « *Etat* » par « *département* », de la formule : « représentant de l'Etat » par « président du Conseil général », en la disparition des compétences conjointes.

¹⁵⁵⁴ Article 8 du Décret n° 93-508 du 26 mars 1993, *J.O.L.D.*, 27 mars 1993, p. 4987.

¹⁵⁵⁵ Article 16 du Décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988, *J.O.L.D.*, 13 décembre 1988, p. 15543.

¹⁵⁵⁶ Notamment celle du 27 mars 1993 relative à la mise en œuvre du R.M.I. (dispositif d'insertion).

¹⁵⁵⁷ Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, Direction générale de l'administration, *Les compétences juridiques du préfet*, n° 1639-IV, *J.O.R.F.*, 1994, p. 211.

¹⁵⁵⁸ Loi n° 2003-1200 portant décentralisation en matière de R.M.I. et créant un R.M.A., *J.O.L.D.*, 19 décembre 2003, p. 21670.

Le représentant de l'Etat n'est mentionné dans cette loi que dans un titre III consacré au suivi statistique, à l'évaluation et au contrôle. Il est prévu notamment que le président du conseil général transmet au représentant de l'Etat dans le département, dans les conditions prévues par voie réglementaire, « toute information relative au dispositif d'insertion lié à l'allocation de revenu minimum d'insertion et au contrat insertion-revenu minimum d'activité »¹⁵⁵⁹.

2 – La politique de la ville

Nul ne pourrait contester l'implication des préfets dans les politiques de la ville. Nous sommes d'avis que ceci s'explique par les risques de troubles majeurs à l'ordre public que pourraient faire naître un abandon des quartiers concernés aux dérives qu'on y constate aujourd'hui. Ce jugement est conforté par un article paru dans la revue *Administration*, dans un numéro consacré exclusivement à l'ordre public, article intitulé sans ambages : « Politique de la ville : l'ordre public dans les quartiers »¹⁵⁶⁰. On lit dans cet article écrit par un préfet que : « l'ordre public dans les quartiers est bien l'enjeu essentiel et le symptôme de la fracture sociale (...) Sans rétablissement de la sécurité des biens et des personnes, pas de progrès possible dans la resocialisation des familles et dans le renforcement de la conscience civique des locataires »¹⁵⁶¹.

La politique de la ville a requis l'intervention des préfets parce qu'elle est apparue comme « une réponse globale, partenariale, qui noue les compétences et crée les solidarités entre acteurs sociaux, gages de la seule efficacité possible »¹⁵⁶². *Les préfets disposent pour ce faire de collaborateurs spécialisés (a) et de moyens d'action renouvelés (b).*

a – Des collaborateurs spécialisés

*Le problème soulevé par la déshérence de certains quartiers a justifié la création, auprès des préfets de treize départements concernés, de « sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville »*¹⁵⁶³. *Ces sous-préfets, destinés à « renforcer la coordination et la concertation locale dans les départements les plus urbanisés ». Ces sous-préfets ont pour mission de décharger « le préfet et ses autres collaborateurs du lourd dossier de la politique de la ville et s'y consacrent à plein temps »*¹⁵⁶⁴.

Les préfets ont été, en cette matière, très inventifs, et plusieurs dispositifs aujourd'hui

¹⁵⁵⁹ Nouvel article L. 262-48 du Code de l'action sociale et de la famille.

¹⁵⁶⁰ DUPORT (J.-P.), « Politique de la ville : l'ordre public dans les quartiers », *Adm.*, n° 173, octobre-décembre 1996, pp. 146-149.

¹⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 146.

¹⁵⁶² DUPORT (J.-P.), *op. cit.*, p. 149.

¹⁵⁶³ Décret du 28 janvier 1991 portant nomination (administration préfectorale), *J.O.L.D.*, 7 février 1991, p. 1963.

¹⁵⁶⁴ LARVARON (B), *op. cit.*, p. 169.

nationaux ne sont que la généralisation de procédures imaginées par les membres de l'administration préfectorale.

Ainsi en est-il de l'instauration des « délégués de l'Etat » dans le département du Rhône en 1992 par le Préfet Paul Bernard, dans le département du Rhône. Cette expérience ayant connu quelque succès, elle a été progressivement généralisée, d'abord par le pacte de relance pour la ville, puis pas une décision du comité interministériel pour la ville du 14 décembre 2000 qui donna lieu à la rédaction d'une circulaire adressée par le Premier ministre aux préfets.

b – Des moyens d'action renouvelés

La politique de la ville apparaît comme une politique interministérielle par excellence. Au niveau national comme au niveau local, il est nécessaire de lutter contre l'incohérence souvent dénoncée des différentes politiques sectorielles conduites par les départements ministériels. A été créé au niveau gouvernemental un comité interministériel de la ville, ainsi qu'une délégation interministérielle à la ville. Au niveau local, le caractère interministériel du préfet est ici précieux. A cet égard, le comité interservices apparaît comme un équivalent local du comité interministériel à la ville.

Les préfets signent les « contrats de ville », documents destinés à assurer la cohérence de l'action publique, cohérence entre l'action déconcentrée et l'action décentralisée, mais aussi entre les interventions des différents ministères. Les crédits d'Etat consacrés à la mise en œuvre des « contrats de ville » sont très majoritairement déconcentrés au niveau du préfet de région, puis délégués aux préfets de département.

§ 2 – LA DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement est un élément de l'ordre social ¹⁵⁶⁵. Le préfet s'est vu très tôt confier des pouvoirs de police spéciale pour préserver l'environnement. L'accroissement des préoccupations en matière de défense de l'environnement a conduit à une multiplication des prérogatives préfectorales **(A)**. La récente notion de « développement durable » est perçue par certains comme devant permettre une revalorisation de la fonction préfectorale **(B)**.

A – Des compétences en croissance constante et rapide

La protection de l'environnement est au nombre des domaines dans lesquels le préfet de département se voit reconnaître un rôle de toute première importance ¹⁵⁶⁶. La décentralisation n'a pas altéré le moins du monde cette compétence préfectorale ¹⁵⁶⁷.

Le préfet est assisté par une structure légère, le bureau de l'environnement, dirigé par

¹⁵⁶⁵ Cf. concl. BRAIBANT (G.) sur Cons. d'Et., Ass., 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est*, Rec. Leb., p. 409.

¹⁵⁶⁶ « Au niveau du département le préfet et les services de la préfecture constituent des relais très importants de l'action du ministre chargé de l'environnement. Le préfet est compétent dans presque tous les domaines de l'environnement », SANSON (Chr.), « Administration », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 150, 2001, n° 109, p. 16.

un agent en contact personnel et en liaison permanente avec le préfet, comme le prévoit une circulaire du 2 décembre 1975¹⁵⁶⁸. Cette structure dotée d'effectifs souvent très limités se voit confier trois groupes de missions : des missions de relations avec les services déconcentrés et les administrations décentralisées, missions que nous avons déjà évoquées, des missions d'information **(1)** dont allons montrer l'importance, et des missions de lutte contre les nuisances et les pollutions **(2)**.

Pour Monsieur Raphaël Romi, le préfet est « incontournable » pour tout ce qui ressortit à la protection de la nature¹⁵⁶⁹.

1 – Le préfet et le « droit à l'information »

Le droit à l'environnement se caractérise par la place toute particulière qu'y occupe le droit à l'information, qui apparaît tout à la fois comme une « condition de l'exercice d'une responsabilité collective » et un « instrument de gestion du risque »¹⁵⁷⁰. Ainsi, l'environnement suppose une information sincère pour permettre à chacun de participer à sa protection, et apparaît comme un instrument permettant de favoriser la prévention du risque, mais aussi, dans l'hypothèse de sa réalisation, d'en limiter les effets. Le droit à l'information apparaît très lié au principe de précaution qui doit favoriser la transparence des choix de gestion et suppose de ce fait le renforcement de l'information du public¹⁵⁷¹. Affirmé **(a)**, ce droit est au cœur de la procédure de l'enquête publique **(b)**.

a – La proclamation du droit à l'information

Le droit à l'information dans le domaine de l'environnement a été érigé en principe. Au niveau communautaire, c'est la directive du 7 juin 1990 consacrée à la liberté d'accès à l'information dans le domaine de l'environnement¹⁵⁷². Au niveau international, c'est l'article 10 de la Déclaration de Rio repris par la loi du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* dont l'article 1^{er} consacre un principe de participation « selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses »¹⁵⁷³.

¹⁵⁶⁷ « Il est tout à fait intéressant de mesurer combien le préfet, malgré la décentralisation, et peut-être plus encore qu'avant 1982, détient un grand nombre de pouvoirs en matière de protection de l'environnement », ROMI (R.), « La place du préfet en matière d'administration de l'environnement », *Le Quotidien juridique*, n° 132, 8 novembre 1990, pp. 2-8, p. 2.

¹⁵⁶⁸ Circulaire n°75-611, *Mon. T.P.*, 8 avril. 1976, p.27.

¹⁵⁶⁹ ROMI (R.), *Droit et Administration de l'Environnement*, Montchrestien (coll. « Domat »), 1997, pp. 146 et ss.

¹⁵⁷⁰ JAMAY (F.), « Droit à l'information », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 130, 2002.

¹⁵⁷¹ NOVILLE (C.), « Principe de précaution et gestion des risques en droit de l'environnement et en droit de la santé », *L.P.A.*, 30 novembre 2000, p. 39.

¹⁵⁷² J.O.C.E. n° L. 158/56, 23 juin 1990. Cette directive fait de l'accès à l'information en matière environnementale une liberté publique.

*Toujours au niveau international, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, est le premier texte international juridiquement contraignant à consacrer un tel droit.*¹⁵⁷⁴

L'article L. 124-1 du Code de l'environnement¹⁵⁷⁵ distingue l'accès à l'information environnementale du régime général : « l'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement s'exerce dans les conditions et selon les modalités définies au titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ».

On a assisté à une multiplication des dispositions consacrant, dans divers secteurs de l'environnement, un droit à l'information.

Concernant les risques majeurs, l'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 reconnaît aux citoyens un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent¹⁵⁷⁶. Ce droit, précisé par le décret du 11 octobre 1990¹⁵⁷⁷ s'applique aussi bien aux risques technologiques qu'aux risques naturels prévisibles. L'information est conçue comme devant permettre à la population d'adopter un comportement responsable face au risque et à sa possibilité de survenance¹⁵⁷⁸. Le préfet est associé au maire dans l'élaboration des documents destinés à être mis à la disposition du public¹⁵⁷⁹. Le représentant de l'Etat dans le département est chargé de l'élaboration d'un document synthétique présentant les informations essentielles prévues dans les différents documents de prévention des risques (P.P.I., plans de prévention des risques naturels prévisibles). Ce dossier doit être compréhensible par un large public et doit lui donner une vue d'ensemble sur les risques concernant la commune et les mesures prises par l'Etat pour y remédier. Il est transmis au maire qui y joint le document d'information recensant les mesures qu'il est de sa compétence de prendre, et le met à la disposition du public. La réalisation de ces excellentes mesures s'est heurtée à de très nombreuses difficultés financières,

¹⁵⁷³ *J.O.L.D.*, 3 février 1995, p. 1840 ; Code de l'environnement, Article L. 110-1 II alinéa 4.

¹⁵⁷⁴ *R.J.E.*, n° spéc., 1999. Cf. notamment l'article de DROBENKO (B.), « La Convention d'Aarhus et le droit français », ou celui de PRIEUR (M.), « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », p. 20.

¹⁵⁷⁵ Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001, *J.O.L.D.*, 14 avril 2001, p. 5820.

¹⁵⁷⁶ Article L. 125-2 du Code de l'environnement.

¹⁵⁷⁷ Décret n° 90-918, *relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs*, *J.O.L.D.*, 13 octobre 1990, p. 12415.

¹⁵⁷⁸ Circulaire n° 917-91/24 du 10 mai 1991 *relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs*, *B.O.M.E.T.*, 31 août 1991.

¹⁵⁷⁹ Les deux autorités doivent agir « conjointement et en cohérence » (article 3 du Décret du 11 octobre 1990 précité).

administratives ou politiques. Pour essayer de les amoindrir, une circulaire du 21 avril 1994¹⁵⁸⁰ a préconisé la création par le préfet d'une cellule d'analyse des risques et d'information préventive¹⁵⁸¹ réunissant tous les partenaires départementaux du risque majeur, chargée sous son autorité de recueillir les informations et de coordonner leurs actions. La circulaire prévoyant que cette cellule pourra accueillir des représentants des collectivités locales ou d'autres organismes, le risque est grand de voir ces instances dégénérer, si les préfets n'y prennent garde, en « chambres des doléances », ce qui « pourrait nuire au rôle que doit jouer la cellule »¹⁵⁸².

En matière de déchets, la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets¹⁵⁸³ affirme le droit pour toute personne d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et de l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets. L'obligation d'informer pèse de façon variable sur l'exploitant, sur le maire de la commune d'implantation de l'établissement, et sur le préfet qui doit réaliser un document relatif à la gestion des déchets dans le département, présentant notamment le ou les plans d'élimination des déchets dans le département, un recensement de la nature et des quantités de déchets produits dans le département ainsi qu'une description des modalités de leur élimination. Ce dossier doit pouvoir être consulté à la préfecture du département¹⁵⁸⁴. Certains préfets ont, de leur propre initiative, créé une commission locale d'information et de surveillance¹⁵⁸⁵ dans leur département. Une circulaire du ministre de l'environnement du 22 juillet 1983 recommandait « si le besoin s'en faisait sentir » de « recourir à cette pratique chaque fois qu'elle paraîtra de nature à instaurer un climat de confiance et d'objectivité ». La loi du 13 juillet 1992 a institutionnalisé cette pratique¹⁵⁸⁶. La création d'une telle commission est laissée à la discrétion du préfet, hors deux hypothèses dans lesquelles le préfet est tenu de la créer : lorsqu'il y a mise en place d'un centre collectif de stockage qui reçoit ou est destiné à recevoir des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux et lorsqu'une des communes situées dans le périmètre d'affichage défini à la rubrique de la nomenclature des installations classées

¹⁵⁸⁰ Relative à l'information préventive sur les risques majeurs, non publiée au *J.O.L.D.* mais évoquée par Florence JAMAY, *op. cit.*, n° 80, p. 15.

¹⁵⁸¹ Connue sous le sigle C.A.R.I.P., cette simple instance d'étude et d'analyse n'est prévue par aucun autre texte que cette circulaire.

¹⁵⁸² LE CORNEC (E.), « Prévention et lutte contre les risques naturels », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 950-10, 1996, n° 81, p. 20.

¹⁵⁸³ Loi n° 92-646, *J.O.L.D.*, 14 juillet 1992, article L. 125-1 II du Code de l'environnement, précisée par le décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993 (*J.O.L.D.*, 31 décembre 1993).

¹⁵⁸⁴ Article 4 du décret du 29 décembre 1993 précité.

¹⁵⁸⁵ Connue sous le sigle C.L.I.S.

¹⁵⁸⁶ Loi n° 92-645, *J.O.L.D.*, 14 juillet 1992, p. 9461. La disposition pertinente est codifiée à l'article L. 125-1 II 2° du Code de l'environnement.

dans laquelle l'installation de stockage ou d'élimination des déchets est rangée.

Si le préfet, dans l'un de ces cas, néglige de créer ladite commission, le juge administratif, en application des pouvoirs qu'il tient de l'article 911-4 du Code de justice administrative et de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement peut lui enjoindre de la créer ¹⁵⁸⁷.

La commission locale d'information et de surveillance, présidée par le préfet, est composée à parts égales des représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant de l'installation, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées ¹⁵⁸⁸. Elle a pour objet la promotion de l'information du public sur les questions tenant à la santé humaine et au respect de l'environnement. A cette fin, elle est destinataire des informations utiles venant de l'exploitant, et le préfet peut faire exécuter les opérations de contrôle qu'elle juge nécessaires à son action ¹⁵⁸⁹.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ¹⁵⁹⁰ reconnaît à chacun sur l'ensemble du territoire le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement. L'Etat est désigné comme garant de l'exercice de ce droit et de la fiabilité de l'information communiquée ¹⁵⁹¹.

Le rôle du préfet est ici important en cas de pollution. La loi du 30 décembre 1996 ¹⁵⁹² définit les seuils d'alerte comme le niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement à partir duquel des mesures d'urgence doivent être prises. Lorsque ces seuils sont atteints ou risquent de l'être, les associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air en informent le préfet qui en informe le public sans délai et prend les mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pollution ¹⁵⁹³. L'efficacité du pouvoir d'alerte du préfet est cependant sujette à

¹⁵⁸⁷ Trib. adm. Poitiers, 17 juin 1999, *Association de sauvegarde Gartempe c. Préfet Région Poitou-Charentes, Préfet de la Vienne, Communauté de communes du Mont-morillonnais*, n° 951416.

¹⁵⁸⁸ Article L. 125-1 II al. 2 du Code de l'environnement. Le préfet nomme tous les membres de la commission, à l'exception des représentants des collectivités territoriales, désignés par les assemblées délibérantes desdites collectivités.

¹⁵⁸⁹ Article L. 125-1 al. 2 du Code de l'environnement.

¹⁵⁹⁰ Loi n° 96-1236 ; *J.O.L.D.*, 1^{er} janvier 1997, p. 11.

¹⁵⁹¹ Article L. 125-4 du Code de l'environnement.

¹⁵⁹² Précitée.

¹⁵⁹³ Article L. 125-6 al. 3 du Code de l'environnement. Un arrêté préfectoral indique les conditions d'information du public sur le début et la fin de la mise en application des mesures d'urgence. Il est publié au Recueil des actes administratifs de la préfecture est inséré dans deux quotidiens, dont l'un au moins est régional ou local (article 5 du Décret du 6 mai 1998, *J.O.L.D.*, 13 mai 1998, p. 7196).

doutes ¹⁵⁹⁴ .

En matière de pollution des eaux, toutes les mesures doivent être prises par les préfets pour informer les usagers dans les meilleurs délais ¹⁵⁹⁵ .

b – L'enquête publique

La procédure particulière de l'enquête publique « est aujourd'hui l'une des procédures essentielles permettant l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement » ¹⁵⁹⁶ .

L'enquête publique, institution vénérable, a été considérablement remaniée par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ¹⁵⁹⁷ . Cette loi a développé l'information et la participation du public. Son article 2 dispose : « l'enquête a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre propositions (...) afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information » ¹⁵⁹⁸ .

Si la procédure des enquêtes « Loi Bouchardeau » confie la désignation du commissaire enquêteur au président du tribunal administratif, celle des enquêtes dites « de droit commun » la réserve au préfet ¹⁵⁹⁹ . A l'issue de l'enquête, le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont transmis au préfet dans un délai d'un mois, ainsi qu'à la mairie. L'administré peut s'adresser indifféremment au maire ou au préfet pour obtenir ces pièces ¹⁶⁰⁰ .

2 – L'intervention positive du préfet afin de protéger l'environnement

L'intervention positive du préfet afin de protéger l'environnement est multiforme. Les prérogatives préfectorales en cette matière sont nombreuses et importantes. Nombre d'entre elles font de lui un agent de la protection du patrimoine naturel (a). Le préfet s'est aussi vu reconnaître un pouvoir de toute première importance de contrôle des installations qui font courir un danger grave sur les populations ou l'environnement naturel (b).

¹⁵⁹⁴ « Dans la réalité, les préfets, à défaut de consignes gouvernementales rigoureuses, semblent avoir le plus grand mal à appliquer radicalement les mesures d'urgence en cas d'alerte », ROMI (R.), « Pollution atmosphérique – Normes nationales », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 316, mise à jour 1999, n° 34.

¹⁵⁹⁵ Article L. 211-5 du Code de l'environnement.

¹⁵⁹⁶ JAMAY (F.), *op. cit.*, n° 62, p. 12.

¹⁵⁹⁷ Loi dite « Bouchardeau », *J.O.L.D.*, 13 juillet 1983, p. 2156, codifiée aux articles L. 123-1 et ss. du Code de l'environnement.

¹⁵⁹⁸ Article L. 123-3 du Code de l'environnement. Pour une analyse de l'économie de cette loi, cf., entre autres, CAILLOSSE (J.), *Enquête publique et protection de l'environnement : les nouvelles procédures d'enquête publique*, Economica, 1986.

¹⁵⁹⁹ Qui devra cependant, depuis l'article R.11-5 du Code de l'expropriation, datant de 1998, choisir le commissaire dans la liste d'aptitude.

¹⁶⁰⁰ C.A.D.A, *Conseil*, 9 janvier 1986, *Commune Mimet*.

a – La protection du patrimoine naturel et culturel

En matière de protection de l'eau, le pouvoir préfectoral est allé croissant. Longtemps, la police spéciale de l'eau est restée limitée aux eaux souterraines¹⁶⁰¹. Dès avant l'adoption de la « loi sur l'eau », le juge administratif avait admis la légalité d'un arrêté par lequel le préfet, faisant usage de ses pouvoirs de police administrative générale, interdisait l'arrosage des pelouses, jardins d'agrément et des golfs, le remplissage des piscines et le lavage des véhicules, dans toutes les communes du département, et à titre temporaire¹⁶⁰².

La « loi sur l'eau » du 3 janvier 1992¹⁶⁰³ a considérablement accru les pouvoirs du préfet en cette matière¹⁶⁰⁴. Elle a en effet développé d'une part ses pouvoirs de police, qu'il s'agisse des pouvoirs ordinaires¹⁶⁰⁵ ou de ceux liés aux situations de crise, et d'autre part ses pouvoirs d'encadrement. Il y a deux raisons principales qui justifient que cette loi reconnaisse au préfet un rôle éminent en matière de protection de l'eau. D'abord, le législateur a considéré que l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation, il y avait quelque logique à ce qu'il confie au préfet, qui, au titre de l'article 72 de la Constitution, rappelons-le, a la charge des « *intérêts nationaux* » dans le département, un rôle important afin de la protéger. Ensuite, le législateur a voulu substituer à une approche classique par filière d'usage une approche globale intégrant à la fois la préservation des écosystèmes aquatiques et le développement et la protection de la ressource en eau en vue de satisfaire un certain nombre d'usages. Le caractère très transversal, interministériel, de cet objectif, imposait la compétence préfectorale¹⁶⁰⁶.

Aux termes du III, premier alinéa, de l'article 10 de cette loi sur l'eau : « Sont soumis à l'autorisation de l'autorité administrative, les installations, ouvrages, travaux et activités

¹⁶⁰¹ Cf. Décret-loi du 8 août 1935 (*J.O.L.D.*, 11 août 1935, p. 8795), soumettant à un régime d'autorisation préfectorale préalable le sondage ou le forage de puits de plus de 80 mètres de profondeur dans deux départements.

¹⁶⁰² Cons. d'Et., 23 septembre 1991, *Commune de Narbonne*, *A.J.D.A.*, 1992, p. 154, note MOREAU (J.), *D.*, 1991, I.R., p. 243. Le juge a estimé que la circonstance que ni le titre III du livre 1^{er} du Code rural, ni la loi du 16 décembre 1964 ne renferment de disposition autorisant les préfets à réglementer les utilisations de l'eau est sans incidence sur la légalité de l'arrêté préfectoral, dès lors que celui-ci a pour fondement l'article L. 131-13 du Code des communes.

¹⁶⁰³ Loi n° 92-3, *J.O.L.D.*, 4 janvier 1992.

¹⁶⁰⁴ SEGUR (Ph.), « L'accroissement des pouvoirs du préfet dans le cadre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », *R.D. rural*, n° 218, décembre 1993, pp. 474-482, p. 475.

¹⁶⁰⁵ Pour exemple, l'article 10 donne au préfet le pouvoir d'autoriser l'installation des golfs. La jurisprudence lui a reconnu la possibilité de prendre des prescriptions complémentaires à l'arrêté d'autorisation (Cons. d'Et., 10 janvier 2004, n° 260997, *S.C.I. du Golf-Parc de Nantilly*, *J.C.P. A.*, 24 janvier 2005, n°1039, concl. AGUILA (Y.), pp. 286-287.

¹⁶⁰⁶ Cf. OGE (Fr.), *op. cit.* : « *Incontestablement, le préfet est devenu "l'homme de l'eau" car ses pouvoirs de police sont considérablement renforcés depuis 1992, que ce soit en temps ordinaire ou, a fortiori, en situation de crise (...). Or, dans le futur plus encore qu'actuellement, la maîtrise de la politique de l'eau sera stratégique. Le préfet en sera l'acteur principal* », p. 66.

susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publiques, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique »¹⁶⁰⁷.

L'article 13 de cette même loi dispose que les données sur la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine sont publiques et communicables aux tiers. Pèse sur les préfets l'obligation de communiquer régulièrement aux maires les données relatives à la qualité de l'eau distribuée, en des termes simples et compréhensibles par tous les usagers¹⁶⁰⁸.

L'article 27 de cette loi sur l'eau donne au préfet des pouvoirs de police étendus en cas d'incident présentant un danger pour « la qualité, la circulation ou la conservation des eaux ». Cependant le juge a limité la portée de cette disposition de façon critiquable en semblant considérer que cet article ne confère pas au préfet un pouvoir général de sanction de la loi sur l'eau, mais un pouvoir limité à la sanction des prescriptions préexistantes édictées au titres des articles 10 (autorisation) et 18 (mesures prises pour mettre fin aux dommages résultant d'un accident ou d'un incident) de la loi¹⁶⁰⁹.

La « *coordination des actions de l'Etat dans le domaine de l'eau et de la gestion des milieux naturels aquatiques* » est confiée à un préfet coordonnateur de bassin, dont la fonction a été rénovée et revalorisée par un décret du 30 mai 1995¹⁶¹⁰.

Succédant au décret du 18 avril 1996¹⁶¹¹, la loi du 30 décembre de la même année, *loi sur l'air*, confie, elle aussi, une mission au préfet¹⁶¹² : Le système¹⁶¹³ instaure deux

¹⁶⁰⁷ Ce faisant, le préfet se devra de concilier la protection de l'environnement et les exigences du développement économique local. Cf. Trib. adm. Rouen, 22 septembre 1999, *A.J.D.A.*, 20 janvier 2000, p. 176.

¹⁶⁰⁸ Article L. 1321-9 al. 2 du Code de la santé publique. A cela s'ajoute une obligation de transmission aux maires d'une note de synthèse annuelle sur les données relatives à la qualité des eaux distribuées.

¹⁶⁰⁹ Cf. la critique de BORDONNEAU (J.) dans ses observations sous C.A.A. Marseille, 22 avril 1999, *Préfet des Alpes-de-Haute-Provence*, Req. n° 98 MA 00565. L'auteur montre que le juge a procédé par analogie avec la loi sur les installations classées (du 19 juillet 1976) alors que cela ne se justifiait pas, qu'il semble réserver à tort le monopole de la remise en état au juge judiciaire, et que, ce faisant, le juge parvient à une situation aberrante : cela « *revient à traiter de manière plus rigoureuse le pétitionnaire autorisé ne respectant pas les termes de son autorisation que celui qui n'a même pas demandé l'autorisation requise* », *R.F.D.A.*, n° 17, janvier-février 2001, pp. 186-187.

¹⁶¹⁰ Décret n° 2005-636, J.O. électronique du 31 mai 2005,@.

¹⁶¹¹ *J.O.L.D.*, 20 avril 1996, p. 6083.

¹⁶¹² Loi n° 96-1236 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, *J.O.L.D.*, 1^{er} janvier 1997, p. 11. Cf. FABERON (J.-Y.), « La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », *R.J.E.*, 1997, 2, pp. 133 et ss.

¹⁶¹³ Précisé par le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 (*J.O.L.D.*, 13 mai 1998, p. 7196), l'arrêté du 17 août 1998 (*J.O.R.F.*, 18 août 1998, p. 12573) et la circulaire du même jour (*J.O.L.D.*, 18 août 1998, p. 1271).

niveaux : un niveau d'information des citoyens par le préfet et un niveau de déclenchement des mesures d'urgences, précisées par circulaire¹⁶¹⁴. Le préfet élabore et arrête aussi le plan de protection de l'atmosphère dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans celles dans lesquelles l'air est le plus pollué¹⁶¹⁵. Ce plan a deux objets : d'une part, réduire la concentration en polluants afin qu'elle soit conforme aux valeurs limites visées à l'article L. 221-1 du Code de l'environnement, d'autre part, prévoir des procédures d'alerte¹⁶¹⁶.

Une atteinte à la conservation des milieux naturels, de la faune ou de la flore justifie une interdiction de camper édictée par le maire ou le préfet¹⁶¹⁷.

Le préfet dispose aussi de prérogatives en matière d'élimination des déchets ménagers, prévus par la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets¹⁶¹⁸, modifiée par celle du 13 juillet 1992¹⁶¹⁹ et du 2 février 1995¹⁶²⁰. L'article 45 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁶²¹, codifié à l'article L. 541-14 du Code de l'environnement, lui a retiré la compétence d'élaborer les plans départementaux pour la confier au conseil général. L'article 46 de cette même loi, codifié à l'article L. 514-15 du Code de l'environnement, prévoit cependant la possibilité pour le préfet de demander au président du conseil général une nouvelle délibération sur ces plans, et envisage la possibilité de substitution de l'Etat à la collectivité qui n'a pas rempli ses obligations d'élaboration ou de révision du plan dans les délais prévus.

Le préfet intervient en matière de protection des « biotopes » tels que les mares, les haies, les bosquets ou les dunes, dans la mesure où ils « sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces »¹⁶²².

¹⁶¹⁴ A ce dernier titre, l'article L. 223-1 du Code de l'environnement prévoit que « (l)orsque les seuils d'alerte sont atteints ou risquent de l'être, le préfet (...) prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population ». Ces mesures « comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, e la circulation des véhicules, et de réduction des émissions des sources fixes ou mobiles ».

¹⁶¹⁵ Article L. 222-4 – I du Code de l'environnement.

¹⁶¹⁶ Cf., pour approfondir cette question, ROMI (R.), « Pollutions atmosphériques. Normes nationales », *J.-Cl.Environnement*, fasc. 316, 1997.

¹⁶¹⁷ Article 443-10 du Code de l'urbanisme. Cf. aussi LAVIALLE (C.), « La circulation et le stationnement des "gens du voyage" », *J.C.P.*, 1992, I, p. 3566.

¹⁶¹⁸ Loi n° 75-633 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, *J.O.L.D.*, 16 juillet 1975, p. 7279.

¹⁶¹⁹ Loi n° 92-646, *J.O.L.D.*, 14 juillet 1992, pp.9461. Cf. VIGOUROUX (Ch.), « Politique des déchets : à propos de la loi du 13 juillet 1992 », *G.J.E.G.*, 1993, chron., p. 439.

¹⁶²⁰ Loi n° 95-101 dite « Barnier » du 2 février 1995, *J.O.L.D.*, 3 février 1995, pp.1840. Cf. BILLET (Ph.), « L'évolution de la gestion locale des déchets ménagers et assimilés : entre décentralisation et délocalisation », *B.J.C.L.*, n° 8, 2004, 526-540.

¹⁶²¹ Loi n° 2004-809 précitée.

La chasse ne peut se faire que dans les périodes fixées par le préfet, compétent pour fixer, dans son département, les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse car « le droit de chasser ne saurait être regardé comme relevant purement et simplement d'une activité de loisir mais doit tenir compte des nécessités de préservation du gibier et de la protection de l'équilibre biologique du milieu »¹⁶²³. Le préfet a la tutelle sur les A.C.C.A., qu'il agréé¹⁶²⁴ dont il peut dissoudre le conseil d'administration. Il établit la liste des espèces d'animaux nuisibles.

Le préfet participe aussi à la protection des bois et forêts. L'article R. 311-1 du Code forestier soumet toute opération de défrichement à l'obtention d'une autorisation préfectorale. Le silence gardé par le préfet est réputé valoir acceptation. Le préfet peut décider d'une reconnaissance sur place, qui proroge le délai d'instruction de six mois. Il peut assortir son autorisation de conditions.

Le préfet dispose de pouvoirs d'une part en matière de prévention des incendies qui se traduisent tantôt comme des obligations de faire imposées aux propriétaires, tantôt comme des servitudes grevant leur droit de propriété¹⁶²⁵, et d'autre part en matière de lutte contre l'érosion des forêts¹⁶²⁶.

Il faut, enfin, remarquer que le contrôle de légalité qu'exercent les services préfectoraux sur les actes des collectivités locales « peut s'avérer, notamment en matière d'urbanisme, un puissant moyen pour faire respecter le droit à l'environnement »¹⁶²⁷.

b – Le contrôle des installations classées

Le maire étant, selon la formule de Monsieur Philippe Billet, « victime, aujourd'hui encore, de la défiance à son égard qui a marqué, au début du XIX^{ème} siècle, la police des établissements industriels et a arrêté son pouvoir de police générale au seuil de ces établissements »¹⁶²⁸, le préfet est autorisé de police spéciale des installations classées¹⁶²⁹. Dès un rapport du 26 frimaire an XII, on trouve l'origine de ce pouvoir puisque ce rapport préconisait un regroupement de l'intégralité des pouvoirs de police en ce domaine

¹⁶²² Article R. 111-14 du Code rural.

¹⁶²³ Trib. adm. Orléans, 20 avril 1995, *D.*, 1995, p. 535, note ROMI (R.).

¹⁶²⁴ Articles 222-3 du Code rural et L. 422-3 du Code de l'environnement.

¹⁶²⁵ Cf. HUMBERT (G.), « Bois et forêts – Protection des forêts contre les défrichements et les incendies », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 410, 2003, n°44 et ss. L'auteur renvoie à sa thèse, *Les usagers de la forêt et le droit*, Paris, 1987, et à ASTIE (P.), « La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 et la forêt privée », *R.D. rural*, 2001, pp. 418-419.

¹⁶²⁶ Cf. HUMBERT (G.), « Bois et forêts – Protection des forêts. Lutte contre l'érosion », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 410, 2003.

¹⁶²⁷ SANSON (Chr.), *op. cit.*, n° 110.

¹⁶²⁸ BILLET (Ph.), note sous Cons. d'Et., 29 septembre 2003, n°218217, *Houillères du Bassin de Lorraine*, *J.C.P. A*, n° 50, décembre 2003, pp. 1640-1641, p. 1640.

entre les mains d'une seule autorité, pour éviter « qu'un simple magistrat de police (puisse tenir) entre ses mains la fortune ou la ruine d'un manufacturier ». Un décret-loi du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers « qui répandent une odeur insalubre et incommode » affirme le rôle du préfet. Puis les lois du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes¹⁶³⁰ et du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁶³¹ l'ont confirmé.

Le pouvoir préfectoral est ici plein et entier¹⁶³² et cela place le préfet au cœur de la protection de l'environnement¹⁶³³. Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976, il n'accorde l'autorisation d'exploitation d'une installation classée que si les « dangers ou inconvénients ... peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral ». Le préfet fixe dans l'arrêté d'autorisation ou par arrêté complémentaire « les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police et les obligations de celui-ci en matière d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un incident quant aux dangers encourus, aux mesures de sécurité et au comportement à adopter »¹⁶³⁴. Il élabore et établit le plan particulier d'intervention propre à l'établissement classé, plan qui définit les mesures à prendre aux abords de l'établissement concerné dans l'hypothèse où les conséquences d'un sinistre débordent les limites de cet établissement¹⁶³⁵.

Le préfet, assisté des services techniques qui visitent régulièrement les établissements classés, est doté de forts pouvoirs pour imposer des modernisations, accorder des délais d'exécution, participer aux montages financiers d'investissements générateurs d'une moindre pollution. En imposant des prescriptions insuffisantes pour assurer le respect des prescriptions de l'arrêté d'autorisation d'exploitation le préfet commet une faute¹⁶³⁶.

Le préfet dispose aussi de pouvoirs destinés à adapter la protection qu'il assure aux

¹⁶²⁹ Cf. DEHABRE (D.) et DELIESSCHE (F.), « Risques technologiques majeurs et installations classées », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 960-10, 2002, pour une présentation de l'évolution de ce droit et de la définition des établissements concernés.

¹⁶³⁰ *J.O.L.D.*, 21 décembre 1917, p. 10443.

¹⁶³¹ *J.O.L.D.*, 20 juillet 1976, p. 4320.

¹⁶³² OGE (Fr.), « Environnement : incontournable préfet », *Pouvoirs locaux*, n° 44, I- 2000, pp. 64-66, p. 65.

¹⁶³³ *Ibid* : « Je crois, pour ma part, que la police spéciale des installations classées est au cœur de toute réflexion sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire. En conséquence, le préfet, qui en a le plein exercice, détient là un pouvoir très large, dont il est loin de se priver », p. 65.

¹⁶³⁴ Article 17 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, *J.O.L.D.*, 8 octobre 1977, p. 4897.

¹⁶³⁵ Article 4 de la Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, précitée, sous l'article L. 563-2 du Code de l'environnement.

¹⁶³⁶ Cons. d'Et., 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 243801, commentaire ERSTEIN (L.), *J.-Cl. Coll. Terr.*, octobre 2004, p. 22.

évolutions que connaît l'établissement soumis à autorisation. L'article 20 du décret précité du 21 septembre 1977 traite de la situation dans laquelle cet établissement procède à des modifications de son exploitation. Le préfet doit, aux termes de cet article, être informé directement par l'établissement. Monsieur Jacques Moreau constate cependant qu'« à travers les décisions contentieuses rendues en la matière, on doit constater qu'en pratique, ce sont souvent les tiers – les voisins – qui sont à l'origine de la procédure destinée à prendre en compte les changements intervenus depuis la délivrance de l'autorisation »¹⁶³⁷. L'article 20 donne au préfet informé d'un tel changement, le choix entre deux solutions : soit il invite¹⁶³⁸ le titulaire de l'autorisation à demander une nouvelle autorisation, soit, lorsque l'accroissement des dangers ou inconvénients initiaux est limité, le préfet édicte des prescriptions complémentaires. Son pouvoir d'appréciation ici est vaste¹⁶³⁹.

Le Conseil d'Etat a jugé le 29 septembre 2003 que « s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, la police spéciale des installations classées a été attribuée au préfet et, à l'échelon national, au gouvernement par la loi du 19 juillet 1976 », que, de ce fait, « en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale »¹⁶⁴⁰.

La gravité du sujet a conduit à reconnaître au préfet des pouvoirs étendus et coercitifs pour contraindre l'exploitant d'une installation classée à respecter les conditions qui lui sont imposées. Ainsi, l'article L. 514-1 du Code de l'environnement permet-il au préfet, lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, et après mise en demeure restée sans résultat¹⁶⁴¹, d'« obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme

¹⁶³⁷ MOREAU (J.), « Pouvoirs du préfet en cas de modification du fonctionnement d'une installation classée ayant fait l'objet d'une autorisation », note sous Cons. d'Et., 2 avril 2003, n° 219841, *Boudier*, Juris-Data n° 2003-065173, *J.C.P. A*, n° 1537, 2 juin 2003, pp. 750-751 ; p. 751. L'auteur cite l'arrêt du Cons. d'Et., 3 février 1967, *Sté des Forges de Chelles*, *Rec. Leb.*, tables, p. 825.

¹⁶³⁸ Le préfet doit « inviter » et non « exiger », (Cons. d'Et., 1^{er} octobre 1976, *Boutboul*, *D.A.*, 1976, comm., p. 294 ; Cons. d'Et., 9 octobre 1996, *Sté Solvay et a.*, *D.A.*, 1997, comm. p. 8, note D.P.).

¹⁶³⁹ Cons. d'Et., 29 mars 1970, *min. industrie c. Glais*, *Rec. Leb.*, p. 215.

¹⁶⁴⁰ Cons. d'Et., 29 septembre 2003, n° 218217, *Houillères du Bassin de Lorraine*, note BILLET (Ph.), *J.C.P. A*, n° 50, 8 décembre 2003, n° 2109, pp. 1640-1641.

¹⁶⁴¹ La compétence du préfet pour adresser mise en demeure est ici liée. Le projet de loi relatif aux installations dangereuses, insalubres ou incommodes prévoyait que le préfet « peut » mettre en demeure l'exploitant... Un amendement sénatorial est à l'origine de la rédaction actuelle : « le préfet met en demeure ». (Cf. Doc. Sénat, 1975, n°364, p. 53 : « votre commission estime que la mise en demeure des exploitants irrespectueux des conditions qui leur sont imposées, ne doit pas être laissée à l'appréciation du préfet, mais qu'elle doit revêtir un caractère automatique, dès lors que l'inobservation des conditions techniques a été dûment constatée.(...) Aussi vous propose-t-elle de prévoir que le préfet n'aura sur ce point qu'une compétence liée »).

répondant du montant des travaux à réaliser », *ou de* « faire procéder d'office et aux frais de l'exploitant à l'exécution des mesures prescrites », *ou encore de* « suspendre par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à l'exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires »¹⁶⁴².

*Ces pouvoirs sont tels et d'un usage tellement aisé qu'un préfet qui négligerait d'y recourir pour faire respecter les prescriptions fixées par lui*¹⁶⁴³, *ou, en cas de carence de sa part, par le tribunal administratif*¹⁶⁴⁴ *se rend coupable d'une faute, de nature à engager la responsabilité de l'Etat.*

B – Le « développement durable », levier de l'action préfectorale ?

La notion de développement durable, définie à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement comme un objectif visant « à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »¹⁶⁴⁵, connaît un vif succès au sein de l'appareil administratif d'Etat, au point qu'a été créé un Comité interministériel pour le développement durable¹⁶⁴⁶ et même un (très éphémère) ministère du développement durable¹⁶⁴⁷ remplacé par un délégué interministériel auprès du Premier ministre¹⁶⁴⁸. Le préfet pourrait être appelé à jouer un rôle fondamental dans le cadre de la promotion de ce « développement durable ». Le ministre de l'Intérieur a, le 15 octobre 2003, saisi le Conseil national du développement durable, organe consultatif placé auprès du Premier ministre, afin qu'il étudie les modalités de l'action préfectorale en cette matière, puisque la « stratégie nationale de développement durable » a prévu que les préfets auront la responsabilité de son suivi et de son application locale.

Ledit Conseil a, en mars 2004, rendu son avis, dans lequel on lit que : « les Préfets appelés à être davantage les représentants de tous les ministères sur le territoire trouvent là une particulière concordance de leur mission avec les exigences du développement durable, par nature interministériel et transversal »¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴² Il s'agit bien d'une suspension et non pas d'une fermeture définitive de l'exploitation. Une telle mesure ne peut être décidée que par décret en Conseil d'Etat. (Trib. adm. Amiens, 30 mars 1994, *Commune de Cayeux-sur-Mer*, *Rec. Leb.*, tables, p. 1055).

¹⁶⁴³ Cons. d'Et., 11 juillet 1986, n° 61719, *Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement c. Michallon*.

¹⁶⁴⁴ Cons. d'Et., 5 juillet 2004, *Lescure*, précité.

¹⁶⁴⁵ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 ; ratifiée par loi Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003, article 31-I-4°.

¹⁶⁴⁶ Créé par le décret n° 2003-145 du 21 février 2003, *J.O.L.D.*, 22 février 2003, p. 3241. S'est substitué au comité interministériel pour l'environnement, à la commission interministérielle de l'effet de serre et au comité interministériel de prévention des risques naturels.

¹⁶⁴⁷ De mai 2002 à juin 2004. La fonction a été inaugurée par le Décret du 7 mai 2002 relatif à la composition du Gouvernement.

¹⁶⁴⁸ Décret n° 2004-601 du 24 juin 2004, *J.O.L.D.*, 26 juin 2004.

Le préfet Thoraval, alors Directeur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur, prévoyait que c'est en matière de défense et promotion du milieu naturel et plus largement de l'environnement que « *la mission des préfets sera la plus considérablement modifiée* » et qu' « *il n'est pas abusif de penser que c'est là que leur capacité d'arbitrage trouvera le mieux à se déployer* »¹⁶⁵⁰.

Un observateur n'a pas hésité à voir dans la protection de l'environnement un champ de reconquête du pouvoir préfectoral : « le préfet a compris rapidement qu'il y a dans l'environnement, secteur d'intervention aux limites floues et susceptibles de pouvoir recouvrir presque tous les champs "traditionnels" d'action des pouvoirs publics, un moyen de faire apprécier sa compétence, son sens du service de l'Etat, la nécessité d'une réaffirmation d'une autorité indépendante des aléas du "localisme" et poursuivant son effort dans le durée. (...) le "verdissement" du corps préfectoral est, à n'en pas douter, un atout inappréciable pour son développement durable »¹⁶⁵¹.

Il nous semble, pour conclure ce propos consacré à la protection de l'environnement, qu'on peut étendre à l'ensemble de cette question considérée aujourd'hui comme d'importance la conclusion que tirait Monsieur Ségur d'une étude consacrée à l'accroissement du rôle du préfet dans la protection de l'eau. Cet auteur a estimé que : « (f)ace à une question qui intéresse les intérêts vitaux de la collectivité nationale, le législateur semble avoir privilégié une logique de centralisation administrative sur le plan local au détriment de procédures démocratiques qui ne sont préservées qu'en amont de la prise de décision – par la concertation – ou en aval de celle-ci – par l'information ». L'auteur voit dans ce choix « une véritable volonté de réserver à l'Etat, par l'entremise de ses représentants, la détermination des priorités et des choix collectifs parmi les plus importants qui se posent à notre société en cette fin de vingtième siècle »¹⁶⁵².

Conclusion de chapitre

Le rôle du préfet en matière de défense de l'ordre public lato sensu est donc aussi considérable que mouvant. Le préfet se voit reconnaître des compétences en harmonie parfaite avec les préoccupations du moment, les besoins de la société tels qu'ils ont été identifiés par le Gouvernement ou le Législateur. Ainsi, Monsieur Jacques Moreau a-t-il pu écrire qu' : « (a)u XIX^{ème} siècle, à l'apogée du libéralisme, l'ordre public se définit de façon négative, par l'absence de troubles matériels. A l'époque contemporaine, de multiples élargissements l'ont affecté. Ses buts se diversifient : satisfaction des besoins collectifs, protection des libertés, épanouissement de l'homme »¹⁶⁵³.

¹⁶⁴⁹ Conseil national du développement durable, avis n° 3, mars 2004, p. 6. On lit dans ce rapport que l'action des préfets pour le développement durable pourrait se faire selon quatre « axes stratégiques » : « le préfet dans son rôle de conception stratégique », « le préfet dans son rôle de contrôle de la légalité », « le préfet dans son rôle d'acteur et coordinateur » et « le préfet dans son rôle de diplomate de l'intérieur », www.developpement-durable.gouv.fr.

¹⁶⁵⁰ THORAVAL (J.), « Les préfets à l'horizon de l'an 2000 », *Adm.*, n° 153, octobre-décembre 1991, pp. 38-39, p. 39.

¹⁶⁵¹ OGE (Fr.), *op. cit.*, p. 66.

¹⁶⁵² SEGUR (Ph.), *op. cit.*, p. 482.

Monsieur Paul Bernard a estimé, en conclusion de sa thèse, que : « La notion d'ordre public semble avoir subi et suivi, peut-être même reflété, l'évolution de l'Etat qui s'efforce aujourd'hui de réaliser la prospérité générale du pays dont il devient responsable »¹⁶⁵⁴ . Dans le même sens, Monsieur Charles Debbasch a soutenu qu'« (e)n se diversifiant dans le domaine économique et social, la protection de l'ordre public s'est davantage identifiée à la protection de certains équilibres. (...) Les mots restent les mêmes mais leur contenu a évolué en fonction des nouvelles exigences de la solidarité nationale »¹⁶⁵⁵ .

Le préfet, garant de cet ordre public, épouse donc avec lui les évolutions que connaît l'intervention de l'Etat.

Conclusion du titre I^{er}.

Le maintien de l'ordre public, sa promotion, apparaissent donc bien comme un élément de permanence de l'action préfectorale. Les lois de décentralisation adoptées au début des années 1980 n'ont pas du tout amoindri la mission du préfet en la matière, peut-être même ont-elle entendu, en déchargeant le préfet de l'exécutif départemental, la renforcer¹⁶⁵⁶ .

Il est intéressant de constater que les gouvernements successifs, et quelle que soit leur appartenance politique, les Présidents de la République eux-mêmes, rappellent aux préfets l'importance qu'ils doivent accorder à la sécurité, par la voie des circulaires ou par le verbe, lors des réunions parisiennes des membres du corps préfectoral, place Beauvau ou au Palais de l'Elysée¹⁶⁵⁷ .

Titre II : Le préfet, garant du respect de l'autorité par les collectivités territoriales

A priori, c'est dans cette matière que les attributions préfectorales ont connu les plus importantes évolutions. Lorsque l'institution préfectorale a été établie, seules les communes disposaient de la personnalité morale, le département n'était qu'une circonscription de l'administration déconcentrée, et la région n'existait pas. L'autonomie des communes n'avait rien de commun avec ce qu'est aujourd'hui la libre administration

¹⁶⁵³ MOREAU (J.), « polices administratives », *op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁵⁴ BERNARD (P.), *la notion d'ordre public en droit administratif*, *op. cit.*, p.

¹⁶⁵⁵ DEBBASCH (Ch.), *Droit administratif*, 6^{ème} éd., Economica, 2001, 883 p., p. 449.

¹⁶⁵⁶ PRETOT (X.): « la mise en œuvre de la décentralisation n'a entamé en rien les compétences propres des préfets des départements en matière de police administrative générale », « L'Etat et la police administrative », *Adm.*, n° 148, juillet 1990, pp. 19-28

des collectivités locales.

Le préfet joue, dans les relations que l'Etat entretient avec les collectivités infra-étatiques, un rôle considérable et a toujours été considéré comme l'instrument de contrôle de ces dernières le plus efficace (**Chapitre 1^{er}**) et comme l'autorité la plus capable d'apprécier la pertinence des modifications des structures locales, que sa position lui permet de bien connaître (**Chapitre 2**).

Chapitre 1^{er} : Le contrôle du préfet sur les actes et abstentions des collectivités territoriales

« Il faut des représentants du pouvoir central pour tenir en respect les administrations locales... », HAURIOU (Maurice)¹⁶⁵⁸.

C'est aujourd'hui la Constitution elle-même qui confie au préfet une mission de surveillance des collectivités territoriales.

L'article 88 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait que le « *contrôle administratif des collectivités territoriales* » était assuré, « *dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement, désignés en Conseil des ministres* ».

¹⁶⁵⁷ Cf., par exemple, INCIYAN (E.), « M. Pasqua tance les préfets pour les retards pris en matière de sécurité », *Le Monde*, 12 février 1994 : « M. Pasqua (...) s'est emporté (...) devant les préfets réunis place Beauvau. Appelés en juillet 1993 à s'engager "personnellement" dans les questions de police et à mettre au point des politiques départementales de sécurité, les préfets n'ont pas été à la hauteur des attentes de M. Pasqua ». - Cf. les exhortations ministérielles aux préfets réunis place Beauvau : notamment celle de M. Chevènement, le 24 mai 1997, puis le 25 septembre de la même année, de M. Sarkozy le 21 novembre 2002 (<http://interieur.gouv.fr>). - Cf. aussi les déclarations du Président de la République faites aux préfets, et notamment : - celle du 5 février 1998, dans laquelle le Président de la République dit aux préfets : « *assurer la sécurité et la paix publique constitue depuis toujours l'une de vos missions essentielles (...) Dans ce domaine, plus que dans tout autre, vous êtes en première ligne. Représentants de l'Etat, il vous appartient de faire en sorte que partout en France soient assurées la sécurité et la paix publique. Je sais que vous accomplissez d'ores et déjà un travail important, parfois dans des conditions difficiles, en conduisant l'action de la police et de la gendarmerie* » (<http://elysee.fr>) - celle du 17 février 2000, dans laquelle le Président de la République dit aux préfets : « *La sécurité est votre première mission, la plus haute, la plus exigeante (...) Première attente des français, la sécurité sous toutes ses formes nécessite de votre part un engagement total. (...) Il revient au préfet de veiller partout à l'exacte application de la loi, garant de l'indivisibilité de la République et aussi de l'égalité des citoyens* », *Adm.*, n° 185, 2000. - celle du 29 mars 2001, à l'occasion de la réception donnée en l'honneur des membres du corps préfectoral, le Président de la République déclare que la « *double exigence de sécurité et de proximité, à laquelle vous devez plus que jamais ajouter l'impératif de la solidarité, fonde votre action au service de la société, de son dynamisme et de sa cohésion. Elle justifie aussi la confiance qui est réelle de nos compatriotes* », que « *(l)a sécurité est devenue, chacun le sait, la première exigence des Français. Le métier de préfet, tel que l'histoire l'a façonné, vous place au coeur de cette mission prioritaire, qui est l'une des principales raisons d'être de la puissance publique. Sous l'autorité du Gouvernement, il vous appartient de mobiliser l'ensemble des moyens et des services de l'État, en veillant à rendre toujours plus étroite la collaboration des pouvoirs publics avec les maires* ». - celle du 27 avril 2004 dans laquelle le Président de la République disait : « *priorité au respect des valeurs républicaines et à la sécurité dont vous êtes également les premiers responsables* » (<http://elysee.fr>).

¹⁶⁵⁸ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public, op. cit.*, p. 130.

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 tel qu'il était rédigé de 1958 à 2003 disposait : « *Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » et, depuis la révision constitutionnelle de mars 2003, l'article 72 alinéa 6, dispose que : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Il est à remarquer que cette obligation de contrôle administratif vaut pour toutes les collectivités territoriales. Avant la révision constitutionnelle de 2003, l'expression « *dans les départements* » renvoyait à la fois aux départements et aux communes, et le terme « *territoires* » ne se limitait pas aux seuls territoires d'Outre-mer, mais renvoyait à toutes les autres catégories de collectivités locales créées par la loi. Ainsi en a jugé le Conseil constitutionnel le 30 décembre 1975¹⁶⁵⁹.

On peut, avec Monsieur Gaudemet¹⁶⁶⁰, regretter la nouvelle rédaction de cet alinéa 6 de l'article 72, qui apparaît, à tous égards, incompréhensible.

La loi du 2 mars 1982 a prétendu supprimer la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales, et lui substituer un contrôle de légalité, s'exerçant *a posteriori*. Nous sommes d'avis que si les compétences préfectorales ont, en cette matière sans doute plus qu'en d'autres, de façon évidente, subi une évolution sensible, il ne s'est agi que d'une évolution. Il n'y a pas véritablement ni révolution, ni même rupture, et pas plus en 1982¹⁶⁶¹ qu'en 2003.

La proposition faite en 1871 par le rapporteur de la loi du 10 août 1871, Waddington, de faire contrôler les actes de la commune par le conseil général a été repoussée en 1871, puis en 1884. Nous nous en félicitons, comme s'en était félicité Remus Nestor, considérant comme lui que « *l'idée de contrôle administratif réside dans la sauvegarde des intérêts généraux (et que dès lors) le département ne peut avoir aucune qualité pour se mêler aux affaires qui ne sont pas les siennes et de s'ériger en défenseur d'intérêts qui ne lui appartiennent à aucun titre* »¹⁶⁶².

La surveillance du préfet sur les collectivités territoriales est liée à la nécessité de

¹⁶⁵⁹ C.C., déc. n° 75-59 D.C. du 30 décembre 1975, *Rec.* p. 26 ; *R.D.P.*, 1976, p. 431, note MAESTRE, et p. 557, note FAVOREU (L.). Sont inclus sous ce terme les régions (C.C., déc. 82-137 D.C. du 25 février 1982, *Rec. Leb.*, p. 38), les collectivités territoriales à statut particulier de métropole (C.C., déc. 91-290 D.C. du 9 mai 1991, *Rec. Leb.*, p. 50), ou d'outre-mer, et les territoires d'outre-mer (C.C., déc. 96-373 du 9 avril 1996, *J.O.R.F.*, 1996, p. 5728).

¹⁶⁶⁰ GAUDEMET (Y.), « Le représentant de l'Etat », in GAUDEMET (Y.) et GOHIN (O.), sous la dir. de, *La République décentralisée*, éd. Panthéon-Assas (Colloques), 2004, 165 p., pp. 87-90.

¹⁶⁶¹ Ainsi M. Jean-Claude Hélin écrit-il à la fin des années 1990 que : « *La période qui vient de s'écouler se caractérise en premier lieu par la continuité plus que par la rupture* », (HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *A.J.D.A.*, 1999, pp. 767-775, p. 769).

¹⁶⁶² NESTOR (R.), *Le contrôle du préfet sur l'administration communale*, thèse droit, Paris, Les Presses modernes, 1931, 176 p., p. 34.

concilier deux exigences : celle de faire respecter l'autorité de l'Etat, personne morale souveraine, et celle de confier le contrôle à une autorité proche des contrôlés.

Le préfet semble permettre une telle conciliation car il est à la fois revêtu des qualités d'autorité requises et près des autorités décentralisées¹⁶⁶³.

Chaptal, lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 28 pluviôse an VIII, a déclaré que le préfet devait : « assurer aux lois une exécution entière »¹⁶⁶⁴.

Le tribun Dieudonné déclarait : « l'action et la surveillance du gouvernement doivent se communiquer et se faire sentir sans difficulté depuis le centre jusqu'à l'extrémité de ses rayons »¹⁶⁶⁵ et précisait que le préfet avait pour rôle de « garantir de manière stable et vigoureuse les intérêts de la République »¹⁶⁶⁶.

Nous sommes d'avis qu'il y a là, et malgré des apparences contraires¹⁶⁶⁷, un élément de continuité dans cette mission préfectorale. C'est ce que nous nous proposons de démontrer (**Section 1^{ère}**) avant que de constater que ce contrôle serait très insatisfaisant si l'on considérait qu'il doit être un contrôle de légalité (**Section 2**).

Section 1^{ère} – Une mission permanente du préfet

Le contrôle des actes des autorités locales fait partie des compétences classiques des

¹⁶⁶³ R. Nestor soutenait que le préfet « est assez près de toutes les communes de son département pour surveiller leurs activités et assez loin de chacune par sa haute situation pour décider dans les affaires de contrôle en dehors de tout esprit de clocher », *op. cit.*, p. 34.

¹⁶⁶⁴ Travaux préparatoires, Extraits des Archives parlementaires, Série II, T. 1, p. 229.

¹⁶⁶⁵ Travaux préparatoires, p. 192.

¹⁶⁶⁶ Travaux préparatoires, p. 227.

¹⁶⁶⁷ On trouve chez R. NESTOR une présentation synthétique des régimes de contrôle des collectivités locales : pour lui, de la loi du 21 mars 1831 jusqu'au décret du 25 mars 1852, « le contrôle du préfet sur l'administration communale ne s'exerce qu'exceptionnellement et seulement dans des affaires où la loi demande expressément son contrôle. L'autorité de contrôle était pour cette période d'une façon générale le pouvoir central. C'était le chef de l'Etat qui statuait par décret dans ce genre d'affaires ». « Le décret du 25 mars 1852, appelé à tort décret de décentralisation administrative, et le décret du 13 avril 1861, ont (...) transféré les droits de contrôle administratif du pouvoir central au préfet de sorte que, à dater du décret du 25 mars 1852, la compétence du préfet en matière de contrôle administratif sur la commune a été considérablement accru. Depuis lors, le préfet est l'autorité tutélaire de droit commun en ce qui concerne l'administration municipale. Si des textes légaux n'indiquent pas d'autres autorités de contrôle, le préfet est en droit de l'exercer », *op. cit.*, p. 39. « Les lois décentralisatrices qui ont suivi les décrets de 1852 et 1861, ont diminué (...) une partie des pouvoirs de contrôle du préfet, non pas pour les rétrocéder au pouvoir central, mais à d'autres autorités », p. 40. « Depuis la loi du 5 avril 1884 jusqu'au décret du 5 novembre 1926, le préfet continue à rester l'autorité de contrôle de droit commun sur l'administration communale », p. 41. « Le décret du 5 novembre 1926 marque une atténuation au point de vue du contrôle administratif en même temps qu'il apporte une extension assez importante aux attributions des conseils municipaux », p. 43. (Réduction du nombre des matières pour lesquelles une approbation préalable est exigée, apparition de la notion d'approbation préalable tacite, réduction des délais) « Les pouvoirs de contrôle qui appartenaient jusqu'à cette date au chef de l'Etat ont été transmis au préfet et des pouvoirs de contrôle appartenant au préfet ont été passés au sous-préfet », p. 43.

préfets. Il nous faut constater, au-delà des discours trompeurs, que le contrôle du préfet est maintenu, et qu'il conserve en cette matière une liberté nécessaire à l'exercice de sa mission.

Monsieur Serge Regourd, dans une analyse très remarquable¹⁶⁶⁸, invitait dès 1985 l'observateur à ne pas se laisser impressionner par les déclarations d'intention du législateur, rappelant la mise en garde d'Eisenmann, concernant les qualifications législatives : « *même si on les suppose désintéressées et de bonne foi, c'est à dire ne visant pas à masquer ce qu'établit réellement le droit positif ; libre au législateur d'énoncer ces propositions, de se servir de ce vocabulaire, le juriste enregistrera ces faits, mais ils n'ont aucune valeur décisive pour ses analyses...* »¹⁶⁶⁹.

Nous allons répondre à cette invitation et considérer qu'il n'y a pas eu de suppression de la tutelle en 1982 (§ 1^{er}) et que le contrôle qu'exerce le préfet sur les collectivités locales a sans doute changé de modalités, mais pas de nature (§ 2).

§ 1^{ER} – PAS DE SUPPRESSION DE LA TUTELLE

Pour montrer qu'il n'y a, contrairement aux apparences, pas eu de rupture en 1982 dans le contrôle qu'exerce le préfet, il nous faudra montrer qu'il n'y a pas eu de suppression de la tutelle parce que, selon la définition que l'on retient de ce terme, soit la tutelle n'a jamais existé (A), soit elle existe encore (B).

Les débats ayant précédé les réformes qui, en 1982, ont affecté cette matière, ont pour grand intérêt d'avoir permis à la représentation nationale de s'interroger sur les rapports qu'entretiennent Etat et collectivités locales, et notamment sur la notion de « *contrôle administratif* ». Il en ressort nettement la très grande difficulté que soulève une tentative de définition de cette notion. Sans doute le constituant eut-il dû être plus précis, mais cette question n'était pas, on le sait, au nombre de ses préoccupations principales¹⁶⁷⁰.

Une fois la loi *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*¹⁶⁷¹ adoptée, la constitutionnalité de ses articles relatifs aux modalités de contrôle des actes des autorités locales par le représentant de l'Etat allait être contestée devant le Conseil constitutionnel, par plus de soixante députés, le 28 janvier, et par plus de soixante sénateurs le 4 février. En saisissant le Conseil constitutionnel, les parlementaires allaient manifester les divergences de lecture de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Les Sénateurs auteurs de la saisine faisaient valoir que

¹⁶⁶⁸ REGOURD (S.), « La prétendue suppression de la tutelle », *Rev. adm.*, n° 210, novembre-décembre 1982, pp. 613-619.

¹⁶⁶⁹ EISENMANN (Ch.), « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, 1996, p. 36 ; cité in REGOURD (S.), « la prétendue suppression de la tutelle », *op. cit.*, p. 614.

¹⁶⁷⁰ DELCAMP (A.), « Les nouvelles conditions du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 500-508 ; p. 500.

¹⁶⁷¹ Précitée.

l'obligation constitutionnelle ne pouvait être respectée que si l'entrée en vigueur des actes des collectivités locales était subordonnée à leur transmission au représentant de l'Etat. Le Sénat se refusait à réduire le « rôle éminent » du représentant de l'Etat.

Monsieur Alain Richard résume le sentiment majoritaire dans les rangs de l'Assemblée nationale, lorsqu'il affirme qu'une telle attitude pouvait remettre en cause la suppression de la tutelle ¹⁶⁷².

Le Conseil constitutionnel a donc, le 25 février 1982, semblé faire sienne la lecture que les Sénateurs faisaient de la notion de « *contrôle administratif* ». C'est par une circulaire du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, en date du 5 mars 1982 ¹⁶⁷³ que le caractère exécutoire des actes des collectivités locales a été subordonné à leur transmission au représentant de l'Etat. Un tel procédé fut vivement critiqué.

A – La réfutation de la pertinence du terme « tutelle »

L'une des missions principales du préfet, nous l'avons dit, est le contrôle qu'il exerce sur l'activité des autorités des collectivités locales, contrôle dont la nécessité découle du caractère unitaire de la France ¹⁶⁷⁴. La nature de ce contrôle a été l'objet de vifs débats doctrinaux et politiques et a connu un certain nombre de corrections.

Il n'est pas dans notre objet de verser au débat concernant les relations qu'entretiennent l'Etat et les collectivités locales, quelques opinions qui nous sont propres, mais de retracer d'un trait les évolutions qui ont affecté cette « surveillance » qu'exerce celui-là sur celles-ci et de préciser le rôle joué ici par le préfet.

Dans notre pays, la décentralisation est administrative et non pas politique, la France étant un Etat unitaire et non pas fédéral ¹⁶⁷⁵. De ce fait, les administrations décentralisées sont soumises à un contrôle administratif, souvent appelé « *tutelle administrative* ». Cette tutelle aurait, si l'on en croit les proclamations du Législateur, disparu en 1982.

L'emploi du terme de tutelle pour désigner la relation entre l'Etat, le tuteur, et les collectivités locales, les pupilles, a été très discuté en doctrine au siècle dernier.

Nous constatons, ad limines, et avec Madame Anne-Marie Le Bos-Le Pourhiet, que « le mot tutelle a toujours été davantage utilisé par la doctrine que par le législateur. Ainsi la Constitution de 1958, à l'instar de la précédente, parle de "contrôle administratif" et les lois sur l'administration locale de "surveillance", rares sont les dispositions textuelles utilisant le terme de tutelle » ¹⁶⁷⁶.

¹⁶⁷² RICHARD (A.), « Rapport fait le 20 janvier 1982 au nom de la commission mixte paritaire pour l'Assemblée nationale » (n° 695).

¹⁶⁷³ J.O.L.D., 7 mars 1982, p. 786.

¹⁶⁷⁴ Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible* ». Article 34 de la Constitution : « *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

¹⁶⁷⁵ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, op. cit., p. 57.

On trouve, certes, un décret du Président de la République en date du 26 septembre 1939 relatif « aux pouvoirs de tutelle administrative sur les conseils municipaux et les maires en temps de guerre »¹⁶⁷⁷ ; certes, l'alinéa 2 de l'article 2 décret du 14 mars 1964 prévoit que le préfet « exerce la tutelle et le contrôle administratif des collectivités locales ainsi que des établissements qui bénéficient du concours financier de l'Etat et dont l'action n'excède pas le cadre du département »¹⁶⁷⁸, mais, pendant longtemps, aucune loi n'a fait usage de ce terme pour qualifier le contrôle préfectoral sur les actes des collectivités. Il s'agit donc bien d'un usage administratif et doctrinal.

Certains auteurs ont en effet retenu cette terminologie de tutelle administrative et nous sommes d'avis qu'il s'agit souvent là d'une facilité de langage, d'une habitude, plutôt que d'une position doctrinale solidement étayée.

La doctrine s'est divisée sur le point de savoir s'il convenait de faire usage de la terminologie : « tutelle administrative ». Le fait qu'une grande partie des auteurs ait adopté ce vocable (1) ne doit pas masquer la force des arguments avancés par d'autres auteurs pour en contester la pertinence (2).

1 – L'usage doctrinal du terme contestable

Nous pouvons constater que la très grande majorité des auteurs qui évoquent la tutelle qui lierait l'Etat aux autorités décentralisées ne justifie pas ce choix terminologique (a). D'autres avancent une argumentation qui n'emporte pas notre conviction (b).

a – Un usage « par habitude » du terme « tutelle ».

Parmi les auteurs qui évoquent ce terme sans en prendre le soin de justifier cet usage, Cormenin évoquait en 1840 « l'état de minorité des communes » et, un peu plus loin, l'« état perpétuel de minorité »¹⁶⁷⁹ dans lequel se trouvent les communes. De même, Fernand de Sèze écrivait en 1886 que « (l)e préfet est le tuteur des départements, des communes et des établissements publics »¹⁶⁸⁰, sans avancer d'argument à l'appui de cette affirmation. Paul Leroy-Beaulieu estimait que le préfet « est le tuteur des communes et des autres établissements publics ou d'utilité publique, situés dans le ressort départemental »¹⁶⁸¹ et précisait que « ce n'est pas la moindre de ses prérogatives »¹⁶⁸².

¹⁶⁷⁶ LE BOS-LE POURHIET (A.-M.), « La décentralisation et ses symboles », *Rev. adm.*, n° 215, septembre-octobre 1983, p. 438.

¹⁶⁷⁷ *J.O.L.D.*, 27 septembre 1939, p. 11771.

¹⁶⁷⁸ Décret n° 64-250 précité.

¹⁶⁷⁹ CORMENIN (L.-M. de LAHAYE, Vicomte de), *Droit administratif*, 1840, Pagnerre, 2 t., t. 1^{er}, 568 p., pp. 388 et 401.

¹⁶⁸⁰ SEZE (F. de), *De l'organisation administrative départementale en France depuis 1789*, *op. cit.*, p. 97.

¹⁶⁸¹ LEROY-BEAULIEU (P.), *L'administration locale en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 25. Il est à noter que l'omission du département au nombre des personnes soumises à la tutelle préfectorale n'est pas volontaire, et que cet oubli est réparé quelques pages plus loin dans l'ouvrage.

Gaston Jèze, dans son activité d'annotateur, évoquait en 1911 la « tutelle administrative », pour estimer, comme nous le développerons ci-après, qu'elle avait fait faillite ¹⁶⁸³. Berthélemy, pour sa part ¹⁶⁸⁴, a fait usage du terme de tutelle à deux reprises dans son traité de droit administratif sans justifier non plus explicitement pourquoi.

Guillaume de Bézin, a donné à sa thèse, soutenue en 1906, l'intitulé : « Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative » ¹⁶⁸⁵ mais la seule justification de l'emploi de cette expression de tutelle administrative est apportée aux pages 22 et 23 de cette thèse, et elle nous conforte dans notre conviction : « C'est à cet ensemble de mesures diverses, c'est à ces correctifs variés, qui constituent une condition d'existence de la décentralisation, que l'on a donné le nom de "tutelle administrative". C'est le lien juridique qui permet au pouvoir central d'orienter vers un but unique la gestion de tous les intérêts. (...) par mesure de tutelle administrative, il faut entendre un acte par lequel une autorité vient contrôler la conduite d'une personne décentralisée, dans une hypothèse spécialement prévue par la loi » ¹⁶⁸⁶. L'on retrouve ici la force de l'habitude, parce que nous ne voyons pas là la définition d'un lien de tutelle. L'auteur semble lui-même le reconnaître quelques pages plus loin : « Les mots de "tutelle administrative" n'échappent pas à la critique. Si l'on donne au terme de "tutelle" la valeur très précise que lui donnent les civilistes, on s'aperçoit vite qu'il n'existe aucun rapport entre l'institution qui porte ce nom dans le droit privé et l'ensemble des précautions prises par la loi pour éviter les excès dont l'autonomie peut être la source. La tutelle du droit civil est une charge publique confiée à un particulier pour gérer les biens du mineur non émancipé ou de l'interdit, prendre soin de leur personne et les représenter dans l'accomplissement des actes de la vie juridique (...) le tuteur administre seul et d'une manière exclusive toutes les affaires de la tutelle, il représente le mineur ou l'interdit et figure seul dans les actes qui intéressent ces incapables. Nous chercherions en vain ces caractères dans ce que nous avons appelé la "tutelle administrative ; sans doute, cette institution a pour but de protéger quelqu'un, mais ce n'est point celui qui subit la tutelle qui en est le principal bénéficiaire ; on le protège contre ses propres écarts parce que sa santé juridique intéresse au plus haut point l'Etat entier ; c'est l'intérêt général. (...) l'autorité qui se voit chargée de contrôler certains actes accomplis par un corps décentralisé ne représente pas ce corps » et Guillaume de Bézin de railler : « Prononcer l'expression de "tutelle", c'est évoquer l'idée d'une incapacité. Or, les corps autonomes ne sont pas des incapables ; leur capacité est, au contraire, la règle, puisqu'ils tirent directement leur origine du corps électoral souverain » ¹⁶⁸⁷. Plus récemment, Jean Amet estimait dans sa thèse qu'en 1884, « le préfet, agent du gouvernement et représentant de la loi ¹⁶⁸⁸, reste donc l'autorité de tutelle de droit

¹⁶⁸² *Ibid.*

¹⁶⁸³ JEZE (G.), note sous Cons. d'Et., 20 janvier 1911 *Delpéch, R.D.P.*, 1911, p. 280.

¹⁶⁸⁴ BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 1933, *op. cit.*, p. 165.

¹⁶⁸⁵ BEZIN (G. de), *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, thèse droit, Toulouse, 1906, 432 p.

¹⁶⁸⁶ BEZIN (G. de), *op. cit.*, pp. 23-24.

commun »¹⁶⁸⁹. L'observateur étranger qu'est Brian Chapman intitule une partie de ses développements sur l'administration locale de notre pays « La tutelle politique » et une autre « La tutelle financière », mais, là encore, sans prendre le soin d'expliquer pourquoi, et sans établir de rapprochement comparatif avec la tutelle de droit civil.

b – L'usage du terme fondé sur une argumentation non convaincante

D'autres auteurs ont fait usage de cette terminologie après avoir exposé les arguments qui leur semblaient de nature à justifier un tel usage.

Ainsi, dans sa thèse, Victor Valence de Minardière a eu à coeur de montrer la pertinence du terme de « tutelle » et a pu estimer, en s'affranchissant de toute référence au droit civil pour s'appuyer sur l'étymologie latine du terme, que la surveillance du préfet sur les administrations départementales – et, par là même, municipales – « est au fond une véritable tutelle. Si le tuteur ne peut faire lui-même les actes dont son pupille est incapable, il autorise du moins à les faire. C'est bien le sens du mot latin *tutela* »¹⁶⁹⁰.

Nous sommes ici d'avis que si, en langue latine, *tutela* ae, du verbe *tueor*, signifie bien « action de veiller sur, protection, défense, garde »¹⁶⁹¹, il n'est pas pertinent de se référer à ce sens là, de la *tutela* romaine, dont on peut dire qu'il est vulgaire, mais à l'acception juridique de ce terme, la *tutela legitima*, ou tutelle légale¹⁶⁹², qui fait naître entre le *tutelator* et le *pupillus* des liens de même nature que ceux qui lient aujourd'hui le tuteur et son pupille, très différents de ceux de la prétendue « tutelle administrative » qui lierait communes et Etat.

2 – La contestation du terme par la doctrine

¹⁶⁸⁷ L'auteur a lu DUCROCQ (Th.), *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, 7^{ème} éd., Thorin, 1887, p. 149. Il rajoute : « Parler de tutelle à leur sujet, c'est donc émettre une idée "dangereuse" contenant un germe de mort pour toute loi d'administration locale. Les foules entendant parler de tutelle, demanderont à grands cris l'émancipation intégrale, et l'on glissera sans secousse vers la plus sombre anarchie (...). Ces dangers sont-ils aussi graves qu'on s'est plu à le répéter ? Nous ne le croyons pas. Sans doute, l'expression n'est pas parfaite ; nous continuerons cependant à nous en servir, parce que les inconvénients qu'elle draine après elle semblent avoir perdu de leur importance en l'état actuel des choses, parce qu'elle est "brève et usitée" et que les formules proposées pour la remplacer ne nous paraissent ni suffisamment larges, ni suffisamment précises ». Pour nous, l'argument de l'absence de danger ne doit pas être reçu, puisque le souci du chercheur en droit n'est pas de se préoccuper du maintien de l'ordre public, tâche qui incombe aux gouvernants et à l'administration, mais, entre autres, de s'interroger sur la pertinence des concepts qu'il utilise.

¹⁶⁸⁸ Qu'est-ce à dire ? La formule est originale et n'apparaît pas très judicieuse.

¹⁶⁸⁹ AMET (J.), *L'évolution des attributions du préfet de 1800 jusqu'à nos jours*, op. cit., p. 98.

¹⁶⁹⁰ VALENCEde MINARDIERE (V.), *De l'administration départementale en droit français*, op. cit., p. 153.

¹⁶⁹¹ GAFFIOT (F.), *Dictionnaire illustré latin-français*, Hachette, 1934, p. 1616.

¹⁶⁹² *Ibid.*

D'autres auteurs ont contesté l'opportunité de l'expression de tutelle pour désigner la surveillance exercée par l'autorité préfectorale sur les administrations décentralisées.

Ducrocq en était, qui affirmait que : « toute tutelle suppose un mineur, sinon un interdit » et en appelle au droit civil selon lequel « le tuteur gère seul et directement les affaires du mineur sans le consulter ; tandis que, d'une part, même d'après la loi de l'an VIII, il fallait la délibération des conseils, bien que l'administration supérieure pût passer outre, et que, d'autre part, d'après les lois de 1837 et de 1838, les départements et les communes, représentés par leurs conseils électifs, avaient déjà la plénitude de l'initiative, l'autorité supérieure n'ayant que le droit d'empêcher sans avoir celui de réaliser »¹⁶⁹³.

Cet auteur précisait l'importance de la question qui nous intéresse ici : « Malgré d'incessantes protestations, l'expression de "tutelle administrative des communes" ne cesse d'être employée, même dans les documents officiels et parlementaires, pour qualifier ces rapports légaux des communes et de l'Etat. Cette pratique, aussi continue que regrettable, justifie l'égale persistance de nos efforts pour en démontrer la fausseté et le danger » et voyait dans ce mot un "germe de mort pour toute loi d'administration locale, si libérale qu'elle puisse être, tant qu'elle ne consacre pas l'indépendance absolue de la commune par rapport à l'Etat, c'est à dire l'existence de 36 170 Etats dans l'Etat. Il est donc d'une importance de premier ordre de savoir ce que vaut, au point de vue des principes et de nos lois, cette terminologie "injurieuse" pour les communes et "attentatoire" à la liberté municipale ». Cela le conduisait à dénoncer l' « avantage médiocre » de l'utilisation d'un terme simple, courant, « acquis au détriment des principes, de la vérité juridique et légale, du prestige, de l'avenir et de la durée des plus sages réformes ».

Nous trouvons la démonstration de Ducrocq admirable, et nous faisons notre son jugement sur le caractère abusif et polémique de l'usage du terme de « tutelle administrative » : « *L'assimilation entre les mineurs et les communes, entre la tutelle du droit civil et l'ensemble des mesures administratives relatives aux communes, même avant leurs successives et considérables atténuations depuis 1830, est fautive de tous points. Les deux institutions sont absolument dissemblables, tant au point de vue de leur raison d'être que de leur régime légal* »¹⁶⁹⁴.

Ducrocq réfute aussi, avec une implacable sévérité et dans une brillante démonstration l'explication de Dupin qui voudrait que les communes soient mineures parce qu'elle comportent en leur sein des mineurs et des femmes en estimant qu'il s'agit là d'une « erreur manifeste »¹⁶⁹⁵.

¹⁶⁹³ DUCROCQ (Th.), *Cours de droit administratif et de législation française des finances, op. cit.*, p. 149.

¹⁶⁹⁴ *La raison d'être des dispositions du code civil, relatives à la minorité et à l'interdiction, est l'incapacité naturelle du mineur et de l'interdit à gérer leurs biens. C'est pourquoi l'un et l'autre reçoit de la loi civile un tuteur, assisté d'un conseil de famille et d'un subrogé tuteur, pour faire ce qu'il est naturellement incapable de faire lui-même.* « Au contraire, les prérogatives réservées à l'Etat en matière d'administration communale, n'ont ni pour base, ni pour raison d'être une prétendue incapacité naturelle des communes. Ce n'est pas parce que les conseils municipaux manqueraient d'intelligence, de lumières, de volonté réfléchie, que certaines de leurs délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation, que d'autres sont entièrement subordonnées, ou peuvent être annulées. C'est parce que, entre les intérêts locaux d'une part, et, d'autre part, les intérêts généraux du pays, dont l'Etat a la garde, il existe un lien étroit qui fait obstacle à la prédominance de l'intérêt communal », *Ibid.*, p. 385.

L'auteur poursuit sa démonstration, dont nous prenons la liberté de citer de larges passages, tant elle nous semble admirable : « Les effets de l'intervention de l'Etat dans l'administration des communes sont entièrement dissemblables des effets de la tutelle de droit civil. Le trait fondamental de régime de la tutelle est en effet que le mineur, comme l'interdit, tant qu'il n'est pas émancipé, n'est jamais consulté sur la gestion de sa personne et de ses biens. Le Code civil ne lui reconnaît même pas le droit d'émettre un avis. Le tuteur, porte l'article 450 du Code civil, prendra soin de sa personne; il le représentera dans tous les actes civils ; il administrera ses biens. Les articles 457 et suivants exigent, pour l'accomplissement des actes les plus importants, l'autorisation du conseil de famille et même celle des tribunaux. Mais dans aucun article du Code, au titre de la tutelle, il n'est fait mention de sentiment personnel du mineur, comme pouvant constituer dans le règlement de ses intérêts, les moins importants ou les plus graves, un élément, même infinitésimal, d'appréciation ou de décision (...). Tel est le principe fondamental du droit civil.

« Il n'y a rien de pareil en ce qui concerne la commune, d'après nos lois administratives. C'est un régime entièrement contraire qui en résulte. L'assimilation entre les deux institutions n'était même pas exacte sous la législation consulaire qui avait porté la centralisation à son point culminant et sacrifié les franchises communales ; l'article 15 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII donnait à ses conseils municipaux, nommés, il est vrai, par les préfets, le droit de délibérer sur les affaires de la commune. Ainsi, même de 1800 à 1831, l'assimilation que suppose la prétendue tutelle des communes n'était pas exacte » *et conclut* : « les lois administratives, comme les lois constitutionnelles, condamnent donc ces vieilles et fausses habitudes de langage »¹⁶⁹⁶.

On trouve aussi dans les écrits de Bonnard une vigoureuse dénégation de toute pertinence à cette appellation, l'auteur estimant que « cette expression (...) ne convient pas, parce qu'elle implique une idée d'incapacité et de représentation qui n'existe pas dans la décentralisation. Il n'y a ni incapacité des autorités décentralisées, ni représentation par les autorités de contrôle, mais contrôle d'une autorité sur l'autre : ce qui est bien différent »¹⁶⁹⁷.

Hauriou a précisé que : « (l)a tutelle administrative n'est pas, en principe, une action d'office de tuteur comme la tutelle civile, mais une intervention a posteriori par des autorisations, approbations ou annulations (Cons. d'Et., 17 janvier 1913, Soeurs de Saint Régis, concl. Corneille). Elle ressemblerait plutôt à la curatelle du mineur émancipé »¹⁶⁹⁸.

¹⁶⁹⁵ « C'est (...) un principe de droit public certain que, dans toute société, les mineurs sont représentés, au point de vue du droit électoral, par les majeurs. C'est le mouvement rationnel et normal des générations successives. Les femmes, privées du droit de suffrage sont aussi représentées par les électeurs appartenant au sexe masculin. D'ailleurs, si la commune était mineure, parce qu'il y a des mineurs et des femmes dans les familles formant l'association communale, il faudrait à ce compte en dire autant de la nation elle-même, et se hâter de lui chercher un tuteur ! (...) Etrange mineur que celui qui choisit ses représentants dans l'Etat même comme dans la commune », *Ibid*, p. 387.

¹⁶⁹⁶ *Ibid*, p. 388.

¹⁶⁹⁷ BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, 4^{ème} éd., 1943, *op. cit.*, pp. 323-324.

En 1943, Watrin jugeait que : « Le mot lui-même est très mal choisi. Il évoque des idées de droit privé alors que c'est une institution de pur droit public dans l'intérêt de l'Etat et non dans celui du "pupille", institution destinée à empêcher la commune d'utiliser son particularisme dans un but d'autonomie communale contraire aux intérêts mêmes de l'Etat »¹⁶⁹⁹.

Plus récemment, Georges Vedel estimait que le terme de tutelle « est, en notre matière, fort mal choisi »¹⁷⁰⁰.

Monsieur Stéphane Caporal préfère, pour désigner le contrôle de droit commun qu'exerçait le préfet sur les actes des collectivités territoriales avant 1982, l'expression : « *contrôle hiérarchique* », « *expression plus précise en ce qu'elle met l'accent sur le pouvoir d'annulation et de réformation du préfet, autorité supérieure, sur la collectivité, autorité subordonnée* »¹⁷⁰¹.

L'utilisation d'un même terme pour désigner les tutelles civile et administrative est jugée malheureuse : Marcel Waline a pu écrire en 1963 que « le rapprochement avec la tutelle de droit civil est factice. En réalité, la tutelle civile et la tutelle administrative n'ont ni le même but, ni les mêmes procédés »¹⁷⁰². Jean Rivero précisait quatre ans plus tard que ce terme a « le tort d'évoquer la tutelle de droit civil ; or ces deux institutions n'ont rien en commun »¹⁷⁰³.

Déjà, en 1833, alors qu'Adolphe Thiers était ministre du commerce et des travaux publics, la question avait été évoquée dans les enceintes parlementaires¹⁷⁰⁴, et Adolphe Thiers s'était prononcé ainsi : « Il y a une manière convenue de s'exprimer sur la question. On parle toujours de la tutelle du gouvernement et de la minorité des communes. Cette manière de s'exprimer n'est peut-être ni moins vieille, ni moins routinière que les opinions qu'on nous reproche. Ce titre de tuteur des communes, donné au ministre du commerce et des travaux publics, me flatterait beaucoup, sans doute, mais il faut laisser les choses dans leur état naturel et vrai. Le gouvernement n'est pas le tuteur des communes et les communes ne sont pas mineures. Ces expressions de tutelle et de minorité sont donc fausses, Messieurs ; et c'est avec des expressions fausses qu'on répand dans le pays des erreurs dommageables. Je suis obligé de lutter contre un torrent

¹⁶⁹⁸ HAURIOU (M.), *ibid.*, p. 64.

¹⁶⁹⁹ WATRIN (G.), *L'administration de la Troisième République*, 2^{ème} éd., Beyrouth, Les lettres françaises, 1944, 591 p., p. 32.

¹⁷⁰⁰ VEDEL (G.), *Droit administratif*, 4^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Thémis »), 1968, 756 p., p. 563.

¹⁷⁰¹ CAPORAL (St.), *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, *op. cit.*, p. 140.

¹⁷⁰² WALINE (M.), *Précis de droit administratif*, 9^{ème} éd., Sirey, 1963, 934 p., p. 424.

¹⁷⁰³ RIVERO (J.), *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 283.

¹⁷⁰⁴ À la Chambre des députés, le 6 mai 1833, in *Moniteur universel*, 8 mai 1833, p. 1275 ou in CALMONT (M.), *Discours parlementaires de M. Thiers*, t. 2, pp. 55 à 59.

d'opinions qui est très fort; je le reconnais. Mais il faut avoir le courage de dire la vérité dans l'intérêt du pays, et c'est un courage que la Chambre me permettra d'avoir aujourd'hui » ... intervention entendue puisque les expressions dont l'usage a été dénoncé par le ministre ne reparaitront pas aux lèvres des parlementaires dans les interventions qui la suivront¹⁷⁰⁵ .

Certes, nous ne pouvons estimer que parler de tutelle administrative est à proprement parler l' « erreur manifeste » que dénonçait Ducrocq¹⁷⁰⁶ , et nous n'ignorons pas le mouvement d'autonomisation du droit administratif qui a marqué la fin du XIX^{ème} siècle dans notre pays¹⁷⁰⁷ . Nous regrettons cependant qu'ait été choisi par une partie de la doctrine pour désigner la surveillance de l'Etat sur les autres personnes de droit public français un terme doté en droit français, et depuis très longtemps, d'une définition précise qui diffère en tous points des rapports qu'on entend ainsi désigner.

Ce choix, à notre sens présente deux torts : d'une part, il relève de la facilité, comme semblent en convenir certains tenants de l'existence de cette prétendue tutelle administrative, et d'autre part, il est de nature à entretenir le trouble dans les esprits, ce qui n'est jamais une vertu.

Dans sa thèse consacrée à l'étude de la tutelle de l'Etat sur les communes, Monsieur Guy Melleray estime que « la logique la plus élémentaire et, a fortiori, la logique juridique voudraient (...) qu'un autre terme vienne qualifier le contrôle de l'Etat sur les collectivités décentralisées. Pourtant, malgré la force et la pertinence des critiques dont il a fait l'objet, le terme de tutelle continue à faire partie du vocabulaire administratif »¹⁷⁰⁸ .

A la lecture des intentions affichées en 1981 et 1982 par le gouvernement et la majorité parlementaire qui le soutenait lors de la discussion de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions¹⁷⁰⁹ , l'on peut légitimement s'interroger sur le point de savoir si des modifications intervenues en ce vingtième siècle soit dans la définition légale de la tutelle de droit civil, soit dans les règles de surveillance par les administrations d'Etat des collectivités locales et de leurs groupements seraient venus créer une tutelle dont nous tenons qu'elle n'existait pas, à notre sens, à la fin du siècle dernier.

Force nous est de constater que, d'une part, si le régime de la tutelle a été modifié à la faveur de l'adoption de la loi du 2 mars 1982, la nature des relations entre le tuteur et le

¹⁷⁰⁵ Cf. la position de Remus NESTOR, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷⁰⁶ Cf. *supra*.

¹⁷⁰⁷ Cf. l'intéressante présentation qui en est faite par Guillaume de BEZIN, *op. cit.*, pp. 30 à 31.

¹⁷⁰⁸ MELLERAY(G.), La tutelle de l'Etat sur les communes, *op. cit.*, p. 15. L'auteur trouve à cette inertie plusieurs raisons : « Les considérations d'ordre historique, la force des habitudes jouent certes un rôle non négligeable mais les vraies raisons de cet attachement doivent être recherchées ailleurs : l'ambiguïté linguistique n'est que le reflet de l'ambiguïté juridique ». Cette explication, pour satisfaisante qu'elle est, n'enlève rien à l'intérêt qu'il y a à lutter contre cette ambiguïté.

¹⁷⁰⁹ *J.O.L.D.*, 3 mars 1982, p. 730 ; *Rect.*, *J.O.L.D.*, 6 mars, p. 779.

pupille n'a pas varié d'un pouce, et que, d'autre part, le Législateur, chaque fois qu'il s'est agi d'intervenir pour régler les rapports entre l'Etat et les collectivités locales n'a eu de cesse d'accroître les libertés dont celles-ci jouissent par rapport à celui-là.

La tutelle civile est régie par le Code civil. A la lecture de ses dispositions il apparaît que la volonté du pupille, mineur ou interdit, est toujours tenue pour négligeable, et, par là, dépourvue d'effets juridiques. Cela distingue fondamentalement la tutelle administrative de la tutelle civile.

Quant aux rapports entre l'Etat et les autorités décentralisées, ils ont constamment évolué. Qui plus est, la doctrine est unanime pour considérer que l'usage qui était fait par l'administration préfectorale de ses attributions de surveillance était très modéré et plus symbolique que réel¹⁷¹⁰.

Nous tenons donc qu'il s'agit d'une terminologie qui présente le double vice d'être inapte à qualifier les relations qui nous intéressent ici et qui relève plus du discours politique que de la sémantique juridique. Il s'agit d'un terme qui, du fait de son caractère offensant dénoncé en son temps par Alexis de Tocqueville¹⁷¹¹, invite à toujours plus de décentralisation, et non d'un vocable de nature à décrire de façon pertinente l'état du droit positif.

Nous lui préférons donc des terminologies plus neutres : « *surveillance* », « *contrôle administratif* » de l'Etat sur les collectivités locales, leurs établissements publics et leurs groupements.

B – La réfutation de l'idée qu'il n'y aurait plus de tutelle préfectorale sur les collectivités locales

La tutelle, dans cette acception, ne saurait être supprimée puisque cela est théoriquement impossible (1), mais elle a connu un allègement considérable (2).

1 – L'impossibilité théorique de suppression de la tutelle

Si l'on retient cette dernière acception, alors, la « tutelle » ne saurait être supprimée, puisque cette notion est, selon le mot du doyen Favoreu, « *inhérente à celle de collectivité territoriale* »¹⁷¹².

MM. René Chapus¹⁷¹³, Jean Rivero et Jean Waline¹⁷¹⁴ ont, dans leur manuel, plaidé

¹⁷¹⁰ Cf. *infra*.

¹⁷¹¹ TOCQUEVILLE (A. de), *De l'Ancien Régime à la Révolution*, [1856],], Livre II, Chapitre 3 : « Comment ce qu'on appelle aujourd'hui la tutelle administrative est une institution de l'ancien régime ».

¹⁷¹² FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », in *R.D.P.*, 1982, pp. 1259-1287, p. 1273. L'auteur poursuit : « *Il ne peut y avoir collectivité territoriale sans tutelle. Si la tutelle disparaît, la collectivité territoriale devient autre chose qu'une composante de l'Etat unitaire décentralisé ; elle change de nature et s'identifie à la collectivité composante d'un Etat de type quasi-fédéral* », p. 1273.

¹⁷¹³ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., *op. cit.*, p. 244, pp. 408 et ss.

pour le maintien à la fois du concept et du terme de tutelle. Serge Regourd a montré qu'il serait dommage de se priver d'un cadre conceptuel qui, depuis plus d'un siècle, a participé à la définition de la décentralisation¹⁷¹⁵. Pour Monsieur Mathieu Doat, la tutelle n'a pas été supprimée en 1982 puisque « *la tutelle est un mécanisme indispensable qui garantit à la fois l'autonomie de la collectivité et l'unité hiérarchique de l'Etat* »¹⁷¹⁶. Cet auteur affirme que s'il est difficile de dire que la tutelle a été maintenue alors que le législateur a prétendu la supprimer, « *c'est pourtant ce qu'il faut faire si l'on veut garder une certaine cohérence à la décentralisation* ».

Pour les tenants de cette définition de la tutelle, ce mécanisme est un mécanisme protecteur de l'organe contrôlé, dès lors que ce pouvoir ne s'exerce que dans le cadre de la loi. Les collectivités territoriales voient leur autonomie placée sous la protection de la loi. Pour Mathieu Doat, « *même si le terme de tutelle est sans doute dévalorisant, sa signification juridique permet de maintenir un écartement nécessaire entre les organes de l'Etat et ceux de la collectivité C'est elle qui permet de faire échapper la collectivité à la hiérarchie organique de l'Etat* »¹⁷¹⁷. Ainsi, cet auteur considère que si la liberté des collectivités locales a été altérée, ce n'est pas par l'établissement d'une tutelle, mais, bien au contraire, par la dénaturation de celle-ci par la prolifération législative : « *La prolifération des textes de nature différente, l'élargissement de leur emprise, la dégradation de la qualité de la production normative conduisent à faire du contrôle de légalité un instrument d'oppression, qui réinsère l'acte local dans une machinerie normative qui le dépasse. Sur ce point, la production de plus d'une cinquantaine de lois et de plusieurs centaines de décrets depuis ces quinze dernières années a eu un effet inverse à celui souhaité en 1982. Au lieu de libérer la collectivité locale, cette explosion normative a eu pour effet d'accroître l'emprise du pouvoir central* »¹⁷¹⁸.

Monsieur Serge Regourd estime que la tutelle n'a pas été remise en cause en 1982, pas même dans la rédaction de la loi telle que déférée au Conseil constitutionnel, parce que le législateur ne dispose pas du pouvoir juridique pour ce faire, puisque la tutelle est assimilable au « contrôle administratif » de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958¹⁷¹⁹.

Les changements ayant affecté la tutelle n'ont, d'après lui, « *de portée*

¹⁷¹⁴ RIVERO (J.), WALINE (J.), *Droit administratif*, 15^{ème} éd., Dalloz (coll. « Précis »), 1994, p. 271.

¹⁷¹⁵ REGOURD (S.), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse droit, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public »), 1982, 539 p., pp. 24-27.

¹⁷¹⁶ DOAT (M.), *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, thèse droit, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public »), 2003, 311 p., p. 151. L'auteur précise que ce mécanisme de tutelle, à la différence du pouvoir hiérarchique, permet de « *tenir compte de la personnalité juridique reconnue aux structures décentralisées* » et qu'il respecte « *la coupure institutionnelle en garantissant à la collectivité locale un contrôle neutre, raisonnable et infaillible qui trouv(e) son origine dans la toute puissance de la loi, expression de la volonté générale* ».

¹⁷¹⁷ DOAT (M.), *op. cit.*, p. 154.

¹⁷¹⁸ DOAT (M.), *op. cit.*, p. 155.

qu'essentiellement procédurale »¹⁷²⁰.

2 – L'allègement continu de la tutelle sur les collectivités territoriales

Le contrôle dit de tutelle qu'exerce le préfet sur les actes des collectivités territoriales, qui trouvait sa justification dans les atteintes que l'action locale peut porter aux intérêts nationaux¹⁷²¹, a été allégé par une série de loi, au point que l'on a pu estimer, dans les années 1970, qu'il était réduit à sa plus simple expression (a), mais il faut bien constater aujourd'hui que l'action des autorités décentralisées est enserrée dans un écheveau de législations contraignantes que la réforme de 1982 n'a en rien réduit (b).

a – L'allègement continu du contrôle préfectoral sur les collectivités territoriales

La tutelle a été allégée par une série de lois. Ainsi, la loi du 18 juillet 1866 élargit considérablement les cas de délibérations réglementaires exécutoires sans autorisation pour les départements. Cette liste sera complétée par la loi du 10 août 1871.

Pour Jean Amet, « en deux étapes, celles des lois de 1866 et de 1871, le préfet a cédé une partie de ses pouvoirs à un organe élu, le représentant du gouvernement s'est incliné devant le représentant du peuple »¹⁷²². L'auteur semble négliger la loi du 24 juillet 1867 qui a élargi considérablement les cas de délibérations réglementaires exécutoires sans autorisation pour les communes.

L'article 61 § 1^{er} de la loi du 5 avril 1884 fait de cette situation la règle générale en prévoyant que le conseil municipal « règle par ses délibérations les affaires de la commune ». L'article 68 énumère treize sortes de délibérations du conseil municipal soumises à la nécessité d'une autorisation. Ceci se justifie par le fait que, « pour la plupart, les intérêts généraux s'y trouvent mêlés aux intérêts locaux »¹⁷²³. L'état du droit en 1884 est cependant un peu moins simple, comme le montre la fréquentation des manuels anciens¹⁷²⁴.

¹⁷¹⁹ Le Conseil constitutionnel a rappelé cette exigence constitutionnelle dans sa décision du 22 février 1982 en des termes sans équivoque : « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État énoncées à l'alinéa 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet même temporairement* ».

¹⁷²⁰ REGOURD (S.), *op. cit.*, p. 616.

¹⁷²¹ Cf. DUCROCQ (Th.) : « En 1871, on a proposé de transférer ce droit d'autorisation aux conseils généraux et aux commissions départementales. Cette proposition a été rejetée avec raison, car nous savons que la nécessité de l'autorisation est principalement fondée, en dehors de toute idée d'incapacité naturelle, de minorité ou de soi-disant tutelle administrative, sur le lien qui rattache l'intérêt général aux intérêts locaux dans de nombreuses affaires communales », *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, *op. cit.*, pp.399- 400.

¹⁷²² AMET (J.), *op. cit.*, p. 84.

¹⁷²³ DUCROCQ (Th.), *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, *op. cit.*, p. 393.

La loi du 30 octobre 1886 a ajouté, dans certains cas, le conseil départemental de l'instruction primaire à la liste des autorités compétentes pour autoriser certaines délibérations des conseils municipaux. Le préfet n'en était pas moins, sous l'empire de la loi municipale du 5 avril 1884, comme sous la législation antérieure depuis 1852, investi d'une compétence générale dans tous les cas où la nécessité d'une autorisation était conservée. L'autorisation par une autre autorité n'est nécessaire qu'autant qu'une disposition exceptionnelle la désigne aux lieux et place du préfet. Dans certains cas, le préfet est tenu de statuer en conseil de préfecture.

Le mouvement d'allègement de la tutelle s'est passagèrement inversé à partir de 1935 à cause des tensions intérieures et extérieures¹⁷²⁵. Il a repris à partir des années 1950. En 1954, le Conseil d'Etat a jugé que l'autorité de tutelle ne peut exercer que les prérogatives qui lui sont attribuées par la loi¹⁷²⁶. Dès 1961, Monsieur Roger Bonnaud-Delamare constatait que : « *la tutelle est rendue légère pour les petites villes et bien davantage encore pour les grandes* »¹⁷²⁷. La loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales¹⁷²⁸ comportait un titre 1^{er} intitulé : « L'allègement de la tutelle administrative » et réduisait « le pouvoir des autorités de tutelle en matière communale dans une mesure que l'on n'avait jamais osé envisager »¹⁷²⁹. En 1976,

¹⁷²⁴ Par exemple, D UCROCQ (Th.) : « ... en outre des délibérations énumérées par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884, il y en avait six autres soumises par la même loi à la nécessité d'une autorisation, malgré le silence de l'article 68. (...) la loi de 1837 (art. 121 à 131) contenait un chapitre soumettant les actions communales à l'autorisation du conseil de préfecture ou du conseil d'Etat, suivant le principe posé dans l'art. 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il y a donc là, dans l'état actuel de la législation, en dehors des cas énumérés par l'article 68 de la loi de 1884, une source importante de délibérations du conseil municipal (...) soumises à la nécessité d'une autorisation. (...) D'autres cas d'autorisation, non compris également dans l'énumération de l'article 68 de la loi de 1884, résultent des articles 114 et 115 de la même loi, relatifs aux travaux et services communaux, 140 relatif à la répartition des taxes locales, 161 § 4 et 163 § 2 au cas de biens et droits indivis entre plusieurs communes (...) En dehors de la loi du 5 avril 1884, quelques lois spéciales, de dates et d'objets divers, soumettent également à la nécessité d'une autorisation certaines délibérations des conseils municipaux, c'est la troisième classe des délibérations de cette nature ci-dessus indiquée. Nous ne citons qu'à titre d'exemple les articles 13 § 4 et 26 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour utilité publique, 4, 10 § 3, 11 § 5 et 16 § 2 de la loi du 20 août 1881 relative aux chemins ruraux, 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire (...) Les autorités compétentes pour donner l'autorisation varient suivant les cas. L'article 69 de la loi municipale en donne une énumération fort incomplète, malgré sa variété (...) pour l'ensemble des actes de la vie civile des communes, l'autorité investie du droit d'autoriser a "été, dans la plupart des cas, l'administration centrale pendant toute la première moitié du XIX^{ème} siècle. A dater du décret-loi du 25 mars 1852 sur la déconcentration administrative, en vertu de ses dispositions et de nombreux articles des lois de décentralisation qui ont suivi, la compétence du préfet, avec ou sans l'assistance du conseil de préfecture, est devenue la règle », Ibid, p. 399.

¹⁷²⁵ AMET (J.), *op. cit.* : « On assiste, à partir de 1935, à un renforcement de la tutelle administrative, imposé par les menaces intérieures et extérieures. Le pouvoir exécutif a besoin d'asseoir son autorité et de se maintenir maître de la situation. L'évolution se concrétise dans un texte important : le décret-loi du 26 septembre 1939 sur la nation en temps de guerre et le régime républicain de l'état de siège », p. 120

¹⁷²⁶ Cons. d'Et., 15 décembre 1954, *Melly, R.D.P.*, 1955, p. 770.

¹⁷²⁷ BONNAUD-DELAMARE (R.), « Le préfet dans le cadre de la Constitution française de 1958 », in *R.I.S.A.*, 1961, p. 12.

préfaçant un dossier de la revue *Administration*, Monsieur Poniatowski, alors ministre de l'Intérieur, écrivait : « *Un grand nombre de textes, législatifs et réglementaires, ont progressivement supprimé la tutelle juridique pesant sur le département et la commune, dans la ligne des lois de 1871 et 1884* »¹⁷³⁰. C'est cette évolution continue qui a permis à Monsieur Jean-Claude Hélin d'écrire qu'en 1982 : « *la tutelle ne paraissait guère perçue comme l'un des principaux obstacles à la Décentralisation* »¹⁷³¹.

Les études faites dans les années précédant la réforme sont nombreuses qui nous en apportent la preuve. La convergence de conclusions de travaux en sciences administrative, politique, en sociologie est très révélatrice à cet égard¹⁷³². Des études d'opinion ont notamment été réalisées auprès des élus locaux, études qui ont montré que les maires, dans leur très grande majorité, ne considéraient pas la tutelle exercée par l'autorité préfectorale comme une brimade, un procédé trop contraignant, et loin s'en faut¹⁷³³. Cela est d'ailleurs confirmé de façon très claire par l'attitude du Sénat – dont on a pu dire qu'il est le « grand conseil des communes de France » – lors de la discussion de la loi du 2 mars 1982¹⁷³⁴.

Le pouvoir préfectoral d'annulation des actes locaux a en effet été défendu dans l'hémicycle du Palais du Luxembourg. Ainsi, Monsieur Lionel de Tinguy a-t-il pris argument de l'enquête précitée, de laquelle il ressort que la plupart des maires des communes rurales tiennent pour normale, utile et même indispensable, l'intervention de

¹⁷²⁸ Loi n° 70-1297, *J.O.L.D.*, 1^{er} janvier 1971, p. 3. Aux termes de cette loi, la liste des catégories de délibérations qui restaient soumises à une approbation préalable avait été considérablement raccourcie puisqu'elle n'en retenait plus que treize.

¹⁷²⁹ HOURTICQ (J.), « L'allègement de la tutelle administrative », *Rev. adm.*, 1971, pp. 459-462, p. 459. L'auteur estime que c'est « avec une hardiesse sagement calculée que la loi du 31 décembre 1970 prévoit dans son titre 1^{er} l'allègement de la tutelle administrative sans compromettre l'avenir de nos collectivités », p. 460.

¹⁷³⁰ PONIATOWSKI (M.), « Préface », *Adm.*, 1976, n° 94, p. 15.

¹⁷³¹ HELIN (J.-Cl.), « La prétendue suppression de la tutelle », *ibid.*, p. 613. Cette analyse était partagée par M. J.-Cl. Bouzely, lorsqu'il écrivait que : « *la modification introduite par la loi paraît revêtir un caractère beaucoup plus symbolique qu'effectif. En effet, la tutelle administrative avant la loi de mars 1982 avait déjà fait l'objet de nombreux aménagements tendant à la rendre plus douce, et suscitait une pratique qui, dans la plupart des cas, en atténuait encore la portée* », (BOUZELY (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », *Rev. adm.*, n° 235, 1987, pp. 68-70 ; p. 68).

¹⁷³² Cf. entre autres, WORMS (J.-P.), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 33, pp. 260 et ss., GREMION (P.), « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, 1970 ; GREMION (P.) et WORMS (J.-P.), « L'Etat et les collectivités locales », *Esprit*, janvier 1970, pp. 20 et ss.; GOURNAY (B.), *Introduction à la science administrative*, 3^{ème} éd., Presses de la F.N.S.P., 1978, 311 p., p. 136 ; THOENIG (J.-Cl.), « La relation entre le centre et la périphérie en France », *B.I.A.P.*, 1975 ; Ass. nat. (J.), « Paradoxes du pouvoir local », *F.N.S.P.*, 1976, pp. 152 et ss.

¹⁷³³ Cf., entre autres, MUZELLEC (R.), « Sur la consultation des maires de France », *R.D.P.*, 1978, pp. 1041 et ss.

¹⁷³⁴ Cf. DELCAMP (A.), « Les nouvelles formes du contrôle de légalité des actes des collectivités locales », in *Vertus et limites de la décentralisation*, Colloque de l'U.C.F. des 2-3 mai 1985, pp. 255-278.

l'Etat, gardien et arbitre de l'intérêt général ¹⁷³⁵ .

b – La prolifération de « tutelles » paralysantes

Le seul domaine, en définitive, dans lequel le contrôle préfectoral était demeuré aussi contraignant que jadis est celui de la police municipale et départementale, où le pouvoir de substitution demeurait intact. Les lois de décentralisation, paradoxalement, n'ont pas atténué la rigueur de ce contrôle.

Bien plus, le législateur de 1982 n'a pas véritablement supprimé, tout juste allégé, les « tutelles techniques », alors qu'elles étaient sans doute les plus mal supportées par les collectivités locales. Il y a, certes, eu dans une redéfinition et réduction des normes techniques obligatoires ¹⁷³⁶ mais on peut valablement considérer aujourd'hui que les tutelles techniques n'ont jamais été aussi pesantes ¹⁷³⁷ .

Il n'y a pas eu non plus suppression de la tutelle des collectivités locales supérieures. Or, ces tutelles-ci étaient souvent perçues par les maires ruraux comme beaucoup plus contraignantes que ne l'était la prétendue tutelle préfectorale.

La tutelle des collectivités supérieures – qui, *de facto* n'est pas nouvelle ¹⁷³⁸ , même si elle est *de jure* interdite – loin d'avoir été supprimée par les réformes décentralisatrices, a, de fait, été considérablement renforcée ¹⁷³⁹ . Certes, la loi du 7 janvier 1983 dispose que : « *Les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit sur une autre d'entre elles* » ¹⁷⁴⁰ , mais elle apparaît bien inefficace pour empêcher que ne s'établissent de telles tutelles.

Plus insidieuse, et remarquablement efficace, la tutelle financière n'a pas été supprimée non plus, puisque demeure un pouvoir de subvention. Cette tutelle s'exerce, qui plus est, *a priori* et répond à des considérations d'opportunité. Nous touchons là à la science administrative, mais il nous faut constater avec le Conseiller d'Etat Guy Braibant que : « *le contrôle peut prendre une forme financière, la subvention ; l'Etat peut empêcher*

¹⁷³⁵ TINGUY (L. de), *Rapport fait au nom de la Commission des Lois*, n° 307 (1978-1979), du 3 mai 1979.

¹⁷³⁶ Cf. BOUZELY (J.-Cl.), « L'allègement des tutelles techniques sur les collectivités territoriales », *Moniteur des T.P.*, 3 mai 1982, p. 47.

¹⁷³⁷ « *Quinze ans ont passé. Les illusions sont perdues. Le rêve tourne au cauchemar (...) jamais, peut-être, la tutelle n'a été aussi pesante* », BOUYSSOU (F.), « Le retour des tutelles techniques », *R.F.D.A.*, 1999, pp. 590-594 ; p. 591.

¹⁷³⁸ HAURIOU, dans son *Précis de droit administratif*, affirmait déjà « *qu'il y a entre l'Etat et le département un certain partage de la tutelle sur les communes* », p. 116.

¹⁷³⁹ Le préfet TERRAZZONI, en 1987 (*La décentralisation à l'épreuve des faits*, *op. cit.*, 1987, p. 50), évoque même « *la naissance de nouvelles tutelles* ».

¹⁷⁴⁰ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, *J.O.L.D.*, 8 janvier 1983, p. 215.

les collectivités locales d'entreprendre une opération en refusant les crédits nécessaires pour financer un projet. C'est aussi un moyen de les inciter ou de les orienter. La politique d'incitation financière consiste à offrir des subventions aux collectivités si elles acceptent un projet ou une politique »¹⁷⁴¹. Monsieur Olivier Gohin, pour sa part, constate que « malgré la globalisation de ces concours de l'État français et de la Communauté européenne, il y a là une cause majeure de la dépendance financière des collectivités locales » et montre que cela est encore aggravé par la compétence de l'État pour définir les règles applicables en matière de finances locales et le maintien de relations de trésoreries déséquilibrées entre l'État et les collectivités locales et l'État¹⁷⁴².

Certains auteurs ont pu même s'interroger sur la naissance de nouvelles tutelles avec les lois de décentralisation¹⁷⁴³.

§ 2 – LE MAINTIEN DES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU CONTRÔLE PRÉFECTORAL SUR LES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ces précisions terminologiques ayant été apportées, nous pouvons nous intéresser au rôle du préfet dans cette surveillance et, puisque telle est notre préoccupation dans le présent travail, nous poser la question de savoir quelle évolution a affecté cette mission préfectorale. Il nous faut constater que, contrairement à la plupart des analyses faites dans les temps qui ont immédiatement suivi la réforme de 1982-1983, le préfet demeure le principal contrôleur des actes des collectivités locales **(A)** et que son contrôle est toujours un contrôle d'opportunité **(B)**.

A – Le préfet, principal contrôleur des actes des collectivités locales

La loi du 2 mars 1982 a donc substitué au pouvoir d'annulation naguère reconnu au préfet, un simple pouvoir de saisine du juge administratif, assorti de quelques rares particularités. La saisine se fait par ce que l'on a appelé le déféré préfectoral. Nous constatons que le juge administratif a maintenu au préfet la plénitude de son rôle constitutionnel de contrôleur des actes des collectivités locales **(1)** et a consacré sa propre marginalisation en cette matière **(2)**.

1- La compétence préfectorale

Le préfet a, seul, compétence à l'effet de saisir le tribunal administratif en application de ces dispositions, qui ne visent que le seul « représentant de l'État »¹⁷⁴⁴ **(a)**, mais il est incompetent pour se pourvoir en cassation contre un arrêt de Cour administrative d'appel qui ne lui donnerait pas raison dans le cadre de cette procédure **(b)**.

¹⁷⁴¹ BRAIBANT (G.), STIRN (B.), *Le droit administratif français*, Presses de Sciences Po' et Dalloz, 2002, 641 p., p. 96.

¹⁷⁴² GOHIN (O.), *Institutions administratives, op. cit.*, p. 689.

¹⁷⁴³ Cf. notamment AUBY (J.-Fr.), « La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ? », *A.J.D.A.*, 20 juillet-20 août 1984, p. 418.

a – La compétence préfectorale en matière de contrôle administratif

Or, l'article 72 de la Constitution, tel que rédigé en 1958, en ne donnant la qualité de « *délégué du gouvernement* » qu'au seul préfet dans le département, a mis fin à une discussion doctrinale née de la rédaction de l'article 88 de la Constitution du 27 octobre 1946, qui disposait : « *la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurés, dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement...* » L'usage du pluriel : « *les délégués du gouvernement* » avait troublé les observateurs¹⁷⁴⁵.

En 1958, l'avant-projet gouvernemental reprenait les dispositions de l'article 88, mais le Comité consultatif constitutionnel opta pour le singulier, en précisant même, sur amendement de Monsieur Monichon, que la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois appartiendrait au délégué du gouvernement, « *à l'exclusion de toute autre autorité administrative* ». Le gouvernement reprenait néanmoins son texte initial. La Commission constitutionnelle du Conseil d'Etat, à son tour, demanda que l'on préfère le singulier au pluriel. Le Gouvernement s'inclina¹⁷⁴⁶.

Ainsi, le sous-préfet, qui n'est pas représentant de l'Etat dans l'arrondissement, mais « *délégué du représentant de l'Etat* », ne se voit pas reconnaître par la loi compétence pour déférer¹⁷⁴⁷. A cet égard, la circulaire du ministre de l'Intérieur 22 juillet 1982¹⁷⁴⁸ distingue nettement « *l'appréciation* » que portent sur la légalité de l'acte le préfet, le sous-préfet, ou leurs services, et « *la saisine* », qui ne peut être opérée que par le seul représentant de l'Etat. Cette solution se rattache à l'idée ancienne, mais demeurée implicite jusqu'au décret du 10 mai 1982¹⁷⁴⁹, que le préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. L'exercice de la fonction de contrôle, fonction régaliennne, appartient donc au seul préfet¹⁷⁵⁰.

¹⁷⁴⁴ Trib. adm. Versailles, 1^{er} avril 1982, *Wanthiez, Rec. Leb.*, p. 480. Le tribunal administratif a jugé qu'il résulte du rapprochement des dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 2 mars 1982 qu'il n'appartient qu'au commissaire de la République, éventuellement sur la demande de la personne lésée, de demander au président du tribunal administratif le sursis à exécution d'un acte communal de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. La demande de sursis à exécution de la décision de licenciement d'un agent communal présentée par l'intéressé est donc irrecevable.

¹⁷⁴⁵ Cf. BONNAUD-DELAMARE (R.), *ibid*, p. 9.

¹⁷⁴⁶ MAUS (D.), FAVOREU (L.), PARODI (J.-L.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica, P.U. Aix Marseille, 1992, 852 p., p. 635.

¹⁷⁴⁷ Trib. adm. Poitiers, 27 novembre 1991, *Sous-préfet de Cognac, J.C.P.*, 1992 ; IV, p. 2006.

¹⁷⁴⁸ Circulaire précitée.

¹⁷⁴⁹ Décret n°82-389 précité. Ce décret dispose : « *le préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat* ». Le préfet de région, nous le préciserons, ne se voit pas reconnaître cette qualité.

En cas d'absence ou d'empêchement du préfet, le secrétaire général de la préfecture, en sa qualité de préfet par intérim, a qualité pour saisir le tribunal administratif. Ainsi en ont jugé le tribunal administratif de Versailles le 17 janvier 1986¹⁷⁵¹ et le Conseil d'Etat, le 27 février 1995¹⁷⁵². Pour fonder ce dernier arrêt, le Conseil d'Etat vise l'article 2 du décret du 24 juin 1950 relatif à la délégation de pouvoirs propres aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture, qui dispose : « *En cas de vacance momentanée d'une préfecture, d'absence ou d'empêchement d'un préfet, sans que ce dernier ait délégué l'exercice de ses fonctions dans les conditions prévues à l'article précédent, le secrétaire général de la préfecture assure l'administration du département* »

Le décret du 10 septembre 1926¹⁷⁵³ a prévu que le préfet, en cas d'absence, peut, sous approbation du ministre de l'Intérieur, désigner son suppléant parmi les fonctionnaires de l'administration préfectorale de son département et que si cette désignation n'a pas été faite ou en cas de vacance de la préfecture, la suppléance revient au fonctionnaire le plus ancien.

Nous ne sommes pas très convaincu par un arrêt rendu le 4 février 1999 par la Cour administrative d'appel de Marseille¹⁷⁵⁴ dans lequel il a été jugé que, sans texte en ce sens, le directeur de cabinet d'un préfet peut signer au nom de celui-ci le recours gracieux sans avoir à justifier d'une délégation de signature ou d'un mandat à cet effet. Nous sommes en effet doublement gêné par cet arrêt : d'une part parce que la Cour se fonde sur une erreur, lorsqu'elle considère que : « *le directeur de cabinet du préfet, membre du corps préfectoral, qui est l'un des collaborateurs immédiats de ce haut fonctionnaire et qui a normalement qualité pour le représenter...* ». Nous l'avons dit plus haut, le directeur de cabinet est un sous-préfet, et, à ce titre, il appartient au corps des sous-préfets, distinct du corps des préfets, ce dernier, et lui seul, pouvant être désigné sous l'appellation « corps préfectoral ». D'autre part, parce que dans cet arrêt la Cour a écarté le principe général selon lequel une délégation de compétence doit être prévue par un texte¹⁷⁵⁵, sans présenter à l'appui d'une telle dérogation la moindre justification.

La possibilité pour le préfet de déléguer sa signature pour ce faire a soulevé quelques

¹⁷⁵⁰ Cf. MULLER-QUOY (I.), « *Le déferé préfectoral, expression de l'autorité de l'Etat* », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII*, op. cit., pp. 129-143, p. 133.

¹⁷⁵¹ *Commissaire de la République du département de Seine-et-Marne*, Rec. Leb., p. 303.

¹⁷⁵² *Préfet de l'Essonne*, R.F.D.A., 1995, n° 2, pp. 416-417.

¹⁷⁵³ Décret précité.

¹⁷⁵⁴ C.A.A. Marseille, 4 février 1999, *Préfet de la Corse du Sud*, R.F.D.A., 2001, pp. 172-173, note NEGRIN (J.-P.). Le juge a considéré que : « *le directeur de cabinet d'un Préfet, membre du corps préfectoral, qui est l'un des collaborateurs immédiats de ce haut fonctionnaire et qui a normalement qualité pour le représenter, peut former au nom de celui-ci un recours administratif sans qu'il ait besoin de justifier d'une délégation de signature ou d'un mandat à cet effet* ».

¹⁷⁵⁵ Cons. d'Et., 8 février 1950, *Chauvel*, Rec. Leb., p. 85.

discussions.

Le régime des délégations ne concerne que l'organisation interne de l'administration d'Etat et, à cet égard, n'affecte en rien le principe de libre administration des collectivités locales. La matière ressortit donc au domaine réglementaire, et non pas au domaine de la loi. C'est donc en toute logique l'article 17 du décret du 10 mai 1982¹⁷⁵⁶ qui prévoit que le préfet peut déléguer sa signature aux sous-préfets d'arrondissement « *pour toutes les matières intéressant leur arrondissement* », et au secrétaire général de la préfecture « *en toutes matières* ». Se fondant sur ce texte, mais après des hésitations jurisprudentielles, le Conseil d'Etat a reconnu la possibilité pour le préfet de déléguer sa signature en cette matière au secrétaire général de préfecture. En effet, dès le 17 janvier 1986, le Tribunal administratif de Versailles¹⁷⁵⁷ reconnaissait cette possibilité, mais le tribunal administratif de Nantes a jugé en sens contraire le 18 novembre 1993¹⁷⁵⁸. L'année suivante, le même tribunal administratif a finalement admis cette possibilité dans un arrêt rendu le 10 mars 1994¹⁷⁵⁹ avant que le Conseil d'Etat, le 16 décembre 1994¹⁷⁶⁰, juge lui-même en ce sens. Cette jurisprudence est confirmée trois mois plus tard, le 27 février 1995¹⁷⁶¹.

Une telle solution peut être extrapolée par référence à l'article 17 du décret. Celui-ci dispose que non seulement le secrétaire général peut recevoir une telle délégation en toutes matières, mais qu'il en va de même pour les chargés de mission et le directeur de cabinet¹⁷⁶².

Le même recours à l'article 17 a permis à la Haute juridiction administrative, le 12 décembre 1997, dans un arrêt *Préfet du Tarn*¹⁷⁶³ d'étendre cette solution au bénéfice des sous-préfets d'arrondissement, pour « *les matières intéressant leur arrondissement* ». Le Conseil d'Etat a, dans ce dernier arrêt, suivi son commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl, qui a rappelé aux membres de la Haute juridiction qu'elle considère qu'une délégation de signature n'est légale que si elle intervient dans une matière où elle n'est pas explicitement prohibée¹⁷⁶⁴, avant que d'estimer que le déféré préfectoral ne

¹⁷⁵⁶ Décret n°82-389 précité.

¹⁷⁵⁷ *Commissaire de la République du département de Seine-et-Marne*, *Rec. Leb.*, p. 303.

¹⁷⁵⁸ *Préfet de la Mayenne*, *J.C.P.*, 1994 ; IV, p.1270.

¹⁷⁵⁹ *Préfet de la Vendée c. Commune de Commequier*, *J.C.P.*, 1995 ; IV, p. 233.

¹⁷⁶⁰ *Office public départemental d'habitation à loyer modéré du Var*, *Rec. Leb.*, tables, p. 745, *D.A.*, 1995, n° 192.

¹⁷⁶¹ *Préfet de l'Essonne*, *R.F.D.A.*, 1995, 2, p. 416.

¹⁷⁶² La Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi jugé en toute bonne logique, dans un arrêt *Préfet de Corse du Sud* rendu le 4 février 1999 (précité), que les directeurs de cabinets, cités à l'article 17-4 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982, pouvaient bénéficier de délégations de signatures du préfet pour signer les déferés préfectoraux.

¹⁷⁶³ *Rec. Leb.*, tables, pp. 640 et 693 ; *L.P.A.*, 1998, n° 86, concl. STAHL (J.-H.). Cet arrêt a mis fin aux incertitudes du droit en la matière.

relève pas de cette catégorie, puisque « *la loi du 2 mars 1982 n'exclut pas explicitement que l'exercice du déféré préfectoral puisse faire l'objet d'une délégation de signature, et qu'il ne croit pas qu'elle doive être interprétée comme ayant implicitement entendu exclure de telles délégations* »¹⁷⁶⁵.

Le Commissaire du gouvernement ajoutait que le Conseil d'Etat ayant reconnu la qualité du secrétaire général de préfecture pour, en application d'une délégation de signature régulière, déférer un acte qu'il estime illégal au tribunal administratif, rien ne s'opposait à ce qu'il en aille de même pour le sous-préfet.

La Haute juridiction a jugé, dans un arrêt rendu le 15 octobre 1999 *Ministre de l'Intérieur contre commune de Savigny-le-Temple*, que le préfet ne peut en revanche pas donner délégation aux agents du cadre national des préfectures pour déférer l'acte d'une collectivité locale au tribunal administratif, car il dispose en cela d'un pouvoir propre à l'administration préfectorale¹⁷⁶⁶. Ainsi, l'exercice du déféré préfectoral, qui appartient en propre au seul préfet, et qui apparaît comme une manifestation de l'*imperium*¹⁷⁶⁷, ne peut-il, aux termes de cette jurisprudence, être délégué qu'aux seuls membres des corps préfectoral et sous-préfectoral. En appel, la Cour administrative d'appel de Paris avait estimé que « *les dispositions de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 (...) doivent s'analyser comme réservant aux seuls membres du corps préfectoral le soin d'assurer un tel contrôle* ». Nous redisons que la formule « *membres du corps préfectoral* » était impropre car limitée aux seuls préfets, le corps des préfets étant distinct de celui des sous-préfets. Le Commissaire du gouvernement Touvet, dans ces conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat¹⁷⁶⁸, relèvera cette maladresse.

Le Conseil d'Etat a, dans la même affaire, jugé que le préfet peut en revanche déléguer aux agents des préfectures la signature des recours gracieux adressés aux autorités locales. Une lettre d'observations ne s'analyse en effet pas comme une manifestation de l'*imperium*, mais comme un document revêtu d'une valeur seulement « *informative* »¹⁷⁶⁹.

Nous sommes cependant d'accord avec Claire Marceau et Michel Verpeaux qui

¹⁷⁶⁴ Cons. d'Et., sect., 29 juin 1951, *Confédération nationale des locataires et des usagers du gaz et de l'électricité*, *Rec. Leb.*, p. 382.

¹⁷⁶⁵ Concl. STAHL (J.-H.) sur Cons. d'Et., 12 décembre 1997, *L.P.A.*, 20 juillet 1998, n° 86, pp. 14-16 ; p. 14.

¹⁷⁶⁶ *D.A.*, 2000, p. 11.

¹⁷⁶⁷ MULLER-QUOY (I.), *ibid*, p. 133.

¹⁷⁶⁸ Cité par MARCEAU (Cl.) et VERPEAU (M.), « Qui exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales ? », note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple*, *R.F.D.A.*, 2001, n° 1, pp. 128-134., p. 130.

¹⁷⁶⁹ Cf. notamment l'avis de J. BOURDON dans sa note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple*, *R.G.C.T.*, 1999, n° 8, pp. 489 et ss.

estiment qu'une telle solution est critiquable à deux titres : d'une part parce qu'elle méconnaît les règles relatives à la délégation de compétence, et d'autre part, parce qu'elle établit une « *distinction abusive entre les différentes phases du contrôle de légalité* »¹⁷⁷⁰.

Concernant le premier reproche qu'il nous faut faire à cette décision, le Conseil d'Etat a admis qu'un chef de bureau de la préfecture, appartenant donc au cadre national des préfectures, peut adresser à l'auteur d'un acte une lettre d'observations, dès lors qu'il agit sur délégation de signature. Nous savons que la délégation de signature est une des modalités de la délégation de compétence, et, à cet égard, doit respecter le régime desdites délégations. Pour être valable, une délégation de compétence doit être explicite¹⁷⁷¹, partielle, et, surtout, elle doit avoir été autorisée par un texte exprès¹⁷⁷². On ne trouve pas telle disposition normative, l'article 17 du décret du 10 mai 1982 prévoyant seulement que le préfet peut déléguer sa signature dans un certain nombre de domaines, limitativement énumérés à son 5^{ème} alinéa : « *les matières relevant des attributions du ministre chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation et des matières relevant des départements ministériels qui ne disposent pas de services dans le département ainsi que pour les transformations en état exécutoires des ordres de recettes visés à l'article 85-2° du décret du 29 décembre 1962* ». Or, comme le fit remarquer le commissaire du gouvernement, le contrôle de légalité appartient au seul préfet, et non au gouvernement¹⁷⁷³. La qualité de supérieur hiérarchique du préfet reconnue au ministre de l'Intérieur ne change rien à cet état du droit¹⁷⁷⁴.

Dès lors, le préfet ne peut déléguer dans cette matière sa signature à un agent en fonction dans les préfectures.

Quant au deuxième défaut qui affecterait l'arrêt du 15 octobre 1999, il résiderait dans l'abusives dissociation entre les différentes phases du contrôle de légalité. Certes, la phase administrative du contrôle de légalité peut être décomposée en plusieurs phases, mais elles ne forment qu'un tout, et « *le recours gracieux est le premier pas d'une même action qui conduit au déféré ; il appartient déjà à la mission de contrôle des actes des collectivités locales dévolue au préfet par l'article 72 de la Constitution* »¹⁷⁷⁵.

¹⁷⁷⁰ MARCEAU (Cl.), VERPEAUX (M.), *ibid.*, p. 131.

¹⁷⁷¹ Son existence doit ainsi être certaine, et aucun doute n'étant permis quant à son bénéficiaire et quant à l'étendue des matières déléguées.

¹⁷⁷² La doctrine considère cette dernière condition comme fondamentale. Cf. CHAPUS (R.) : « *la plus remarquable des conditions tient à la nécessité que la délégation ait été autorisée par un texte adéquat* », *Droit administratif général*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., Montchrestien, *op. cit.*, p. 1101.

¹⁷⁷³ TOUVET (L.), concl. sur Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple*, cité par MARCEAU (Cl.) et VERPEAUX (M.), *ibid.*, p. 131.

¹⁷⁷⁴ Cf. GROUD (H.), note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple*, in *La lettre du cadre territorial*, 1^{er} mars 2000, n° 186, p. 4.

La jurisprudence comme la doctrine affirment que « *d'une manière générale, c'est la personne compétente pour signer un recours contentieux qui a qualité pour signer le recours administratif* »¹⁷⁷⁶.

La solution retenue par le Conseil d'Etat à cet égard, qui fait fi de ce principe, et qui semble limiter le contrôle au seul exercice du déféré est très contestable. Elle vient bouleverser une analyse établie et non discutée, et ne peut se comprendre que si l'on considère que la Haute juridiction a retenu un raisonnement finaliste¹⁷⁷⁷, fondé sur l'indéniable avantage pratique que procure une telle solution¹⁷⁷⁸. Elle procède à une « *banalisation de la lettre d'observations* »¹⁷⁷⁹ qui inquiète certains observateurs, qui pensent qu'elle « *ouvre des perspectives inquiétantes pour la réalité quotidienne de la libre administration des collectivités locales* »¹⁷⁸⁰ en permettant aux lettres d'observations d'être l'instrument d'une reconquête du pouvoir de tutelle, exposant les « *collectivités locales à des pressions inspirées de considérations bureaucratiques ou techniques plus que du seul souci de la régularité juridique* »¹⁷⁸¹.

Clairement, cette question n'était pas au nombre des préoccupations du législateur décentralisateur, tout occupé qu'il était à supprimer sans délai toute forme de contrôle *a priori* des actes des autorités décentralisées.

b – Le recours en cassation échappe au préfet

Nous avons montré plus haut que le fondement du pouvoir préfectoral en matière de contrôle de la légalité des actes des autorités décentralisées était à rechercher dans la Constitution elle-même, d'abord à son article 72 alinéa 3 puis à son article 72 alinéa 6, et nous avons déploré que le Conseil d'Etat ait procédé à une scission de ce pouvoir. Il nous faut ici faire part de notre surprise devant une autre évolution de la jurisprudence administrative, qui semble ne pas vouloir tirer du texte constitutionnel toutes les conséquences logiques qui devraient en découler.

En premier ressort, seuls les préfets sont compétents pour former déféré. La constitution aménage ainsi un « *monopole* »¹⁷⁸² à son profit. Les ministres se voient donc dénier toute compétence en la matière. Certes, faisant usage du pouvoir hiérarchique

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*, p. 131.

¹⁷⁷⁶ AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité du contentieux administratif*, 3^{ème} éd., L.G.D.J., 1984, 1014 p., n° 791.

¹⁷⁷⁷ On sait que cela n'est pas rare.

¹⁷⁷⁸ Reconnu par l'ensemble des annotateurs. M. BOURDON, notamment, souligne que « *le juge administratif facilite le déroulement de la procédure et améliore la portée du contrôle de légalité* », *ibid.*, p. 490.

¹⁷⁷⁹ L'expression est du Commissaire du Gouvernement TOUVET, dans ses conclusions précitées.

¹⁷⁸⁰ *Annuaire 2000 des collectivités locales*, C.N.R.S. Editions, oct. 2000, chron., p. 298.

¹⁷⁸¹ *Ibid.*

qu'ils détiennent sur le préfet, il leur est loisible de lui donner ordre de former -ou de ne pas former- un déféré. Mais seul le préfet pourra saisir le tribunal.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, seul le ministre intéressé pouvait, au nom de l'Etat, faire appel devant le Conseil d'Etat¹⁷⁸³. L'article 3, alinéa 5 de la loi du 2 mars 1982 a dérogé aux dispositions de l'article 43 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, selon lesquelles seuls le ou les ministres intéressés peuvent représenter l'Etat devant le Conseil d'Etat, en prévoyant que l'appel du jugement du tribunal administratif sera désormais formé par le préfet lui-même.

A cet égard, l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat en formation de section, le 5 octobre 1984¹⁷⁸⁴ est très illustratif du rôle particulier confié ainsi au représentant de l'Etat dans le département. Invité à fournir ses observations sur le recours du commissaire de la République de l'Ariège, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a conclu au rejet de ce recours, à la légalité de l'acte local incriminé. Le commissaire du gouvernement a estimé que, pour être fâcheuse, une telle divergence entre préfet et ministre était de nul effet sur la recevabilité du déféré préfectoral car le législateur avait expressément conféré compétence au préfet pour relever appel au nom de l'Etat des jugements intervenus en application de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982.

Cet appel se fait depuis le 1^{er} octobre 1995 devant la Cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal administratif ayant rendu le jugement. Le ministre peut être appelé à présenter des observations, mais ne seront recevables que les seuls moyens d'illégalité déjà présentés par le préfet, à l'exclusion de tous les autres, sauf s'il s'agit de moyens d'ordre public¹⁷⁸⁵.

Depuis un arrêt rendu par la Section du contentieux du Conseil d'Etat le 28 janvier 1998, *Préfet du Var contre M. Ferran*¹⁷⁸⁶, le préfet n'est pas recevable à se pourvoir en cassation au nom de l'Etat devant le Conseil d'Etat contre un arrêt rendu par une cour administrative d'appel dans le cadre du déféré préfectoral¹⁷⁸⁷.

¹⁷⁸² LAUDADERE (A. de), VENEZIA (J.-Cl.), GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, t. 1^{er}, 15^{ème} éd., L.G.D.J., 1999, p. 298.

¹⁷⁸³ Cons. d'Et., 8 février 1956, *Préfet d'Eure-et-Loire*, *Rec. Leb.*, p. 60 ; Cons. d'Et., 6 juillet 1960, *Sous-préfet de Corbeil Essonne c. Sieur Farret*, *Rec. Leb.*, p. 449 ; Cons. d'Et., 26 novembre 1975, *Préfet du Pas-de-Calais*, *Rec. Leb.*, p. 595.

¹⁷⁸⁴ Cons. d'Et., Sect., 5 octobre 1984, *Préfet, commissaire de la République du département de l'Ariège c. Commune de Lavelanet* ; *R.F.D.A.*, 1985, concl. DELON (F.), pp. 241-247.

¹⁷⁸⁵ Cons. d'Et., Sect., 2 mars 1990, *Commune de Bouzalac*, *Rec. Leb.*, p. 58 ; *R.F.D.A.*, 1990, n° 4, p. 621, concl. ABRAHAM (R.) ; *L.P.A.*, 1990, n° 140, p. 17, note PACTEAU (B.).

¹⁷⁸⁶ *Rec. Leb.*, p. 22 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 441-445, concl. SAVOIE (H.) ; *L.P.A.*, 13 mai 1998, n° 57, pp. 23 et ss, note BEAL (B.) ; *R.F.D.A.*, 1998, pp. 460 et ss.

¹⁷⁸⁷ Alors qu'il est recevable à interjeter appel contre un arrêt rendu par un tribunal administratif ayant rejeté sa demande d'annulation d'un acte (même non soumis à transmission). Cons. d'Et., 25 avril 1984, *Commissaire de la République du Département du Val d'Oise c. Maire de Sarcelles*, *Rec. Leb.*, p. 517.

Dans le silence de la loi du 2 mars 1982, le Conseil d'Etat aurait très bien pu se fonder sur l'article 72 alinéa 3 de la Constitution pour considérer que, le déféré répondant à une logique particulière, le préfet serait l'autorité compétente non seulement pour déférer l'acte au juge administratif, pour interjeter appel devant la Cour administrative d'appel¹⁷⁸⁸, mais encore pour se pourvoir en cassation. Il a préféré suivre son commissaire du gouvernement qui, après avoir cependant considéré qu'il n'était « *pas absolument impossible d'adopter une solution qui, même en l'absence de texte, permettrait au préfet, à côté du ministre, de représenter l'Etat dans un pourvoi en cassation se rapportant à un litige initié par un déféré préfectoral* »¹⁷⁸⁹, a estimé que certaines « *objections fortes* » s'y opposent : la rareté des exceptions apportées à l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui prévoit que « *les recours, lorsqu'ils ne sont pas présentés par le ministère d'un avocat, doivent être signés par le ministre intéressé ou par le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet* ». Chaque exception s'explique par des considérations fortes, le texte même de la loi du 2 mars 1982 ne donne nullement compétence au préfet pour représenter l'Etat en cassation et enfin la logique du pourvoi en cassation : le juge d'appel, comme celui de premier ressort, statue sur le fond, ce qui justifie la compétence préfectorale pour former un appel contre un jugement rendu au sujet d'un déféré que le préfet a intenté. La cassation répond à une autre logique, et les autorités déconcentrées ne disposent pas des compétences requises pour affronter la technicité associée aux pourvois en cassation.

Le commissaire du gouvernement Savoie a estimé, dès lors, que la solution de l'arrêt *Commune de Boulazac*¹⁷⁹⁰ doit être remise en cause parce qu'il serait « *incongru que l'appel d'un jugement de tribunal administratif rejetant un déféré préfectoral soit réservé au seul préfet, alors que le pourvoi en cassation contre un arrêt de la cour administrative d'appel statuant sur un litige initié par un tel déféré serait réservé au seul ministre* » et préconisé de reconnaître au ministre, à côté du préfet, la possibilité de faire appel d'un jugement rejetant un déféré préfectoral.

Outre le reproche que nous avons formulé plus haut, cette solution encourt la critique pour des raisons pratiques évidentes : il ne sera pas toujours aisé aux services préfectoraux d'identifier le « *ministre intéressé* » qui sera compétent pour former le pourvoi en cassation¹⁷⁹¹. Il faudra ensuite aux services déconcentrés identifier au sein de l'administration centrale compétente l'interlocuteur et, dans les délais du pourvoi, alors

¹⁷⁸⁸ Ceci en application des articles 46 et 69 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoient que : « *l'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis prévus aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci* ».

¹⁷⁸⁹ *Ibid*, p. 442.

¹⁷⁹⁰ Cons. d'Et. Sect., 2 mars 1990, *Commune de Boulazac*, précité.

¹⁷⁹¹ Le Conseil d'Etat a, par exemple, jugé que le ministre de l'Intérieur n'est pas compétent pour former appel d'un jugement qui ordonne le sursis à exécution d'un arrêté du préfet du Bas-Rhin déclarant cessibles des immeubles nécessaires à l'extension d'une Z.A.C. (Cons. d'Et., 22 novembre 1991, *Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin et Ministre de l'Intérieur c. Csrts Lévy*, *Rec. Leb.*, tables, p. 1112).

même que les organigrammes ministériels ne sont pas toujours d'une compréhension très aisée, et qu'ils sont fluctuants. Une fois cet interlocuteur trouvé, il faudra obtenir de lui qu'il s'intéresse au dossier et l'informer précisément des tenants et aboutissants de l'affaire. Nous pensons que cela manque de simplicité, et nous craignons que ce ne soit source d'inefficacité, de lourdeurs, et de coûts inutiles¹⁷⁹².

2 – L'intervention marginale du juge administratif

On a très vite pu constater que les préfets ne procédaient pas automatiquement au déféré, mais que celui-ci était souvent précédé par une phase précontentieuse, phase dont le juriste ne reconnaît qu'avec beaucoup de réticences l'importance, comme l'a montré Madame Evelyne Serverin qui observe qu'il est difficile au juriste de ne pas « *considérer que tout procédé de règlement des conflits non conforme à ce mode (juridictionnel) constitue, sinon toujours une déviance, du moins anormale, inachevée et de valeur juridique inférieure à celle de la décision juridictionnelle* »¹⁷⁹³.

Cette réticence est d'autant plus grande que cette phase non contentieuse échappe, pour une large part, à l'analyse du juriste et, de façon plus large, à l'analyse de l'observateur « *extérieur* »¹⁷⁹⁴. Nous sommes cependant de l'avis de Monsieur Serge Regourd, lorsqu'il affirme que : « *(l) a régulation administrative du contrôle de légalité ne se fait ni par une application mécanique de la règle, ni dans sa méconnaissance systématique* »¹⁷⁹⁵. Messieurs Jean-Claude Hélin et René Hostiou ne disent pas autre chose lorsqu'ils écrivent que : « *si l'essentiel de la régulation se déroule hors du juge, elle ne se déroule pas pour autant complètement hors du droit. Elle n'est pas nécessairement l'occasion de consensus ambigus, le lieu caricatural des compromissions, le régime de l'arbitraire ou d'une légalité à géométrie variable* »¹⁷⁹⁶.

Il faut bien convenir que les sources textuelles de la phase administrative du contrôle de légalité sont ambiguës. La loi du 2 mars 1982, dans sa version modifiée par la loi du 22 juillet de la même année, pose à ses articles 3 et 46, le principe que « *le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes (...) qu'il estime contraires à la légalité* »¹⁷⁹⁷. Si cette formulation laisse place à beaucoup d'incertitudes, elle est tout de même assez claire pour confier le contrôle de légalité à deux organes différents, et non au seul juge administratif.

¹⁷⁹² En cela, nous rejoignons l'avis de M. Antoine Béal (BEAL (A.)), note sous Cons. d'Et., 28 janvier 1998, *Préfet du Var c. M. Ferran, L.P.A.*, 1998, n° 57, pp. 23-26, p. 26).

¹⁷⁹³ SERVERIN (E.), « Une approche socio-juridique des procédés non juridictionnels de traitement des conflits privés : aspects théoriques et méthodologiques », in *Recherches économiques et sociales*, Service des études et de la recherche du Commissariat au Plan, n° 16, 4^{ème} trimestre 1985, La Doc. fr., pp. 49 et ss.

¹⁷⁹⁴ CONTET (P.), « Les préfets face aux juges : l'émergence d'une nouvelle régulation du pouvoir local », *op. cit.*, p. 582.

¹⁷⁹⁵ REGOURD (S.), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁹⁶ HELIN (J.-Cl.), HOSTIOU (R.) « Réactiver le rôle du juge administratif ? », *ibid.*, p. 342.

L'importance prise par le contrôle administratif, la marginalisation du juge administratif, un moment présenté comme devant être le grand bénéficiaire de la suppression de la tutelle, ont pu conduire certains observateurs à considérer que le représentant de l'Etat est le « *véritable organe de contrôle de la légalité* », et que le juge administratif se trouve finalement cantonné au rôle d'ultime recours¹⁷⁹⁸. Monsieur Jacques Caillosse en est qui estime que : « *...plutôt que de déférer au juge compétent les actes qu'il estime illégaux, les Commissaires de la République semblent jouer un autre jeu dans lequel ils récupèrent une part de leurs anciens pouvoirs de tutelle, ceux que le législateur avait prétendu supprimer. En réalité, les représentants de l'Etat ne saisissent le juge qu'en dernière limite, lorsque les tractations préalables portant sur la règle juridique elle-même ont échoué* »¹⁷⁹⁹.

Bon nombre d'élus ont salué cette évolution avec soulagement, comme en témoigne le rapport d'information du Sénateur Hoeffel : « *la reconnaissance par la jurisprudence du Conseil d'Etat d'un dialogue entre le préfet et les autorités locales, et d'une pratique extra contentieuse de concertation et d'échange sur la légalité des actes, explique, dans une large mesure, le jugement globalement positif porté par les élus locaux sur le contrôle de légalité* »¹⁸⁰⁰. On sait que les élus, notamment les élus ruraux, préfèrent au débat juridictionnel le dialogue discret avec le préfet, dont Grémion disait qu'il était un « *jacobin apprivoisé par le notabilisme* »¹⁸⁰¹.

Ils préfèrent ainsi traiter avec un préfet ou un sous-préfet, qu'ils connaissent et qui les connaissent, comme ils connaissent les difficultés de l'action locale, plutôt que d'être « *traînés* » devant des tribunaux, aux membres desquels ils reprochent de méconnaître les réalités locales. Le Sénat s'est fait l'écho de ces préoccupations des élus locaux. Pour Monsieur Alain Delcamp, les représentants locaux du pouvoir d'Etat « *font, dans la conception sénatoriale, partie de la société locale. Ils sont les alliés plus que les adversaires des élus face à un « Léviathan central »... L'administrateur local est celui qui conseille, adapte, voire ferme les yeux si la règle, trop uniforme, s'adapte mal* »¹⁸⁰². En 1979, le Sénateur Lionel de Tinguy déclarait : « *Mieux vaut admettre, dans les cas difficiles, un dialogue loyal entre le représentant de l'Etat et les élus locaux et échapper*

¹⁷⁹⁷ Cette formulation, concernant les actes des communes (article 3) et des départements (article 46), est identique à celle de l'article 7 - V de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, *relative aux actes de la région*. Ces articles étant rédigés en termes identiques, on se référera ci-dessous, au seul article 3 de la loi de 1982.

¹⁷⁹⁸ ¹⁷⁵⁶ LACHAUME (J.-Fr.), *ibid.*

¹⁷⁹⁹ CAILLOSSE (J.), *op. cit.*, p. 1243. Il est à remarquer que l'auteur n'a pas écrit : « *ceux que le législateur avait souhaité supprimer* », mais : « *ceux que le législateur avait prétendu supprimer* ».

¹⁸⁰⁰ Rapport d'information du sénateur HOFFEL au nom de la mission d'information chargée d'évaluer le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Doc. Sénat, annexe au P.V. de la séance du 27 mars 1991, n° 248.

¹⁸⁰¹ GREMION (P.), *Le pouvoir périphérique*, Seuil (coll. « Sociologie »), p. 185.

¹⁸⁰² DELCAMP (A.), *Le Sénat et la décentralisation*, *op. cit.*, p. 482.

ainsi aux rigidités inéluctables des sentences ». L'orateur précisait que ce jugement s'appuyait sur le résultat de l'enquête faite auprès des maires en 1977 dans laquelle « l'immense majorité d'entre eux n'a nullement contesté le principe de l'intervention préfectorale et encore moins réclamé qu'elle fût remplacée par celle des juges »¹⁸⁰³.

Il y a donc eu marginalisation du juge administratif. Et pourtant, le juge va prendre appui sur le développement du droit pour intervenir, et personne ne conteste aujourd'hui son importance sur la scène locale, mais, ce juge n'est pas le juge administratif. Alors qu'en 1982 les observateurs focalisaient très légitimement leur attention sur le juge administratif, que l'on craignait de voir submergé par un « raz de marée » contentieux, il n'en fut rien¹⁸⁰⁴. Le juge administratif a été écarté du contrôle de légalité par le préfet, au point que certains auteurs ont pu parler de la survie de la régulation administrative malgré les intentions du législateur¹⁸⁰⁵.

On peut trouver à cette mise à l'écart du juge administratif plusieurs raisons, mais celles qui nous semblent les plus convaincantes sont celles qui font référence à l'attitude des préfets. Ceux-ci, soucieux d'entretenir avec les élus locaux les bonnes relations qui vont rendre plus aisée leur action locale, à un moment où celle-ci est caractérisée par la co-administration, ne tiennent pas à introduire dans ces relations le juge, perçu comme un élément perturbateur. Les fonctions de contrôle étant moins valorisantes que celles d'action, les préfets n'ont pas voulu rendre plus difficiles les secondes pour assurer les premières.

En revanche, juges financier et pénal ont très rapidement pris une importance que personne ne soupçonnait lors de la mise en œuvre des lois de décentralisation. Alors que les chambres régionales des comptes semblaient promises à un rôle discret, effacé, à l'image de celui de la Cour des Comptes, elles sont aujourd'hui l'un des contrôleurs les plus redoutés des élus locaux¹⁸⁰⁶. Elles prononcent de nombreux jugements, adressent des lettres d'observations et n'hésitent pas à transmettre les dossiers au Parquet, lorsqu'elles constatent une infraction pénale. Le contrôle de la régularité des comptes des collectivités locales n'est, aujourd'hui, plus guère contesté, mais il n'en va pas de même de l'appréciation de la qualité de la gestion, d'autant moins acceptée qu'elle se fait dans des lettres d'observations...

¹⁸⁰³ Séance du 17 mai 1979, *J.O. Déb. Sénat*, p. 1325.

¹⁸⁰⁴ Cf. *infra* les statistiques publiées par le gouvernement.

¹⁸⁰⁵ HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *op. cit.*, p. 769 : « *De la régulation administrative à la régulation administrative (...) la mise en œuvre du contrôle de légalité ne s'est pas traduite par le passage d'une régulation par le préfet à une régulation par le juge, mais par le passage d'une forme particulière de contrôle administratif, la tutelle, à une autre forme de contrôle du même préfet, mais cette fois dans le cadre du déferé préfectoral* ». Cet auteur voit dans le glissement du contrôle de la légalité de sa phase juridictionnelle à sa phase administrative « *une réaction de sagesse intuitive de la part des préfets et des élus* », p. 771.

¹⁸⁰⁶ RASERA (M.), « Le rôle inattendu des chambres régionales des comptes », in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, La Découverte, 1996, 432 p.

Le juge pénal s'est, pour sa part, trouvé investi par la loi de nouvelles missions en matière de responsabilité des élus du fait de leur activité administrative. Elles sont prévues au nouveau Code pénal, sous le titre « *Des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique* »¹⁸⁰⁷.

Le rôle du juge financier comme celui du juge pénal a été accru par l'évolution des comportements des citoyens à l'endroit des élus locaux¹⁸⁰⁸. Les élus locaux n'échappent pas à la tendance générale à la pénalisation des rapports sociaux¹⁸⁰⁹.

B – Le maintien d'un contrôle de l'opportunité

La réforme opérée par la loi du 2 mars 1982 avait clairement pour objectif l'interdiction de tout contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités locales. Cet objectif a été très expressément rappelé par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 juillet 1982 : « *La vérification qui incombe au représentant de l'Etat ne doit concerner que la seule légalité de l'acte. L'appréciation ne doit en aucune matière porter sur l'opportunité de l'acte. Elle doit, en revanche, concerner tous les éléments de la légalité* »¹⁸¹⁰.

Force est de constater aujourd'hui qu'il n'y a pas eu suppression de toute considération d'opportunité dans le contrôle exercé sur les actes des collectivités territoriales, loin s'en faut. Monsieur Olivier Gohin écrit même que : « *dans sa mise en œuvre, le contrôle de l'autorité de tutelle relève, en permanence, d'une appréciation de stricte opportunité* »¹⁸¹¹.

La prétention à supprimer tout aspect d'opportunité dans le contrôle qui s'exerce sur les actes des collectivités locales était très largement illusoire pour plusieurs raisons : chacun sait, d'abord, et depuis longtemps, les difficultés qu'il y a à discerner ce qui relève de la légalité et ce qui ressortit à l'opportunité¹⁸¹². Il faut ensuite considérer que confier le contrôle des actes des collectivités locales au juge administratif ne serait pas de nature à ôter tout caractère d'opportunité à ce contrôle.

Nous pouvons nous demander si le juge administratif lui-même n'exerce pas un certain contrôle d'opportunité (d'aucuns disent de tutelle) sur les actes des autorités

¹⁸⁰⁷ Livre IV, titre 3, chapitre 2.

¹⁸⁰⁸ HELIN (J.-Cl.), *ibid.*, : « *La démocratie de délégation dans laquelle les élus n'étaient guère responsables que politiquement devant les électeurs fait progressivement place à une situation plus complexe dans laquelle le citoyen, généralement contribuable, se montre plus exigeant à l'égard des choix faits par les élus, notamment lorsqu'ils ont une incidence financière, et hésite de moins en moins à en saisir le juge* ».

¹⁸⁰⁹ Cf. notamment, GARAPON (A.), SALAS (D.), *La République pénalisée*, Hachette (coll. « Questions de société »), 1996, 140 p. Les citoyens, fréquemment soutenus par des associations, demandent au juge pénal la condamnation de l'élu, et, souvent, l'octroi d'indemnités.

¹⁸¹⁰ J.O.L.D., 23 juillet 1982, p. 2354. Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, *Les collectivités locales et la loi*, 1^{ère} éd., La Doc. fr., 1983, p. 115.

¹⁸¹¹ GOHIN (O.), *Institutions administratives, op. cit.*, p. 586.

administratives. Il nous semble nécessaire ici de nous faire l'écho de certaines réflexions de la doctrine, réflexions portant sur le titulaire véritable de la tutelle sur les collectivités territoriales, avant que de constater que la minoration du rôle du juge administratif atténue les effets d'un tel transfert.

S'exercerait sur les collectivités territoriales une tutelle juridictionnelle, et force est de constater que loin de supprimer cette tutelle-ci, la loi du 2 mars 1982 n'a fait que la renforcer. L'objectif du législateur de 1982 n'était-il pas de supprimer tout contrôle administratif sur les collectivités locales¹⁸¹³ ?

Il nous faut ici nous faire l'écho de certaines réflexions de la doctrine portant sur le titulaire véritable de la tutelle sur les collectivités territoriales, avant que de constater que la minoration du rôle du juge administratif atténue les effets d'un tel transfert.

Depuis longtemps, la doctrine se plaît à montrer que la légalité n'est pas le seul souci du juge administratif. Déjà, Hauriou s'inquiétait de l'évolution du rôle du Conseil d'Etat en ces termes : « *Bientôt, il deviendra plus que le préfet, plus que le ministre de l'Intérieur, le tuteur et le régent des conseils municipaux* »¹⁸¹⁴. Le Fur remarquait : « *En matière de tutelle administrative, les questions de droit et de fait, de légalité et d'opportunité sont intimement unies ; et l'appréciation en dernier ressort de ces questions dans leur ensemble a passé définitivement de l'administration active à une juridiction ; c'est là un fait acquis* »¹⁸¹⁵. En 1956, Monsieur Waline affirmait que dans la pratique jurisprudentielle, le juge dépasse les limites de la légalité pour étendre son contrôle au domaine de l'opportunité¹⁸¹⁶. Cela apparaît très nettement dans l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 28 mai 1971, *Ministère de l'Environnement c. Fédération Ville nouvelle Est*¹⁸¹⁷.

¹⁸¹² DUBISSON (M.), *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J. (coll. « Bibl. droit publ. »), 1958, 281 p. L'auteur y parvient à la conclusion que les tenants de l'« *idéologie légaliste* » n'ont trouvé d'autre issue que d'admettre que l'opportunité constitue parfois un élément de la légalité. Cf. aussi PASBECQ (C.), « De la frontière entre la légalité et l'opportunité dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir », in *R.D.P.*, 1980, p. 803.

¹⁸¹³ HELIN (J.-Cl.), « La décentralisation saisie par le juge ? », *L.P.A.*, 1997, n° 92, pp.4-10, p. 4. Cf., dans le même sens, POULET-GIBOT-LECLER (N.), « Le préfet et le contrôle de légalité : entre liberté et responsabilité », in PELISSON, sous la dir. de, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, op. cit., pp. 103-119 : « *le juge a restitué au préfet une capacité d'intervention que la politique de décentralisation était en train de compromettre. Les solutions jurisprudentielles traduisent la volonté de ne pas restreindre le rôle primordial du préfet en matière de contrôle et de régulation. Elles ont renforcé les pouvoirs que la loi de 1982 voulait lui rogner. Car tel était bien l'esprit général de la loi du 2 mars...* », p. 106.

¹⁸¹⁴ HAURIOU (M.), Note sous Cons. d'Et., 1901, *Casanova*, S., 1901, III, p. 73.

¹⁸¹⁵ LE FUR (L.), « La protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés », in *Revue générale d'administration*, 1911, t. 2, p. 17; cité par PONTIER (J.-M.), *L'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences*, 1978, L.G.D.J., (coll. « Bibl. droit publ. »), 629 p., pp. 131-132.

¹⁸¹⁶ WALINE (M.), *E.D.C.E.*, 1956, p. 25.

¹⁸¹⁷ *Rec. Leb.*, p. 410, concl. BRAIBANT (G.).

On a même parlé de pouvoir hiérarchique plutôt que de tutelle, pour caractériser le pouvoir du juge administratif à l'égard de l'administration décentralisée : ainsi, le Commissaire du gouvernement Chardenet, concluant sur l'arrêt *Olivier*, en 1909, s'adressait en ces termes aux membres de la Haute juridiction : « *Vous qui avez à statuer sur le maintien ou l'annulation de règlements, vous qui êtes appelés à jouer un rôle de supérieur hiérarchique des autorités administratives, vous devez examiner quelle est la limite des pouvoirs du maire* »¹⁸¹⁸. Plus récemment, Monsieur Jean-Marie Pontier faisait sienne cette analyse : « *Le juge exerce un contrôle plus large que celui de la stricte légalité, et cette extension de son contrôle le conduit tout naturellement à être une sorte de supérieur hiérarchique des collectivités locales* »¹⁸¹⁹. Ce contrôle est d'autant plus lourd que les textes sont imprécis, « *diverses significations peuvent leur être données* »¹⁸²⁰.

Après avoir brossé un tableau de la jurisprudence administrative en matière de contrôle des actes des collectivités locales, N. Person concluait, en 1982 : « *Ce faisant, le juge administratif français se faisait le juge de l'opportunité des décisions des autorités locales, et, par là, le véritable tuteur des communes de France* »¹⁸²¹. Monsieur François-Xavier Aubry partage cette inquiétude¹⁸²². Il est donc remarquable de constater que l'on se propose en 1982 de procéder à un échange des rôles respectifs des préfets et des juges administratifs, en contraignant le préfet à limiter son contrôle à la seule légalité des actes des collectivités locales, alors que le juge administratif s'autorise à statuer en opportunité, et que cela n'est en rien affecté -comment le serait-ce ?- par la réforme législative.

Ce mouvement a été très sensiblement accru par un « activisme » législatif, et, plus largement, textuel, qui a renforcé la « juridicité » de l'action locale, jusqu'alors soumise à la négociation, à l'arrangement, au compromis, plutôt qu'à la règle¹⁸²³. Le droit de la décentralisation est porté par tellement de textes différents que Monsieur Jacques Moreau, dans l'avertissement qui précède la première édition du Code général des collectivités locales, souligne qu'il a fallu recourir à des annexes qui comprennent « *la partie réglementaire du Code des communes, toujours en vigueur, et qu'on a dû y adjoindre une table analytique spéciale* »¹⁸²⁴. Ce droit est non seulement abondant,

¹⁸¹⁸ Concl. sur Cons. d'Et., 15 février 1909, *Abbé Olivier et autres*, *Rec. Leb.*, p. 181.

¹⁸¹⁹ PONTIER (J.-M.), *op. cit.*, p. 132.

¹⁸²⁰ *Op. cit.*

¹⁸²¹ PERSON (N.), « Propos sur la décentralisation », in *Adm.*, n° 115, 1982, pp. 23-50, p. 31.

¹⁸²² AUBRY (Fr.-X.), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-centralisé)*, L.G.D.J. (coll. « décentralisation et développement local »), 1992, 181 p.

¹⁸²³ HELIN (J.-Cl.), *ibid.*, p. 6.

¹⁸²⁴ Litec, édition 1997-1998, Avertissement, p. IX.

parfois confus, mais il est mouvant : la version originelle du Code général des collectivités locales, datée du 21 février 1996, se composait de 1749 articles. Au premier septembre 1998, il en comptait 1795. Entre le mois de février 1996 et le 1^{er} septembre de l'année suivante, le code avait connu treize modifications, « *ce qui donne la mesure de la précarité des textes actuels, même codifiés* »¹⁸²⁵.

Le législateur de 1982 a souhaité déposséder le préfet, bon connaisseur des réalités locales et des difficultés de l'administration active, du pouvoir de contrôle en opportunité, et a, de fait, transféré ce pouvoir à un juge, dont nous avons dit qu'il semble lointain, et pas toujours suffisamment attentif aux difficultés que peuvent rencontrer les élus locaux, qu'il ne connaît pas.

Il faut bien considérer que les nouveaux pouvoirs reconnus au juge administratif rapprochent encore son action de celle du supérieur hiérarchique. On est sans doute, tout au moins, en présence d'un pouvoir de tutelle du juge sur l'acte de l'élu local.

Force est de constater que loin de supprimer cette tutelle-ci, la loi du 2 mars 1982 n'a fait que la renforcer. Par ailleurs, le contrôle non juridictionnel de certains actes des collectivités territoriales n'a pas été supprimé en 1982, et l'opportunité s'y exerce évidemment très fréquemment.

Il nous faut aussi, avec Monsieur Jean-Claude Hélin¹⁸²⁶, dénoncer la facilité qu'il y a à considérer que le contrôle de légalité serait paré de toutes les vertus, alors que l'opportunité introduirait des éléments de trouble, sur lesquels pèseraient de légitimes soupçons. La phase administrative du contrôle n'est pas une « *activité honteuse* » qui s'accomplirait aux marges, voire au mépris, de la légalité, mais une régulation organisée par le droit qui la rend possible. D'une part, la distinction entre les deux dimensions de ce contrôle est délicate à opérer. En la matière, la distinction est plus malaisée encore qu'ailleurs, puisque le « *contrôle du respect des lois* » est lié par l'article 72 de la Constitution au « *respect des intérêts nationaux* ». Concevoir ces deux missions indépendamment est impossible. D'autre part, l'opportunité n'est pas nécessairement l'instrument d'oppression que l'on a voulu y voir lors de la discussion des lois décentralisatrices.

Le maintien de l'opportunité dans le contrôle préfectoral s'est manifesté par la reconnaissance de la possibilité pour le préfet de former un recours gracieux (1) et par la très grande liberté qui a été laissée au préfet en matière de déféré (2).

1 – La reconnaissance du recours gracieux

Considérer qu'obligation est faite au préfet qui constate une illégalité de déférer l'acte qui

¹⁸²⁵ MOREAU (J.), *ibid.*

¹⁸²⁶ HELIN (J.-Cl.), « Sur le contrôle de légalité des actes locaux », in *R.F.D.A.*, 1987, pp. 765-777 : « *Image (...) caricaturale véhiculant une vision idyllique de la voie juridictionnelle parée de toutes les vertus opposée à la régulation administrative, chargée de tous les soupçons* », p. 767. L'auteur appuie ses réflexions sur un article très éclairant de P. LASCUMES, « Ni souillarde ni prétoire : les pratiques administratives de transaction pénale » in *Droit, changement social et planification, Recherches économiques et sociales*, n° 16, 4^{ème} trimestre 1985, La Doc. fr., p. 2.

en est entaché au juge administratif conduit à considérer qu'il n'est pas loisible au préfet de former contre cet acte un recours gracieux. La jurisprudence a statué en sens contraire. Une partie de la doctrine a estimé que la possibilité ainsi reconnue aux préfets d'exercer un tel recours ou de demander des pièces complémentaires est *contra legem* et établit une tutelle de fait.

Nous sommes pour notre part, d'accord avec Monsieur Francis-Paul Bénéot pour louer cette solution jurisprudentielle qui, nous allons le montrer, « *a le grand avantage de rendre plus aisés les rapports entre le préfet et les autorités locales, en permettant au préfet de ne pas avoir à introduire prématurément un déféré à seule fin de ne pas se heurter par la suite à l'expiration du délai de deux mois* »¹⁸²⁷.

Les services préfectoraux ayant constaté l'illégalité d'un acte pris par une autorité locale vont donc pouvoir tenter auprès de son auteur d'en obtenir le retrait ou la réformation. Cela va se faire de façon très informelle, parfois par échange de courriers, parfois par simple conversation téléphonique. La reconnaissance d'une telle phase précontentieuse pose un véritable problème quant au délai d'exercice du recours contentieux. Ce délai est, aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982, de deux mois à compter de la transmission de l'acte à la préfecture ou à la sous-préfecture. Ce délai, contrairement au droit commun du recours pour excès de pouvoir, est donc indépendant de la publication ou de la notification de l'acte. Pour le reste, le Conseil d'Etat a jugé que le déféré est soumis « *aux règles de droit commun de la procédure devant les tribunaux administratifs* »¹⁸²⁸.

Pour apprécier l'effet sur ce délai des interventions préfectorales auprès des autorités locales, il faut distinguer, comme l'ont fait très tôt les juridictions administratives, entre deux actes : la demande de transmission complémentaire et le recours gracieux.

Lorsque l'autorité préfectorale estime que la transmission qui lui a été faite de l'acte est incomplète, et que manquant une partie de l'acte ou des documents annexes dont la consultation est indispensables pour apprécier la portée et la légalité de l'acte, elle peut adresser à l'auteur de l'acte une demande de complément de transmission.

Après hésitations, le juge administratif a, par référence à la jurisprudence applicable aux recours ordinaires, admis que cette demande prorogait le délai dans lequel peut être fait le déféré préfectoral, à la double condition que la demande soit adressée à l'auteur de l'acte dans le délai de deux mois de la transmission initiale, et que cette demande soit considérée comme justifiée par le juge administratif¹⁸²⁹. Cette dernière condition est très importante : l'autorité préfectorale doit avoir à l'esprit qu'elle ne pourra obtenir prorogation du délai *ipso facto* en demandant transmission complémentaire de documents. Le juge va apprécier le bien-fondé d'une telle demande. Il estime ainsi que la demande de transmission de pièces complémentaires non indispensables n'a pas pour effet de prolonger le délai imparti pour déférer l'acte litigieux¹⁸³⁰.

¹⁸²⁷ BENOIT (Fr.-P.), *ibid*, n° 133.

¹⁸²⁸ Cons. d'Et., 29 mai 1987, *Commune de Goult c. Migliorini*, *Rec. Leb.*, tables, p. 621 ; *D.A.*, 1987, n° 399. Cons. d'Et., 9 décembre 1987, *Commune de Gréoux-les-Bains*, *D.A.*, 1988, n° 11. Le Conseil d'Etat a ainsi mis fin aux hésitations des juges du fond.

Le régime de la demande de pièces complémentaires est dominé par la notion même de transmission. Le délai du déféré ne court donc qu'à compter du jour où la transmission est complète. En cela, le déféré préfectoral ne présente aucune particularité par rapport au recours de droit commun¹⁸³¹. Le Conseil d'Etat a fait ici application de la jurisprudence applicable à ceux-ci, qui considère qu'en cas d'information incomplète quant au contenu d'une décision, le délai du recours contentieux ne court que si les éléments publiés ou notifiés de la décision permettent d'en apprécier la légalité¹⁸³². La personne qui s'estime insuffisamment informée ne doit pas rester passive. Il lui faut, dans le délai du recours contentieux, demander communication des informations complémentaires qu'elle estime nécessaires¹⁸³³.

Mais ne faudrait-il pas aller plus loin, et supprimer cette dernière exigence ? Ainsi, le juge saisi d'un déféré formé plus de deux mois après la transmission initiale accepterait d'examiner si cette transmission était bien complète. Monsieur Francis-Paul Bénéoit se l'est demandé, pour répondre que non, qu'une telle solution extrême ne peut être retenue étant donné que la demande de transmission complémentaire est un acte de l'administration active, et qu'« *il n'appartient pas au juge de se substituer rétroactivement au préfet si celui-ci n'a pas fait ce qu'il aurait du faire* »¹⁸³⁴.

Quant aux effets sur le délai du déféré d'un recours gracieux adressé par le préfet à l'autorité locale auteur de l'acte, les tribunaux administratifs les considèrent dans un premier temps comme nuls¹⁸³⁵. Pour Monsieur Francis-Paul Bénéoit, cette réaction était prévisible, « *la tentation étant grande pour les tribunaux administratifs, de voir dans le déféré préfectoral un succédané de l'ancienne tutelle, et donc de le considérer comme un*

¹⁸²⁹ « Lorsque la transmission de l'acte au représentant de l'Etat (...) ne comporte pas le texte intégral de cet acte ou (...) n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le (préfet) à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte, il appartient au représentant de l'Etat de demander à l'autorité (locale), dans le délai de deux mois de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission (...) Dans ce cas, le délai de deux mois imparti au (préfet) ... pour déférer l'acte au tribunal administratif court soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit de la décision, explicite ou implicite, par laquelle l'autorité (locale) refuse de compléter la transmission initiale », Cons. d'Et., 31 mars 1989, *Préfet de la région Languedoc-Roussillon c. Mme Alary*, *Rec. Leb.*, p. 112, *L.P.A.*, 1989, n° 89, p. 9, note CHOUVEL (Fr.).

¹⁸³⁰ Trib. adm. Nice, 4 juillet 1986, *Commissaire de la République des Alpes-Maritimes*, *Rec. Leb.*, tables, p. 424.

¹⁸³¹ Commentant cet arrêt, M. Fr. Llorens y voit : « *l'illustration parfaite de la tendance à l'application du droit commun* » par le Conseil d'Etat, LLORENS (Fr.), *ibid*, p. 858.

¹⁸³² Cons. d'Et., 26 juillet 1950, *Etilé*, *Rec. Leb.*, p. 838.

¹⁸³³ A défaut de quoi, le délai court à compter de la publication ou de la notification de la décision. Cf. Cons. d'Et., Sect., 19 octobre 1962, *Dubost*, *Rec. Leb.*, p. 558 ; *A.J.D.A.*, 1962, p. 670, chron. GENTOT (M.) et FOURRE (J.).

¹⁸³⁴ BENOIT (Fr.-P.), « Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déféré préfectoral », in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 71-80, p. 79. Notre auteur en conclut que : « *ce n'est donc pas le fait objectif du caractère incomplet de la transmission qui peut proroger le délai, mais seulement la constatation de ce fait par le préfet, exprimée formellement dans la demande de pièces complémentaires* », p. 79.

recours de « nature particulière (...) Tout ceci incitait à juger qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer dans le cas des déferés des principes dégagés pour le classique recours pour excès de pouvoir »¹⁸³⁶.

Saisi de cette question, le Conseil d'Etat a jugé en sens contraire. Dans un arrêt *Commune de Vigneux-sur-Seine*, rendu le 16 mai 1984¹⁸³⁷ il a rappelé, mais au sujet du délai dans lequel peut être formé un recours pour excès de pouvoir, le principe que « sauf dans le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute décision administrative peut être l'objet dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai ».

Après cet arrêt annonciateur, cette solution a été étendue par le Conseil d'Etat au déferé prévu à l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 dans son arrêt *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine*, rendu le 18 avril 1986¹⁸³⁸. Concluant sur cet arrêt le commissaire du gouvernement Monsieur Roux, considérait qu'un recours gracieux n'était pas incompatible avec le nouveau régime juridique estimant qu'il ne croyait pas que le silence des textes de 1982 « doive ou puisse condamner la voie gracieuse, qui est précisément de droit commun et dont l'utilité reste évidente en la matière ». Il affirmait même, pour répondre aux critiques doctrinales dont nous nous sommes fait l'écho ci-dessus, que le souci de décentralisation lui même plaidait « pour la tentative de solution gracieuse » car « celle-ci permet à la collectivité mieux informée par les diligences du représentant de l'Etat, de reconsidérer elle-même son propre acte et de lui épargner par conséquent la censure juridictionnelle »¹⁸³⁹.

Mais le Conseil d'Etat a semblé un temps assimiler le recours gracieux et la demande de transmission de pièces complémentaires, ce qui le conduisit notamment à ne plus faire appel à la notion d'interruption de délai. Il a ainsi, dans son arrêt *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, rendu le 13 janvier 1988, jugé en ce sens¹⁸⁴⁰. Cela fut de courte durée, et le Conseil d'Etat, le 21 octobre 1988, dans un arrêt *Commissaire de la République de l'Essonne c. Commune de Villejust*¹⁸⁴¹, a

¹⁸³⁵ Cf. notamment Trib. adm. Strasbourg, 28 juin 1984, *Commissaire de la République du Haut-Rhin c. Commune de Kaysersberg*, *Rec. Leb.*, p. 562 ; Trib. adm. Nice, 8 février 1984, *Commissaire de la République des Alpes-Maritimes*, *Rec. Leb.*, p. 453.

¹⁸³⁶ BENOIT (Fr.-P.), « Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déferé préfectoral », *op. cit.*, p. 72.

¹⁸³⁷ *Rec. Leb.*, p. 182. Solution confirmée l'année suivante (Cons. d'Et., 18 décembre 1985, *Préfet de l'Isère c. Ville de Grenoble*, *R.D.P.*, 1986, p. 1176).

¹⁸³⁸ *Rec. Leb.*, tables, p. 423 ; *R.F.D.A.*, 1987, n° 2, p. 206, concl. ROUX (M.) ; *A.J.D.A.*, 1986, p. 455, note CHABANOL (D.) ; *D.*, 1987, p. 70, note NEGRIN (J.-P.), *D.A.*, 1987, n° 335.

¹⁸³⁹ ROUX (M.), concl. précitées, p. 208.

¹⁸⁴¹ *D.A.*, 1988, n° 540.

mis fin à ce rapprochement, et a considéré qu'en cas de recours gracieux le délai est interrompu. Ainsi, le recours gracieux précédant le déféré préfectoral produit-il les mêmes effets que tout recours gracieux : le délai est interrompu. La doctrine a exprimé cela en disant qu'il y a « prorogation » du délai, qui le « conserve », ou le « prolonge »¹⁸⁴².

Monsieur Jean-Marie Auby précisait : « Il y a réouverture du délai »¹⁸⁴³. Monsieur René Chapus définissait la prorogation du délai comme une : « interruption conservatrice du délai (...). Déclenché, le délai va se trouver interrompu. Après quoi, et l'effet de la cause d'interruption ayant pris fin, il courra de nouveau, c'est à dire pour la totalité de sa durée légale »¹⁸⁴⁴. Monsieur Francis-Paul Bénéoit exprimait les mêmes effets en des termes très explicites : « le délai déjà couru, et interrompu, est en réalité effacé, et (...) c'est un nouveau délai de deux mois qui réapparaît »¹⁸⁴⁵. En adoptant cette solution, le Conseil d'Etat a statué *extra legem* dans le souci de « permettre aux requérants une tentative de règlement administratif du litige »¹⁸⁴⁶, et, ce faisant, les juges ont fait montre de bon sens¹⁸⁴⁷.

Aujourd'hui donc, une demande adressée par l'autorité préfectorale à une autorité décentralisée de réexaminer une décision transmise s'analyse en un recours gracieux, préalable à un déféré, et a pour effet sur la recevabilité du déféré de produire ce que l'on appelle une « prorogation du délai ».

¹⁸⁴⁰ « Considérant que (...) il appartient au représentant de l'Etat de demander à l'autorité communale, dans le délai de deux mois de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission ; que, dans ce cas, le délai de deux mois imparti au commissaire de la République par l'article 3 précité de la loi du 2 mars 1982 pour déférer l'acte au tribunal administratif court soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit de la décision, explicite ou implicite, par laquelle l'autorité communale refuse de compléter la transmission initiale ; qu'en revanche, à défaut d'un recours gracieux dirigé contre l'acte ou d'une demande tendant à ce que l'autorité communale en complète la transmission, présentés par le commissaire de la République dans le délai de deux mois de la réception de l'acte, le délai imparti au commissaire de la République pour déférer cet acte court à compter de ladite transmission » (*Rec. Leb.*, pp. 6-13, concl. ROUX (M.) ; *R.F.D.A.*, 1988, n° 2, p. 282, concl. ROUX (M.) ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 160, chron. AZIBERT et DE BOISDEFRE, p. 142 ; *R.D.P.*, 1988, p. 853, note LLORENS (Fr.) ; *D.*, 1989, p. 66, note NEGRIN (J.-P.) ; *D.A.*, 1988, n° 92.

¹⁸⁴² AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité du contentieux administratif*, t. 1^{er}, 3^{ème} éd., L.G.D.J., 1984, n° 790 ; RIVERO (J.), *Droit administratif*, 13^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Précis »), 1990, n° 221 ; TRUCHET (D.), *Répertoire de droit administratif*, Dalloz, t. 2, V°, n° 268.

¹⁸⁴³ AUBY (J.-M.), « Les recours administratifs », *A.J.D.A.*, 1955, pp. 117 et ss., notamment p. 124.

¹⁸⁴⁴ CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 3^{ème} éd., Montchrestien, 1991, n° 551.

¹⁸⁴⁵ BENOIT (F.-P.), « Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déféré préfectoral », *op. cit.*, p. 77.

¹⁸⁴⁶ AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *op. cit.*, n° 790 et note n° 45.

¹⁸⁴⁷ BENOIT (Fr.-P.), « Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déféré préfectoral » *op. cit.*, p. 78.

Le recours gracieux, qui peut avoir pour auteur le préfet ou le sous-préfet concerné¹⁸⁴⁸, prend la forme d'une lettre adressée à l'organe exécutif de la collectivité locale dans laquelle doit être clairement mise en cause la légalité de l'acte et qui doit se conclure par une demande explicite de retrait ou de modification de l'acte. Le Conseil d'Etat a réaffirmé sans ambiguïté, le 6 décembre 1995, dans les arrêts *Préfet des Deux-Sèvres* et *Préfet du Morbihan*¹⁸⁴⁹, que ces exigences, communes à tous les recours gracieux, s'appliquent donc à ceux précédant l'éventuel déféré préfectoral.

Il convient de les détailler : Le destinataire de la lettre doit pouvoir comprendre sans ambiguïté que l'autorité préfectorale estime que l'acte considéré est entaché d'illégalité¹⁸⁵⁰. Pour autant, il n'est pas nécessaire que la lettre expose de manière précise les arguments de fait ou de droit susceptibles d'être invoqués au contentieux pour établir l'illégalité de l'acte¹⁸⁵¹ ni qu'elle demande explicitement le retrait ou la modification de l'acte¹⁸⁵².

Le commissaire du gouvernement Touvet proposait d'interpréter les recours gracieux contre les délibérations des collectivités locales comme des demandes d'inscription à l'ordre du jour d'une seconde délibération pour modifier ou retirer la précédente¹⁸⁵³.

Pour préserver le délai du déféré préfectoral, le préfet a le choix entre former un recours gracieux et adresser une demande de transmission complémentaire. L'effet de ces deux procédures est le même, que le délai soit « différé », par la demande de transmission, ou « interrompu », par le recours gracieux. Le préfet ne peut cependant pas cumuler les avantages des deux. Le délai ne sera affecté que par la mise en œuvre du premier de ces procédés¹⁸⁵⁴.

¹⁸⁴⁸ Cf., entre autres, Cons. d'Et., 16 mai 1984, *précité*, Cons. d'Et., 21 octobre 1988, *Commissaire de la République du département de l'Essonne c. Commune de Villejust*, req. n° 63580, D.A., 1988, n° 540...

¹⁸⁴⁹ *Rec. Leb.*, p. 425, concl. TOUVET (L.), *L.P.A.*, 14 février 1996, p. 17, note PACTEAU (B.) ; *R.F.D.A.*, 1996, p. 328, note DOUENCE (J.-Cl.).

¹⁸⁵⁰ Trib. adm., Versailles, 18 décembre 1990, *Préfet du Val-d'Oise c. Commune de Garges-lès-gonesse* ; Cons. d'Et., 24 janvier 1984, *Préfet de l'Hérault*, *précités* ; Trib. adm. Lille, 8 juillet 1997, *Préfet du Pas de Calais c. Commune de Lens et autres*, *R.F.D.A.*, 1998, n° 3, pp. 546-551, concl. CELERIER (Th.). Le commissaire du gouvernement dresse un tableau très complet des arrêts dans lesquels la haute juridiction a jugé dans ce sens, p. 547.

¹⁸⁵¹ Cf. notamment TRUCHET (D.), *Répertoire de droit administratif*, Dalloz, n° 22. Cependant M. Fr.-P. Benoît estime qu'« (o)n ne peut (...) que conseiller au préfet d'évoquer, au moins sommairement, ces moyens, en précisant que réserve est faite des tous autres moyens susceptibles d'être évoqués ultérieurement au contentieux », BENOIT (Fr.-P.), *ibid.*, n° 122.

¹⁸⁵² Cf. notamment PACTEAU (B.), *op. cit.*

¹⁸⁵³ TOUVET (L.), concl. *précitées*.

¹⁸⁵⁴ Trib. adm. Poitiers, 28 septembre 1988, *Préfet des Deux-Sèvres c. Commune de Mauzé-sur-le-Mignon*, *R.J.T.C.A.*, 1989, n° 159 ; Trib. adm. Dijon, 9 avril 1991, *Préfet du département de Saône-et-Loire*, *Rec. Leb.*, tables, p. 748.

Dans les faits, le régime du recours gracieux offre aux préfets une procédure moins risquée que ne l'est celle de la demande de transmission complémentaire puisque, comme montré plus haut, cette dernière verra sa validité soumise au contrôle du juge. Le préfet prend donc à l'utiliser le risque de se voir opposer la tardiveté de son déféré alors qu'il escomptait un report du délai du fait de sa demande de pièces complémentaires.

Le recours gracieux est une facilité de procédure dont le régime est très libéral. Le juge n'en contrôle pas la validité au fond, et dès lors que le recours respecte les quelques règles de forme minimales exposées ci-dessus, il a pour effet de reporter le délai du déféré. Ce report, ne dépendant alors que de la seule décision de l'autorité administrative, est, de fait, une procédure sans risque.

2 – La maîtrise de la saisine du juge administratif

Il se trouve que le texte qui allait devenir la loi du 2 mars 1982 n'a pas été jugé en tous points conforme à la Constitution par un Conseil constitutionnel qui a pourtant donné à l'expression de « *contrôle administratif* », dont on peut considérer qu'elle est particulièrement imprécise¹⁸⁵⁵, une acception très restrictive, la réduisant à sa plus simple expression¹⁸⁵⁶.

Le Conseil constitutionnel avait cependant, dans un très célèbre considérant de principe, réaffirmé l'importance du contrôle administratif, en termes explicites : « *Considérant qu'il résulte des dispositions (...) de l'article 72 de la Constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités locales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet (...), que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 alinéa 3 permette d'observer le respect des lois, et plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux* »¹⁸⁵⁷. Il a cependant semblé « *revenir sur sa position* », ou « *l'atténuer considérablement* »¹⁸⁵⁸, en considérant que les attributions de contrôle des actes des collectivités que la Constitution confie aux préfets pouvaient se limiter à la simple faculté pour ceux-ci de déférer au juge administratif ceux de ces actes qu'ils estiment contraires à la légalité¹⁸⁵⁹.

Au moment où nous étudions le déféré préfectoral, nous avons à l'esprit la réflexion de Monsieur Bernard Pacteau qui, en introduction au commentaire de trois arrêts, écrivait

¹⁸⁵⁵ Cf. notamment, BONNAUD-DELAMARE (R.), « Le préfet dans le cadre de la Constitution française de 1958 », *R.I.S.A.*, 1961, n° 1, pp. 5-15, p. 9.

¹⁸⁵⁶ Cf., notamment, ROSSELOT (J.) : « *Le Conseil constitutionnel, statuant pour la première fois sur les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs de contrôle des représentants de l'Etat sur les actes des collectivités locales, a donné une interprétation très lâche de ces pouvoirs* », (« La réforme de décentralisation », in *Rev. adm.*, n° 208, 1982, pp. 369-381, p. 370.

¹⁸⁵⁷ C.C. n°137 DC, considérant n° 4, *Rec.*, p. 38. Note BOULOUIS (J.), *A.J.D.A.*, 1982, p. 303, ETIEN (R.), *Rev. adm.*, 1982, p. 352, FAVOREU (L.), *R.D.P.*, 1982, p. 1258-1287.

¹⁸⁵⁸ FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *R.D.P.*, 1982, pp. 1258-1287, p. 1281.

en 1996 : « *Observons avec regret les incertitudes qui traversent toujours le régime du déferé du représentant de l'État contre les actes des collectivités territoriales, quinze ans après les lois de décentralisation qui l'ont substitué à l'ancienne tutelle* »¹⁸⁶⁰. Mais il nous semble cependant qu'il faut, à l'instar de MM. Jean-Claude Hélin et René Hostiou, rendre hommage à l'effort jurisprudentiel pour définir le « *statut du déferé* ». Le juge administratif a désormais fixé les grands principes directeurs en cette matière, et il continue à « *effectuer un travail qui mérite l'attention dans la mesure où il apporte des précisions utiles sur des aspects essentiels de cette procédure* »¹⁸⁶¹. Cette jurisprudence est venue compenser les lacunes criantes d'un dispositif législatif élaboré à notre sens en toute hâte¹⁸⁶².

Convaincu par Monsieur Jean-Claude Hélin, lorsqu'il affirme que : « *(m)algré sa dimension technique et le fait qu'il s'agit d'un simple mécanisme de contrôle, l'étude de l'évolution du droit et de la pratique du contrôle de légalité constitue un remarquable point d'entrée pour la compréhension de l'évolution des rapports entre l'(E)tat local et les élus, et éclaire un des aspects de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la décentralisation à la française* »¹⁸⁶³, nous pensons très important de consacrer à cette question des développements étoffés.

L'information de l'auteur de l'acte ouvre la période de négociation

Ce n'est qu'une proposition parlementaire qui, dans les débats précédant l'adoption de la loi du 22 juillet 1982, prévoira l'information de l'exécutif local « *en cas de recours des illégalités à l'encontre de l'acte concerné* »¹⁸⁶⁴. La rédaction de la loi sera à cet égard décevante, puisqu'elle semble lier l'obligation d'information à l'exercice effectif du déferé préfectoral : « *Lorsque le représentant de l'État (...) défère un acte au Tribunal administratif (...) il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné* »¹⁸⁶⁵.

¹⁸⁵⁹ FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *op. cit.*, p. 1268. Cf. aussi GRUBER (A.), *Décentralisation et institutions administratives*, 2^{ème} éd., A. Colin, 1996, 620 p., p. 31.

¹⁸⁶⁰ PACTEAU (B.), note sous Cons. d'Et., 6 décembre 1995, *Préfet des Deux-Sèvres c. Commune de Neuvy-Bouin ; Préfet des Deux-Sèvres c. Commune de Vernoux-en-Gatine ; Préfet du Morbihan ; L.P.A.*, 14 février 1996, n° 20, p. 17.

¹⁸⁶¹ HELIN (J.-Cl.) et HOSTIOU (R.), « Réactiver le rôle du juge administratif ? », in *La Décentralisation en France*, La Découverte, 1996, 432 p., pp. 329-343, p. 330.

¹⁸⁶² Notre sentiment est conforté par le jugement que M. Fr. LLORENS porte sur la loi du 2 mars 1982 : « *Ce texte n'est sans doute pas des mieux rédigés. Il a perdu beaucoup de sa cohérence à la suite de sa modification par la loi du 22 juillet 1982* », note sous Cons. d'Et., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, R.D.P., 1988, pp. 853-864.

¹⁸⁶³ HELIN (J.-Cl.), « Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux », in GILBERT (G.), DELCAMP (A.), sous la dir. de, *La décentralisation dix ans après*, L.G.D.J., 1993, 610 p., pp. 117-127.

¹⁸⁶⁴ Rapport RICHARD (A.), Ass. nat., n° 928, p. 11.

On est bien loin de l'aménagement exprès de la phase précontentieuse, qui aurait été propre à limiter le nombre de déférés¹⁸⁶⁶ et on ne peut s'interdire de regretter cette lacune, d'autant plus qu'il eut été très facile au législateur de rédiger des dispositions non équivoques à cet égard¹⁸⁶⁷.

C'est donc le ministre de l'Intérieur qui va, le premier, et très vite, prescrire aux préfets de tenter d'éviter la phase contentieuse. Dans sa circulaire du 22 juillet 1982¹⁸⁶⁸, il indique que la volonté du législateur est que l'acte soit réformé plutôt qu'annulé : « *Le caractère obligatoire de cette information au moment de la saisine du juge n'interdit pas, bien au contraire, d'informer les autorités locales, préalablement à cette saisine, dans le souci d'écartier non seulement les contentieux inutiles, mais également les saisines inutiles du juge administratif* ».

La circulaire de 26 mars 1986, qui accompagne les textes relatifs aux transferts de compétence en matière d'urbanisme, est beaucoup plus explicite : « *il convient (...) de rappeler qu'avant toute saisine du juge, et sauf si l'urgence ou les délais de recours s'y opposent, il y a lieu de communiquer à l'autorité locale toutes précisions utiles lui permettant de rendre légal l'acte en cause et de ne saisir le juge que si les mesures nécessaires ne sont pas prises* »¹⁸⁶⁹. Cette préoccupation gouvernementale sera régulièrement réaffirmée dans les rapports du gouvernement au Parlement, que les préfets ne peuvent lire que comme étant de véritables encouragements à ne pas déférer, à transformer l'obligation d'informer en suggestion de réformer¹⁸⁷⁰.

Cette doctrine gouvernementale d'« *épuisement de toutes les voies de la négociation avant tout déféré préfectoral* »¹⁸⁷¹ va être appuyée solidement par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine* rendu le 18 avril 1986¹⁸⁷². Cet

¹⁸⁶⁵ Article 3 de la loi « droits et libertés » précitée.

¹⁸⁶⁶ « *Ainsi sera-t-il possible, dans bien des cas, de faire l'économie d'une procédure contentieuse en obtenant, à l'amiable la rectification d'un acte juridiquement contestable* » (RICHARD (A.), *op. cit.*).

¹⁸⁶⁷ HELIN (J.-Cl.), « La régulation administrative du contrôle de légalité et le droit ». L'auteur propose la rédaction suivante : « *lorsque le représentant de l'Etat constate une illégalité, il en informe sans délai l'autorité communale pour lui permettre de procéder à la réformation de l'acte concerné. S'il n'est pas procédé à cette réformation dans les deux mois de cette demande, il défère l'acte contesté au tribunal administratif* », p. 768.

¹⁸⁶⁸ *J.O.L.D.*, 23 juillet 1982, p. 2354 (notamment le § 31).

¹⁸⁶⁹ Cette formulation, que l'on trouvait déjà dans la circulaire du 26 juin 1985 (*J.O.L.D.*, 6 août 1985) sera reprise dans plusieurs circulaires ultérieures.

¹⁸⁷⁰ On y lit notamment : « *avec la mise en œuvre de la réforme, le rôle traditionnel de conseil qui incombe au corps préfectoral a pris une dimension supplémentaire* » (2^{ème} rapport, D.G.C.L., 1984), « *la concertation systématique et le dialogue quotidien et argumenté ont permis d'éviter que de nombreux litiges ne débouchent sur une action contentieuse* » (3^{ème} rapport, D.G.C.L., 1985).

¹⁸⁷¹ HELIN (J.-Cl.), « Sur le contrôle de légalité des actes locaux », p. 769. L'auteur précise que c'est en matière d'urbanisme que cette exigence s'est le plus souvent exprimée.

arrêt, en reconnaissant tacitement l'existence de la négociation préalable au déféré ¹⁸⁷³, ne changera rien à une pratique déjà très ancrée dans les usages préfectoraux – nécessairement très respectueux de la volonté clairement exprimée du ministre de l'Intérieur – mais lui donnera une assise juridique plus solide et lui permettra de s'exercer dans des conditions de délai très souhaitables, en étendant de façon sensible le délai de déféré dès lors que le préfet a pris la précaution d'adresser à l'autorité locale une lettre d'observations. L'importance des lettres d'observations dans ce contrôle a fait dire à Anne Marceau qu'« *il est (...) permis d'affirmer que le contrôle que la Constitution a qualifié d'administratif l'est non seulement par la qualité de l'autorité chargée de le déclencher, mais toujours également, par le fait que la majorité des litiges sont réglés dès la phase administrative. Ainsi, l'intervention du seul représentant de l'État permet dans la plupart des cas, de résoudre les illégalités et d'éviter ainsi la saisine du juge administratif. En cela, le contrôle conserve son caractère administratif* » ¹⁸⁷⁴.

a – La liberté du préfet lorsqu'il constate l'illégalité d'un acte

L'article 3 de la loi du 2 mars 1982 est équivoque, qui dispose que le préfet « *défère* » les actes « *qu'il estime* » contraires à la légalité. L'interprétation de cette disposition a donné lieu à une hésitation jurisprudentielle, et à une querelle doctrinale entre les partisans d'une compétence préfectorale liée et les tenants de la simple faculté reconnue au préfet de déférer les actes.

1 – Pour les premiers, le préfet, dès qu'il lui apparaît qu'un acte est illégal, est tenu de déférer cet acte au tribunal administratif.

Certains tribunaux administratifs ont adopté ce raisonnement. Le tribunal administratif de Lyon, dans son arrêt rendu le 6 février 1984, *Commissaire de la République du département du Rhône c. Syndicat mixte des transports en commun de la région lyonnaise* ¹⁸⁷⁵ et le tribunal administratif de Nantes, dans son arrêt *Commissaire de la République de la Vendée* du 25 avril de la même année ¹⁸⁷⁶, ont ainsi fait obligation au préfet qui constatait une illégalité de déférer au tribunal administratif l'acte qu'elle affectait.

Dans le même sens, cette même juridiction jugeait, dans son arrêt *Centre de ressources audiovisuelles de Nantes* rendu le 3 janvier 1985, que les lois de

¹⁸⁷² G.P., 1986, p.14, note PRETOT (X.), D. S. 1987; 6^{ème} cahier, p. 70, note NEGRIN (J.-P.) ; R.F.D.A., 1987, n° 2, p. 206, concl. ROUX (M.).

¹⁸⁷³ On a dit de cet arrêt qu'il a donné à la lettre d'observations une véritable « consécration procédurale ». MARTIN (S.), *Contrôle de la légalité des actes des collectivités locales*, Berger-Levrault, 1990, p. 272.

¹⁸⁷⁴ MARCEAU (A.), « La mission constitutionnelle de contrôle administratif du délégué du gouvernement », in MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), *La constitutionnalisation des branches du droit*, Economica, P.U. Aix-Marseille, 1998, pp.117-129, p. 122.

¹⁸⁷⁵ A.J.D.A., 1984, p. 570, note CHABANOL (D.).

¹⁸⁷⁶ Rec. Leb., p. 458 : « lorsqu'il constate des éléments d'appréciation suffisants, le représentant de l'État n'a pas, à la différence d'un administré, la faculté de s'abstenir de déférer au Tribunal administratif une décision de principe qu'il estime illégale ».

décentralisation « *obligent le Commissaire de la République à déférer au Tribunal administratif les délibérations qui sont entachées d'illégalité* »¹⁸⁷⁷. A l'appui de cette solution, Monsieur Daniel Chabanol estimait que pèse sur le préfet, bon connaisseur de la loi, l'obligation de percevoir toute illégalité dans les actes qui lui sont transmis, et qu'il est « *tenu* » de déférer cet acte au tribunal administratif¹⁸⁷⁸. Le préfet agit ainsi en vertu de la mission d'assurer « *le respect des lois* » qui lui a été confiée par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution¹⁸⁷⁹. Il doit se comporter en « *commissaire de la loi* »¹⁸⁸⁰ et, à cet égard, son action doit présenter un caractère mécanique, sans lequel l'opportunité s'insinuerait nécessairement dans ce qui doit être un contrôle de pure légalité.

2 – La thèse inverse, exposée dès 1985 par Monsieur Michel Lévy, prenait appui sur une étude des travaux préparatoires de la loi du 2 mars 1982¹⁸⁸¹, desquels il a conclu, comme l'a fait plus tard Bernard Stirn¹⁸⁸², que « *défère* » serait synonyme de « *peut déférer* ». Se reportant à la lettre de la loi du 2 mars 1982, il soutient que si l'on considère que le préfet est obligé de déférer un acte, c'est l'acte qu'il « *estime* » illégal. Pour cela, il se livrera à une appréciation de la légalité de l'acte local soumis à son contrôle, et cette

¹⁸⁷⁷ Sans pour autant assortir cette obligation d'une sanction, le tribunal estimant que les lois de décentralisation « *n'ont ni pour objet et ne doivent pas avoir pour effet, en permettant à une personne (...) lésée par un tel acte de demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure qu'elles définissent, de restreindre le pouvoir d'appréciation que cette autorité est seule chargée d'exercer sur la légalité de l'acte en cause* ». Guy MELLERAY a critiqué cette solution en remarquant qu'elle comporte une « *contradiction profonde* » (Note sous Trib. adm. Nantes, 3 janvier 1985, *Centre de ressources audiovisuelles de Nantes, R.F.D.A.*, 1986, p. 392).

¹⁸⁷⁸ CHABANOL (D.), note sous Trib. adm. Lyon, *Commissaire de la République du Rhône c. Syndicat mixte des transports en commun de la région lyonnaise*, *A.J.D.A.* 1984, p. 570.

¹⁸⁷⁹ Tel qu'il était alors rédigé.

¹⁸⁸⁰ LACHAUME (J.-Fr.), « *Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées* », in *R.F.D.A.*, 4, 1985, pp. 529-540, p. 534. Les travaux préparatoires de la Constitution de 1946 (tout particulièrement ceux relatifs au projet d'avril) montrent que le constituant avait songé enfermer le préfet dans ce rôle comme en témoigne l'intervention du rapporteur général : « *Cet agent (le préfet) jouera le rôle de commissaire du pouvoir central qui lui était dévolu sous le régime de l'An III, c'est à dire qu'il sera préposé au respect de la loi et qu'aux côtés des élus départementaux, il jouera un rôle analogue à celui du ministère public aux côtés des tribunaux judiciaires, il requerra et surveillera l'application de la loi générale* » (*J.O. Déb. Ass. nat. const.*, 10 avril 1946, p. 1622, cité in BOURJOL (M.), « *Libre administration et décentralisation* », in *Vertus et limites de la décentralisation*, Actes du colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont-Ferrand, *Cahiers du droit public*, 645 p., pp. 37-59, p. 39).

¹⁸⁸¹ Qui, d'après J.-Cl. HELIN, « *ne laissent aucun doute sur la volonté de législateur de créer les conditions d'un dialogue préalable* », in « *Le préfet, les élus et le juge* », *ibid.*, p. 118.

¹⁸⁸² Le Commissaire du Gouvernement Stirn, dans ses conclusions sur l'arrêt *Brasseur* rendu par le Conseil d'Etat en formation de section le 25 janvier 1991, fait de ces travaux préparatoires la même lecture : « *(l)es deux formules -défère et peut déférer- énoncent (...) une règle identique. Les travaux préparatoires du Parlement confirment cette identité de sens* », in STIRN (B.), « *les incidences d'un refus de déféré préfectoral sur le contrôle de légalité des actes locaux* », *R.F.D.A.*, 4, 1991, pp. 587-593, p. 592.

appréciation est susceptible d'évoluer dans le temps.

Quant à Monsieur Gustave Peiser, il s'est livré à la même analyse sémantique du texte de 1982 : le « *préfet défère au juge les actes qu'il estime contraires à la légalité* » pour affirmer que le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation, le juge pouvant contrôler le caractère légal ou illégal d'un acte, mais certainement pas l'« *estimation* » faite par le préfet¹⁸⁸³.

Monsieur Michel Lévy voyait cet argument conforté par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution¹⁸⁸⁴, tel que l'a interprété le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982¹⁸⁸⁵, dans laquelle le Conseil évoque « *la faculté* » donnée au préfet de déférer un acte illégal. Monsieur Lévy a proposé d'analyser la décision du Conseil constitutionnel comme ayant consacré « *moins le principe de légalité en tant que tel que son respect confié aux soins du délégué du gouvernement pour garantir l'indivisibilité de la République et la sauvegarde des intérêts nationaux* »¹⁸⁸⁶. C'est donc bien le délégué du Gouvernement qui s'est vu confier la mission de contrôler de « *respect des lois* », inséparable de la « *charge des intérêts nationaux* », et il serait très contestable que le juge contrôlât l'usage que fait le préfet de ce pouvoir dont il est constitutionnellement investi.

Monsieur Lévy estimait donc que c'est, pour le préfet, une « *faculté* » de déférer un acte illégal, dont il est libre d'apprécier lui-même l'usage, en tant qu'il a non seulement la charge du « *respect des lois* », mais encore celle des « *intérêts nationaux* » et du « *contrôle administratif* »¹⁸⁸⁷. C'est cette lecture de la loi du 2 mars 1982 que le ministère de l'Intérieur semble avoir faite, puisque dans la circulaire que le ministre adressait le 22 juillet 1982 aux préfets¹⁸⁸⁸, il était précisé que la juridiction serait saisie « *le cas échéant* ». Cela pouvait être interprété comme reconnaissant au représentant de l'Etat une totale liberté de saisir ou non le tribunal administratif d'un recours contre une décision qu'il juge illégale.

Les tenants de la thèse inverse estiment qu'interprétée ainsi, la circulaire serait « *difficilement compatible avec les dispositions de la loi du 2 mars 1982* »¹⁸⁸⁹.

¹⁸⁸³ PEISER (G.), *ibid.*, p. 519.

¹⁸⁸⁴ Rédaction de 1958.

¹⁸⁸⁵ C.C. n° 82-137 DC du 25 février 1982, préc : « *en donnant au représentant de l'Etat la faculté de soumettre au contrôle juridictionnel tous les actes dont il s'agit, les articles 3, 46 et 69 de la loi n'ont pas restreint la portée de l'article 72 (al. 3) de la Constitution* ». Souligné par nous.

¹⁸⁸⁶ LEVY (M.), « Le désistement du déféré préfectoral », *A.J.D.A.*, 1985, pp. 136-140, p. 137.

¹⁸⁸⁷ *Ibid.*, p. 137.

¹⁸⁸⁸ Précitée.

¹⁸⁸⁹ LACHAUME (J-Fr.), *ibid.*, p. 535.

Répondant à une question de Monsieur Branton, sénateur, le ministre de l'Intérieur précisait la position du ministère concernant la possibilité pour le préfet de se désister, en affirmant qu' : « *en ce qui concerne le désistement il apparaît que, si le commissaire de la République est libre de se désister de son déferé à tout moment, il ne le fait d'une façon générale que lorsque l'illégalité dont l'acte était entaché a été supprimée, c'est-à-dire en particulier lorsque l'acte a été modifié ou rapporté, ou lorsque le commissaire a acquis la conviction que l'acte n'était pas en réalité entaché d'illégalité, contrairement à ce qu'une première analyse au vu des pièces transmises avait pu lui laisser penser...* » ¹⁸⁹⁰ .

Nous n'ignorons pas les décisions plus récentes du Conseil constitutionnel, dans lesquelles il est spécifié que le préfet « *est tenu d'assurer* » le contrôle dont le charge l'article 72 ¹⁸⁹¹ ou qu'il « *doit exercer* » les attributions dont il est investi ¹⁸⁹² . Monsieur Michel Verpeaux a vu dans ces décisions la volonté du Conseil de conforter l'effort entrepris pour améliorer le contrôle de légalité ¹⁸⁹³ .

Il nous semblerait cependant abusif d'en conclure que le préfet, constatant l'illégalité d'un acte local, serait tenu de le déferer au tribunal administratif. Pour Anne Marceau, le préfet est tenu d'exercer le contrôle à l'égard des actes des collectivités locales, ce qui, selon elle, revient à dire qu'il est tenu d'obtenir la disparition de l'illégalité. Le préfet ne serait donc dans l'obligation de déferer l'acte au juge que si la « phase administrative » du contrôle échouait ¹⁸⁹⁴ .

Nous faisons pour notre part de cette jurisprudence une lecture un peu différente. Nous en déduisons que le préfet est simplement tenu d'exercer le « *contrôle administratif* », lequel comporte nécessairement une part d'opportunité, d'autant plus que, rappelons-le, le préfet se voit confier, aux termes mêmes de l'article 72 de la Constitution ¹⁸⁹⁵ , la charge des « *intérêts nationaux* » ¹⁸⁹⁶ . Il est donc tenu de veiller à ce que ceux-ci

¹⁸⁹⁰ J.O. Déb. Sénat, 2 août 1984, p. 1213, cité par LEVY (M.), *ibid.*, p. 136.

¹⁸⁹¹ C.C. 21 janvier 1994, *Contentieux de l'urbanisme*, p. 40 ; R.F.D.A., 1995, 1, p. 7, note HOCREITIERE (P.), R.F.D.C., 1994, p. 364, note MELIN-SOUCRAMANIEN (F.).

¹⁸⁹² C.C. 9 avril 1996, *Autonomie de la Polynésie française*, Rec., p. 43, A.J.D.A., 1996, p. 371. Le Conseil constitutionnel a estimé qu' « *en subordonnant leur entrée en vigueur à leur transmission au représentant de l'Etat, ces dispositions assurent à ce dernier la possibilité de mettre en œuvre sans délai les attributions qu'il doit exercer en vertu de l'article 72 de la Constitution* ». Souligné par nous.

¹⁸⁹³ VERPEAUX (M.), « Libre administration et jurisprudence constitutionnelle », in Institut de la décentralisation, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, L'Harmattan, 1997, 343 p., pp.39-51, p. 46.

¹⁸⁹⁴ MARCEAU (A.), « La mission constitutionnelle de contrôle administratif du délégué du gouvernement », *op. cit.*, p. 128. L'auteur précise : « C'est seulement une faculté de mettre en œuvre le contrôle juridictionnel qui lui est offerte par la loi du 22 juillet 1982 dans le sens où certains problèmes de légalité pourront être résolus avant cette phase. C'est bien également une obligation d'exercer le contrôle par le fait même que le représentant de l'Etat est tenu d'apprécier la légalité de tous les actes qui lui sont transmis et doit les déferer au juge administratif si la phase de négociation avec la collectivité locale a échoué », p. 129.

¹⁸⁹⁵ Tel que rédigé en 1958.

soient respectés, ce qui interdit qu'il s'en tienne à une simple appréciation de légalité des actes des collectivités locales.

Monsieur Francis-Paul Bénait est d'accord avec Monsieur Lévy¹⁸⁹⁷ et estime que : « *La formule de l'article 3 - « qu'il estime illégal » - doit (...) s'interpréter en ce sens « dont il considère qu'il y a lieu de soulever l'illégalité ». Cette interprétation est confortée par l'emploi du verbe « défère », et non « doit déférer ». C'est bien là la « faculté de soumettre au contrôle juridictionnel » les actes des autorités locales dont fait état le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982 ».* Si cette thèse – quoiqu'ait pu en dire Monsieur Daniel Chabanol¹⁸⁹⁸ - semble donc être fondée en droit, son opportunité ne fait, à notre sens, aucun doute. Monsieur Francis-Paul Bénait affirme ainsi que la part d'appréciation laissée au préfet est l'élément de souplesse nécessaire pour que le système nouveau de contrôle administratif soit viable¹⁸⁹⁹.

La jurisprudence administrative a, été, elle aussi hésitante : en effet, cette « faculté » a été implicitement évoquée par le Commissaire du Gouvernement Delon dans ses conclusions sur l'arrêt *Commissaire de la République de l'Ariège* rendu le 5 octobre 1984¹⁹⁰⁰.

Certains auteurs ou praticiens ont donc pu considérer que le contrôle administratif ne présente pas le caractère mécanique qui devrait le caractériser, mais qu'il « *obéit à une logique de négociation* »¹⁹⁰¹, ce que certains perçoivent comme une anomalie et une atteinte portée à la volonté du législateur de 1982 de remplacement de l'antique tutelle par un contrôle de pure légalité.

Le Tribunal administratif de Nice, le 18 avril 1986, dans son arrêt *Barbero*, ayant considéré que le pouvoir d'appréciation reconnu au représentant de l'Etat par l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 ne saurait être exercé que sous le contrôle du juge administratif, s'est reconnu compétence pour statuer sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un refus de déférer l'acte d'une collectivité locale¹⁹⁰².

Dans son arrêt *Marcy*¹⁹⁰³, rendu le 18 novembre 1987, le Conseil d'Etat aurait jugé,

¹⁸⁹⁶ Cf. LUCHAIRE (Fr.), « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *R.D.P.*, 1982, pp. 1543-1566, p. 1557 ; BACCOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Préf. FAVOREU (L.), Economica-P.U. Aix-Marseille (coll. « Droit public positif »), 1993, 319 p., pp. 168-169 ; ROUX (A.), « Le contrôle de l'Etat : légalité, égalité, liberté », in LE POURHIET (A.-M.), *Droit constitutionnel local, «égalité et liberté locale dans la Constitution* », Economica, P.U. Aix-Marseille, 1999, pp. 73-90, p. 88.

¹⁸⁹⁷ BENOIT (Fr.-P.), « Le déféré préfectoral », *op. cit.*, p. 7.

¹⁸⁹⁸ Lorsqu'il affirmait qu'une telle lecture de la loi du 2 mars 1982 serait « *une lecture de concertation* », alors que lui en proposait une « *lecture juridique et contentieuse* ». CHABANOL (D.), note précitée.

¹⁸⁹⁹ BENOIT (Fr.-P.), *ibid.*, p. 7.

¹⁹⁰⁰ *Rec. Leb.*, p. 315, *R.F.D.A.*, 2, 1985, p. 241.

¹⁹⁰¹ L'expression est de J.-B. AUBY (« Les contrôles administratifs, juridiques et financiers », *ibid.*, p. 86).

mais de manière implicite ¹⁹⁰⁴, que le refus du préfet de déférer une délibération d'un conseil municipal était susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La Haute juridiction administrative a suivi les conclusions de son commissaire du Gouvernement, qui voyait trois raisons propres à justifier la recevabilité de ce recours : D'abord, il existe, d'après lui, un principe général, consacré en matière pénale mais transposable, selon lequel le refus de saisir une juridiction fait grief. Ensuite, le refus de déférer porte atteinte aux droits spécifiques créés au profit des particuliers par l'article 4 de la loi du 2 mars 1982. Enfin, l'irrecevabilité du recours, combinée avec la jurisprudence *Cassar*, déboucherait sur une « *impasse contentieuse* ».

Reconnaissant le caractère artificiel d'un tel contentieux ¹⁹⁰⁵, le commissaire du gouvernement estimait cependant qu'« *il aurait là somme toute une limite opportune à un arbitraire incompatible avec la mission que la Constitution elle-même confère au représentant de l'Etat* » ¹⁹⁰⁶. Mais la portée de cet arrêt a semblé à certains membres de la doctrine moins certaine qu'une lecture littérale pourrait le laisser accroire. Monsieur Jacques Moreau a ainsi pu juger qu'« *à la seule lecture de l'arrêt Marcy il était difficile de déterminer avec certitude la position du Conseil d'Etat* » ¹⁹⁰⁷. Monsieur Francis-Paul Benoît a fait observer que « *le refus étant justifié en l'espèce, on ne peut déduire de cet arrêt ce qu'est la position du Conseil d'Etat sur la question posée* » ¹⁹⁰⁸.

Le Conseil d'Etat, en rejetant au fond un recours pourtant irrecevable, s'est épargné le soin de statuer sur les délicates questions de recevabilité. Monsieur Bertrand Seiller a admis cette possibilité, mais fait cependant remarquer que l'on ne trouve pas dans l'arrêt la formule « *sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête* », d'usage lorsque le juge recourt à « *cette facilité contentieuse* » ¹⁹⁰⁹.

¹⁹⁰² *Rec. Leb.*, p. 312. Cet arrêt est cité par Bertrand SEILLER (« La contestation du refus d'exercer le déféré préfectoral », *R.D.P.*, 1992, pp. 1149-1174, p. 1158). On trouvera exposés sous la plume de cet auteur les arguments retenus par le tribunal administratif de Nice.

¹⁹⁰³ *Rec. Leb.*, p. 371 ; *R.F.D.A.*, 1988, pp. 919-922, concl. SCHRAMECK (O.).

¹⁹⁰⁴ En rejetant les conclusions dirigées contre le refus préfectoral de déférer, non pas comme irrecevables, mais par voie de conséquence du rejet des conclusions tendant à l'annulation de la délibération concernée.

¹⁹⁰⁵ Pour deux raisons : une éventuelle annulation ne pourrait avoir de conséquences qu'en ce qui concerne l'engagement de la responsabilité de l'Etat. Eu égard au pouvoir d'appréciation reconnu au commissaire de la République, le refus de déférer ne pourrait, en l'absence d'erreur de droit ou de fait entachant la motivation ou de détournement de pouvoir, n'être censuré que pour erreur manifeste. (SCHRAMECK (O.), *ibid*, p. 921).

¹⁹⁰⁶ SCHRAMECK (O.), *ibid*, p. 921.

¹⁹⁰⁷ MOREAU (J.), *J.C.P.*, 1991, II, 21654.

¹⁹⁰⁸ BENOIT (Fr.-P.), *Encyclopédie*, Collectivités locales, t. 4, p. 4542, n° 305.

¹⁹⁰⁹ SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 1162.

Quoiqu'il en soit, l'arrêt *Marcy* avait semblé ouvrir une « *voie périlleuse et sans issue* »¹⁹¹⁰ qui était devenue « *intenable* »¹⁹¹¹ et aurait créé au juge des difficultés telles qu'elles l'auraient mené « *à une impasse* »¹⁹¹². Convaincu de cela par son commissaire du gouvernement Stirn, le Conseil d'Etat, adoptant une logique finaliste, a suivi les conclusions de celui-ci pour juger le 25 janvier 1991, dans son arrêt *Brasseur*¹⁹¹³ que la décision préfectorale de déférer un acte est insusceptible de tout recours.

De la nature du déféré, assimilé par la jurisprudence¹⁹¹⁴ à un recours en excès de pouvoir, le Commissaire du gouvernement tirait un certain nombre d'observations:

La première tient au fait que « *d'une façon générale, la décision de saisir ou non le juge est une question d'opportunité* »¹⁹¹⁵. Monsieur Bernard Stirn a estimé que le principe d'opportunité des poursuites ne doit pas être entendu strictement et limité aux seules actions pénales, mais qu'il s'applique bien à l'ensemble des actions en justice. Pour lui, faire connaître à ce principe des exceptions, ce serait l'entamer largement « *au point sans doute de lui retirer son caractère de principe, que de l'écarter en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités locales* »¹⁹¹⁶.

La seconde observation est qu'il serait singulier de créer un contrôle de l'excès de pouvoir que constituerait une décision de ne pas exercer un recours en excès de pouvoir. Monsieur Bernard Stirn a précisé que la formule « *défère* » n'implique pas d'obligation, que « *(s)elon les lois, (...), il est dit que le représentant de l'Etat « défère » ou qu'il « peut déférer » sans que la loi entende instituer une règle différente dans un cas ou dans l'autre* »¹⁹¹⁷.

Le considérant de principe de l'arrêt mérite d'être ici cité : le Conseil d'Etat y affirme

¹⁹¹⁰ DOUENCE (J.-Cl.), « Refus de déféré préfectoral et contrôle des actes locaux », note sous Cons. d'Et., Sect., 25 janvier 1991, *M. Brasseur*, in *R.F.D.A.*, 1991, 4, pp. 594-601, p. 596.

¹⁹¹¹ PEISER (G.), « Le développement de l'application du principe de légalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Mélanges Chapus*, pp. 517-529, p. 519.

¹⁹¹² STIRN (B.), « Les incidences d'un refus de déféré préfectoral sur le contrôle de légalité des actes locaux », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, in *R.F.D.A.*, 4, 1991, pp. 587-593, p. 590.

¹⁹¹³ Cons. d'Et., 25 janvier 1991, *M. Brasseur*, *Rec. Leb.*, p. 23, concl. STIRN (B.); *J.C.P.*, 1991, II, p. 21654, note MOREAU (J.); *A.J.D.A.*, 1991, p. 395, chron. SCHWARTZ (R.) et MAUGÛE (C.), p. 351.

¹⁹¹⁴ Cons. d'Et., 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c. Pistol*; *Rec. Leb.*, p. 80; *R.F.D.A.*, 1987, 2, p. 212, concl. STIRN (B.), note DOUENCE (J.-Cl.), 5, p. 777; *A.J.D.A.*, 1987, p. 418, note PRETOT (X.). Sur cette question, cf. BENOIT (Fr.-P.), « Le déféré préfectoral », *op. cit.*, pp. 3 et ss.

¹⁹¹⁵ STIRN (B.), *op. cit.*, p. 591.

¹⁹¹⁶ *Op. cit.*, p. 592.

¹⁹¹⁷ *Op. cit.*, p. 591.

que la saisine du préfet par la personne lésée « *n'ayant pas pour effet de priver cette personne de la faculté d'exercer un recours direct contre cet acte, le refus du préfet de déférer celui-ci au Tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'en revanche, la demande ainsi présentée au préfet, si elle a été formée dans le délai du recours contentieux ouvert contre l'acte de la collectivité locale, a pour effet de proroger ce délai jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur la demande* ». A la lecture de cette motivation, nous partageons la surprise de Monsieur B. Seiller, qui a estimé que « *l'existence d'un recours pour excès de pouvoir au profit des particuliers est indépendante de la qualification juridique donnée au refus de déférer. Si celui-ci est considéré comme une décision insusceptible de recours, cela signifie plutôt que la demande de déféré ne confère aucun droit à la personne lésée, en raison de la totale liberté d'appréciation reconnue au préfet. Ce dernier n'étant pas tenu de déférer, même les actes grossièrement illégaux, les administrés n'ont aucun droit à l'exercice du déféré à faire valoir pour exercer un recours contre le refus* »¹⁹¹⁸ .

Monsieur Jean-Claude Douence a considéré que dans cet arrêt le juge « *renonce à l'ambition peut-être démesurée de « juridiciser » les relations entre l'Etat et les collectivités locales* » et qu'ainsi, il « *restaure la « nature de l'institution préfectorale », c'est à dire le subtil complexe de relations que le système français d'administration territoriale a traditionnellement tissé entre l'Etat et les élus locaux* »¹⁹¹⁹ . Monsieur Bernard Seiller, analysant la portée de l'arrêt *Brasseur* est encore plus net encore lorsqu'il écrit que « *par sa décision, le juge a reconnu, en fait et en droit, une totale liberté au préfet* »¹⁹²⁰ .

De fait, dans ses conclusions, Monsieur Stirn avait fait explicitement référence à la nature de l'autorité préfectorale, estimant que l'autorité des préfets s'exerce par un « *dialogue confiant avec les élus locaux plus que par des voies de droit contraignantes* »¹⁹²¹ .

Nous sommes convaincu par Monsieur Jean-Claude Douence lorsqu'il considère qu'en rendant cet arrêt *Brasseur*, le juge administratif « *émousse et détourne la volonté de rupture manifestée par le législateur* »¹⁹²² , mais il faut bien considérer que la volonté affichée par le gouvernement et par la majorité qui le soutenait à l'Assemblée nationale diffère sensiblement de la volonté réelle du Législateur telle qu'elle apparaît explicitement dans les travaux préparatoires. Il nous faut, qui plus est, considérer avec Monsieur Jean-Claude Hélin, que cette évolution n'est « *ni anormale, ni a-juridique* », que « *la loi ne l'exclut pas* » et que « *le ministère de l'Intérieur l'a de plus en plus vivement*

¹⁹¹⁸ SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 1167.

¹⁹¹⁹ DOUENCE (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 596.

¹⁹²⁰ SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 1167.

¹⁹²¹ STIRN (B.), *op. cit.*, p. 591.

¹⁹²² *Op. cit.*, p. 598.

»¹⁹²³. Elle nous semble même très louable, mais nous aurons l'occasion de le redire.

Le point de vue « légaliste » a encore été ébranlé par la suppression, de l'avant-projet de la loi d'orientation relative à l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat, de la mention selon laquelle au nombre des missions de cette administration territoriale de la République figurerait le soin de « *veiller au respect de la règle de droit* »¹⁹²⁴.

Nous n'ignorons pas les arguments de Madame Cliquennois qui, après avoir admis¹⁹²⁵ que laisser au préfet l'appréciation de l'opportunité de déférer est généralement une bonne chose, a regretté qu'il n'en aille pas autrement « *lorsque des principes juridiques d'ordre public sont en jeu* » et a formé le vœu que « *le pouvoir discrétionnaire retrouve des îlots de compétence liée dans certains cas* »¹⁹²⁶. Cette proposition nous semble très pertinente et conforme à ce que l'on peut espérer dans l'Etat de droit, mais d'une application malaisée.

Monsieur Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, allait cependant adresser aux préfets une circulaire dans laquelle ils ont pu lire : « *Il est de votre devoir de déférer un acte dès qu'il existe un doute assez sérieux sur sa légalité* ». Les préfets n'ont pas répondu à cette injonction. Il faut dire qu'en vérifier le respect ne semble pas possible.

Dans un arrêt en date du 28 février 1997, *Commune du Port*¹⁹²⁷, le Conseil d'Etat a confirmé sa jurisprudence antérieure en mentionnant explicitement « *la faculté* » qu'a le préfet de déférer aux tribunaux les actes des collectivités territoriales.

Il faut remarquer ici que la Haute juridiction administrative a fondé cet arrêt directement sur l'article 72 de la Constitution, présenté comme fondement constitutionnel direct de la compétence préfectorale. Le juge administratif a d'une part montré qu'il n'interprétait pas les récentes décisions du Conseil constitutionnel comme faisant obligation au préfet de déférer un acte qu'il estimerait illégal, mais lui imposant simplement d'exercer le contrôle administratif, et d'autre part clairement manifesté son désir d'élargir le champ d'application du déféré préfectoral en reconnaissant à l'autorité qui le met en œuvre une faculté générale d'agir à l'encontre de tous les actes des collectivités locales, quel qu'en soit l'objet, faculté qui dépasse largement les termes stricts des lois des 2 mars et 22 juillet 1982.

Monsieur Jean-Claude Douence a ainsi pu soutenir que la référence à la Constitution conduit à la généralisation et à l'uniformisation du contrôle de légalité exercé par le préfet,

¹⁹²³ HELIN (J.-Cl.), « Le préfet, les élus et le juge... », *op. cit.*, p. 119. Nous avons évoqué *supra* cet encouragement ministériel.

¹⁹²⁴ Cf. AUBRY (Fr.-X.), *La décentralisation contre l'Etat*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹²⁵ Cf. *supra*.

¹⁹²⁶ CLIQUENNOIS (M.), *ibid.*, p. 205. L'auteur nuance cependant son propos en ces termes : « *La compétence liée du préfet s'analyserait (...) comme une obligation d'agir et retrouverait une appréciation discrétionnaire quant au mode d'intervention* ».

¹⁹²⁷ Précité.

c'est-à-dire à l'alignement des recours préfectoraux (recours pour excès de pouvoir compris), sur les règles spécifiques du déferé¹⁹²⁸.

Le contrôle par l'Etat des délibérations des exécutifs locaux et des assemblées locales est allé en se relâchant tout au long du XIX^{ème} siècle¹⁹²⁹. Dans le même temps, l'autorité de contrôle, dans un premier temps, essentiellement l'administration centrale¹⁹³⁰, a évolué au profit du préfet avec les décrets dits de décentralisation¹⁹³¹ du Second Empire¹⁹³².

Ainsi Berthélemy écrit-il « Primitivement, le contrôle des communes et des établissements publics était exercé presque exclusivement par le pouvoir central, exceptionnellement par le préfet ; c'est dans le domaine de la tutelle administrative surtout que les décrets de 1852 et de 1861 ont accru les pouvoirs des préfet »¹⁹³³.

Pour Paul Leroy-Beaulieu, « Le législateur (...) a fait une très large part dans la gestion des intérêts des personnes morales situées dans le ressort de son département. Les décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et 13 avril 1861, ont encore étendu sur ce point la compétence préfectorale, en accordant au préfet le droit de se prononcer en dernier ressort sur une multitude d'affaires dont la décision appartenait auparavant au gouvernement »¹⁹³⁴.

Il n'y a donc pas eu suppression de la tutelle en 1982¹⁹³⁵, car si l'on retient l'acception convenable du terme, il est impropre à nommer le contrôle exercé par l'administration déconcentrée sur les autorités décentralisées, et si l'on préfère en retenir une acception plus large, alors, la tutelle ainsi définie demeure bien vivante après l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 abusivement intitulée « *loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* ».

Si la tutelle n'a pas été supprimée en 1982, il n'en demeure pas moins que le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales a été modifié par ladite loi, même si voir dans cette modification une révolution nous semble relever de l'erreur de jugement. Le

¹⁹²⁸ DOUENCE (J.-Cl.), note précitée, p. 84.

¹⁹²⁹ HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 1927, pp. 64 et 65.

¹⁹³⁰ Cf. la présentation détaillée de ces autorités de contrôles in CORMENIN, *Droit administratif*, 1840, pp. 368 et ss.

¹⁹³¹ Appellation impropre, cf. *supra*.

¹⁹³² Décret du Président Louis-Napoléon des 25-30 mars 1852 *sur la décentralisation administrative*, *D*, 1852, IV, p. 90. Décret de l'Empereur modifiant le décret du 25 mars 1852, *D*, 1861, IV, p. 49.

¹⁹³³ BERTHELEMY (Th.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, 1933, 1187 p., p.165.

¹⁹³⁴ LEROY-BEAULIEU (P.), *op. cit.*, p. 31; voir aussi VIVIEN de GOUBERT (A.-Fr.-A.), *Etudes administratives*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁹³⁵ Pas plus qu'en 1946, alors que certains observateurs avaient interprété la Constitution du 27 octobre 1946 comme mettant fin à la tutelle, pour la remplacer par un « contrôle administratif ». Cf., par exemple, AMET (J.), *ibid.*, p. 171.

temps écoulé depuis les lois de décentralisation a permis aux observateurs d'analyser avec le recul nécessaire la portée de ce que nous préférons appeler une évolution. Il nous faut ici rappeler les grandes lignes de ces analyses doctrinales, avant que d'en tirer des conclusions relatives au préfet lui-même.

Pour certains, le principe de libre administration aurait enfin trouvé avec cette loi une pleine application dans notre droit positif. La suppression de la présomption d'illégalité pesant sur un certain nombre d'actes de gestion municipale ou départementale libère les communes et départements de la tutelle de l'Etat. Les auteurs qui défendent cette analyse conviennent cependant du caractère principalement symbolique de cette réforme, eu égard au très petit nombre d'actes qui étaient alors encore soumis à ce contrôle qu'ils appellent de tutelle. Le Préfet Paul Bernard, qui, pour sa part, accepte de considérer qu'il y a eu remplacement de la tutelle par le contrôle administratif, admet cependant que cela « *ne constitue pas un changement de nature dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales, mais seulement une nuance dans le degré d'intervention* »¹⁹³⁶.

Peut-on tout d'abord estimer que l'on a substitué un contrôle *a posteriori* à un contrôle *a priori* ? L'accord se fait entre certains membres éminents de la doctrine pour estimer que non, que le nouveau contrôle est un « *contrôle concomitant en raison de sa proximité temporelle avec la décision concernée, et la capacité qui est la sienne d'en infléchir le contenu* »¹⁹³⁷.

Le Conseil d'Etat a consacré dans son arrêt *Commune du Port*, rendu le 28 février 1997¹⁹³⁸, ce que son commissaire du gouvernement, Monsieur Jacques-Henri Stahl, a appelé le « *déféré provoqué* »¹⁹³⁹, qui est le déféré d'une décision dont le préfet a lui-même provoqué la naissance. Dans cette affaire, le préfet de la Réunion n'avait pas attaqué une décision prise spontanément par une autorité locale, mais il a saisi le maire du Port d'une demande précise, et déféré le refus implicite qui a été opposé à sa demande. La requête contestait de ce fait la recevabilité de ce déféré, mais le Commissaire du Gouvernement a proposé au Conseil d'Etat de considérer le déféré recevable au motif que la Haute juridiction reconnaît « *au préfet, auquel la Constitution confère la charge de veiller au respect des lois, le pouvoir de déférer à la juridiction administrative tous les actes des autorités locales, dès lors du moins qu'ils ne relèvent*

¹⁹³⁶ BERNARD (P.), « Un regard sur l'Etat républicain, décentralisé et déconcentré, pour le meilleur service des citoyens », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp. 15-21, p. 17. M. G. Marcou estime, lui aussi, que « *(m)algré sa nouveauté, cette législation ne rompt cependant pas totalement avec les tendances antérieures, et sur certains points importants, elle parachève même des évolutions amorcées parfois depuis de nombreuses années. La tutelle financière sur les communes avait été allégée à diverses reprises, notamment en 1959 et 1970* », MARCOU (G.), « La décentralisation en France : les réformes de 1981-1982 », in LE GUELLEC (A.), sous la dir. de, *Le Département*, P.U. Rennes, 1989, 312 p., pp. 209-226, p. 209.

¹⁹³⁷ HELIN (J.-Cl.), « Le préfet, les élus et le juge », *op. cit.*, p. 119. M. J.-B. Auby fait sienne cette analyse. Cf. AUBY (J.-B.), « Les contrôles administratifs, juridiques et financiers », *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 79-89, p. 85.

¹⁹³⁸ Précité.

¹⁹³⁹ STAHL (J.-H.), concl. précitées, p. 1191.

pas du droit privé »¹⁹⁴⁰. Dès lors, le commissaire du Gouvernement ne voit pas ce qui ferait obstacle à ce qu'il en aille ainsi en l'espèce. Il estimait que la demande du préfet, « précise et dépourvue d'ambiguïté », appelait une réponse valant décision. Le Commissaire du gouvernement précise : « investi par la Constitution et par la loi de la mission de veiller à la légalité des actes des collectivités locales, le préfet nous paraît avoir toujours intérêt à demander à une collectivité de se conformer à la règle de droit et à déférer, si nécessaire, le refus opposé à la demande »¹⁹⁴¹. Le Conseil d'Etat a suivi son commissaire du gouvernement, en considérant qu'« en prévoyant à l'article 3 de la loi susvisée du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 que le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article 2-II de ladite loi qu'il estime contraires à la légalité, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu du 3^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution de la « charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales »¹⁹⁴² et a jugé le déféré recevable.

Les conséquences de cet arrêt semblent « pratiquement sans limites »¹⁹⁴³. A tout moment, le préfet peut demander à une collectivité locale de respecter une règle de droit qu'elle aurait méconnue. Cette solution présente un très grand intérêt car permettant au préfet de s'affranchir des délais qui enserrant le contrôle de légalité.

Force est de constater que l'évolution jurisprudentielle relative au déféré préfectoral vient contredire les analyses faites dans un premier temps des dispositions de la loi du 2 mars 1982. Le préfet n'est pas condamné à exercer une fonction ingrate de « boîte aux lettres » des tribunaux administratifs. Il n'est pas écarté du contrôle de légalité.

On peut conclure cette analyse en considérant même que l'on n'a pas assisté à la marginalisation annoncée du préfet, mais à celle de celui qui en était présenté comme le bénéficiaire, le juge administratif.

Monsieur Jean-François Lachaume, dès 1985, avait perçu cette tendance à la marginalisation du juge administratif, lorsque, après avoir constaté que l'on assistait à une large « déjuridictionnalisation » du contrôle de légalité, il se demandait si le véritable organe de légalité n'est pas le représentant de l'Etat¹⁹⁴⁴. Monsieur Jean-Claude Hélin a,

¹⁹⁴⁰ STAHL (J.-H.), *ibid.*, p. 1192.

¹⁹⁴¹ *ibid.* Le commissaire du gouvernement prévient les critiques : « si l'on nous objectait qu'il résulterait de ces mécanismes une plus grande fragilité des actes des collectivités locales, nous ferions valoir qu'il ne s'agit là que de l'application aux autorités territoriales des principes généraux qui gouvernent l'ensemble des actes administratifs, principes qui mettent peut-être aujourd'hui, depuis votre décision *Compagnie Alitalia*, davantage l'accent sur l'exigence de légalité que sur celle de sécurité juridique », *ibid.*, p. 1193.

¹⁹⁴² *R.F.D.A.*, 1997, n° 6, p. 1197.

¹⁹⁴³ SOUBELET (P.), « Carence du contrôle de légalité et responsabilité de l'Etat », *Adm.*, 1999, n° 182, pp. 198-199 ; p. 199. Notre auteur, sous-préfet, estime que cet arrêt « sera un sérieux ballon d'oxygène », p. 199.

¹⁹⁴⁴ LACHAUME (J.-Fr.), *ibid.*, p. 535.

lui aussi, constaté un « *déplacement quasi-irréversible du contrôle de légalité vers son amont, le contrôle administratif du préfet et de ses services, et non vers son aval, le contrôle du juge administratif* »¹⁹⁴⁵.

Alors que l'on pouvait craindre, avec Monsieur André Givaudan, le recours au juge administratif, en ce qu'il « *fait sortir le règlement du problème de la relation bilatérale Etat/collectivité locale qui localement est toujours une relation qui dépasse toujours l'objet juridique d'un conflit et porte en elle bien d'autres éléments* », et parce qu'il « *enlève au représentant suprême de l'Etat dans le département le rôle d'arbitre digne et serein au dessus des pratiques parfois bornées des services administratifs* »¹⁹⁴⁶, il nous faut considérer aujourd'hui que l'œuvre du juge administratif lui-même a évité que l'on tombe dans ce travers.

b – Le désistement du déféré préfectoral

Le désistement préfectoral ne pose pas de problème lorsqu'il intervient après que l'acte litigieux a été retiré par son auteur ou mis en conformité avec la légalité. Le déféré étant privé de toute raison d'être, il serait absurde que la juridiction administrative ait à connaître de la conformité de l'acte à la loi.

Plus contestée a été la possibilité pour le préfet de se désister alors même que la décision qu'il jugeait illégale n'a ni été retirée, ni modifiée. Le désistement apparaît alors commandé par des considérations d'opportunité, que le législateur décentralisateur avait dit vouloir bannir. Le tribunal administratif de Lyon, dans son arrêt *Commissaire de la République de l'Ardèche c. Commune de Fons*,¹⁹⁴⁷ a jugé, le 10 juillet 1984, un tel désistement illégal : le préfet « *est tenu d'exercer à l'encontre des actes illégaux desdites autorités les pouvoirs qu'il tient de la loi du 2 mars 1982, et notamment d'utiliser la procédure (...) de saisine du tribunal administratif. (...) (P)ar suite, il ne peut légalement se désister pour un motif d'opportunité d'un déféré régulièrement présenté devant la juridiction administrative tendant à l'annulation d'un acte illégal* ». Le désistement du préfet n'est encore possible qu'au cas où l'acte déféré a été retiré, ou, du moins, s'il a été mis fin à l'illégalité dont il était entaché¹⁹⁴⁸. Cette décision, « *juridique et contentieuse* »¹⁹⁴⁹, a pu être jugée « *satisfaisante sur le plan des principes* » par certains, notamment par Monsieur Jean-François Lachaume, qui estimait que l'on ne peut reconnaître au commissaire de la République la possibilité de se désister, alors de le représentant de l'Etat « *agit, en définitive, comme un véritable commissaire de la loi* »¹⁹⁵⁰.

¹⁹⁴⁵ HELIN (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 118.

¹⁹⁴⁶ GIVAUDAN (A.), « Le juridique et le politique », *Rev. adm.*, 1983, pp. 442-445.

¹⁹⁴⁷ *A.J.D.A.*, 1984, p. 571, note CHABANOL (D.).

¹⁹⁴⁸ Cf. aussi Trib. adm. Poitiers, 30 avril 1985, *Préfet, commissaire de la République des Deux-Sèvres c. Commune de Rom*, *R.F.D.A.*, 1986, 4, p. 618, note LACHAUME (J.-Fr.).

¹⁹⁴⁹ CHABANOL (D.); note précitée.

Cette solution était liée très étroitement à la conception selon laquelle le préfet ne devait pas être libre d'apprécier l'opportunité de déférer un acte au tribunal administratif, mais aurait obligation légale de déférer l'acte dès lors qu'il est illégal. Elle traduit la conception que le juge administratif se fait de son rôle dans le contrôle des actes des collectivités locales : si le préfet ne peut se désister, c'est qu'ainsi il « *arracherait l'acte illégal à ses juges naturels* ». Le préfet se voit ainsi relégué à un rôle procédural, alors qu'incombe au juge administratif le rôle de juger. Le juge administratif se reconnaît à lui seul compétence pour procéder au « *contrôle administratif* » des actes des collectivités locales. Il méconnaît ainsi la mission qu'assigne au préfet la Constitution elle-même, et empiète sur celle-ci. Le « *contrôle administratif* » est de la seule responsabilité du préfet, et cette responsabilité est administrative et politique, et pas seulement juridictionnelle, ce qui suppose une part d'opportunité dans l'action préfectorale.

Cette posture jurisprudentielle n'était pas retenue par l'ensemble des tribunaux administratifs, celui de Basse terre ayant jugé en 1983¹⁹⁵¹ que le préfet peut se désister pour des motifs autres que de légalité. C'est ainsi que l'entendait le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation lorsque, répondant à la question d'un sénateur, il précisait : « *en ce qui concerne le désistement, il apparaît que, si le commissaire de la République est libre de se désister de son déféré à tout moment, il ne le fait d'une façon générale que lorsque l'illégalité dont l'acte est entaché a été supprimée, c'est à dire en particulier lorsque l'acte a été modifié ou rapporté ou lorsque le commissaire a acquis la conviction que l'acte n'était pas en réalité entaché d'illégalité contrairement à ce qu'une première analyse ou une des pièces transmises avait pu lui laisser penser...* »¹⁹⁵². Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commissaire de la République de l'Ariège* rendu par le Conseil d'Etat le 5 octobre 1984, le commissaire du gouvernement Delon a, sans objection de principe, évoqué la possibilité d'un désistement dans le cadre d'un déféré¹⁹⁵³.

Cette jurisprudence a été dès 1985 vivement critiquée¹⁹⁵⁴ avant que d'être contredite par la Haute juridiction administrative dans son arrêt *Préfet des Bouches-du-Rhône c. Commune de Belcodène*, rendu le 16 juin 1989¹⁹⁵⁵ qui admet le désistement dans le cas de la demande de sursis jointe à un déféré.

Enfin, en nous plaçant sur un plan moins juridique, nous partageons la surprise de Monsieur Lévy, qui, lorsqu'il évoque cette controverse, remarque qu' « *il serait quand*

¹⁹⁵⁰ LACHAUME (J.-F.), « Remarques sur le contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des autorités locales décentralisées », in *R.F.D.A.*, 1985, n°4 ; pp. 529-540, p.534.

¹⁹⁵¹ Trib. adm. Basse-Terre, 25 juillet 1983, *Commissaire de la République c. Département de la Guadeloupe, entreprise Judith*.

¹⁹⁵² *J.O. Déb. Sénat*, 2 août 1984, p. 1213.

¹⁹⁵³ Concl. DELON sur Cons. d'Et., 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège*, *Rec. Leb.*, p. 315 *R.F.D.A.*, 1985, 2, p. 241.

¹⁹⁵⁴ LEVY (M.), « Le désistement du déféré préfectoral », in *A.J.D.A.*, 1985, pp. 136-140.

¹⁹⁵⁵ *Rec. Leb.*, Tables, p. 512 ; *R.F.D.A.*, 6, 1989, p. 941, note F. M.

*même paradoxal qu'une loi qui a entendu au principal supprimer la tutelle sur les collectivités territoriales aboutisse à pousser l'exercice du contrôle de légalité à un point tel qu'un acte pourrait être annulé par un juge qui ne serait pas ou plus saisi d'aucune demande de quiconque »*¹⁹⁵⁶.

La question des effets du désistement sur les délais de recours contre les actes des collectivités locales a été discutée à la suite de l'arrêt *Brasseur*.

Le tribunal administratif de Versailles, le 6 juin 1996¹⁹⁵⁷ a trouvé logique de permettre au moins à l'administré d'exercer le recours direct sans lui opposer de forclusion, au motif que le préfet était revenu, par un désistement postérieur, sur sa demande initiale de saisir le tribunal administratif de l'illégalité de l'acte. Il a ainsi prolongé le délai de recours contentieux à compter de la connaissance du désistement préfectoral.

La Cour administrative d'appel de Paris a, le 10 mars 1998¹⁹⁵⁸ annulé ce jugement du tribunal administratif de Versailles en considérant que la circonstance que le préfet avait déféré l'acte litigieux ne faisait pas obstacle à ce qu'un tiers, s'il s'y croyait fondé, le défère lui aussi. Faute de l'avoir fait, sa demande devant les premiers juges était tardive, quels que soient les moyens invoqués pour justifier le retard. Cette solution apparaît contestable à plusieurs égards : elle semble priver d'effets la jurisprudence *Brasseur*, qui répondait à une double préoccupation : encourager le recours au préfet tout en préservant le droit pour l'intéressé d'accéder au juge. Cela semblait très satisfaisant, puisque, comme le montre l'annotateur du jugement de la Cour d'appel, le recours par un tiers, au préfet présente plusieurs avantages pratiques : il attire l'attention de l'autorité préfectorale sur une illégalité potentielle, il favorise le dialogue avec les élus locaux, mais aussi avec le demandeur, les premiers pouvant retirer, modifier ou justifier la décision contestée, le second pouvant se laisser convaincre de la légalité de l'acte qu'il envisageait d'attaquer. Enfin, il limite, par là-même, le recours au juge et, partant, la pression contentieuse.

La décision de la Cour administrative aboutit à la situation contraire, en incitant le demandeur, pour ne pas encourir le risque de forclusion, à saisir systématiquement le juge. Ainsi, la solution retenue par cette juridiction prive-t-elle de toute utilité l'article 4 de la loi du 2 mars 1982, qui permettait l'économie de procédures contentieuses. Quant à ses conséquences pratiques, elles sont tout autant inadmissibles :

- L'image de l'autorité préfectorale s'en trouve encore altérée puisque d'une part transparaît l'idée qu' « *il n'est pas raisonnable d'accorder le moindre crédit aux engagements du représentant de l'Etat* »¹⁹⁵⁹ et d'autre part la saisine du préfet apparaît

¹⁹⁵⁶ LEVY (M.), *ibid.*, p. 139.

¹⁹⁵⁷ Trib. adm. de Versailles, 6 juin 1996, *Sté Aubettes c. Président du conseil général de Seine-et-Marne*, A.J.D.A., 1996, pp. 1042-1044, obs. LEMOYNE DE FORGES (P.). Nous partageons le sentiment de l'annotateur lorsqu'il écrit que « *le tribunal administratif de Versailles, en décidant que le désistement du préfet de son déféré contre l'acte d'une collectivité locale a pour effet de rouvrir le délai de recours contentieux, a surtout eu le souci de protéger au mieux les intérêts des administrés pour un meilleur contrôle de la légalité* », p. 1044.

¹⁹⁵⁸ C.A.A. Paris, 10 mars 1998, *Département de Seine-et-Marne, S.A. Decaux*, A.J.D.A., 1998, pp. 1024-1028, note V. H. ; D., 1998, p. 629, note SEILLER (B.).

non seulement inutile, mais dangereuse. Enfin, on peut douter de la réalité et de l'étendue de sa mission d'assurer le respect des lois.

- la juridiction administrative va être saisie non pas d'un déféré préfectoral, mais de très nombreuses requêtes, parfois redondantes, formées contre une même décision¹⁹⁶⁰. Cette perspective ne peut, dans la situation qui est aujourd'hui faite aux tribunaux administratifs, qu'être regrettée.

On a trouvé exprimé en doctrine le souhait que le désistement du déféré préfectoral injustifié engage la responsabilité du préfet. Ainsi, l'annotateur de l'arrêt précité, dont l'identité est cachée derrière les initiales V.H., estime que le désistement étant un « *acte par lequel le préfet interdit au juge de statuer sur une demande dont il l'avait cependant saisi en sa qualité de garant du respect des lois* », que c'est « *manifestement plus grave qu'une inaction* », la responsabilité de l'Etat devrait pouvoir être engagée, soit sur le terrain de la faute, soit sur celui de la faute lourde¹⁹⁶¹.

Les statistiques régulièrement rendues publiques laissent à penser que le contrôle de légalité est d'une effectivité insuffisante. Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, a dénoncé ces insuffisances¹⁹⁶², ce qui a conduit le ministère de l'Intérieur à vouloir donner à ce contrôle une « *impulsion nouvelle* »¹⁹⁶³. Le rapport du Conseil d'Etat pour 1993¹⁹⁶⁴ est une source intéressante à ce sujet.

On peut, pour conclure ce propos, raisonnablement se demander si l'on n'a pas prêté au contrôle *a posteriori* trop de vertus. Nous partageons à cet égard l'analyse de Monsieur Jean-Claude Hélin lorsqu'il écrit qu'« *autant un contrôle a priori de l'opportunité des actes locaux est attentatoire aux libertés locales, autant la question est plus ouverte pour un contrôle de leur seule régularité juridique (ou financière)* »¹⁹⁶⁵. Le Médiateur de la République, dans son rapport pour l'année 1992, a dénoncé les faiblesses du contrôle de

¹⁹⁵⁹ V. H., *ibid.*, p. 1027.

¹⁹⁶⁰ « *à la place d'une seule requête préparée par les services préfectoraux, le greffe devra enregistrer plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de requêtes (P.O.S., délibérations à incidence fiscale), développant des moyens plus ou moins identiques, tendant toutes à l'annulation d'une même décision et pour lesquelles il faudra demander la régularisation* », V.H., *ibid.*, p. 1027.

¹⁹⁶¹ V.H., *ibid.*, p. 1028.

¹⁹⁶² Ce comité, placé sous la présidence du doyen Vedel, a établi un rapport (J.O. 16 février 1993, p. 2537 ; la Doc. fr., 1993).

¹⁹⁶³ Circulaire du ministre de l'Intérieur. du 29 juillet 1993, R.F.D.A., 1994, 1, p. 67.

¹⁹⁶⁴ E.D.C.E., 1994, n° 45, pp. 49 et ss. et pp. 87 et ss.

¹⁹⁶⁵ HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », A.J.D.A., 1999, pp. 767-775, p. 768. Notre auteur précise sa pensée : « *Les faits témoignent d'abord de ce qu'un tel contrôle est d'autant plus efficace qu'il est exercé au plus proche de leur édicton et qu'il peut conduire à paralyser leur mise en œuvre, de façon à éviter les difficultés inévitables (sic) de régularisation. C'est d'ailleurs ce vers quoi tendent aujourd'hui les réformes du contentieux dont les préfets sont les principaux bénéficiaires dans l'exercice du contrôle de légalité, ainsi que dans certaines pratiques locales* », p. 768.

légalité, soulignant que certains maires avaient cherché à profiter de la décentralisation pour imposer, en l'absence de tout contrôle *a priori*, leur conception de la vie locale. Les exemples étrangers, comme la pratique nationale laissent à penser que le contrôle *a priori* n'est pas nécessairement attentatoire aux libertés locales : Les exemples de l'Allemagne, du Royaume Uni, des Pays-Bas ou de la Suède sont là pour le montrer.

En France, certaines collectivités locales ont aujourd'hui pris l'habitude d'intégrer le contrôle au processus décisionnel, en sollicitant, en cas de doute, le conseil des services chargés du contrôle de légalité. Elles font cela dans un souci de sécurité juridique, et la spontanéité de cette pratique montre que l'intervention du service de contrôle *a priori* n'est pas vécue comme une atteinte à l'autonomie locale.

La demande d'élus d'étendre le rôle consultatif des juridictions administratives et des chambres régionales des comptes en leur permettant de solliciter leur avis ¹⁹⁶⁶ ne revient-elle pas en effet à solliciter une intervention *a priori* des contrôleurs ?

On peut enfin se demander si l'on n'assiste pas à une multiplication des contrôles qui s'exercent sur l'acte pris par l'élu local : au contrôle exercé par le préfet, s'ajoutent ceux exercés par le juge administratif, le juge financier et, enfin, le juge pénal. Ainsi est-on en droit de se demander si la tutelle, dont le poids était devenu très léger depuis la loi du 31 décembre 1970, n'a pas été remplacée par des contrôles plus lourds, et autrement plus redoutables.

De plus, ces contrôles, du fait de leur nombre, donnent inévitablement lieu au développement de jurisprudences contradictoires. Les élus sont parfois inquiets, lorsqu'ils constatent qu'alors que les services préfectoraux ont donné leur aval à un montage juridique complexe, la chambre régionale des comptes estime que l'opération est illégale et constitue une infraction, dont elle saisit le parquet...

Section 2 - Le contrôle ainsi créé présente des lacunes évidentes ¹⁹⁶⁷ .

Le juge administratif s'est employé à améliorer les conditions du contrôle des actes des collectivités territoriales (§1^{er}). Pour autant, ce contrôle demeure très lacunaire (§2).

§ 1^{ER} – L'ŒUVRE JURISPRUDENTIELLE D'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE

Le juge administratif a étendu les catégories d'actes soumis au contrôle du préfet (A) et a précisé la nature du déféré préfectoral (B).

A – L'extension des catégories d'actes soumis au contrôle préfectoral

¹⁹⁶⁶ Proposition J. BLANC, Doc. A.N. n° 2988, du 5 septembre 1996 tendant à accorder aux présidents des conseils régionaux et généraux la possibilité de saisir pour avis les chambres régionales des comptes.

¹⁹⁶⁷ O. GOHIN constate que : « (l)a doctrine universitaire s'est faiblement et tardivement émue, le rappel des exigences de l'Etat unitaire et républicain étant au nombre de ces vieilles lunes que le soleil de la décentralisation semblait devoir éclipser pour toujours », *Institutions administratives, op. cit.*, p. 606.

En 1982, a été instauré un régime uniforme d'obligation de transmission des actes des collectivités locales¹⁹⁶⁸. Etaient, depuis, soumis à l'obligation de transmission les délibérations des conseils municipaux, généraux ou régionaux, ou les décisions prises en leur nom par délégation, les décisions réglementaires ou individuelles prises dans l'exercice de pouvoirs de police, les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans les domaines de leur compétence, les conventions relatives aux marchés, aux emprunts, à la concession ou à l'affermage de services publics industriels et commerciaux et les décisions individuelles les plus importantes touchant les agents des collectivités territoriales. Cette liste d'actes soumis à obligation de transmission a été réduite par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁹⁶⁹.

La catégorie des délibérations des organes délibérants a posé des difficultés : l'obligation s'étend-t-elle à l'ensemble des délibérations ? Deux thèses étaient en présence :

La première consistait à limiter l'obligation aux délibérations constitutives d'une décision juridique, emportant effet de droit. Elles sont, seules, susceptibles de devenir exécutoires. Or, l'article 2 de la loi vise les « actes », terme qui, entendu *stricto sensu*, désigne les seules décisions juridiques susceptibles de produire des effets de droit. A ce titre, ne doivent pas être obligatoirement transmis au préfet les avis, vœux ou autres prises de position.

La seconde consistait à considérer que toutes les délibérations, au sens formel du terme, indépendamment de leur qualification juridique, doivent être transmises. Les tenants de cette solution font valoir que le préfet, aux termes de l'article 2, peut déférer « les délibérations » des autorités locales. Retenir la première solution ferait échapper à ce contrôle nombre d'entre elles, qui ne seraient pas portées à la connaissance des services préfectoraux. Cela apparaît contraire à l'article 72 de la Constitution, qui doit être entendu comme impliquant qu'aucune délibération ne puisse échapper au contrôle administratif du représentant de l'Etat¹⁹⁷⁰. Les tenants de cette seconde solution faisaient valoir aussi que les avis des conseils municipaux revêtent souvent une très grande importance dans nombre de procédures, et qu'à cet égard, il serait très regrettable que la régularité formelle de la délibération échappe à tout contrôle.

C'est cette dernière solution qui sera adoptée par la juridiction administrative qui jugera que toute délibération doit être transmise, quel que soit les effets juridiques qu'elle est susceptible de produire¹⁹⁷¹. Cette formalité de transmission des actes permet au représentant de l'Etat d'exercer les compétences qui lui sont confiées en matière de

¹⁹⁶⁸ BENOIT (Fr.-P.), « la transmission au préfet des actes des collectivités locales », in Encyclopédie Dalloz « *Les collectivités locales* », 9 t. ; t. 4, fasc. 4523 : « La rédaction des articles 2 et 45 de la loi 82-213 du 2 mars 1982, concernant les actes des communes et ceux des départements, ainsi que celle de l'article 7 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972, concernant les actes des régions, est, pour l'essentiel, identique. (...) La description de ce régime peut donc être faite globalement pour les communes, les départements et les régions, ainsi que leurs établissements publics », p. 2.

¹⁹⁶⁹ Loi précitée. Cf. *infra*.

¹⁹⁷⁰ BENOIT (Fr.-P.), « La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *op. cit.*, p. 5.

contrôle de légalité.

A cet égard, nous partageons le doute exprimé par Monsieur Olivier Gohin quant à la constitutionnalité d'un dispositif qui priverait le préfet de la connaissance des trois quart environ des actes des collectivités locales (certes, les moins importants), alors que dans sa décision du 25 février 1982¹⁹⁷², le Conseil constitutionnel a jugé que les prérogatives de l'article 72 alinéa 3 ne peuvent être « *ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement* »¹⁹⁷³. Mais la loi du 22 juillet 1982, d'initiative sénatoriale, a fait l'objet d'un consensus politique, et n'a donc pas été soumise au contrôle du Haut conseil.

Le juge administratif a veillé à ce que le préfet dispose des éléments nécessaires à cet égard, en estimant notamment que la conclusion d'un contrat par le maire est illégale dès lors qu'à la date à laquelle elle intervient la délibération du conseil municipal n'a pas été transmise au préfet et en considérant même que la transmission ultérieure de la délibération de l'assemblée au préfet n'est pas de nature à régulariser la conclusion du contrat¹⁹⁷⁴.

Pour autant, le pouvoir de contrôle des actes des collectivités locales reconnu au préfet ne se limite pas aux seuls actes dont la transmission au préfet est obligatoire.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé dans un arrêt de Section rendu le 13 janvier 1988 *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et leurs établissements*¹⁹⁷⁵ qu' « *(e)n prévoyant expressément (...) que le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article 2 II de ladite loi qu'il estime contraires à la légalité, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités locales* ». Sont donc, aux termes de cet arrêt, susceptibles de faire l'objet d'un recours préfectoral non seulement les actes conventionnels mais encore ceux qui échappent à l'obligation de transmission. Commentant cet arrêt, Monsieur F. Llorens estimait que « *cette solution ne faisait guère de doute, (qu') elle avait été clairement affirmée lors des débats parlementaires ; (qu')elle était annoncée par la doctrine dans son ensemble, (qu')elle était appliquée sous le régime antérieur à la loi de 1982, (qu')elle est enfin conforme au rôle du représentant de l'Etat tel qu'il se trouve défini par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982* »¹⁹⁷⁶.

¹⁹⁷¹ Cons. d'Et., 28 juillet 1989, *Ville de Metz*, *Rec. Leb.*, p. 171 ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 793, concl. GUILLENCHMIDT (M. de) ; *Revue du Trésor*, 1994, n° 5, p. 331.

¹⁹⁷² Précitée.

¹⁹⁷³ GOHIN (O.), *Institutions administratives*, 4^{ème} éd., L.G.D.J., 2002, 782 p., p. 572.

¹⁹⁷⁴ Cons. d'Et., avis, *Préfet de la Côte d'Or et autres*, note DOUENCE (J.-Cl.), *R.F.D.A.*, 1997, p. 83.

¹⁹⁷⁵ *Rec. Leb.* p. 7, concl. ROUX (M.) ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 160, chron. AZIBERT (M.) et BOISDEFFRE (M.de), p. 142 ; *R.F.D.A.*, 1988, p. 282, concl. ROUX (M.) ; *R.D.P.*, 1988, pp. 865-867, note LLORENS (Fr.), pp. 853-864 ; *D.*, 1989, p. 66, note NEGRIN (J.-P.).

¹⁹⁷⁶ LLORENS (Fr.), *ibid.*, p. 861.

La Haute juridiction a réaffirmé dans son arrêt *Préfet de l'Hérault c. Commune d'Agde*, en 1996¹⁹⁷⁷, l'idée qu'en prévoyant le déféré pour les actes soumis à transmission, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités locales.

La question s'est posée de savoir quelle était la nature exacte des recours formés par le préfet contre les actes non soumis à l'obligation de transmission. On a trouvé en doctrine l'affirmation que ces actes ne sont susceptibles que de faire l'objet, de la part du préfet, d'un recours pour excès de pouvoir, et non pas d'un déféré préfectoral. A cet égard, ce recours n'aurait pas bénéficié des règles spéciales qui régissent la procédure du déféré¹⁹⁷⁸. Une telle lecture de la jurisprudence administrative a été démentie de façon implicite par le Conseil d'Etat, le 16 juin 1994, qui a admis qu'une demande de sursis contre un acte non soumis à transmission obéit au régime de la demande de sursis formé par le préfet en matière de déféré¹⁹⁷⁹.

Dans son arrêt *Commune du Port*, la haute juridiction administrative précisera que ce recours est possible jusque contre les décisions implicites¹⁹⁸⁰. Cet arrêt, quoique s'inscrivant dans le « *prolongement logique et opportun* »¹⁹⁸¹ d'une jurisprudence établie, revêt une très grande importance, car le juge ne fonde plus sa décision sur les lois des 2 mars et 22 juillet 1982, comme il le faisait dans les arrêts précités, mais sur l'article 72 de la Constitution¹⁹⁸², rejoignant par là même le Conseil constitutionnel dans la lecture qu'il avait faite de cet article dans sa décision du 25 février 1982. Ainsi, le juge administratif se montre-t-il soucieux de ne pas restreindre le contrôle administratif prévu à l'article 72 de la

¹⁹⁷⁷ Cons. d'Et., Sect., *Préfet de l'Hérault c. Commune d'Agde*, in *Revue du Trésor*, 1996, p. 696.

¹⁹⁷⁸ « *Il sera intégralement soumis au droit commun, tant en ce qui concerne les règles de délai qu'en ce qui concerne les actes attaquables, ou encore les conditions d'octroi du sursis à exécution* », LLORENS (Fr.), *ibid.*, p. 861.

¹⁹⁷⁹ Cons. d'Et., 16 juin 1994, *Préfet du Haut-Rhin*, *Rec. Leb.*, p. 1114.

¹⁹⁸⁰ *Rec. Leb.*, p. 61 ; *A.J.D.A.*, 1997, pp. 421-425, chron. CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.) ; *J.C.P.*, 1997, II, n°22897, note DUPONT-MARILLIA (F.) ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 1190, concl. STAHL (J.-H.), note DOUENCE (J.-Cl.) ; *D.*, 1997, I.R., p. 84 ; *D.A.*, 1997, n° 197 ; *Revue du Trésor*, 1997, p. 563.

¹⁹⁸¹ CHAUVAUX (D.), GIRARDOT (Th.-X.), *ibid.*, p. 423. Nos auteurs écrit que : « *Comme l'a démontré le commissaire du gouvernement, une application mécanique de la jurisprudence conduisait nécessairement à admettre la recevabilité du déféré. La règle selon laquelle le silence gardé pendant plus de quatre mois par une autorité administrative vaut décision de rejet est générale et ne s'écarte que devant un texte exprès.(...) Le silence gardé par la commune du Port sur la demande du préfet a donc inéluctablement fait naître une décision de rejet* », p. 423.

¹⁹⁸² « *Considérant qu'en prévoyant l'article 3 de la loi susvisée du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 que le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article 2-II de ladite loi qu'il estime contraires à la légalité, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu de l'article 72 de la Constitution de « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales ; qu'ainsi, son déféré dirigé contre la décision implicite sus analysée était recevable* », *A.J.D.A.*, 1997, p. 476.

Constitution. Pour autant, le Conseil d'Etat s'est bien gardé de reprendre la formule du tribunal administratif de Saint-Denis, qui avait eu à connaître de l'affaire en première instance¹⁹⁸³. Le tribunal administratif avait jugé que le recours du préfet peut être formé à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales, « *quels qu'en soient l'origine et l'objet* ».

Une telle formule était évidemment beaucoup trop extensive, puisque englobant les actes dont l'origine vient d'une autorité territoriale agissant au nom de l'Etat, et les actes relevant de la seule compétence du juge judiciaire.

Ainsi le premier cas de figure correspond-t-il aux actes pris par le maire au nom de l'Etat sous le contrôle hiérarchique du préfet¹⁹⁸⁴. Cette solution relève d'une logique imparable, le préfet disposant à l'encontre de ces actes, et au titre de son pouvoir hiérarchique, de la possibilité de les annuler ou de les réformer¹⁹⁸⁵. Par exemple, le maire agit comme représentant de l'Etat dans l'exercice de certaines polices spéciales, telle la police de l'affichage, de la publicité et des enseignes¹⁹⁸⁶.

Dans le second cas de figure, on trouve par exemple les actes pris par le maire ou un adjoint agissant en qualité d'officier de police judiciaire. Le préfet ne peut pas agir en qualité de supérieur hiérarchique¹⁹⁸⁷, mais ces actes ne sont pas susceptibles de recours devant les juridictions administratives¹⁹⁸⁸. Il en va de même pour les actes pris dans le cadre de l'exercice de fonctions d'officier de l'Etat civil¹⁹⁸⁹.

Le Conseil d'Etat a aussi jugé que ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un déféré préfectoral certaines catégories d'actes relevant du juge judiciaire par application des principes en la matière. Ainsi, depuis un arrêt de Section rendu le 25 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c. Mme Lancelot*¹⁹⁹⁰, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un déféré préfectoral les contrats de droit privé, pas plus que les actes unilatéraux relatifs au domaine privé dont le contentieux est judiciaire, depuis un arrêt du 27 mai 1991, *Epoux Campagne*¹⁹⁹¹.

¹⁹⁸³ Trib. adm. Saint-Denis de la Réunion, 14 décembre 1994, *Préfet de la Réunion c. Maire du Port*, R.F.D.A., 1995, p. 1101, concl. VIVENS (G.).

¹⁹⁸⁴ Cons. d'Et., 19 janvier 1951, *Ville de Menton*, Rec. Leb., p. 35.

¹⁹⁸⁵ Cons. d'Et., 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, Rec. Leb., p. 406 ; A.J.D.A., 1993, p. 54, concl. LEGAL ; R.F.D.A., 1993, p. 602, note MORAND-DEVILLER (J.) et MORENO.

¹⁹⁸⁶ Cons. d'Et., 3 février 1992, *Commune de Challes-les-Eaux*, Rec. Leb., p. 48 ; J.C.P., 1992, IV, p. 143.

¹⁹⁸⁷ Cons. d'Et., 29 janvier 1954, *Dame Jolivot*, Rec. Leb., p. 61.

¹⁹⁸⁸ Cons. d'Et., 11 mai 1951, *Baud*, Rec. Leb., p. 265 ; S., 1952, 3, p. 13, concl. DELVOLLE (P.), note DRAGO (R.).

¹⁹⁸⁹ Trib. confl., 17 juin 1991, *Mme Maadjel*, Rec. Leb., p. 465 ; D. A., 1991 n° 380.

¹⁹⁹⁰ Rec. Leb., p. 79 ; A.J.D.A., 1987, p. 419, note PRETOT (X.) ; R.F.D.A., 1987, p. 212, concl. STIRN (B.), p. 777, note DOUENCE (J.-Cl.).

La possibilité pour le préfet de déférer au tribunal administratif les vœux émis par une assemblée locale a donné lieu à quelques hésitations jurisprudentielles : Dans un arrêt *Charbonnel* rendu le 2 décembre 1983¹⁹⁹², le Conseil d'Etat avait jugé qu'une délibération d'un conseil général adoptant un vœu ne fait pas grief.

La question qui se posait donc après l'entrée en vigueur du nouveau régime de contrôle des actes locaux était savoir si la jurisprudence *Charbonnel* était transposable s'agissant d'un recours exercé par le représentant de l'Etat, et non par un particulier.

Plusieurs arguments plaident pour qu'une réponse négative soit apportée à cette question. D'abord, le texte même de l'article 45 de la loi du 2 mars 1982, qui vise les « *délibérations* », sans autre précision quant au contenu de l'acte ou à la portée juridique du terme. Dans cette optique, toute délibération doit alors pouvoir faire l'objet d'un déféré, dès lors qu'elle ressortit à la compétence du juge administratif. Ensuite, le fait que le déféré préfectoral ressortit à la mission confiée au préfet par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958. Chargé du respect des lois et du contrôle administratif, le préfet ne saurait être tenu au respect des règles qui s'imposent à n'importe quel demandeur.

Le tribunal administratif de Nice a considéré qu'une délibération d'un conseil municipal proposant la création d'une zone d'aménagement différé, ayant le caractère d'acte préparatoire, ne faisait pas grief. Il en a tiré la conclusion que le recours formé par un particulier contre cette délibération est irrecevable. Mais il a jugé recevable une seconde requête formée par le préfet contre un acte présentant les mêmes caractères.

En revanche, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé le 7 avril 1987 que les vœux émis par un conseil général ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un déféré préfectoral parce que cette délibération « *ne contient pas en elle-même de décision exécutoire* »¹⁹⁹³. En cela, le tribunal administratif a suivi les conclusions de son commissaire du gouvernement, Madame Heers, qui faisait valoir qu'« *il n'est pas certain que le déféré du représentant de l'Etat doive se voir appliquer des règles contentieuses tellement différentes de celles qui s'appliquent au recours pour excès de pouvoir* » et que « *le silence de la loi (du 2 mars 1982) doit s'entendre comme laissant toute liberté aux assemblées délibérantes (...). Le contraire serait d'ailleurs incohérent par rapport à l'objectif de la décentralisation. Instituer un contrôle de légalité sur de telles motions constituerait une régression par rapport à l'état du droit antérieur* »¹⁹⁹⁴.

Le Conseil d'Etat a, par la suite, confirmé une telle solution, en jugeant par exemple

¹⁹⁹¹ Rec. Leb., p. 212. « *Considérant que l'arrêté du maire de Périgny-sur-Yerres en date du 10 juillet 1987, interdisant l'accès de la Place du Canal à tous véhicules, sauf autorisation spéciale temporaire, avait pour objet d'assurer la protection du domaine privé communal ; que la juridiction administrative est donc incompétente pour connaître de ce litige qui relève des juridictions de l'ordre judiciaire* ».

¹⁹⁹² Req. n° 43541: « *Considérant que la délibération par laquelle un conseil général adopte ou modifie son règlement intérieur ne constitue pas un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir* ».

¹⁹⁹³ Trib. adm. Strasbourg, 7 avril 1987, *Commissaire de la République de la Moselle c. Conseil général de la Moselle, Direction de l'administration générale, R.F.D.A.*, 1998, n° 3, pp. 416-419, concl. HEERS (M.).

dans un arrêt *Département de la Vendée* rendu le 3 avril 1998 que le préfet peut demander au juge administratif, l'annulation pour excès de pouvoir d'un contrat conclu par un département, alors même que ce contrat n'est pas soumis à l'obligation de transmission¹⁹⁹⁵. Le juge n'admet donc pas que ces contrats, que le législateur de 1982 a jugés moins importants que les autres, échappent à la surveillance du représentant de l'Etat.

B – La précision de la nature du déféré préfectoral

Le régime exact de cet acte qu'est le déféré préfectoral n'a pas été, lui non plus, précisé par le législateur en 1982. La doctrine s'est donc interrogée sur la nature de ce déféré par rapport au recours pour excès de pouvoir.

La jurisprudence, pour sa part, va, dans un premier temps, et avec beaucoup de célérité, assimiler très largement les deux recours, faisant du déféré un recours pour excès de pouvoir, soumis aux règles relatives dudit recours, sauf disposition législative contraire explicite :

Dans l'arrêt qu'il a rendu le 18 février 1986, *Commissaire de la République du département de l'Ille-et-Vilaine c. Commune de Rheu*¹⁹⁹⁶, le Conseil d'Etat a ainsi procédé à un alignement du déféré sur le recours pour excès de pouvoir « *en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires organisant une procédure particulière en la matière* ». Un an plus tard, la haute juridiction jugeait que : « *(l)e déféré du représentant de l'Etat est soumis lorsque la loi n'en dispose pas autrement, aux règles du droit commun de la procédure devant les tribunaux administratifs* »¹⁹⁹⁷.

En 1988, Monsieur François Llorrens pouvait écrire que « *(l)a soumission du déféré préfectoral, et plus généralement du contrôle des actes des collectivités locales au droit commun de la procédure contentieuse, n'est pas une nouveauté. Elle est désormais établie, constante, incontestable* »¹⁹⁹⁸. Pour Monsieur Jean-Claude Douence, le Conseil d'Etat « *a recouru à sa méthode classique de raisonnement par récurrence qui le conduit à intégrer, autant que faire se peut, une institution nouvelle dans les cadres classiques,*

¹⁹⁹⁴ HEERS (M.), *ibid.*, p. 419.

¹⁹⁹⁵ R.F.D.A., 1998, p. 642.

¹⁹⁹⁶ *Rec. Leb.*, tables, p. 630 ; *G.P.*, 1986, 14, note PRETOT (X.), *D. S.* 1987 ; 6^{ème} cahier, p. 70 ; note NEGRIN (J.-P.) ; R.F.D.A., 1987, n° 2, pp. 206-211, concl. ROUX (M.).

¹⁹⁹⁷ Cons. d'Et., 29 mai 1987, *Commune de Goult*, *Rec. Leb.*, tables, p. 621 ; *D.A.*, 1987, n° 399. cf. aussi F.M., « Sur le désistement du déféré préfectoral », obs. sous Cons. d'Et., 16 juin 1989, *Préfet des Bouches-du-Rhône c. Commune de Belcodène*, R.F.D.A., 1989, n° 6, pp. 941-942, p. 941.

¹⁹⁹⁸ LLORENS (Fr.), note sous Cons. d'Et., 13 janvier 1988, précitée, p. 854. Notre auteur précise : « *lorsque la loi du 2 mars comporte une disposition dérogatoire au droit commun, le juge l'applique scrupuleusement* » mais « *jusqu'à présent, chaque fois qu'un problème s'est posé auquel la loi n'apportait pas de réponse explicite, le juge l'a résolu conformément au droit commun de la procédure contentieuse* », pp. 854-855.

balisés et connus de sa jurisprudence antérieure »¹⁹⁹⁹. Le résultat, pour Monsieur Olivier Gohin, en est que « *le déféré préfectoral peut désormais être complètement assimilé au recours pour excès de pouvoir* »²⁰⁰⁰. Le Commissaire du gouvernement Bernard Stirn avait, lui aussi, en 1991, estimé que : « *le déféré n'est finalement qu'un cas de recours pour excès de pouvoir* »²⁰⁰¹.

En 1989, la cour administrative d'appel de Paris a estimé qu'un déféré préfectoral « *présente le caractère d'un recours pour excès de pouvoir* »²⁰⁰². Le Conseil d'Etat a, le 26 juillet 1991, implicitement retenu cette solution²⁰⁰³. Cette attitude jurisprudentielle, que ne saurait expliquer que la facilité, est sans doute regrettable, car le recours pour excès de pouvoir est une voie de droit insuffisante pour assurer le respect de la légalité.

Si l'on ne peut que tomber d'accord avec Monsieur Jean-Claude Douence, lorsqu'il déplore que l'administration, comme la jurisprudence, sont trop souvent sourdes aux critiques de la doctrine, la première parce que le *statu quo* lui est favorable, la seconde parce qu'elle ne se soucie que fort peu des incidences effectives de ses décisions²⁰⁰⁴, il n'en est pas allé ainsi en l'espèce. En effet, le Conseil d'Etat a reconnu, certes tardivement, au déféré préfectoral des particularités le distinguant du recours de droit commun, en faisant un « *recours sui generis* »²⁰⁰⁵ car lié intimement à l'expression de l'autorité de l'Etat. De fait, il existe bien des différences de nature entre ces deux procédures, ne serait-ce que parce que le préfet n'a pas à se prévaloir d'un intérêt direct et personnel, puisque agissant au titre du « *contrôle administratif* » prévu à l'article 72 de la Constitution. Ainsi, la possibilité d'attaquer une délibération à caractère préparatoire prise par un organe de collectivité décentralisée ou d'un établissement public rattaché à une telle collectivité est reconnue au seul²⁰⁰⁶ préfet par le Conseil d'Etat dans un arrêt

¹⁹⁹⁹ DOUENCE (J.-Cl.), « Contrôle de légalité et contentieux de l'annulation. Réformisme législatif et fixisme jurisprudentiel », in *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, 811 p., pp. 71-86, p. 72. Notre auteur regrette cette évolution jurisprudentielle en ces termes : « *Deux orientations étaient concevables : souligner l'originalité du déféré en mettant l'accent sur la mission constitutionnelle du représentant de l'Etat ou au contraire l'assimiler par récurrence au recours pour excès de pouvoir sur tous les points non traités par la loi. On sait que le Conseil d'Etat a fait triompher cette seconde orientation, malgré les suggestions initiales de certains tribunaux administratifs approuvés par une partie de la doctrine* », pp. 73-74.

²⁰⁰⁰ GOHIN (O.), *ibid.*, p. 597.

²⁰⁰¹ STIRN (B.), concl. sur Cons. d'Et., Sect., 25 janvier 1991, *M. Brasseur*, *Rec. Leb.*, p. 28 ; *R.F.D.A.*, 1991, p. 591.

²⁰⁰² C.A.A. Paris, form. plén., 26 décembre 1989, *Commune de Sainte-Marie*, *Rec. Leb.*, tables, p. 538.

²⁰⁰³ Cons. d'Et., Sect., 26 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie de La Réunion*, *Rec. Leb.*, p. 302.

²⁰⁰⁴ *Op. cit.*, p. 75. Notre auteur regrette d'autant plus cette attitude qu'« *il serait assez facile d'y remédier dans la mesure où le recours pour excès de pouvoir est pour l'essentiel d'origine jurisprudentielle* », p. 75.

²⁰⁰⁵ MULLER-QUOY (I.), *ibid.*, p. 133.

²⁰⁰⁶ Les actes préparatoires, classiquement, sont insusceptibles de tout recours (Cons. d'Et., 23 juillet 1974, *Gaulier*).

*Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*²⁰⁰⁷ .

Le préfet est aussi seul à pouvoir porter à la connaissance du juge les vœux, actes non décisifs émis par les assemblées des collectivités locales²⁰⁰⁸ . Il peut, dans le cadre du déféré, porter à la connaissance du juge des contrats auquel il n'est pas partie, alors que le principe veut toujours²⁰⁰⁹ qu'un tiers au contrat ne peut qu'attaquer les actes détachables relatifs à la conclusion ou à l'exécution dudit contrat.

Enfin, certaines procédures d'urgence ne peuvent être déclenchées que par le préfet. Le feu sursis à exécution de quarante-huit heures, dénommé désormais suspension d'urgence, qui permet au président du tribunal administratif ou à son délégué de suspendre l'acte attaqué dès lors qu'il est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ne peut être demandé que par le préfet.

Ainsi en a jugé le 8 juin 1995 le Conseil d'Etat, par ordonnance du président de la section du contentieux, *Hoarau*²⁰¹⁰ .

§ 2 – UN CONTRÔLE INSUFFISANT À AMÉLIORER

Alors que le constat est unanimement fait aujourd'hui de l'insuffisance du contrôle **(A)**, l'Etat se doit d'y remédier **(B)**.

A – Un contrôle insuffisant

Le contrôle préfectoral sur les actes des collectivités territoriales n'a jamais été jugé très satisfaisant. On trouve notamment sous la plume d'un ancien préfet, Joseph Ferrand, cette opinion au sujet du contrôle préfectoral après l'adoption de la loi de 1871 : «(b)eaucoup de (...) communes sont éloignées du chef-lieu de département et d'arrondissement et échappent par d'autres causes encore à un contrôle sérieux de la part du préfet et du sous-préfet » « d'une part le nombre de communes soumises au contrôle d'un préfet est généralement trop considérable pour que ce contrôle puisse être efficace. De l'autre, les attributions d'un préfet sont trop multipliées pour qu'il puisse se consacrer spécialement à cette partie du service. En outre, les préfets et les sous-préfets, depuis quelques années, sont de plus en plus absorbés par la politique, le recrutement de ces fonctionnaires est de plus en plus dominé par cet ordre d'intérêts »²⁰¹¹ .

²⁰⁰⁷ *Rec. Leb.*, p. 130, concl. COMBEXELLE (J.-D.), *R.F.D.A.*, 1996, p. 1169 ; *A.J.D.A.*, 1996, p. 405, chron., p. 366). Solution confirmée par l'arrêt Cons. d'Et., 29 décembre 1997, *S.A.R.L. E.N.L.E.M.*, *Rec. Leb.*, p. 500.

²⁰⁰⁸ Cons. d'Et. Sect., 29 décembre 1997, *S.A.R.L. Enlem*, *Rec. Leb.*, p. 500, concl. TOUVET (L.), *R.F.D.A.*, 1998, p. 553.

²⁰⁰⁹ Le Conseil d'Etat a admis qu'un recours est aujourd'hui possible contre les clauses dites réglementaires d'un contrat (Cons. d'Et., Ass., 10 juillet 1996, *Cayzeele*, *Rec. Leb.*, p. 274, note DELVOLLE (P.) ; *R.F.D.A.*, 1997, p. 89) ou contre un contrat comportant nomination d'un agent public contractuel d'une collectivité locale (Cons. d'Et., Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, chron. générale de jurisprudence, *A.J.D.A.*, 1998, p. 969).

²⁰¹⁰ Ord. du président de la section du contentieux, *Rec. Leb.*, p. 232 ; chron. STAHL (J.-H.), CHAUVAUX (D.), *A.J.D.A.*, 1995, p. 505.

Le moins que l'on puisse dire est que la réforme portée par la loi du 2 mars 1982 n'a pas amélioré la situation. Monsieur Hugues Portelli juge que le destin du contrôle de légalité « s'est révélé peu glorieux »²⁰¹². Monsieur Serge Regourd a écrit que « (s)ur le terrain normatif, ce serait un euphémisme que de souligner que la procédure du contrôle de légalité, mise en place en 1982, est d'une efficacité juridique... très relative »²⁰¹³. Le Conseil d'Etat semble partager ce jugement. Dans son *Rapport public* de 1993²⁰¹⁴, il regrette que « malgré les efforts du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, auquel n'est d'ailleurs pas toujours donnée la possibilité d'intervenir, la promotion, sous l'effet des choix arrêtés en 1981, du principe de libre administration des collectivités locales, s'est opérée au détriment d'autres principes, non moins fondamentaux, tels que : le principe d'indivisibilité de la République, ou d'unité de l'Etat, le principe de continuité de l'Etat et du service public, le principe d'égalité devant le service public, les avantages qu'il procure et les sujétions imposées dans son intérêt, le principe d'égal accès aux fonctions publiques, et de neutralité politique des fonctionnaires publics, y compris territoriaux »²⁰¹⁵. Les rédacteurs du rapport poursuivent : « L'acclimatation harmonieuse des choix décentralisateurs a (...) buté contre un obstacle : la difficulté à faire vivre les contreponds imaginés aux nouvelles libertés locales, en particulier le contrôle de légalité. Un constat sans ambiguïté doit à cet égard être dressé ». Le Conseil d'Etat déplore l'effet du discours de 1981 que nous avons analysé plus haut et qui a nourri chez certains élus locaux un sentiment de toute puissance²⁰¹⁶.

Le préfet Jean-Emile Vié s'est fait l'impitoyable pourfendeur des dérives permises par la modification des procédures de contrôle des actes des collectivités locales²⁰¹⁷. Il ressortit au nombre des observateurs qui estiment que les faiblesses de ces contrôles ont

²⁰¹¹ FERRAND (J.), *Les institutions administratives en France et à l'étranger*, Cotillon et C^{ie} et Guillaumin et C^{ie}, 1879, 343 p., pp. 166-167.

²⁰¹² PORTELLI (H.), *ibid.*, p. 56.

²⁰¹³ REGOURD (S.), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004, « Décentralisation, Etat et territoires », pp. 3-7, p. 7.

²⁰¹⁴ Rapport précité.

²⁰¹⁵ *Op. cit.*, p. 17.

²⁰¹⁶ « Dans la poussée décentralisatrice des années 1981 et suivantes, il ne faut pas négliger la place prise, à côté de l'énoncé des normes, par le discours des idéologies. Nombre d'élus ont, en fait, largement surestimé la portée du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, même considérablement réévalué sous l'effet d'une demande politique décidée à s'inscrire en rupture avec le passé. Ils ont par conséquent manifesté une tendance prononcée à s'affranchir, ou à tenter de s'affranchir, des règles définies par l'Etat central - en fait, par la loi -, les regardant comme attentatoires à leur liberté et incompatibles avec la responsabilité éminente dont ils se regardaient comme investis - par l'histoire, par la philosophie politique prédominante - dans tous les domaines de développement économique et social ». L'auteur du Rapport cite à l'appui de ce constat des extraits des rapports du Médiateur de la République pour les années 1991 et 1992 dans lesquelles les élus sont présentés comme « persuadés qu'ils (peuvent) décider de tout » et qu'ils « dispos(ent) d'une compétence illimitée », *op. cit.*, p. 32.

contribué à l' « explosion » de la corruption²⁰¹⁸.

Au total, le déféré préfectoral semble bien être aujourd'hui une procédure délaissée²⁰¹⁹, le pourcentage des actes déferés par le préfet au tribunal administratif étant « *étymologiquement insignifiant* »²⁰²⁰. Le groupe « Décentralisation » du Commissariat général du Plan a, en 1993, lancé un avertissement en des termes non équivoques : « *Soit l'Etat estime que le respect du droit, l'égalité des citoyens et la confiance dans la décentralisation sont aujourd'hui des objectifs majeurs, et il dégage les moyens nécessaires pour les atteindre. Soit il laisse perdurer certaines inégalités, incompréhensions et illégalités, et le mode de contrôle de légalité devra être revu* »²⁰²¹.

Monsieur Jean-Marie Pontier constatait en 1995 que « *tous les rapports (...) insistent à la fois sur la nécessité de ce contrôle (de légalité) et sur son insuffisance, cette dernière tenant à de multiples facteurs. Il a toujours été clair (...) qu'il ne peut y avoir de décentralisation sans contrôle, que le contrôle est un attribut de l'Etat. Encore faut-il que ce dernier veuille ou puisse exercer réellement ce contrôle, et tel ne paraît pas être le cas à l'heure actuelle* »²⁰²². Pour Monsieur Jean-Claude Hélin, « *le contrôle de légalité fait l'objet de critiques quasi-unanimes quant aux conditions de sa mise en œuvre* »²⁰²³.

Cependant, la doctrine s'est divisée lorsqu'il a fallu interpréter les chiffres communiqués par le Ministère de l'Intérieur au Parlement²⁰²⁴. Dès les premiers rapports, est apparu le caractère dérisoire du nombre de déférés préfectoraux en comparaison aux

²⁰¹⁷ Cf., entre autres, VIE (J.-E.), *La décentralisation sans illusion*, P.U.F., 140 p. ; *Les sept plaies de la décentralisation*, 2^{ème} éd., Economica, 1989, 76 p. ; « Décentralisation et corruption : les ratés de la démocratie locale », *Rev. adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 382-388 ; « L'administration territoriale de la France. Passé, présent et avenir », *Rev. adm.*, n° 301, 1998, pp. 226-235. Dans ce dernier article, l'auteur écrit que : « *...lorsqu'à l'expérience une organisation apparaît désastreuse, il serait honorable de le reconnaître et de revenir en arrière. (...) l'expérience poursuivie depuis quinze ans en matière de contrôle, devrait conduire à rétablir le contrôle a priori dans les domaines les plus sensibles, l'attribution des marchés publics et l'élaboration des documents d'urbanisme* », p. 235. Dans le même sens, Michel Crozier a estimé qu' « *il est évident que la réforme est un échec* » et reproché « *au gouvernement d'avoir gâché sa réforme par idéologie et technocratie* ». Le système abandonné en 1982 était, selon lui, marqué par « *son humanité et la proximité entre les citoyens, les élus et les préfets* », CROZIER (M.), « Clochemerle ou la région, il faut choisir », *Projet*, n° spécial, n°185-186, mai-juin 1984, pp. 653-661.

²⁰¹⁸ MENY (Y.), « Corruption, l'explosion d'un phénomène endémique », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, op. cit.*, pp. 227-236. L'auteur écrit que : « *... la décentralisation a augmenté les opportunités de corruption en allégeant les contrôles et en renforçant le pouvoir des élus locaux...* », p. 231.

²⁰¹⁹ GERARD (P.), « Décentralisation : le déféré délaissé », *D.A.*, novembre 1992, p. 1.

²⁰²⁰ REGOURD (S.), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », *op. cit.*, p. 7.

²⁰²¹ Commissariat général du plan, *Décentralisation : l'âge de raison, op. cit.*, p. 36.

²⁰²² PONTIER (J.-M.), « La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat », in *Rev Adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 408-414, p. 412.

²⁰²³ HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *ibid*, p. 767.

actes déferés à l'autorité préfectorale.

En 1984, Monsieur P. Loquet²⁰²⁵ constatait que 0,03 % des actes transmis aux autorités préfectorales ont été déferés devant les tribunaux administratifs. Pour commenter ces chiffres, le gouvernement fera usage d'un délicieux euphémisme: « *Le contrôle de légalité ne s'est traduit ni par un contentieux incontrôlable par son abondance, ni par la multiplication de litiges inutiles* »²⁰²⁶.

On a pu, un temps, penser que cela était provisoire, et que le transfert de compétences nouvelles aux collectivités locales allait faire croître le nombre de déferés préfectoraux²⁰²⁷, mais il n'en fut rien. En 1992, analysant le neuvième rapport du Gouvernement au Parlement, Monsieur P. Gérard concluait au délaissement du déferé²⁰²⁸. Cette année là, le nombre de recours formés par les préfets devant les tribunaux administratifs contre les actes émanant des collectivités locales s'élevait à 0,0277 %.

Le rapport pour l'année 1995 indiquait que, sur 5 007 014 actes transmis, 140 260 ont fait l'objet de lettres d'observations sur leur légalité, 2018 ont été déferés au juge administratif, et 534 désistements ont été enregistrés²⁰²⁹. Le rapport de 1998 fait apparaître que, sur près de six millions d'actes transmis aux préfets, on ne dénombre que 2000 déferés par an. La proportion est d'autant plus faible que l'on sait que le déferé préfectoral peut porter sur un acte dont la transmission au préfet n'est pas obligatoire²⁰³⁰. Le rapport de 2004²⁰³¹ confirme ces chiffres : en 2003, les déferés étaient au nombre de 1605, soit 0,02 % des 7 735 473 actes transmis.

²⁰²⁴ En application de la loi du 2 mars 1982, était rendu chaque année un Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics, rapport rédigé par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. D'annuel, ce rapport est devenu triennal avec l'adoption de la loi du 13 août 2004 « libertés et responsabilités locales » précitée.

²⁰²⁵ LOQUET (P.), *Les tribunaux administratifs au coeur de la décentralisation*, rapport présenté au colloque national du trentième anniversaire des tribunaux administratifs, I.F.S.A., Section dauphinoise, Grenoble, 15 et 16 mars 1984, cité in AUBRY (Fr.-X.) et LEPAGE-JESSUA (C.), « Les juges administratifs face à la décentralisation », *A.J.D.A.*, 1984, pp. 370-377 ; p. 370.

²⁰²⁶ Rapport du gouvernement au Parlement en application de l'article 69 de la loi du 2 mars 1982, cité in AUBRY (Fr.-X.) et LEPAGE-JESSUA (C.), *ibid.*

²⁰²⁷ TERRAZZONI (A.), *La décentralisation à l'épreuve des faits*, *op. cit.*, p. 111.

²⁰²⁸ GERARD (P.), « Le déferé délaissé » *D.A.*, 1992, n° 11, pp. 1-3.

²⁰²⁹ Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, *Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*, 1997 (pour 1995).

²⁰³⁰ Cf. *supra*.

²⁰³¹ Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales, Direction générale des collectivités locales, *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*, Dix-neuvième rapport, Années 2001, 2002, 2003, décembre 2004, 89 p.

Dès 1987, Monsieur Jean-Claude Bouzely estimait que : « *le nombre des recours préfectoraux est dérisoire, et quiconque connaît la réalité des décisions locales d'une part et la complexité du droit existant d'autre part ne peut imaginer que la proportion d'actes comportant des irrégularités soit celle qui ressort de ces données chiffrées* »²⁰³². On ne peut que tomber d'accord lui, et avec Madame Isabelle Muller-Quoy, lorsqu'elle affirme : « *entre la proposition selon laquelle les collectivités locales seraient vertueuses au point de ne pas mériter de sanction de leurs actes et celle de la prudence des préfets à user de cette arme à l'égard des collectivités locales, la deuxième apparaît la plus raisonnable* »²⁰³³. Le déféré apparaît donc comme une arme de dissuasion²⁰³⁴, un instrument mis à la disposition des préfets, nous l'avons souligné plus haut, mais un instrument très peu utilisé par eux.

Imperturbablement, le ministère de l'Intérieur, dans son rapport au Parlement sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, semble se faire le disciple du docteur Pangloss²⁰³⁵ et se satisfaire de la pratique de ce contrôle, trouvant pour explication au très faible nombre de déférés préfectoraux « *le souci des autorités locales de prendre des décisions conformes à la légalité* »²⁰³⁶ !

Pour sa part, la doctrine est unanime pour constater les insuffisances de ce contrôle. MM. Hélin et Hostiou écrivent que : « *(l)es statistiques publiées par la Direction générale des collectivités locales dans son rapport annuel sont particulièrement édifiantes et laissent à penser, compte tenu de leur constance, que le phénomène n'est pas conjoncturel, mais durable, et les renversements de tendance improbables ou particulièrement limités* »²⁰³⁷.

A cela plusieurs explications ont été données par les auteurs ou praticiens :

- La première, et la moins inquiétante sans doute, tient au nombre des lettres d'observations adressées par les services préfectoraux aux auteurs des actes concernés : le Rapport du gouvernement rendu en 1998 avançait le chiffre de 170 000 lettres

²⁰³² BOUZELY (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », *op. cit.*, p. 68.

²⁰³³ MULLER-QUOY (I.), *ibid.*, p. 137.

²⁰³⁴ HELIN (J.-Cl.), « Les contrôles sont-ils efficaces ? », *ibid.*, p. 131. Notre auteur regrette que cette dissuasion repose sur la crainte qu'ont certains maires, surtout dans les communes rurales, d'être « *traînés devant les tribunaux* ». Il estime que « *(c) n'est sûrement pas une bonne approche de la fonction dissuasive du recours au juge. Celle-ci ne doit pas en effet reposer sur l'ignorance et sur la crainte mais sur la connaissance des mécanismes du contrôle de légalité et sur la réalité de l'efficacité du recours juridictionnel* ». On retrouve cette idée sous la plume de Karine FAVRO, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : bilan et perspectives », *L.P.A.*, 2003, n° 7, pp. 11-18 : « *Dès lors le déféré apparaît davantage comme un instrument de dissuasion dans le dialogue permanent entre le représentant de l'État et les collectivités locales* », p. 16.

²⁰³⁵ *Candide*, in VOLTAIRE, *Romans et contes*, Gallimard, (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 1954, pp. 156 et ss.

²⁰³⁶ Cité par HELIN (J.-Cl.), HOSTIOU (R.), *ibid.*, p. 338.

²⁰³⁷ HELIN (J.-Cl.), HOSTIOU (R.), *ibid.*, p. 337.

d'observations adressées aux autorités locales par les services des préfetures et des sous-préfetures. Mais le dernier rapport montre une chute du nombre de ces lettres d'observations qui passe de 178 442 en 1998 à 95 947 en 2003. Beaucoup de ces observations seraient suivies d'effets²⁰³⁸. Il est indiqué dans le rapport de 2004 qu' « *Il convient de noter que le taux de retrait (pourcentage d'actes retirés ou réformés par rapport au total des lettres d'observations) est de 77, 3 % en 2001, 82,3 % en 2002 et 83,4 % en 2003* »²⁰³⁹. L'importance considérable que revêt aujourd'hui la lettre d'observation, sans nul doute insoupçonnée en 1982, a conduit certains à voir en elle la manifestation essentielle et la plus tangible du contrôle préfectoral sur les actes des collectivités territoriales²⁰⁴⁰.

- La seconde tient à ce qui nous apparaît comme une très grave insuffisance des agents chargés du contrôle de légalité dans les préfetures et les sous-préfetures²⁰⁴¹. Cette insuffisance est tout autant quantitative que qualitative. Trop peu d'agents sont affectés à ces tâches, et, alors que le droit de la décentralisation est aujourd'hui formidablement complexe²⁰⁴², la plupart de ces agents ne disposent ni de la formation, ni des capacités que requiert le contrôle d'actes de collectivités parfois dotées de services juridiques performants ou entourées de conseils de cabinets spécialisés dont les collaborateurs sont recrutés selon des critères très exigeants²⁰⁴³. Ainsi, les séances de

²⁰³⁸ C'est l'opinion, notamment, de BOUZELY (J.-Cl), *ibid.*, p. 68.

²⁰³⁹ Rapport précité, p. 16.

²⁰⁴⁰ BRUNELLI (P.), *Le contrôle de légalité*, L.G.D.J. (coll. « Politiques locales »), 2002, 112 p., p. 86.

²⁰⁴¹ Cf. notamment, « Décentralisation et régulation juridictionnelle », rapport établi en 1985 par le Centre de recherches sur les institutions publiques (C.R.I.P.) de Lyon, pour le compte du Commissariat général du Plan ; n° spéc. de la *Revue de Science administrative de la Méditerranée occidentale* consacré au contrôle juridictionnel des collectivités territoriales, n° 16-17, publié en 1987, par l'I.R.A. de Bastia ; TERNEYRE (Ph.), « Le contrôle de légalité des marchés publics locaux : essai d'évaluation », rapport pour le Commissariat général du Plan, comité « droit, changement social et planification », publié dans *L.P.A.*, 15 février 1991, p. 4 ; Un inspecteur de l'administration déplorait en 1996 que « *Dans toute la France, seuls 1900 agents au total, en comptant les fonctionnaires des cellules de légalité des services déconcentrés, participent à ce contrôle. Face aux 5,5 millions d'actes transmis, ce chiffre paraît faible. En outre, les agents en charge de ce contrôle sont souvent des fonctionnaires de catégorie C, notamment dans les sous-préfetures. En général, au niveau de la préfecture, un seul agent de la catégorie A (l'attaché chef du bureau du contrôle de légalité) s'occupe de ce contrôle* ». (DIEDERICHS (O.), « Contrôle de légalité : l'équilibre impossible ? », *Adm.*, n° 172, pp. 167-174, p. 169) ; Cf. aussi RIVAIS (R.), « Les préfets ont de plus en plus de mal à contrôler les décisions des élus », *Le Monde*, 13 décembre 1996 : « *Avec quinze fonctionnaires pour « surveiller » cent soixante communes, un département et une centaine de syndicats intercommunaux, le contrôle de légalité de la préfecture d'Eure-et-Loir ne pourra jamais être exhaustif* ». La situation des sous-préfetures est pire encore. Par exemple, la sous-préfecture d'Yssingeaux, en Haute-Loire, dispose de deux fonctionnaires de catégorie C affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

²⁰⁴² Cf. par exemple, PORTELLI (H.), « Le local et la crise du droit », in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, La Découverte, 1996, 432 p., pp. 53-57. L'auteur écrit : « *face aux centaines de textes législatifs et aux milliers de textes réglementaires ainsi qu'à leur interprétation par le juge, seuls les professionnels du droit ont la capacité de suivre l'évolution quotidienne des textes et de la jurisprudence* », p. 55.

formation des services de contrôle de la légalité ne portent-elles que sur des questions juridiques, souvent théoriques, alors que lesdits services sont confrontés à de graves lacunes de méthode. Manquant de critères de tri dans la prise en compte d'irrégularités, leur pratique s'apparente à un dérisoire contrôle « au fil de l'eau », les actes étant étudiés au fur et à mesure.

Monsieur Hugues Portelli dit des services préfectoraux qu'ils ont perdu leurs meilleurs éléments au profit du conseil général ou régional, et que leur conseil « *est souvent aléatoire* »²⁰⁴⁴.

A cela s'ajoute la très grande faiblesse matérielle de ces services : l'informatisation demeure l'exception, et la documentation n'est pas systématiquement tenue à jour. Il n'y a pas de politique générale de diffusion de l'information juridique, d'abonnement aux revues spécialisées, de constitution de fonds documentaires... Dans le *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, rendu en juillet 2003, on lit que la masse d'actes à contrôler « *est, d'une certaine façon, toujours traitée comme elle l'aurait été au début du siècle dernier* »²⁰⁴⁵.

- Une troisième explication peut être trouvée dans la crainte des préfets de se voir déboutés par le juge administratif et de voir ainsi leur autorité directement remise en cause²⁰⁴⁶, l'efficacité de l'intimidation par le déféré tenant très largement aux chances de succès de celui-ci. Le préfet ne défère au juge que les actes dont il a la certitude qu'ils sont illégaux. Ceci explique qu'en 2003, le nombre des décisions rendues par le juge favorables aux préfets atteignait le taux remarquable de 92 %.

Monsieur Jean-Claude Bouzely, en 1987, voyait trois raisons à la faiblesse du contrôle de légalité : la faiblesse des services, l'importance des lettres d'observations et la pratique de la négociation entre préfet et autorité locale. Il nous semble, pour notre part, que si ces raisons sont les bonnes, les deux dernières n'en font qu'une. L'envoi de la lettre d'observations est la première étape de la négociation entre autorités déconcentrée et décentralisée²⁰⁴⁷.

Le très faible nombre des déférés par rapport aux lettres d'observations et le taux de réformation des actes dont se félicite le Gouvernement dans son rapport annuel ne signifient pas pour autant que l'ensemble des lettres d'observations a été suivi d'une mise en conformité de l'acte local avec les exigences de la légalité. Il manifeste surtout « *la*

²⁰⁴³ M. Fr. Bouyssou considère que le contrôle de légalité est « *une obligation constitutionnelle assez peu pesante, d'autant qu'il n'est pas effectué systématiquement, mais par simples sondages, souvent peu effectifs* », BOUYSSOU (Fr.), *ibid.*, p. 591.

²⁰⁴⁴ *Ibid.*, p. 55.

²⁰⁴⁵ MELCHIOR (Ph.) *et alii*, *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, La Doc. fr., juillet 2003, 85 p.

²⁰⁴⁶ Cette crainte est accrue par le sentiment qu'ont beaucoup de membres du corps préfectoral d'être confrontés à une certaine hostilité du juge administratif.

²⁰⁴⁷ *Ibid.*

place importante » que l'autorité préfectorale a su se faire « *dans le cadre d'une phase précontentieuse* »²⁰⁴⁸ grâce à la jurisprudence étudiée ci-dessus, et en application très logique des exigences constitutionnelles.

La légalité n'est en effet pas une fin en soi pour les préfets, qui, ayant la « *charge des intérêts nationaux* » se préoccupent autant d'opportunité que de légalité, alors qu'elle est²⁰⁴⁹ la seule préoccupation du juge administratif, et que la juridictionnalisation est incompatible avec la concertation²⁰⁵⁰. Ainsi, lorsque l'application stricte de la norme supérieure vient contrarier la réalisation d'une politique locale de toute première importance, dans le domaine du développement économique par exemple, le préfet se garde souvent de déférer les actes litigieux.

Pour Monsieur Lévy, le déféré n'est qu' « *un moyen de défense d'un intérêt qui est général et en tout cas politique au bon sens du terme. Le contrôle de légalité est un des instruments de la politique du représentant de l'Etat dans le département* »²⁰⁵¹. Cet instrument est d'un maniement malaisé parfois. Le développement de ce que l'on a appelé la « co-administration » a placé les préfets dans une situation très inconfortable, qui « *leur commande d'être à l'écoute de ceux qu'ils doivent contrôler avec vigilance* »²⁰⁵².

Une analyse plus précise des déférés permet de doubler ce premier constat d'un autre plus alarmant sans doute : deux phénomènes viennent nuire à l'égalité des citoyens devant la loi et à l'unité de la République :

1 – La très grande majeure partie des déférés²⁰⁵³ porte sur des questions relatives à la fonction publique territoriale, alors que des matières très sensibles comme les passations de marchés publics, les contrats divers, les décisions en matière d'urbanisme ne donnent quasiment lieu à aucun contentieux. Plusieurs explications peuvent être avancées à l'appui de ce constat, mais aucune n'est très rassurante :

La première est l'attention particulière que portent sur la situation des agents des collectivités décentralisées ceux des administrations déconcentrées. Ce constat était fait en 1987 par Monsieur Daniel Chabano²⁰⁵⁴. La rivalité entre agents du cadre national des

²⁰⁴⁸ DOMENACH (J.), « De la tutelle au déféré préfectoral : rupture ou continuité des relations entre le préfet et les autorités des collectivités locales », in *Le retour des préfets ?*, P.U. Grenoble, 1992, pp. 93-113, p.113.

²⁰⁴⁹ En théorie, du moins. Cf. *supra*.

²⁰⁵⁰ MULLER-QUOY (I.), *ibid.*, p. 139.

²⁰⁵¹ « Le désistement du commissaire de la République », *A.J.D.A.*, 1985, p. 140.

²⁰⁵² BRUNELLI (P.), *ibid.*, p. 86. Les rédacteurs du rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 1993 placent au nombre des obstacles au développement du contrôle de légalité la difficulté pour les préfets d'assumer cette tâche concurremment avec d'autres, « *de nature plus politique, dans un contexte de négociation globale et permanente* », *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁵³ A peu près 50 % d'entre eux, d'après les rapports du Gouvernement au Parlement. En 1988, cette proportion atteignait 71 % des déférés.

préfectures et agents de la fonction publique territoriale n'est plus à démontrer²⁰⁵⁵. Une telle attention ne serait louable que si elle ne s'exerçait au détriment d'autres questions de plus grande importance, ce qui est loin d'être le cas.

La seconde tient à la faiblesse des compétences des agents chargés de ce contrôle. Il est plus aisé de vérifier le respect d'indices de traitements que de disséquer les subtilités d'un contrat de passation d'un marché public ou d'un document d'urbanisme. Le contrôle d'actes complexes, comme les passations de marchés publics, se borne souvent à un contrôle de la forme, l'agent recherchant l'absence de pièces, le vice de rédaction, ou les erreurs de calcul.

2 – On peut constater que les collectivités sont très inégalement contrôlées, et que la région apparaît singulièrement « *sous contrôlée* »²⁰⁵⁶.

Les disparités entre départements sont criantes, et ont été dénoncées, notamment dans un rapport élaboré dans le cadre de la préparation du XI^{ème} Plan, qui les explique par « *les déficiences des contrôles mis en place en 1982* »²⁰⁵⁷, ou dans le rapport sur l'audit du contrôle de légalité rendu en 2003²⁰⁵⁸. Ces disparités tiennent à la personnalité des préfets.

En 1993, il n'y a eu aucun déferé dans huit départements, dans trente-trois autres le nombre de déferé allait de 1 à 5, alors que dans neuf départements il y en avait plus de 50, et qu'on en comptait 138 dans le Nord, 151 dans le Val-de-Marne et 283 dans le Var. L'inégalité devant la règle apparaît flagrante.

Les derniers rapports au Gouvernement font, de façon éloquente, silence sur ces disparités départementales.

B – Un contrôle à améliorer

Le constat de l'insuffisance du contrôle de légalité des actes des collectivités locales

²⁰⁵⁴ CHABANOL (D.), « La jurisprudence administrative », *A.J.D.A.*, 1987, pp. 184-191, p. 185. Cf. aussi AUBY (J.-B.), « Les contrôles administratifs, juridiques et financiers », *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 79-89, p. 83.

²⁰⁵⁵ Pour expliquer l'importance des questions de personnel dans les déferés, M. Chabanol écrivait : « *On ne saurait non plus négliger, en cette matière, la rigueur de la surveillance exercée par les fonctionnaires de l'Etat sur le sort fait à leurs collègues* », *ibid.*, p. 185.

²⁰⁵⁶ DIEDERICHS (O.), *ibid.*, p. 170. Notre auteur explique cela ainsi : « *Les petites collectivités ne bénéficient pas (...) de services juridiques étoffés. Elles se défendent donc moins bien. De surcroît, comme elles font fréquemment appel au sous-préfet pour être conseillées sur la rédaction des actes et des délibérations, elles fournissent plus d'informations à l'Etat que les grosses collectivités, qui n'ont pas besoin d'aide extérieure. Il est paradoxal de constater que la bonne volonté de petites communes soit la source d'un contrôle plus rigoureux car mieux informé* », p. 170. Concernant la région, « *les services du SGAR ne sont pas adaptés à l'exercice du contrôle de légalité* », p. 171.

²⁰⁵⁷ Commissariat général du Plan, *Décentralisation : l'âge de raison*, Le Moniteur et la Doc. fr., 1993, p. 33.

²⁰⁵⁸ Rapport précité.

ayant été fait, il doit être doublé de celui de la nécessité dans laquelle se trouve l'Etat de l'améliorer. Monsieur Jean-Claude Ricci relève que « *les régions, les départements et les grandes communes disposent de services juridiques et contentieux en nombre et en compétences plus étendus parfois que l'Etat. Le paradoxe est que le « contrôlé » est souvent plus capable juridiquement que le « contrôleur ». A terme, ceci risque de dévaloriser non seulement l'efficacité du contrôle mais de détruire sa légitimité même* »²⁰⁵⁹ . (1). Les pouvoirs publics en étant conscients, une réflexion sur les moyens qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour ce faire a lieu, et elle donne lieu à quelques expériences (2).

1 – L'engagement de la responsabilité de l'Etat pour faiblesse du contrôle des actes des collectivités locales

Il semble d'autant plus important de doter les préfetures des moyens d'assurer le contrôle de légalité dans des conditions satisfaisantes que le juge administratif retient la responsabilité de l'Etat pour carence dans l'exercice du contrôle de légalité dès lors que cette carence est constitutive d'une faute lourde. Dès avant 1982, le principe en matière de responsabilité pour les tutelles des préfets sur les collectivités locales est celui de l'exigence d'une faute lourde²⁰⁶⁰ .

Après 1982, le Conseil d'Etat maintient ce principe, alors qu'il est contesté de deux façons contraires : d'abord, plusieurs tribunaux administratifs tentent l'abandon de l'exigence de la faute lourde au profit de la faute simple²⁰⁶¹ . La Cour administrative d'appel de Marseille, elle-même, le 21 janvier 1999²⁰⁶² , avait fait preuve d'audace en abandonnant l'exigence de la faute lourde au profit de la faute simple²⁰⁶³ . Le

²⁰⁵⁹ RICCI (J.-Cl.), « Le droit de la libre administration : sécurité ou insécurité juridique », in *La décentralisation cinq ans après. Quelles remises en cause pour quelle remise en ordre*, A.J.D.A., n° spéc. , 1987, n°3, pp. 123-124.

²⁰⁶⁰ Cf., notamment, Cons. d'Et. Ass., 1^{er} juin 1956, *Ville de Nîmes c. Pabion*, *Rec. Leb.*, p. 218, *R.P.B.A.*, 1956, p. 122. Cons. d'Et. 5 décembre 1958, *Commune de Dourgne c. Gaubert*, *Rec. Leb.*, p. 606, concl. GULDNER ; Cons. d'Et., 13 octobre 1961, *Cts. Minaud*, *Rec. Leb.*, tables, p.1174.

²⁰⁶¹ Cf., notamment, trib. adm. Strasbourg, 18 avril 1984, *Institut Notre-Dame de la Providence*, *R.F.D.A.*, 1984, p. 216, concl. KINTZ (P.).

²⁰⁶² C.A.A. Marseille, 21 janvier 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent*, *A.J.D.A.*, 1999, p. 224, chron. Lilian BENOIT, *Adm.*, n° 182, comm., SOUBELET (P.), pp. 198-199. La Cour a jugé que : « *si le préfet n'est pas tenu de déférer au juge administratif toutes les décisions illégales des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et si, par conséquent, son abstention ne saurait par elle-même engager la responsabilité de l'Etat, l'abstention prolongée du préfet de Haute-Corse de ne pas déférer au Tribunal administratif les délibérations importantes et aux illégalités aisément décelables du SIVOM du Nebbio constitue, en l'espèce, une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers les communes* ».

²⁰⁶³ Aucune juridiction n'a cependant retenu la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat sans faute. Une telle solution ne saurait être admise, dès lors que l'activité de contrôle ne présente pas un caractère dangereux, ni, en principe, ne peut conduire à une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

commissaire du gouvernement, Jean-Christophe Duchon-Doris, avait fait valoir que dès lors que le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déférer un acte devant la juridiction administrative, « *en s'abstenant, il ne commet pas de faute, celle-ci pouvant seulement résulter d'un contexte particulier qui rend cette abstention « coupable » (...)* *retenir la faute lourde n'a pas de sens, ou, de moins, n'a pas d'utilité pratique* »²⁰⁶⁴.

Ensuite, on pouvait estimer, comme le fera le ministère de l'Intérieur devant la Cour administrative d'appel de Marseille dans l'affaire précitée, que le défaut d'exercice du contrôle de légalité n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, en raison de la suppression de la tutelle administrative par la loi du 2 mars 1982. Monsieur J. Bourdon a pu juger que l'argument « *est logique, il n'est pas sans fondement* »²⁰⁶⁵. En effet, la prétendue autorité de tutelle²⁰⁶⁶ conférait par son autorisation ou son approbation un caractère exécutoire aux actes des collectivités locales. Depuis les réformes de 1982, l'acte de l'autorité décentralisée a une vie juridique indépendante de la volonté du préfet dès lors qu'il a satisfait aux obligations de publicité et de transmission. Cela se serait traduit par un changement du régime de la responsabilité de l'Etat dans l'exercice du contrôle des collectivités locales.

La haute juridiction, dans son arrêt *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent et autres*, rendu le 6 octobre 2000²⁰⁶⁷ refuse le revirement de jurisprudence en confirmant la solution retenue dans son arrêt en date du 21 juin de la même année, *Ministère de l'équipement, du transport et du logement c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin*²⁰⁶⁸. L'arrêt de la Cour administrative d'appel est donc cassé parce que celle-ci a entaché son raisonnement d'une erreur de droit en ne recherchant pas si la faute commise ne constituait pas une faute lourde : « *La responsabilité de l'Etat à raison de sa carence dans l'exercice du contrôle ne peut être engagée que pour faute lourde* »²⁰⁶⁹. Cette solution a surpris certains annotateurs, qui ont vu dans l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 10 novembre 1999 *Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro*, une amorce de l'abandon d'exigence de la faute lourde en matière de contrôle de légalité. Cet arrêt, relatif non pas au contrôle de légalité, mais

²⁰⁶⁴ R.G.C.T., 1999, n° 4, p. 111.

²⁰⁶⁵ BOURDON (J.), note sous C.A.A. Marseille, 21 janvier 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent et autres*, R.F.D.A., 2001, pp. 199-202, p. 200.

²⁰⁶⁶ Nous avons dit plus haut que nous refusons à cette terminologie toute pertinence.

²⁰⁶⁷ A.J.D.A., 2001, pp. 201-206, note CLIQUENNOIS (M.).

²⁰⁶⁸ R.F.D.A., 2000 (5), p. 1109, note BON (P.).

²⁰⁶⁹ Commentant cet arrêt, P. Bon constate que la faute lourde avait été retenue par le Conseil d'Etat pour les mêmes raisons que celles qui avaient conduit le juge d'appel à considérer qu'une faute simple avait été commise, et conclue que cela le « *confirme dans l'idée que la problématique faute lourde / faute simple ne fait que nourrir des controverses doctrinales stériles et n'a pas forcément pour les justiciable l'importance qu'on leur prête* » (BON (P.), « La responsabilité du fait des actes de tutelle (suite). Obs. sous Cons. d'Et., 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent et autres*, R.F.D.A., 2001, n° 1, pp. 152-152, p. 153.

au contrôle budgétaire, semblait reconnaître la possibilité d'engager en cette matière la responsabilité de l'Etat pour faute de service public. Une telle solution semblait pouvoir être étendue au contrôle de légalité²⁰⁷⁰. Cette surprise est sans doute due à une inattention, puisque le Conseil d'Etat avait, le 21 juin 2000 - soit trois mois plus tôt - jugé que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée envers une commune du fait de l'exercice du contrôle de légalité qu'en cas de faute lourde²⁰⁷¹.

Nous sommes en plein accord avec Monsieur J. Bourdon, lorsque, commentant l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Marseille, le 22 avril 1999, il regrette la solution retenue par la juridiction parce qu'elle n'évoque à aucun moment le lien de causalité entre la faute commise par le représentant de l'Etat et le préjudice dont les communes se disent victimes.

Le juge administratif n'a, semble-t-il, pas tiré des réformes de 1982 toutes les conséquences logiques qu'elles auraient du emporter en dissociant l'opération de contrôle de l'opération soumise au contrôle. Dans cette affaire corse, le préjudice ne résultait absolument pas de l'inertie reprochée au préfet, mais de la propre action des communes elles-mêmes. En admettant les responsabilités de l'Etat, le juge administratif a procédé à un véritable, et fort regrettable, transfert de responsabilité.

Monsieur Bourdon précise : « *(l)e contrôlé ne peut imputer au contrôleur sa propre turpitude. (...) L'abstention du représentant de l'Etat est peut être fautive, elle n'est pas à l'origine du dommage* » pour conclure que « *sous l'empire des dispositions régissant le contrôle de légalité, l'Etat ne peut être condamné à réparer les dommages causés par l'action ou l'inaction des collectivités territoriales* »²⁰⁷².

Nous ne pouvons qu'être d'accord avec Monsieur Louvaris lorsqu'il écrit que « *(l)a sollicitude du Conseil d'Etat envers le préfet est patente quand on sait que la faute lourde est une espèce en voie de disparition* »²⁰⁷³. Cette sollicitude, pour être étonnante, nous semble cependant être assez satisfaisante du fait d'un certain nombre de raisons pratiques qu'il nous faut ici détailler :

1 – La première tient à la difficulté de l'activité du contrôle de légalité. Le commissaire du gouvernement Touvet a, en concluant sur cet arrêt, pris en considération de façon réaliste les difficultés de la vie administrative locale, que nous avons évoquées plus haut, et qui tiennent au grand nombre d'actes à contrôler, au manque de moyens pour ce faire, mais aussi à la diversité des situations locales.

Certes, nous n'ignorons pas que cette solution ne s'inscrit pas dans le mouvement général d'abandon de l'exigence de la faute lourde, et qu'il peut apparaître choquant de la

²⁰⁷⁰ Cf. *Annuaire 2000 des collectivités locales*, chron., pp. 300-303.

²⁰⁷¹ Cons. d'Et., 21 juin 2000, *Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement c. Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, R.F.D.A., 2000, p. 1096, note BON (P.).

²⁰⁷² BOURDON (J.), note précitée, pp. 201 et 202.

²⁰⁷³ LOUVARIS (A.), « Les compétences discrétionnaires du préfet dans ses relations avec les collectivités territoriales », *Adm.*, n° 194, 2002, pp. 55-57, p. 57.

part de l'Etat d'accepter la mise en jeu de sa responsabilité pour faute simple dans les domaines très délicats des actes médicaux²⁰⁷⁴, des services de secours et de sauvetage et les services d'aide médicale d'urgence²⁰⁷⁵, des services d'incendie et de secours²⁰⁷⁶, et pas en matière de contrôle de la légalité. Mais nous persistons à penser que l'évolution actuelle du droit de la responsabilité étatique est regrettable car excessive, et nous nous réjouissons de ce que certains pans de l'action administrative²⁰⁷⁷ y échappent encore.

2 – La deuxième raison, sans doute plus déterminante, tient à ce que le commissaire du gouvernement a souhaité préserver au bénéfice du préfet un certain pouvoir discrétionnaire. C'est ainsi qu'il faut lire l'assertion : « *on peut comprendre que, dans certaines circonstances, le préfet s'abstienne de saisir le tribunal administratif* »²⁰⁷⁸.

C'est, de la part du magistrat administratif, faire montre d'une juste connaissance des circonstances locales, desquelles ne peut s'extraire l'activité préfectorale. Des caractéristiques de lieu, de temps, d'opportunité, peuvent conduire le préfet à ne pas freiner les initiatives des collectivités territoriales en contestant leurs décisions devant le juge. Nous sommes d'accord avec Madame Martine Cliquennois lorsqu'elle écrit que : « *Saisir systématiquement le juge pour trancher des questions de pur principe juridique peut entraver la marche des politiques publiques locales en faveur de l'emploi et du développement local. Ce n'est pas le souhait des préfets ou des sous-préfets, « animateurs de la vie locale », chargés d'une mission de conseil des collectivités locales* »²⁰⁷⁹.

Monsieur Louvaris tire de cette jurisprudence la conclusion que « le Conseil d'Etat n'a pas voulu transformer le préfet en un commissaire de la loi, fonction de magistrat qui ne conviendrait pas, au demeurant, à cet emploi d'administration active, qui reste à la disposition du Gouvernement »²⁰⁸⁰. Il estime que ce pouvoir discrétionnaire contribue à illustrer le rôle de « régulateur de la décentralisation territoriale » qui échoit au préfet, sachant que « le concept de régulation est l'une des notions récentes dont la science administrative use pour décrire des procédures plus ou moins inédites par lesquelles l'Administration favorise un certain équilibre, dans un secteur donné de la société, sans recourir nécessairement à la réglementation ou au procédé du service public »²⁰⁸¹.

²⁰⁷⁴ Cons. d'Et., Ass., 10 avril 1992, *Epx V.*, *Rec. Leb.*, p. 171, concl. LEGAL (H.) ; G.A.J.A., précité, n° 109.

²⁰⁷⁵ Cons. d'Et., Sect., 20 juin 1997, *Theux*, *Rec. Leb.*, p. 254, concl. STAHL (J.-H.).

²⁰⁷⁶ Cons. d'Et., 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, *R.D.P.*, 1998, p. 1013.

²⁰⁷⁷ Par exemple, la responsabilité du fait de la juridiction administrative (Cons. d'Et., 14 janvier 1998, *Dagorn*, *D.A.*, 1998, n° 176), la responsabilité des services fiscaux pour leurs activités présentant une difficulté particulière (Cons. d'Et., 29 décembre 1997, *Commune d'Arcueil*, *Rec. Leb.*, p. 512 ; C.J.E.G., 1998, p. 159, concl. GOULARD (G.)).

²⁰⁷⁸ Concl. TOUVET (L.), précitées.

²⁰⁷⁹ CLIQUENNOIS (M.), *ibid.*, p. 205.

²⁰⁸⁰ *Op. cit.*, p. 57.

3 – Enfin, la troisième raison tient sans doute à ce que le commissaire du gouvernement Touvet a voulu éviter la surcharge financière importante qu'aurait entraînée pour l'Etat un abandon de l'exigence de la faute lourde. Un tel transfert des risques financiers ne saurait se justifier aux yeux du magistrat administratif et serait contraire à l'esprit qui a présidé aux réformes de décentralisation²⁰⁸².

2 – La tentative d'amélioration

Monsieur Jean-Claude Hélin, a pu dire que le déféré préfectoral se trouvait ainsi « *entre mise en cause et remise en ordre* »²⁰⁸³.

Des mesures ont été préconisées pour pallier les carences criantes du contrôle des collectivités locales. Aux propositions, parfois ambitieuses, de *remise en cause* (a), les gouvernements ont préféré une « *remise en ordre* » (b).

a – Le refus de la remise en cause

Afin de corriger l'inefficacité du contrôle de légalité exercé par le préfet, les propositions se sont fait jour :

Il n'est pas inintéressant de constater que des propositions de lois ont été déposées qui préconisaient le retour à la tutelle. Ainsi, la proposition déposée le 14 novembre 1996 sur le bureau de l'Assemblée nationale²⁰⁸⁴ par Monsieur Fr. Roussel et signée par trente et un députés²⁰⁸⁵ préconisait : « *de rétablir l'autorité de l'Etat et de ne pas laisser dans l'incertitude juridique nos concitoyens, car les contrôles a posteriori sur les actes des collectivités territoriales, en intervenant trop tardivement, deviennent inefficaces et inutiles* ». Cette proposition d'« *établissement* » d'un contrôle *a priori* du préfet était, évidemment, elle aussi vouée à l'échec, ne serait-ce que parce qu'elle opposait « *en la personne du préfet un Etat vertueux, capable de dire et de faire respecter le droit, à des élus plus ou moins irresponsables* »²⁰⁸⁶.

Il est extraordinaire de remarquer qu'une proposition de loi d'origine sénatoriale a, en 1996, afin de « *rétablir l'autorité de l'Etat* », proposé la restauration d'un contrôle *a priori*

²⁰⁸¹ *Ibid*, p. 55.

²⁰⁸² « *Les élus ne peuvent à la fois réclamer davantage de décentralisation, de compétences et d'autonomie financière, et aussi une sécurité absolue des contrôles* », concl. TOUVET (L.) précitées.

²⁰⁸³ HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux : entre mise en cause et remise en ordre », *A.J.D.A.*, 1999, pp. 767-775.

²⁰⁸⁴ Proposition n° 3143.

²⁰⁸⁵ Dont MM. MARSAUD (A.) et MAZEAUD (P.). Cette proposition se plaçait dans la perspective du rétablissement de l'« *honneur de la démocratie et du crédit de la classe politique* ».

²⁰⁸⁶ HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *ibid.*, p. 773.

des actes des collectivités locales²⁰⁸⁷. Si cette proposition n'avait aucune chance d'être adoptée, sa formulation est sans doute révélatrice d'un malaise... confirmé par une autre proposition de loi sénatoriale, signée par une centaine de sénateurs et déposée le 6 décembre 1999²⁰⁸⁸.

Certains ont, en revanche, proposé la solution radicale – donc hautement irréaliste – d'ôter au préfet la mission de saisine du juge, pour la confier à un ministère public.

Entre autres arguments, on trouvait celui que le préfet, du fait de la fréquence du cumul des mandats ou des fonctions, peut être invité à contrôler les actes pris par des élus locaux qui sont aussi des responsables nationaux devant qui le courage peut lui manquer²⁰⁸⁹. On peut raisonnablement penser que le contrôle qu'exerce le préfet sur les actes d'un maire qui se trouve être par ailleurs ministre, si ce n'est le ministre de l'Intérieur lui-même, ne présente pas toutes les garanties de l'efficacité.

Parmi ces propositions, on note celle de Monsieur Pierre Richard, ancien directeur général des collectivités territoriales au ministère de l'Intérieur, proposition formulée dans son ouvrage *Le temps des citoyens. Pour une démocratie décentralisée*²⁰⁹⁰. Ce bon connaisseur des réalités locales est parti du constat des lacunes préfectorales en matière de déferé pour proposer que le préfet soit partiellement dessaisi de ce contrôle. Il a proposé la création dans chaque région d'un « *commissaire à la loi* », autorité « *bénéficiant statutairement de garanties d'indépendance vis à vis du gouvernement et des pouvoirs locaux* ». On trouve une proposition assez proche de celle de Monsieur Richard formulée par le président de la Cour administrative d'appel de Nancy²⁰⁹¹, qui préconisait lui aussi de retirer au préfet le contrôle de la légalité pour le confier à un « *commissaire de la décentralisation* », magistrat du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il serait assisté par les cadres aujourd'hui affectés au contrôle de légalité au sein des préfectures, qui seraient placés sous sa seule autorité. Il serait seul à pouvoir saisir la juridiction administrative, « *après avoir contacté l'autorité locale et assuré la relation précontentieuse pour remédier à l'éventuelle illégalité de l'acte* ».

Si de telles solutions seraient selon toute vraisemblance de nature à améliorer le respect de la norme supérieure par les autorités décentralisées, en la confiant à une autorité placée hors des rapports locaux dont l'ambiguïté a souvent été montrée, elles nous semblent présenter deux défauts qui rendraient leur application impossible, ou

²⁰⁸⁷ Proposition n° 3141 établissant un contrôle de légalité *a priori* sur les actes des collectivités locales, Sénat, novembre 1996, cité par HELIN (J.-Cl.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *op. cit.*, p. 772.

²⁰⁸⁸ Proposition de loi sénatoriale tendant à améliorer le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, n° 114, session 1999-2000.

²⁰⁸⁹ REGOURD (S.), « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁹⁰ P.U.F. (coll. « Politique aujourd'hui »), 1995, 220 p., p. 136 et p. 149.

²⁰⁹¹ HERTGEN (J.-Fr.), « Pour un ministère public de la décentralisation », *La Gazette des communes*, 9 décembre 1996.

délicate, voire dangereuse :

- D'une part, elles font peu de cas des exigences constitutionnelles. Le mécanisme imaginé en 1982, qui limitait les prérogatives du préfet, chargé du respect des lois, à la seule saisine d'un juge, a déjà pu être jugée par certains comme s'approchant de la limite. On ne peut pas sérieusement considérer que l'exigence constitutionnelle serait satisfaite en faisant du préfet le destinataire impuissant des actes des autorités locales²⁰⁹². Une telle réforme nécessiterait donc une révision du texte fondamental. Le Conseil d'Etat a, pour écarter la proposition « *parfois suggérée, consistant à instaurer un ministère public devant les juridictions administratives chargées du contrôle de légalité* » avancé cet argument dans son rapport « *Décentralisation et ordre juridique* ». Il a affirmé qu'une telle solution « *outre qu'elle impliquerait un considérable renforcement des effectifs des tribunaux administratifs – car où, sinon dans leurs rangs, recruter ce "ministère public" – serait cependant, sauf à modifier la Constitution, contraire à ses dispositions expresses, en tant qu'elle déposséderait les représentants de l'Etat dans les départements d'un pouvoir que celle-ci leur confie (et à eux seuls) et qui est au surplus nécessaire au maintien de leur capacité de négociation avec les collectivités locales* »²⁰⁹³. Monsieur Richard pensait, pour sa part, que l'exigence constitutionnelle pourrait être respectée en conservant au préfet sa qualité de destinataire des actes soumis au contrôle de légalité, mais en lui retirant le pouvoir de saisir le juge administratif.

- D'autre part, une telle réforme présenterait l'inconvénient pratique indubitable d'affaiblir considérablement la position du préfet dans le « système local », position très largement liée à la possibilité qu'il a de déférer les actes qu'il estime illégaux. Cet affaiblissement se ferait, de plus, au bénéfice d'une autorité dont la légitimité serait sujette à contestation²⁰⁹⁴.

b – Le choix de la remise en ordre

On a d'abord suggéré d'inciter les préfets à faire usage de leur pouvoir de déférer les actes illégaux au juge administratif. Le Conseil d'Etat, dans son rapport annuel publié en janvier 1992, déplorait la « *quasi-inexistence du contrôle de légalité* » et émettait le « *vœu que toutes les mesures utiles soient prises afin que le déféré préfectoral soit pleinement utilisé pour veiller au respect de l'état de droit* »²⁰⁹⁵. Le Gouvernement semble avoir entendu cet appel, puisque le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire²⁰⁹⁶

²⁰⁹² On trouve dans le rapport 1995 de l'Inspection générale de l'administration l'affirmation suivante : « *Toute solution consistant à dessaisir le préfet d'un pouvoir qu'il tient de l'article 72 de la Constitution (...) paraît irréaliste et de nature à affaiblir gravement le rôle de représentant de l'Etat* ».

²⁰⁹³ *Etudes et documents* n° 45, la Doc. fr., 1994, p. 41. On peut donc être surpris de trouver un membre de la juridiction administrative pour formuler deux ans après la parution du rapport du Conseil d'Etat consacré au contrôle de la légalité une solution que les rédacteurs de ce rapport ont écartée.

²⁰⁹⁴ Cf. MULLER-QUOY (I.), *ibid.*, p. 141.

²⁰⁹⁵ Cons. d'Et., *Rapport*, p. 55.

a rédigé, le 29 juillet 1993 une circulaire dont le seul but est de donner une « *impulsion nouvelle* » au contrôle de légalité. Le ministre y rappelle au préfet, et pour la première fois avec une certaine fermeté de ton, que ce contrôle, « *complément indispensable* » des nouvelles responsabilités confiées aux élus locaux, « *n'a évidemment de sens que s'il est exercé sans faille et de manière systématique dès qu'est en cause le respect de la légalité* ». Dès lors, il invite les préfets à la « *détermination* » et les assure du plein soutien des services centraux en cas de déféré.

On a adopté un certain nombre de mesures législatives destinées à renforcer l'efficacité de déféré préfectoral.

L'une des raisons pour lesquelles le préfet ne saisissait pas le tribunal administratif était l'inutilité de cette saisine, due au temps qu'il fallait au juge administratif pour rendre son jugement. Le gouvernement en a pris conscience en 1988, lorsqu'il constate : « *le recours au juge administratif, s'il offre une garantie d'objectivité et d'impartialité de l'appréciation définitivement portée sur la légalité de l'acte, permet difficilement une censure rapide de l'illégalité. Cette relative lenteur, plusieurs fois observée, est tout particulièrement sensible d'une part pour les actes à exécution immédiate et d'autre part pour les contrats -notamment les marchés- qui sont exécutés – parfois même soldés – avant l'intervention de la décision du juge* »²⁰⁹⁷.

Le législateur est, à trois reprises, intervenu au bénéfice du seul préfet afin de rendre le déféré préfectoral plus efficace :

La loi du 6 février 1992²⁰⁹⁸ a prévu que le juge devait statuer dans le délai d'un mois sur une demande préfectorale de sursis, dans le cadre de la procédure ordinaire. La loi du 29 janvier 1993²⁰⁹⁹ *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* a prévu que pour tous les marchés publics, et pour toutes les délégations des services publics, le préfet peut, avant la signature d'un contrat, saisir le juge des référés pour obtenir la suspension ou l'annulation des procédures engagées de manière irrégulière. Le législateur était plus ambitieux, qui avait prévu un sursis à exécution systématique, par le seul effet du déféré préfectoral, de la décision locale prise en matière d'urbanisme, de marchés ou de délégation de service public. Ce dispositif, dont on peut penser raisonnablement qu'il aurait été efficace, a été rejeté par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1993, au motif qu'il portait atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. La loi n° 95-115 du 4 février 1995 a, à son article 27²¹⁰⁰, a repris ce mécanisme, dans une version très

²⁰⁹⁶ Charles Pasqua.

²⁰⁹⁷ *Rapport 1988 du Gouvernement au Parlement sur l'exercice du contrôle de légalité*, p. 39.

²⁰⁹⁸ Loi n° 92-125 précitée.

²⁰⁹⁹ Loi n° 93-122 Disposition codifiée sous l'article L. 22 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

²¹⁰⁰ « *Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de sursis à exécution en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le tribunal n'a pas statué, l'acte devient exécutoire* ».

édulcorée, et a prévu qu'en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations de services publics, la demande de sursis à exécution présentée par le préfet dans les 10 jours suivant la réception de l'acte a un effet suspensif immédiat, d'une durée d'un mois à compter de la réception de l'acte.

Dans une circulaire adressée aux préfets le 3 avril 1995, le ministre de l'Intérieur relie entre elles ces trois réformes législatives, estimant que les moyens juridiques dont les préfets disposent désormais « *ne sont pas négligeables* » et que la menace de saisine du juge administratif peut « *s'avérer dissuasive* ». On est cependant en droit de douter²¹⁰¹ de l'efficacité de tels moyens, du fait de la lecture que le Conseil constitutionnel fait des exigences de la libre administration des collectivités locales.

Ces procédures sont reprises par la loi sur le référé devant les juridictions administratives²¹⁰² mais cette loi prive le préfet de l'exclusivité dont il bénéficiait jusqu'alors, atténuant le particularisme du déféré. Peut-être faut-il voir là la conséquence logique du très faible nombre de déferés préfectoraux, nécessitant que les particuliers puissent suppléer à une autorité préfectorale défaillante²¹⁰³.

Le ministère de l'Intérieur ayant pris conscience de cette lacune de ses services en charge du contrôle de légalité et a décidé leur renforcement par l'affectation d'un certain nombre de fonctionnaires de catégorie A, au sortir des Instituts régionaux d'administration. Une réflexion a été conduite, et la création de pôles de compétences juridiques au sein des préfectures envisagée afin d'améliorer la qualité de l'expertise juridique au sein des préfectures...

Cette solution *a priori* séduisante présentait le double défaut de n'être pas très réaliste (il aurait fallu trouver des centaines de fonctionnaires compétents acceptant d'être répartis sur l'ensemble du territoire) et d'être fort onéreuse. Elle fut abandonnée et, finalement, le choix du gouvernement s'est porté sur la constitution de « pôles interrégionaux d'appui au contrôle de légalité ». Le premier de ces pôles a été créé, *ad experimentum*, à Lyon, et couvrait les régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes²¹⁰⁴. Ont été placés sous la direction d'un sous-préfet ancien conseiller de tribunal administratif quelques fonctionnaires de la catégorie A du cadre national des préfectures, choisis pour leurs compétences juridiques.

Les services préfectoraux confrontés à une difficulté d'appréciation de la légalité d'un acte peuvent saisir ce service rattaché à la direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur. La réponse est une consultation juridique présentée sous la forme d'une note, réponse qui alimente une base de données mise à la disposition des préfectures au moyen du réseau intranet du ministère de l'Intérieur.

Cette solution a été contestée par le rapport rédigé par Monsieur Melchior en juillet

²¹⁰¹ Avec, notamment, Olivier GOHIN, *ibid.*, p. 609.

²¹⁰² Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, *relative au référé devant les juridictions administratives*, J.O.L.D., 1^{er} juillet, p. 9948.

²¹⁰³ C'est l'explication qu'avance Isabelle MULLER-QUOY (*op. cit.*, p. 135), et elle emporte pleinement notre adhésion.

²¹⁰⁴ Régions auxquelles s'est ajoutée la région Provence Alpes Côte d'Azur en 2004.

2003 après l'audit sur le contrôle de légalité ²¹⁰⁵, rapport qui préfère au système de services régionaux généralistes des services nationaux spécialisés ²¹⁰⁶ au motif que la proximité n'est pas nécessaire dans cette mission d'expertise et que la technicité des questions soulevées dans le cadre du contrôle de légalité implique la spécialisation des agents.

L'expérience des pôles interrégionaux d'appui au contrôle de légalité semble cependant aujourd'hui donner satisfaction au directeur général des collectivités locales qui envisage son extension, voire sa généralisation sur l'ensemble du territoire national.

Toujours afin de remettre en ordre le contrôle de légalité, il a été décidé de limiter, sinon d'éviter, les risques d'engorgement des services préfectoraux chargés de ce contrôle. Pour ce faire, la loi *relative aux libertés et responsabilités locales* a réduit le nombre d'actes soumis à obligation de transmission. Aux termes de l'article 140 de cette loi, modifiant les articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du Code général des collectivités territoriales, ne sont plus soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat les décisions relatives à la police de la circulation et du stationnement ²¹⁰⁷, les décisions individuelles concernant les avancements d'échelons et certaines sanctions, les emplois répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel et les certificats de conformité en matière d'urbanisme ²¹⁰⁸.

Le préfet n'est, évidemment, pas privé de tout moyen de contrôle sur ces actes. Il pourra connaître de la légalité de ces actes soit à l'occasion d'une transmission spontanée signalant une illégalité ²¹⁰⁹, soit en faisant usage de la possibilité de demander communication à tout moment de toute catégorie d'actes ne figurant pas dans la liste des actes soumis à l'obligation de transmission, possibilité offerte à lui par l'article 140 IV de la loi du 13 août 2004 ²¹¹⁰ à condition que sa demande de communication ait été effectuée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle ces actes ont acquis force exécutoire.

²¹⁰⁵ Rapport précité.

²¹⁰⁶ « la mission estime que les centres thématiques à vocation nationale constituent la solution la plus adaptée, dès lors qu'avec un mécanisme de filtrage, ils sont ouverts à l'ensemble des services de contrôle », Rapport précité, p. 12.

²¹⁰⁷ Articles L. 2131-2 et L. 3131-2 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁰⁸ Articles L. 2131-2 du Code général des collectivités territoriales et L. 421-2-3 du Code de l'urbanisme.

²¹⁰⁹ Cons. d'Et., 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, précité.

²¹¹⁰ Article complétant les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du Code général des collectivités territoriales. Présentant cette disposition, Mme Rouault estime que : « Cette disposition introduite par l'Assemblée nationale, vise à assurer au dispositif une plus grande sécurité juridique et à renforcer la base légale de la compétence du préfet. Le préfet se voit expressément attribuer le droit de déférer les actes en cause à la juridiction administrative », ROUAULT (M.-Chr.), « Elargissement des compétences des préfets et modernisation du contrôle de légalité ou comment maintenir un Etat unitaire tout en décentralisation », *J.C.P. A*, 10 janvier 2005, pp. 60-63, p. 62.

Conclusion de chapitre

Nous soutenons donc que, par delà les apparences, le contrôle qu'exerce le préfet sur les actes des collectivités locales n'a pas, en 1982, changé de nature.

Le législateur de 1982 prétendait qu'il supprimait la tutelle qui pesait sur les actes des collectivités territoriales en procédant à trois modifications substantielles de ce contrôle : d'une part, il remplaçait un contrôle *a priori* par un contrôle *a posteriori* ; d'autre part, il procédait à une juridictionnalisation de ce contrôle ; enfin, ledit contrôle ne se faisait qu'en référence à des considérations de légalité.

Nous pensons avoir montré qu'il n'y a pas eu de « suppression de la tutelle » puisque, selon la définition que l'on retient de ce terme, soit elle n'a jamais existé, soit elle n'a pas été supprimée.

Nous avons constaté que le contrôle laissait une large part à l'opportunité, et que le préfet y conservait un rôle de toute première importance.

Il nous faut enfin constater, avec Monsieur Jean-Claude Hélin, que le contrôle nouveau ne doit pas même être considéré comme un véritable contrôle *a posteriori*, mais « *en raison de sa proximité temporelle avec la décision concernée, et la capacité qui est sienne d'en infléchir le contenu* », un contrôle concomitant²¹¹¹.

Au total, il nous faut considérer que le contrôle exercé par le préfet est toujours un contrôle d'opportunité, dans lequel le recours au juge ne serait qu'une *ultima ratio* pour le préfet. Nous estimons, avec Monsieur Jean-François Lachaume, que « *le contrôle administratif est un des instruments du préfet pour assurer sa politique de représentation de l'Etat dans le département* »²¹¹². Le contrôle semble bien être utilisé par les préfets comme « *un instrument de pouvoir et d'échange* » et non pas de « *simple régulation juridique* »²¹¹³.

En 1988, Monsieur Jacques Caillosse écrivait : « *Observons la nouvelle décentralisation : le législateur y confie aux juridictions administratives la régulation des rapports centre-périphérie. L'expérience en cours laisse voir tout autre chose où administrateurs et élus s'entendent pour réduire la médiation juridictionnelle* ». Il nous semble très pertinent de considérer avec lui que : « *(l)e droit n'y perd rien de son efficacité. Il accomplit sa fonction autrement que prévu, se matérialise en permettant à la communication sociale de s'établir et de se structurer. Son indétermination relative stimule les échanges, favorise les mises en relation* »²¹¹⁴.

²¹¹¹ HELIN (J.-P.), « Le préfet, les élus et le juge », *L.P.A.*, n° 151, 1992, pp. 12-16, p. 13.

²¹¹² *Ibid.*, p. 536. Dans le même sens, MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, *op. cit.*: « *le contrôle administratif est moins un instrument juridique permettant au représentant de l'Etat, par le déclenchement d'un recours devant le juge administratif, d'imposer le respect de l'intérêt général, éventuellement menagé par un acte d'une collectivité territoriale, mais plutôt une arme lui permettant de négocier son respect* », p. 154.

²¹¹³ AUBY (J.-Fr.), « L'évolution du corps préfectoral », *R.F.D.A.*, mai-juin 1990, p. 449.

²¹¹⁴ CAILLOSSE (J.), « La décentralisation, mode d'emploi », *R.D.P.*, 1988, pp. 1229-1249, p. 1245.

En effet, nous l'avons dit, la légalité n'est pas, et – aux termes de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution – ne peut pas être une fin en soi pour le préfet. Ce n'est qu'un moyen de défense de l'intérêt général, intérêt « *politique, au bon sens du terme* »²¹¹⁵.

Il y a donc bien, à cet égard, continuité de l'action préfectorale : le réformisme législatif a buté sur le « *fixisme jurisprudentiel* »²¹¹⁶.

Chapitre 2 Le rôle du préfet en matière de construction des structures locales

Comme chacun le sait, notre carte administrative est caractérisée par ce qu'il est convenu d'appeler l' « émiettement communal », contre lequel les pouvoirs publics n'eurent de cesse de lutter, dès les origines des communes²¹¹⁷.

Après avoir tenté plusieurs politiques de « fusions de communes », l'Etat a, plus modestement, tenté de faire naître des « coopérations intercommunales ». Le préfet, comme il se doit, a été associé à ces politiques.

Section 1^{ère} – L'aménagement du territoire et des espaces

Les préfetures ont été chargées par le Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire d'organiser le grand débat national sur l'aménagement du territoire. Portant témoignage de cette consultation, un préfet a insisté sur l'originalité du rôle alors exercé par le corps préfectoral, qui a dû descendre « *au milieu de l'arène* » : « *Pour être parfaitement ouvert et n'exclure personne, la démarche devait dépasser et contourner les canaux habituels institutionnels parfaitement légitimes* »²¹¹⁸. Il a constaté aussi que : « *D'énormes possibilités de contacts se sont ouvertes, ont pu être exploitées. Personne n'a été surpris de rencontrer nos "casquettes" là où elles se montrent peu. Une chance s'offrait de découverte, d'ouverture à une réalité, dont la fonction souvent bousculée nous écarte. Il fallait la saisir* »²¹¹⁹.

L'article 2 de la loi du 4 février 1995 avait prévu de relancer une politique nationale d'aménagement du territoire en prévoyant un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (S.N.A.D.T.). Ce document, qui aurait dû être contraignant,

²¹¹⁵ LEVY (M.), *ibid.*, p. 140.

²¹¹⁶ L'expression est empruntée à DOUENCE (J.-Cl.), « Contrôle de légalité et contentieux de l'annulation. Réformisme législatif et fixisme jurisprudentiel », in *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, 811p.

²¹¹⁷ Cf. NICOUD (M.-O.), « Les tentatives de regroupement communal », GAILLARD (M.) sous la dir. de, *Institutions et territoire*, Institutions publiques, P.U. Lyon, 1993, p. 19.

²¹¹⁸ Cf. GERARD (B.), « Le débat sur l'aménagement du territoire : la préfectorale en (grand) chantier », *Adm.*, n° 164, juillet-août 1994, pp. 88-92, p. 90.

²¹¹⁹ *Ibid.*, p. 92.

est apparu comme inadapté aux temps, et fut abandonné en 1999.

L'Etat semble aujourd'hui condamné à abandonner toute velléité de planification globale du territoire national. Il semble plus efficace lorsqu'il cherche à influencer l'élaboration d'une planification sectorielle ou lorsqu'il sollicite une planification localisée

²¹²⁰ .

Le préfet est à cet égard l'agent le plus efficace. Il intervient par procédés contractuels. L'article 63 de la loi du 4 février 1995 lui permet de conclure avec les collectivités locales, dans les zones de revitalisation rurale, des contrats particuliers s'inscrivant dans les contrats de plan et visant à adapter les actions publiques à la spécificité des territoires.

L'article 29 de la loi du 25 juin 1999 prévoit qu' « *en application des contrats de plan Etat-régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes, un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine* » ²¹²¹ .

§ 1^{ER} - L'IMPLANTATION DES SERVICES PUBLICS SUR LE TERRITOIRE ET L'AMÉNAGEMENT DES ESPACES

A – L'implantation des services publics

La question de l'implantation des services publics se pose avec une acuité particulière dans les zones fragilisées, qu'il s'agisse de zones rurales ou de quartiers urbains.

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 28 novembre 1991 a chargé les préfets d'élaborer un schéma de services dans les départements ruraux les plus fragilisés. Ces schémas ont d'abord été développés par le C.I.A.T. du 23 juillet 1992 ²¹²² puis ont connu la consécration législative par la loi du 4 février 1995 ²¹²³ , dont les articles 11, 12, 13 et 17 III prévoyaient des schémas sectoriels de services publics destinés à prévoir une amélioration de la répartition des services sur le territoire et assurer une égalité des conditions d'accès des populations.

La question de l'implantation des services publics dans les quartiers concernés par la politique de la ville a aussi mobilisé l'administration préfectorale. Se fondant sur une « grille » mise en place par l'Etat et destinée à mieux connaître l'offre de service public dans ces quartiers, les préfets et autorités territoriales sont chargés de constater l'existence d'un déficit de service public dans les quartiers difficiles ²¹²⁴ .

²¹²⁰ Nous trouvons cette analyse sous la plume de JOYE (J.-Fr.), *op. cit.*, p. 343.

²¹²¹ Loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *J.O.L.D.*, 29 juin 1999, p. 9515.

²¹²² *Lettre de la D.A.T.A.R.*, n° 139, août 1992, p. 3.

²¹²³ Précitée.

Monsieur Jean-François Lachaume, présentant la loi du 4 février 1995, dit qu'elle « autorise à compléter la définition de l'aménagement du territoire donnée par Claudius-Petit en 1950 et selon laquelle "c'est la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques" et l'on peut ajouter maintenant : "et de l'implantation des services publics", ces derniers étant un atout important, à défaut d'être à lui seul décisif- dans la revitalisation des zones rurales et fragiles »²¹²⁵ .

Concernant l'implantation des services publics sur le territoire, l'article 29 de la loi du 4 février 1995 prévoit que : « L'État établit, pour assurer l'égal accès de tous au service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doivent prendre en compte les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public. Les objectifs sont fixés dans les contrats de plan de ces établissements ou organismes publics et entreprises nationales ou dans des contrats de service public conclus à cet effet ». De même, « toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers par les établissements, organismes et entreprises mentionnés à l'alinéa précédent doit, si elle n'est pas conforme aux objectifs fixés dans les contrats de plan ou de service public, être précédée d'une étude d'impact »²¹²⁶ .

L'étude d'impact est communiquée au représentant de l'Etat dans le département, qui dispose d'un délai de deux mois pour, après avoir sollicité l'avis d'un organe consultatif, faire part de ses observations et demander, le cas échéant, de nouvelles mesures pour compenser ou réduire les conséquences dommageables du projet. L'établissement concerné se doit alors de répondre aux observations du préfet. Si cette réponse ne satisfait pas le préfet, celui-ci saisit le ministre de tutelle de l'établissement, organisme public ou entreprise concerné, afin qu'il tranche la question²¹²⁷ . Ce mécanisme a été jugé par Madame Nathalie Merley comme semblant être « de nature à éviter les suppressions

²¹²⁴ Réponse ministérielle de M. ROSSINOT, ministre de la Fonction publique à M. BUSSEREAU, rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 1995, n° 1530, B.A.N., 8 novembre 1994, p. 38.

²¹²⁵ LACHAUME (J.-Fr.), « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », R.F.D.A., 1995 (5), pp. 893-904, pp. 894-895.

²¹²⁶ Le texte précise les modalités de cette étude d'impact : « Les conseils municipaux des communes concernées, les conseils des groupements de communes concernés et les conseillers généraux des cantons concernés sont consultés lors de l'élaboration de l'étude d'impact. Celle-ci apprécie les conséquences de la suppression envisagée, d'une part, sur les conditions d'accès au service et, d'autre part, sur l'économie locale. Elle comprend, au minimum, une analyse de l'état du service, l'examen des modifications qu'engendrerait le projet et les mesures envisagées pour compenser toute conséquence dommageable. Elle prend en compte les possibilités offertes par le télétravail ».

²¹²⁷ Commentant cette procédure, M. J.-Fr. LACHAUME écrit qu' « on est tenté, à la fin de la procédure, de dire : "ouf" et de penser que, décidément, l'élaboration de certaines décisions administratives en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire échappent de moins en moins au formalisme. Mais comment régler une matière complexe par des procédures simples, surtout lorsque s'imbriquent des considérations politiques, de rentabilité, de satisfaction de l'intérêt général, d'autonomie des entreprises publiques ? », op. cit., p. 903.

« sauvages » de services publics, à améliorer les prises de décisions qui devront désormais intervenir après qu'aient été envisagées toutes les solutions possibles »²¹²⁸

La loi du 25 juin 1999²¹²⁹ a complété l'article 29 de la loi du 4 février 1995 afin d'étendre cette procédure de l'étude d'impact, en prévoyant que : « Les établissements et organismes publics ainsi que les entreprises nationales placées sous la tutelle de l'Etat ou celles dont il est actionnaire et chargées d'un service public, et disposant d'un réseau en contact avec le public, dont la liste est fixée par le décret (...), qui n'ont pas conclu de contrat de plan, de contrat de service public ou qui ne disposent pas de cahier des charges approuvé par décret, établissent un plan au moins triennal global et intercommunal d'organisation de leurs services dans chaque département. Ce plan est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département après examen de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Chaque premier plan sera présenté dans un délai d'un an après la publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée. Le plan est révisé selon les mêmes formes.

« Toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers non conforme aux objectifs fixés dans le plan global, intercommunal et pluriannuel d'organisation mentionné à l'alinéa précédent fait l'objet d'une étude d'impact » de même nature que celle prévue par la loi modifiée.

B – L'aménagement des espaces.

L'administration préfectorale participe à l'élaboration de certains périmètres d'aménagement du territoire (1). Ce rôle est cependant moins important aujourd'hui pour ce qui concerne les S.C.O.T. et les pays (2).

1 – L'importance de la participation préfectorale à la définition de certains périmètres d'aménagement du territoire.

La diversité de ces territoires est grande, et l'ensemble apparaît d'une remarquable complexité²¹³⁰. Certains de ces territoires ont été définis de façon très technocratique et centralisée, mais d'autres de façon plus concertée, faisant intervenir les collectivités territoriales, la Commission européenne, et l'Etat, représenté le plus souvent par le préfet.

Notre propos, ici, ne prétend qu'à l'illustration du rôle que peut être amené à jouer l'administration préfectorale dans la définition de tels périmètres en prenant quelques exemples.

L'un des exemples caractéristiques est celui des pôles de conversion, qui ont, dans un premier temps, simplement été prévus par une circulaire du 23 mars 1984²¹³¹. Ce

²¹²⁸ MERLEY (N.), *op. cit.*, p. 288.

²¹²⁹ Loi n° 99-533, précitée, article 30.

²¹³⁰ Cf. MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, *op. cit.*, pp. 265 et ss.

²¹³¹ J.O.L.D., 27 mars 1984, p. 934.

texte mentionnait quinze sites sans définir leurs limites géographiques précises. C'est aux préfets qu'est revenue l'appréciation précise de la zone d'application géographique des mesures spécifiques. Ceux-ci, aidés parfois par la D.A.T.A.R. ont ainsi pu prendre en considération les besoins spécifiques des populations concernées avant qu'un décret ne vienne entériner la création de ces pôles. Madame Nathalie Merley a remarqué que : « *une telle façon de procéder est en rupture totale avec les méthodes technocratiques et expertes de désignation des périmètres des années soixante. Elle a l'inconvénient de ne pas reposer sur des critères stables et objectifs, connus de tous. Elle a le grand avantage, si le préfet remplit bien sa mission, de permettre que la zone finalement couverte soit ajustée aux dispositifs prévus par cette politique* »²¹³².

Un autre domaine offre des exemples intéressants de l'intervention préfectorale dans la définition de périmètres d'aménagement des espaces : celui de la politique de la ville. Dans ce domaine aussi, l'absence de formalisation juridique précise des quartiers concernés par ladite politique a donné aux préfets et aux maires, une vraie liberté dans l'appréciation des quartiers qu'il convenait de retenir. Cela a, sans conteste, permis une bien meilleure adaptation aux besoins locaux que si les quartiers avaient été définis par l'administration centrale.

La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire prévoit au sein même des zones urbaines sensibles la possibilité de distinguer les zones de redynamisation urbaine²¹³³. Ces dernières ne sont, elles non plus, pas définies de façon précise, ce qui a laissé aux préfets une grande liberté dans leur définition.

2 – L'effacement préfectoral dans l'élaboration des S.C.O.T. et des pays.

L'administration préfectorale, aussi bien au niveau départemental que régional, a vu son rôle dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.) **(a)** et dans la création des pays **(b)** considérablement amoindri.

a– Un rôle marginal dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.)

Le schéma de cohérence territoriale apparaît comme un outil de développement durable des territoires. L'initiative de ce schéma issu de la loi S.R.U. du 13 février 2000 est l'affaire des élus, mais le préfet, avant d'en arrêter le périmètre, n'était pas démuné face à ces projets décentralisés puisqu'il devait veiller à la mise en cohérence de celui-ci avec les territoires de l'intercommunalité²¹³⁴.

Depuis la loi du 2 juillet 2003²¹³⁵, le périmètre des S.C.O.T. n'est plus fixé par le

²¹³² Cf. MERLEY (N.), *ibid.*

²¹³³ Article 42 de la loi précitée.

²¹³⁴ Cf. CAILLOSSE (J.), « Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration », *op. cit.* Dans cet article, l'auteur se fonde sur des coupures de presse et des articles de revue juridiques pour estimer que, là encore, de la réalité locale dépendra largement l'importance du rôle du préfet.

préfet. Il relève de la seule initiative des élus locaux, le préfet conserve cependant la mission de vérifier que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique et d'environnement.

La détermination du S.C.O.T. est laissée à la discrétion de l'E.P.C.I. concerné. Le rôle confié au préfet y est celui d'un arbitre.

2 - Un rôle marginal dans la constitution des pays

Le préfet ne joue dans la constitution des pays qu'un rôle très effacé. Alors que la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « Loi Voynet ») prévoyait une procédure sophistiquée donnant au préfet de région un rôle décisionnaire²¹³⁶, la loi n° 2003-590 « urbanisme et habitat »²¹³⁷ a considérablement simplifié la constitution des pays pour la confier aux seules collectivités territoriales. Sur amendement sénatorial, la consultation de la Commission départementale de la coopération intercommunale (commission présidée par le préfet), prévue dans le texte initialement adopté par l'Assemblée nationale a été remplacée par la consultation du conseil général.

Le préfet de région exerce sur ces mécanismes de constitution des pays non plus un contrôle d'opportunité comme auparavant, mais un simple contrôle de légalité.

Préfets de région et de département ne sont appelés à jouer un rôle que si les limites du pays ne respectent pas celles des EPCI à fiscalité propre existants. L'alinéa 2 de l'article 22 de la loi prévoit que le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après qu'éventuellement le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 5711-1 et L. 5721-6-3 du Code général des collectivités territoriales, qui confient auxdits préfets le soin de veiller au respect des règles relatives au fonctionnement des groupements de communes.

C'est l'échec de la « loi Voynet », dont on peut estimer qu'elle a brisé l'élan qui caractérisait initialement la politique de création des pays²¹³⁸, qui explique le fait que l'on ait totalement écarté le représentant de l'Etat du dispositif, afin de laisser libre cours à l'initiative locale.

§ 2 - LA PARTICIPATION PRÉFECTORALE À LA MODIFICATION DE LA CARTE COMMUNALE

Le préfet participe à la modification des limites géographiques des communes **(A)** et a été

²¹³⁵ Loi n° 2003-590, 2 juillet 2003, *Urbanisme et Habitat*, *J.O.L.D.*, 3 juillet 2003, p. 11176.

²¹³⁶ Cf. LEFEBVRE (Fr.), « Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995 (5), pp. 884-892.

²¹³⁷ *J.O.L.D.*, 3 juillet 2003, p. 11176.

²¹³⁸ Cf., entre autres, PISSALOUX (J.-L.), « Vers le renouveau des pays », *J.C.P. A.*, 2003, n° 50, pp. 1629-1634, p. 1631. L'auteur nous apprend que le préfet Bernard Leurquin, délégué général pour la Fondation des pays a estimé que « *les pays prévus par la loi Voynet sont des « usines à gaz »* », p. 1630.

à cet égard associé aux diverses politiques de fusion communale (B).

A - La participation préfectorale à la modification du territoire communal

L'initiative de la modification du territoire communal est donnée par l'article L. 2112-2 du Code général des collectivités territoriales aux intéressés et au pouvoir central. Dans ce dernier cas, la procédure est ouverte d'office par le préfet.

Le représentant de l'Etat dans le département est destinataire de la demande et, une fois qu'il en est saisi, il se trouve dans l'obligation de poursuivre la procédure jusqu'à son terme.

Les textes n'encadrent que fort peu cette procédure : la première étape en est une enquête, prescrite par le préfet et effectuée dans les communes intéressées. Aucune disposition légale impérative ne prévoit les modalités de cette enquête. Dans les faits, le préfet désigne très librement²¹³⁹ un commissaire enquêteur qui, après avoir recueilli les sentiments des intéressés, formule un avis. Une fois cette enquête achevée, les conseils municipaux intéressés donnent obligatoirement leur avis par l'adoption d'une délibération.

La décision relative à la modification du territoire a été dans un premier temps partagée entre le préfet et le gouvernement selon des modalités qui variaient en fonction de l'importance de ladite modification. Depuis le décret n° 70-219 du 17 mars 1970, le préfet est, sauf exception, seule autorité décisionnaire en cette matière.

Aujourd'hui cela est prévu par l'article L. 2112-5 du Code général des collectivités territoriales, dont l'alinéa 1^{er} dispose que les décisions relatives à la modification des limites territoriales des communes et à la fixation ou au transfert des chefs-lieux résultant ou non de cette modification sont prononcées par arrêté du préfet.

Il faut constater avec Monsieur Jean-Marie Auby²¹⁴⁰ que la liberté du préfet est parfaite. Le fait de prendre ou non la décision de modification, ainsi que le contenu de cette décision constituent des questions d'opportunité relevant de la seule compétence discrétionnaire²¹⁴¹. Le préfet n'est lié par aucun des avis émis, la seule obligation pesant sur lui étant de solliciter ces avis²¹⁴². La seule obligation qui lui est faite est de prendre une décision correspondant au projet initial.

Aux termes de l'article L. 2114-1 alinéa 1^{er} du Code général des collectivités territoriales, la suppression d'une commune, acte beaucoup plus grave que la simple

²¹³⁹ Cons. d'Etat, 6 mars 1936, *Commune de Sury-le-Comtal*, *Rec. Leb.*, p. 295 : les particuliers ne peuvent avancer à l'appui d'un recours contre la désignation du commissaire enquêteur une circulaire ministérielle.

²¹⁴⁰ AUBY (J.-M.), « Modifications, suppressions et créations de communes », *J.-Cl. A.*, fasc. 1323-1., chap. 1^{er}. « Modification du territoire communal », 1996.

²¹⁴¹ Cons. d'Et., 26 février 1932, *Commune de Mitry-Mary*, *Rec. Leb.*, p. 235 ; Cons. d'Et., 17 avril 1990, *Commune de Peyrillac et Millac*, *Rec. Leb.*, p. 281.

²¹⁴² Cons. d'Et., 26 février 1932, *Commune de Mitry-Mary préc.*, Cons. d'Et., 4 décembre 1964, *Commune de Ploumoguer*, *Rec. Leb.*, p. 617.

modification du territoire communal, est décidée par décret en conseil d'Etat. Le préfet ne fait qu'intervenir dans la procédure, comme intermédiaire entre le gouvernement et les personnes intéressées.

B – La participation préfectorale à la fusion de communes

Monsieur Maurice Bourjol a distingué la fusion de l'intégration de communes comme suit : « Dans la fusion, l'unité juridique de la commune s'engloutit dans celle de la nouvelle commune, tandis que l'intégration laisse subsister la personnalité communale qu'elle vide de son contenu. Cependant, l'intégration représente une politique de rechange aux fusions qui restent le but ultime de la réforme »²¹⁴³.

La fusion, dont on espère qu'elle sera un remède au trop grand nombre de communes, fut tenté par « vagues », dont on peut dire qu'elles se soldèrent toutes par un échec, même si entre 1799 et 1863, le nombre de communes est passé de 44 000 à 36 303. Maurice Bourjol distingue trois vagues : la première entre 1799 et 1863, la seconde pendant l'Etat français, la troisième échoue pendant la V^{ème} République : c'est celle de la loi Marcellin²¹⁴⁴. Chacune de ces politiques a réservé au préfet un rôle aussi bien en matière de planification des fusions (1) que dans celle de la fusion elle-même (2).

1– La planification des fusions de communes

La loi du 28 février 1942²¹⁴⁵ prévoyait l'établissement d'un plan de fusions et regroupements par des « comités départementaux » placés sous la présidence du préfet. Ces plans devaient proposer dans un délai de six mois « la constitution d'associations de communes, facultatives ou obligatoires » et la suppression des communes trop faiblement peuplées ou dotées de ressources insuffisantes. La circulaire du 10 avril 1944 a constaté l'échec de ce plan. Se réclamant explicitement de ce précédent, un projet de loi a été déposé le 14 janvier 1947, mais n'a jamais été adopté.

En 1964, deux circulaires non publiées du 18 avril et du 28 août portent un plan de regroupement des communes très précisément défini. Il est prévu que le découpage serait préparé par les préfets dès la fin de l'année. Devant l'échec de cette nouvelle tentative, une réforme législative est entreprise en 1971. La loi du 16 juillet²¹⁴⁶ a établi un plan de regroupements et de fusions de communes et prévu que le préfet, assisté d'une commission d'élus, définira la « carte départementale des solidarités intercommunales ».

La loi du 16 juillet 1971 prévoit, pour sa part, des incitations financières et la transformation sur sa demande de la commune fusionnée en commune associée, dépourvue de la personnalité juridique et dotée de pouvoirs consultatifs.

²¹⁴³ BOURJOL (M.), « L'intercommunalité, Réflexion autour d'un mythe », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, pp. 311-403.

²¹⁴⁴ BOURJOL (M.), *ibid.*

²¹⁴⁵ *J.O.L.D.*, 10 mars 1942, p. 972.

²¹⁴⁶ Loi n° 71-588 sur les fusions et les regroupements de communes, *J.O.L.D.*, 18 juillet 1971, p. 7091.

2 – La procédure de fusion de communes

Dans le système de la loi du 28 février 1942 précitée, l'intervention préfectorale est sollicitée pour protéger les intérêts de la commune qui accepte de fusionner avec une (ou des) autre(s). Ainsi, la commune fusionnée propriétaire de « biens communaux » devient-elle de plein droit une section de commune, dotée à ce titre de la personnalité juridique. La commission syndicale de section est réorganisée et reçoit des pouvoirs plus larges. L'intervention préfectorale peut être sollicitée en cas de désaccord entre la section et la nouvelle commune.

En 1942, la commission syndicale de section devient permanente et corrélativement le pouvoir d'arbitrage du préfet est accru.

La loi du 16 juillet 1971 laisse l'initiative de la fusion de communes aux conseils municipaux concernés²¹⁴⁷ mais prévoit que les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion lorsque la demande en est faite par une majorité qualifiée de conseils municipaux ou lorsque le représentant de l'Etat dans le département le décide²¹⁴⁸. C'est, lorsque la fusion ne modifie pas les limites d'un canton, le représentant de l'Etat qui prononce par arrêté la fusion et en détermine la date²¹⁴⁹. Ce faisant, il peut compléter les modalités de cette fusion en tant que de besoin. Il lui appartient discrétionnairement de prononcer ou non la fusion, l'opportunité de cette décision ne pouvant être discutée devant le juge. Pour Monsieur Jean-Marie Auby, cela se justifie puisqu'il appartient au préfet « *d'apprécier si la commune résultant de la fusion sera suffisamment homogène et viable* »²¹⁵⁰.

Lorsque la fusion modifie les limites d'un canton, il revient au Premier ministre, par décret en Conseil d'Etat, de la prononcer²¹⁵¹.

Cette politique de fusion a largement été un échec, la loi ayant donné au conseil général et aux populations un certain pouvoir de blocage. Les fusions furent rares et parmi elles, beaucoup ont donné lieu à dissociation par la suite. Le préfet joue un rôle éminent dans cette procédure délicate, souvent conflictuelle.

La question de la scission de communes préalablement associées est régie par les articles L. 2112-3 et L. 2112-6 du Code général des collectivités territoriales qui prévoient

²¹⁴⁷ Article 7 alinéa 1^{er} de la loi, codifié à l'article L. 2113-1 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁴⁸ Article 8 de la loi, codifié à l'article L. 2113-2 du Code général des collectivités territoriales. Lorsqu'une consultation a été décidée, la fusion est prononcée par le préfet à la condition que le projet ait recueilli « *l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées* » (article L. 2113-3 du Code général des collectivités territoriales).

²¹⁴⁹ Article L. 2113-5 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁵⁰ AUBY (J.-M.), « modifications, suppressions et créations de communes », *op. cit.*, chap. 3 : « Les fusions de communes », p. 7.

²¹⁵¹ Cons. D'Et., 30 juin 1975, ministre de l'Intérieur c. Bréant, *Rec. Leb.*, p. 377.

que le préfet dispose, sous le contrôle du juge, d'un large pouvoir d'appréciation.

Le Conseil d'Etat a, semble-t-il, toujours validé les refus opposés, dans un tel cas de figure, par le représentant de l'Etat²¹⁵². Il a jugé que la décision par laquelle le préfet se prononce sur une demande de scission de communes n'a pas à être motivée²¹⁵³.

L'arrêt du 27 juin 2003 *Mme Mauvais et autres*²¹⁵⁴ rendu par la Cour administrative d'appel de Nantes apparaît donc très remarquable en ce qu'il rompt avec cette jurisprudence en estimant que le préfet a commis une double erreur manifeste d'appréciation en ignorant la volonté affirmée d'érection en commune distincte d'une commune associée et en estimant, en se fondant sur des analyses financières « *imparfaites et tronquées* », que cette scission porterait atteinte à la viabilité financière de l'autre commune.

Les raisons sont multiples qui ont conduit les pouvoirs publics à privilégier la coopération intercommunale à la fusion de communes, à considérer même que « *la coopération reste la seule voie offerte* »²¹⁵⁵.

Section 2 – La participation préfectorale à la création d'un E.P.C.I. et au développement de cet établissement.

²¹⁵² Cf. COENT (J.-Fr.), comm. arrêt C.A.A. Nantes, *Mme Mauvais et autres*, n° 01NT01135, *A.J.D.A.*, 25 août 2003, pp. 1430-1431. L'auteur cite les arrêts suivants : Cons. d'Et., 22 mai 1981, *Brulez et autres*, *Rec. Leb.*, p. 233 ; Cons. d'Et., 22 mai 1981, *Leempoels et Commission syndicale de Signéville*, req. n° 21552 ; Cons. d'Et., 29 juin 1983, *Association pour l'indépendance de Saint-Aygulf et autres*, *Rec. Leb.*, p. 640 ; Cons. d'Et., 12 juillet 1995, *Le Dreou*, req. n° 099477.

²¹⁵³ Cons. d'Et., 30 avril 1997, *Abbadie et autres*, req. n° 15 4083 : « *Considérant (...), que l'arrêté du 6 novembre 1989 par lequel le préfet des Hautes-Pyrénées a rejeté la demande d'érection en commune séparée de la section du Boilà de la commune de Saint-Laurent-de-Neste n'entre dans aucune des catégories de décisions qui doivent être obligatoirement motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979* ».

²¹⁵⁴ Req. n° 01NT01135. Inédit au *Rec. Leb.* Le préfet du Calvados s'était fondé, pour refuser d'ériger l'ancienne commune de Ouézy en commune distincte de celle de Cesny-aux-Vignes à laquelle cette première commune a été associée à la suite d'une fusion prononcée en application de la loi du 16 juillet 1971 « *d'une part, sur l'absence de volonté réelle de scission de la part des populations concernées présentant un lien direct avec l'intérêt général, d'autre part, sur la circonstance que les éléments financiers joints au dossier de l'enquête publique mettaient en évidence un risque de déséquilibre entre les deux communes de nature à mettre en cause la viabilité même de celle de Cesny-aux-Vignes* ». La Cour administrative d'appel a procédé à un contrôle approfondi pour arriver à la conclusion que ces deux arguments étaient erronés. Elle a enjoint au préfet de statuer à nouveau sur la demande de scission.

²¹⁵⁵ JEGOUZO (Y.), « Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondances ? », *R.F.D.A.*, janvier-février 1993, pp.3-19. L'auteur voit dans l'influence politique considérable des élus locaux en France, mais aussi parce que « *les 36 000 communes permettent d'assurer un maillage administratif très serré du territoire qui atténue quelque peu les effets de la disparition des services publics dans les régions affectées par la désertification. En outre, elles constituent pour la démocratie un gisement d'une richesse qui justifie, au-delà du discours habituel des élus sur le respect de l'autonomie communale, qu'on y regarde à deux fois avant de bouleverser ce système* », p. 4.

Le rôle préfectoral en matière d'intercommunalité est grand, au point que Monsieur Louvaris considère le préfet comme l' « *arbitre du regroupement intercommunal* »²¹⁵⁶. Le phénomène considérable qu'est le développement de l'intercommunalité n'a pas été abandonné aux rapports de forces locaux ou à la fantaisie des élus. Le préfet conserve la haute main sur la naissance des établissements publics de coopération intercommunale (§ 1^{er}) et sur les évolutions que connaissent lesdits établissements (§ 2).

§ 1^{ER} – LE PRÉFET, ARCHITECTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le rôle joué par le préfet tant dans l'établissement de la planification de la coopération intercommunale (A) que dans la procédure de création de chacun des Etablissements (B) est déterminant.

A – La planification de la coopération intercommunale

Avec la mise en œuvre des chartes intercommunales de développement et d'aménagement du territoire par l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983²¹⁵⁷, on abandonne un temps la politique de la planification des regroupements intercommunaux²¹⁵⁸.

La loi *Administration territoriale de la République*²¹⁵⁹ réactive cette planification qui, compte tenu des retards accumulés par notre pays, reprend la technique traditionnelle du « schéma départemental ». Son article 67 insère dans le Code des communes deux articles : l'article L. 160-1 créant dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale, placée sous la présidence du préfet et composée d'élus²¹⁶⁰ et l'article L. 160-2 qui prévoit que cette commission « *établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle entend, à leur demande, des représentants des collectivités territoriales concernées, elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. Elle est informée de tout projet de création d'établissement public de coopération intercommunale ou d'association de communes en vue de l'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement et peut formuler ses observations. Ses propositions et observations sont rendues publiques* ». Ladite commission, aux termes d'une procédure qui laissait une très large place à la concertation avec les collectivités concernées²¹⁶¹, adoptait le schéma départemental de la coopération intercommunale²¹⁶². L'idée était de

²¹⁵⁶ LOUVARIS (A.), « Les compétences discrétionnaires du préfet dans ses relations avec les collectivités territoriales », *Adm.*, n° 194, 2002, pp. 55-57, p. 57.

²¹⁵⁷ Loi précitée.

²¹⁵⁸ *Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement du territoire*, Colloque de Tours, février 1984, L.G.D.J. (coll. « Décentralisation et développement local »).

²¹⁵⁹ Précitée.

²¹⁶² Cf. JAN, « En direct des commissions départementales de l'intercommunalité », *Gazette des communes*, 16 novembre 1992, p. 30.

mettre en place une procédure tenant à susciter les regroupements souhaités tout en respectant la liberté des communes. Le schéma est purement indicatif, comme le déclarait lors des débats parlementaires le Secrétaire d'Etat aux collectivités locales, Monsieur Jean-Pierre Sueur : « *le schéma est une proposition. Les communes peuvent très bien ne pas y souscrire. Aucune commune n'est obligée de suivre les propositions du schéma* »

2163 .

2160

Article L. 160-1 du Code des communes, aujourd'hui Articles L. 5211-42 et L. 5211-43 du Code général des collectivités territoriales : « *Il est institué dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Il est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires. « La commission est composée à raison de : « 60 p. 100 par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ; « 20 p. 100 par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements et par des représentants de communes associées à la date de publication de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dans le cadre de chartes intercommunales de développement et d'aménagement, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des maires de ces communes ; « 15 p. 100 par des représentants du conseil général, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et 5 p. 100 par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne »*. Le décret n° 92-417 du 6 mai 1992 (J.O.L.D., 7 mai, p. 6233) a précisé la répartition et les modalités d'élection des membres de la commission.

2161

Article 68 de la loi A.T.R. précitée : « *Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, les communes peuvent proposer à la commission départementale de la coopération intercommunale la forme de coopération et les partenaires qu'elles souhaitent*. Compte tenu de ces propositions, et en conformité avec elles lorsqu'elles sont concordantes, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, la commission départementale de la coopération intercommunale propose un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale ; celui-ci comporte des propositions de création ou de modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicats de communes. « Le projet de schéma est transmis, pour avis, par le président de la commission aux organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés par les propositions de création ou de modification. Il est également transmis, pour information au conseil général et aux organes délibérants des autres communes et des autres établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'aux chambres consulaires territoriales compétentes. « Lorsqu'un projet de schéma comporte des propositions concernant des communes de départements différents, il est transmis, pour avis, par les présidents des différentes commissions départementales aux organes délibérants de chacune des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés et, pour information, aux conseils généraux des différents départements. « Les communes et établissements publics intéressés émettent un avis sur les propositions qui les concernent. « Les autorités territoriales auxquelles est demandé un avis disposent d'un délai de trois mois, à compter de la saisine, pour le faire connaître. Elles peuvent, le cas échéant, demander à disposer d'un délai de trois mois supplémentaires, au terme duquel elles sont tenues de transmettre leur délibération. « A l'expiration de ce délai ou lorsque les communes et établissements publics intéressés se sont prononcés, la commission procède, le cas échéant, à une nouvelle délibération. « *Le schéma départemental de la coopération intercommunale est ensuite publié par arrêté du représentant de l'Etat pris sur proposition de la commission départementale de la coopération intercommunale, et fait l'objet d'une insertion dans au moins un journal local diffusé dans le département* ».

2163

J.O. Deb. Ass. nat., 2 avril 1991, p. 627), cité par JEGOUZO (Y.), *op. cit.*, p.17.

Si le principe de cette commission ainsi que la présence des élus locaux n'a fait l'objet d'aucune discussion, il en alla très différemment en ce qui concerne le représentant de l'Etat.

Le principe même de sa présence fut âprement débattu. Finalement, l'impossibilité de s'accorder sur une autre formule ²¹⁶⁴ fit qu'on confia au préfet la présidence de la commission. Mais cela se fit au prix d'une limitation draconienne de son rôle. Le représentant de l'Etat ne d(evait) constituer que le « *scribe* », le « *notaire* » de la commission, un député précisait même, pour que les choses soient claires, le rôle du scribe : « *celui qui enregistre ce qui se passe* » et que le rôle du préfet se bornerait à convoquer et présider la commission, à en transmettre les conclusions, « *qui ne seront pas les siennes mais celles des élus* », et à arrêter et publier le schéma départemental de coopération. ²¹⁶⁵ . Le préfet arrêtait le schéma de coopération intercommunale, et, là aussi, son rôle était étroitement limité comme le précisait le ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale : « *il a compétence liée, soit il accepte en bloc* » les propositions de la commission, « *soit la commission en discute à nouveau* » ²¹⁶⁶ . Monsieur Pierre Comte a estimé que si les préfets demeurent des acteurs stratégiques, les élus locaux sont les acteurs principaux de cette commission ²¹⁶⁷ . Le souvenir du dirigisme instauré par la loi de 1971 a sans doute beaucoup pesé dans l'anéantissement du rôle du préfet au sein de cette commission.

La loi du 12 juillet 1999 ²¹⁶⁸ maintient la commission départementale de la coopération intercommunale, mais lui ôte sa compétence de planification départementale pour la cantonner dans un rôle consultatif.

B – La naissance des E.P.C.I.

La mise en place d'un établissement public de coopération intercommunale obéit à une procédure complexe dans laquelle le préfet joue un rôle de premier plan puisqu'il lui revient « *de ne pas donner suite à des logiques d'aubaines éloignées de tout intérêt général* » ²¹⁶⁹ .

C'est l'article 35 de la loi de 1999 qui a introduit le pouvoir d'initiative du préfet pour

²¹⁶⁴ Cf. *J.O. Sénat*, 2 juillet 1991, p. 2394.

²¹⁶⁵ PIERRET (Chr.), *J.O.Deb. Ass. nat.*, 2 avril 1991, p. 604, cité par JEGOUZO (Y.), *op. cit.*, p. 16.

²¹⁶⁶ MARCHAND (Ph.), *J.O. Déb. Ass. nat.*, 2 avril 1991, p. 615, cité par JEGOUZO (Y.), *op. cit.*, p. 16.

²¹⁶⁷ COMTE (P.), « La recomposition du territoire des collectivités et la loi Joxe-Marchand », in GAILLARD (M.), sous la dir. de, *Institutions et territoires*, *op. cit.*, p. 85.

²¹⁶⁸ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, *J.O.L.D.*, 13 juillet 1999, p. 10361.

²¹⁶⁹ Circulaire du Ministre de l'Intérieur d'application de la loi du 12 juillet 1999 en date du 13 juillet, *Gazette des communes*, 9 août 1999, pp. 68-70.

déclencher la procédure de création de l'E.P.C.I. Le droit antérieur réservait cette initiative aux seules communes.

Le préfet apparaît à cet égard « autant un organe d'impulsion du développement intercommunal qu'un arbitre des intérêts locaux ». A lui « de résoudre (...) les contextes de crise dont ceux inhérents à la constitution des périmètres de l'intercommunalité »²¹⁷⁰.

Ainsi le préfet dispose-t-il d'une certaine liberté dans la fixation du périmètre du futur établissement (1) et arrête-t-il la création de cet établissement (2).

1 – La fixation du périmètre de l'E.P.C.I.

L'article L. 5211-5-I du Code général des collectivités territoriales²¹⁷¹ prévoit que le « *périmètre* » du futur E.P.C.I. est fixé par arrêté préfectoral pris soit sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit du seul mouvement du préfet : « *Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-2, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire* :

« 1°- Soit, dans un délai de deux mois²¹⁷² à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux demandant la création d'un établissement public de coopération intercommunale ;

« 2°- Soit à l'initiative du ou des représentants de l'Etat, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

« Cet arrêté dresse la liste des communes intéressées ».

Le préfet dispose pour inclure les communes dans le périmètre de l'E.P.C.I. d'un pouvoir de statuer en opportunité, reconnu par le juge administratif dès avant l'adoption de la loi du 12 juillet 1999 en ce qui concernait la création syndicats de communes et des communautés de communes²¹⁷³. Le contrôle du juge en cette matière se limite donc au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Le ministère de l'Intérieur, se fondant sur un jugement du tribunal administratif de Bordeaux rendu le 24 décembre 2002, attire l'attention des préfets « *sur le fait que le juge administratif semble reconnaître de plus en*

²¹⁷⁰ Cf. JOYE (J.-Fr.), *op. cit.*, p. 337.

²¹⁷¹ Rédaction de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, précitée.

²¹⁷² L'expiration de ce délai n'a, semble-t-il, pas pour effet de dessaisir l'autorité préfectorale dont les décisions prises ultérieurement au terme du délai ne sauraient, de ce fait, être sanctionnées pour incompétence *rationae temporis* : légales, de telles décisions se substituent aux décisions implicites de rejet résultant de l'expiration du délai de deux mois.

²¹⁷³ Cf., par exemple, Cons. d'Et., 15 février 1984, *Association industrielle du territoire de Belfort et régions limitrophes et autres*, *Rec. Leb.*, p. 66. Le ministre de l'Intérieur a justifié cela : « *La reconnaissance de ce pouvoir d'appréciation de l'opportunité de créer ou non un E.P.C.I. et d'en déterminer le périmètre procède du constat que le préfet a vocation à favoriser les projets les plus viables* », Réponse à Richard Mallié, *J.O.Déb. Ass. nat.*, 4 mai 2004, p. 3331.

plus facilement l'erreur manifeste d'appréciation »²¹⁷⁴ .

Le 2 octobre 1996, la Haute juridiction a jugé que peuvent être incluses dans la liste des communes intéressées non seulement celles qui ont pris l'initiative ou sont favorables à cette démarche, mais aussi celles susceptibles d'être regroupées au sein de l'établissement public envisagé même si elles ont manifesté leur opposition²¹⁷⁵ .

Le juge administratif a de même jugé en 1999²¹⁷⁶ que le représentant de l'Etat peut réduire le périmètre de l'établissement projeté en n'y incluant pas une commune favorable au projet.

Le préfet ne peut cependant inclure dans ce périmètre que les communes ayant été appelées à délibérer sur la création du groupement.

Enfin, par transposition de la solution dégagée par lui concernant les syndicats de communes, le Conseil d'Etat ne procède qu'à un contrôle restreint tant sur l'appréciation à laquelle le préfet se livre lorsqu'il fixe la liste des communes intéressées et en particulier sur la détermination des communes finalement incluses dans la communauté²¹⁷⁷ .

Par un arrêt du 3 avril 1998²¹⁷⁸ , le Conseil d'Etat a confirmé ces solutions en les étendant aux demandes d'extension d'une communauté existante. Ainsi le préfet dispose-t-il d'un véritable pouvoir d'opportunité, qui a été critiqué au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales²¹⁷⁹ .

On peut, avec le commissaire du gouvernement Rey, constater que cette jurisprudence « reconnaît au préfet un véritable pouvoir en opportunité, pouvoir qui peut apparaître quelque peu contradictoire avec le principe de libre administration des collectivités territoriales » et que « le seul point sur lequel le préfet n'a aucun pouvoir, c'est l'initiative de la création »²¹⁸⁰ .

²¹⁷⁴ Circulaire du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre délégué à l'Intérieur du 15 septembre 2004, *relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « liberté et responsabilités locales »* .

²¹⁷⁵ Cons. d'Et., 2 octobre 1996, n° 161696, *Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville*, *Rec. Leb.*, p. 361, concl. TOUVET (L.), *A.J.D.A.*, 1996, pp. 1022-1032.

²¹⁷⁶ Cons. d'Et., 15 octobre 1999, *Saint-Ceneri-le-Gerey*, n° 195689. L'absence de continuité territoriale entre une commune et d'autres comprises dans le périmètre d'une communauté de communes ne fait pas à elle seule obstacle à ce que ladite commune soit incluse dans la communauté.

²¹⁷⁷ *Communes de Bourg-Charente*, ...précité.

²¹⁷⁸ Cons. d'Et., *Communauté de communes du pays d'Issoudun*, req. n°185858, *Rec. Leb.*, p. 125.

²¹⁷⁹ Cf. par exemple CAMMARATA (C.) et GAÏA (P.), « La création des communautés de communes au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales », note sous Cons. d'Et., 2 octobre 1996, *Communauté de communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville*, *R.F.D.A.*, 1997, p. 1209-1215. Ces auteurs estiment que le Conseil d'Etat s'est livré à une interprétation « singulièrement réductrice du principe exprimé par l'article 72 de la Constitution », p. 1212.

Suivant son commissaire du Gouvernement, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que « *s'il résulte de l'application combinée (des articles L. 5214-1 et L.5214-2 du Code général des collectivités locales) que s'il revient aux seules communes de prendre l'initiative de demander la création d'une communauté de communes, le représentant de l'Etat a la faculté de ne pas y donner suite, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir* »²¹⁸¹.

Le législateur en 1999 a confirmé cette jurisprudence.

Quant à la valeur de l'avis rendu par la commission départementale de la coopération intercommunale, il résulte des articles L. 5211-5 et L. 5211-45 du Code général des collectivités territoriales que « *l'avis que la commission rend sur leur fondement revêt le caractère d'un avis consultatif* »²¹⁸².

Lorsque le préfet prend l'initiative de la création d'un E.P.C.I., il lui revient de consulter la commission départementale de la coopération intercommunale, cette formalité devant être renouvelée avant la décision finale de création de l'établissement²¹⁸³. Le Conseil d'Etat a jugé que la consultation de cette commission principalement composée d'élus « *présente un caractère substantiel* »²¹⁸⁴. Pour autant, l'avis rendu par cette commission n'est que consultatif, et le préfet n'est pas tenu de s'y conformer et dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu puisqu'il ne fera l'objet de la part du juge que d'un contrôle restreint²¹⁸⁵.

Un préfet qui se borne à opposer à des conseils municipaux désireux de créer un E.P.C.I. l'avis défavorable de la commission départementale de la coopération intercommunale renonce, à exercer ses prérogatives et par là même, entache sa décision d'incompétence négative et commet une erreur de droit²¹⁸⁶.

Les préfets se voient donc reconnaître, lorsqu'il s'agit de déterminer le périmètre d'un futur E.P.C.I., un rôle important, puisqu'ils ne sont pas « *seulement invités à veiller à la qualité des choix arrêtés par les élus locaux* », mais qu' « *à défaut d'initiative*

²¹⁸⁰ REY (J.-L.), « Les pouvoirs du préfet en matière de création d'une communauté de communes », concl. sur C.A.A. Bordeaux, 25 juin 2001, *Commune du Port et autres, J.-Cl., "Collectivités territoriales – Intercommunalité"*, janvier 2002, pp. 4-5.

²¹⁸¹ C.A.A. Bordeaux, 25 juin 2001, *Commune du Port et autres*, précité.

²¹⁸² C.A.A. Nantes, 13 mai 2003, n° 00NT01780, *Commune de Saint-Vaast-la-Hougue et Commune de Revil*, note VANDERMEEREN (R.), *J.C.P. A*, 17 novembre 2003, n° 2032, pp. 1523-1524.

²¹⁸³ Article L. 5211-45 du Code général des collectivités territoriales, relatif à la commission départementale de la coopération intercommunale : « *Le représentant de l'Etat dans le département la consulte dans les conditions fixées à l'article L. 5211-5 sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale. Tout projet d'association de communes en vue de l'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement lui est communiqué. Ses propositions et observations sont rendues publiques* ».

²¹⁸⁴ Cons d'Et., 29 mars 2000, n° 203975, *Ministre de l'Intérieur contre Maillet et a.*

²¹⁸⁵ Cons. d'Et., 2 octobre 1996, *Communes de Bourg-Charente, Mainxe et Gondeville*, *Rec. Leb.*, p. 361.

décentralisée, il leur revient de la provoquer », et qu'ils « se voient même confier une mission de « bloquer » ce qu'on appelle volontiers des projets d'aubaine, motivés par des considérations de pure opportunité politique ou / et financière et dépourvus de pertinence territoriale. En tout état de cause, (...) le préfet est toujours habilité à refuser des tracés impossibles à justifier du point de vue de l'intérêt général »²¹⁸⁷.

Monsieur G. Marcou constate cependant, au terme d'une enquête scrupuleuse, qu'« en réalité, le rôle des préfets varie sensiblement d'un département à l'autre. Il est d'autant plus grand que le milieu local est peu organisé ou divisé. Au contraire, en présence d'un leadership local incontesté, ou d'un accord entre les élus locaux, son rôle peut se réduire à celui d'un notaire : dire le droit et enregistrer la volonté des parties. Le préfet ne peut rien imposer, mais il a un pouvoir d'initiative et un pouvoir de veto (...) C'est donc la situation locale qui détermine sa marge de manœuvre »²¹⁸⁸.

2 – La création de l'E.P.C.I. par le préfet

La création de l'établissement intervient au terme d'une seconde étape de la procédure et prend la forme d'un nouvel arrêté préfectoral et suppose que les communes incluses dans le périmètre aient donné leur accord selon une règle de majorité qualifiée.

Se fondant sur l'article L. 163-1 du Code des communes qui dispose : « Il peut être créé... », le Conseil d'Etat avait déjà reconnu un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la création d'un syndicat de communes dans un arrêt *Ville de Cayenne*, rendu le 13 mars 1984 :

« En refusant ... d'autoriser le syndicat intercommunal de gestion de l'eau dont la création avait été demandée par des délibérations concordantes d'un certain nombre de communes dans les conditions prévues à l'article L. 163-1 du Code des communes, le préfet de la Guyane, à qui il appartient d'apprécier l'opportunité de la création dudit syndicat, ne s'est pas fondé sur des faits matériellement inexacts et n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation »²¹⁸⁹.

L'article L. 5211-5-II du Code général des collectivités territoriales créé par la loi du

²¹⁸⁶ C.A.A. Nantes, 13 mai 2003, *Commune de Saint-Vaast-la-Hougue et Commune de Revil*, précité : « en se bornant à rappeler les raisons à l'origine de la position adoptée par la commission départementale de la coopération intercommunale sur le dossier de cette demande, sans indiquer les motifs ayant déterminé son refus de donner une suite favorable au projet dont il était saisi par ces communes, le préfet de la Manche doit être regardé comme s'étant estimé lié par l'avis défavorable émis par cette commission ; qu'il a, ainsi, méconnu l'étendue de sa compétence et entaché sa décision d'illégalité ; que celle-ci doit, dès lors, être annulée... », *ibid.*, p. 1524.

²¹⁸⁷ CAILLOSSE (J.), « Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration. Ebauche d'une problématique », *op. cit.*, p.

²¹⁸⁸ MARCOU (G.), « L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre », *Annuaire 2000 des collectivités locales*, C.N.R.S. éditions, pp. 57-82, p. 68.

²¹⁸⁹ Cons. d'Et., 13 mars 1985, *Ville de Cayenne*, *Rec. Leb.*, p. 76 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 376, note RICHER (L.) ; *C.J.E.G.*, 1985, p. 309, concl. DUTEILLET de LAMOTHE (O.).

12 juillet 1999 dispose que : « *La création de l'établissement public de coopération intercommunale peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes intéressées sur l'arrêté dressant la liste des communes. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population* ».

Le Conseil d'Etat a, ici aussi, repris au sujet de la création d'une communauté de communes la solution relative à celle d'un syndicat de communes et a reconnu au préfet un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la mesure, lorsqu'il a jugé, sous les conclusions conformes du commissaire du Gouvernement Laurent Touvet, le 2 octobre 1996, que le préfet n'avait pas compétence liée pour créer la communauté, alors même que la majorité des conseils municipaux est intéressée et que toutes les conditions exigées par la loi sont réunies parce que « *le pouvoir d'appréciation du préfet (...) semble nécessaire pour prendre en compte les impératifs de bonne administration* »²¹⁹⁰. Le commissaire du Gouvernement a estimé que la différence de rédaction entre les articles L. 167-1 du Code des communes, qui dispose que « *La communauté de commune est créée par arrêté du représentant de l'Etat* » et l'article L.5214- qui dispose que : « *Un syndicat de communes peut être créé par arrêté préfectoral* » ne devait pas modifier l'attitude du juge²¹⁹¹.

Ici, l'intervention du préfet n'est enserrée dans aucun délai... Son silence paralyse donc la création de l'E.P.C.I.

En revanche, le Tribunal administratif de Dijon a jugé que le préfet ne peut, « *sans altérer le sens et la portée de la consultation des conseils municipaux* », procéder à la création d'un établissement différent du projet originellement soumis à l'approbation des communes intéressées, dès lors que les conditions de majorité qualifiée requises par la loi ont été réunies²¹⁹².

²¹⁹⁰ Le Commissaire du Gouvernement poursuit : « *Les délibérations des conseils municipaux ont pu faire apparaître des oppositions farouches de certaines communes qui rendront difficile voire impossible le fonctionnement de la future communauté de communes, ou bien des suggestions de modification du périmètre ou des compétences transférées. La situation a pu évoluer en modifiant le contexte économique ou administratif. Le préfet doit pouvoir réagir à ces situations en différant ou en renonçant à la création de la communauté de communes, pour des motifs d'intérêt général. Il serait mauvais de contraindre le préfet à créer un établissement public dont on sait qu'il fonctionnera mal ou pas du tout, alors que le maintien de la situation existante serait préférable* », TOUVET (L), concl. sur Cons. d'Et., 2 octobre 1996, n° 165055, *Commune de Civaux*, Rec. Leb., p. 764 ; A.J.D.A., 1996, p. 1022 ; D.A., n° 516 ; *Quotidien Juridique*, 1997, n° 10, *Annuaire des collectivités locales*, 1997, n° 19. Le Conseil d'Etat a jugé que « *le préfet, lorsqu'il est saisi par une ou plusieurs communes d'une demande tendant à la création d'une communauté de communes, a la faculté, après avoir arrêté la liste des communes intéressées, procédé à la consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et invité les conseils municipaux des communes intéressées à délibérer sur le principe et sur les modalités de création de la communauté de communes, de ne pas créer la communauté alors même que les conditions requises de majorité qualifiée sont satisfaites* ».

²¹⁹¹ Contrairement à ce qu'affirmait une partie de la doctrine. Cf., entre autres, ROUAULT (M.-Chr.), *Encyclopédie Collectivités territoriales*, fasc. 9423, n°21.

Dans l'hypothèse où le préfet ne jugerait pas opportun d'imposer aux communes incluses dans le périmètre défini par arrêté préfectoral et s'étant prononcé²¹⁹³ contre la création de l'E.P.C.I. leur inclusion dans celui-ci, il devrait alors mettre en œuvre une nouvelle procédure de définition préalable de périmètre et de création.

La question de la nature de l'arrêté préfectoral portant création d'un E.P.C.I. a donné lieu à l'intervention du juge.

Le Conseil d'Etat juge qu'il ne constitue pas une décision individuelle, ce qui permet d'écarter tout moyen tenant au défaut de motivation²¹⁹⁴ ou à l'absence d'observations écrites²¹⁹⁵.

On ne doit pas en déduire pour autant qu'il s'agit d'une décision réglementaire²¹⁹⁶, l'arrêté préfectoral ressortirait à la catégorie intermédiaire des « *décisions particulières* » ou « *décisions d'espèce* » qui emprunte aux deux grandes catégories d'actes unilatéraux²¹⁹⁷. L'arrêté de création doit viser l'initiative, communale ou préfectorale, préciser l'objet du groupement et la liste des communes membres. Le juge vérifie la précision de l'arrêté préfectoral et annule pour erreur manifeste d'interprétation l'arrêté qui ne permet pas d'identifier avec certitude le transfert de compétences opéré au détriment des communes adhérentes²¹⁹⁸.

Tout E.P.C.I. se doit d'avoir des statuts, qui doivent être approuvés par les communes incluses dans le périmètre défini par arrêté préfectoral, avant la création du groupement. L'article 171 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales fixe les mentions minimales devant figurer dans les statuts²¹⁹⁹, comblant une absence parfaite

²¹⁹² Trib. adm. Dijon, 15 mars 1994, *Commune de Boncourt-le-Bois et autres*, *Rec. Leb.*, p. 693 ; *J.C.P.*, 1995, IV, p. 239.

²¹⁹³ Selon les règles de majorité qualifiée relatives à l'accord des conseils municipaux des communes intéressées prévues au II de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁹⁴ Article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 précitée.

²¹⁹⁵ Article 24 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

²¹⁹⁶ Cons. d'Et., 23 juillet 1974, *Commune de Cayeux-sur-Mer*, *Rec. Leb.*, p. 434.

²¹⁹⁷ Voir, en ce sens TOUVET (L.), concl. sur Cons. d'Et., 2 octobre 1996, *Commune de Boncourt-le-Bois, Commune de Poulainville, Commune de Bourg-sur-Charente*, *Rec. Leb.*, p. 361, *A.J.D.A.*, 1996, p. 1025. Voir aussi MOREAU (J.), note sous Cons. d'Et., 18 décembre 2002, *Commune de Hyères-les-Palmiers*, Req. n° 243453, *Juris-Data* n° 2002-06778, *J.-Cl. « Collectivités territoriales – Intercommunalité »*, mars 2003, pp. 31-32.

²¹⁹⁸ Trib. adm. Strasbourg, 9 mai 1990, *Commune de Pange*, *J.C.P. G.*, 1991, IV, p. 47.

²¹⁹⁹ Article L. 5211-5-1 du Code général des collectivités locales. Les statuts doivent mentionner la liste des communes membres de l'établissement, le siège de celui-ci, le cas échéant la durée pour laquelle il est constitué, les modalités de répartition des sièges, le nombre de sièges attribués à chaque commune membre, l'institution éventuelle de suppléants, les compétences transférées à l'établissement.

de définition de ces prescriptions. Ces statuts doivent être approuvés par arrêté préfectoral.

§ 2 – LA MODIFICATION DE L'E.P.C.I.

Une fois l'E.P.C.I. créé, son évolution n'est pas livrée à la volonté de ses organes ou des organes des communes membres. Toute évolution significative de l'établissement fait intervenir, de façon plus ou moins importante, le représentant de l'Etat dans le département.

A – l'évolution des compétences des organes de l'E.P.C.I.

Le préfet intervient aussi bien en matière de transferts de compétences au bénéfice de l'E.P.C.I. (1) qu'en matière de transformation de la nature juridique de l'établissement (2).

1 – Les transferts au bénéfice de l'E.P.C.I.

Concernant l'extension des compétences de l'E.P.C.I., l'article L. 5211-17 du Code général des collectivités locales prévoit que ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. (à la majorité simple) et des conseils municipaux des communes membres de l'E.P.C.I. se prononçant dans les mêmes conditions de majorité qualifiée que pour la création de l'établissement²²⁰⁰. Si le transfert est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés, le préfet n'a en la matière qu'une compétence liée.

Il en va de même en matière de modification de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. lorsque les conditions légales pour ce faire sont réunies.

Si, faisant application du nouvel article L. 5211-9-1 du Code général des collectivités territoriales²²⁰¹, des maires souhaitent transférer certains pouvoirs de police au président de l'E.P.C.I., ils doivent obtenir l'accord unanime des maires des communes²²⁰². Le préfet officialise le transfert par arrêté.

2 – La transformation d'E.P.C.I.

L'article 51 de la loi du 12 juillet 1999 a prévu la disparition des districts et que, sauf décision contraire de leur part²²⁰³, « *la transformation est alors prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes appartiennent au même département...* »²²⁰⁴. Le tribunal administratif d'Amiens a considéré le 4 décembre

²²⁰⁰ Chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'E.P.C.I. au maire de la commune pour se prononcer sur le transfert. Son silence pendant ce délai est interprété comme une décision favorable.

²²⁰¹ Article 163 de la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 précitée.

²²⁰² Les conseils municipaux ne sont pas compétents puisque le pouvoir de police ne leur appartient pas.

²²⁰³ Prévue à l'article 52 de ladite loi.

2002 que les dispositions de ladite loi éclairées par les travaux préparatoires montrent que le législateur a voulu supprimer la catégorie des districts et les transformer d'autorité en communauté de communes. Il a constaté que le préfet était alors placé en situation de compétence liée et en a conclu que l'arrêté préfectoral ne constituait pas une formalité substantielle et, partant, que la transformation du district en communauté de communes avait pu intervenir même en l'absence d'arrêté²²⁰⁵.

A l'exception de ce cas précis, l'intervention préfectorale n'est pas de pure forme. Selon la nature de la transformation, les procédures diffèrent. Il nous faut évoquer le rôle que joue le préfet dans transformation d'un syndicat de communes en communautés de communes ou d'agglomération **(a)** avant que d'envisager celui qui lui est reconnu dans la transformation d'une communauté de communes en un autre E.P.C.I. à fiscalité propre **(b)**.

a – La transformation d'un syndicat de communes en communautés de communes ou d'agglomération.

Prévue à l'article L. 5211-41-2 du Code général des collectivités territoriales, la transformation d'un syndicat de communes en communautés de communes ou d'agglomération ne peut se faire que si ledit syndicat exerçait déjà les compétences desdites communautés. Le syndicat doit aussi remplir les conditions exigées pour la création de la communauté en laquelle on espère le transformer.

La décision de transformation est prise par délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres aux conditions de majorité requises pour la création d'un E.P.C.I. Le comité syndical et le conseil municipal de chaque commune membre doivent se prononcer dans un délai de trois mois à compter de la notification au maire et au président du syndicat de la délibération proposant la transformation. Le silence gardé pendant ce délai vaut approbation.

La transformation est alors conditionnée à l'accord du préfet²²⁰⁶ qui, le cas échéant, la prononce par arrêté. Le pouvoir d'appréciation du préfet est large. Il lui revient d'apprécier la pertinence du périmètre au regard des missions exercées par le nouvel E.P.C.I.

b – La transformation d'une communauté de communes en un autre E.P.C.I. à fiscalité propre.

Cette transformation, prévue aux articles L. 5211-41 et L. 5211-41-1 du Code général des collectivités territoriales, suppose que la communauté de communes remplisse les

²²⁰⁴ Loi précitée.

²²⁰⁵ Trib. adm. Amiens, ord., 4 décembre 2002, *E.P.C.I. de Mouy et a. c. Préfet de l'Oise*, J.C.P. A, 2003, n° 13, pp. 384-385, note MOREAU (J.).

²²⁰⁶ Ou par arrêté conjoint des préfets des départements concernés si les communes n'appartiennent pas à un seul et même département.

conditions nécessaires à la constitution d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

La transformation est décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté de communes, à la majorité simple, et des conseils municipaux des communes membres dans les conditions requises pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

La transformation est arrêtée par le préfet²²⁰⁷.

B – Les modifications de périmètre d'un E.P.C.I.

Le périmètre d'un E.P.C.I. peut être modifié soit par l'entrée ou la sortie de communes (1), soit par sa fusion avec un ou des autres E.P.C.I.(2).

Le représentant de l'Etat dans le département n'est pas absent de ces procédures, mais le rôle qu'il est appelé à jouer varie selon les cas de figure.

1 – L'entrée ou la sortie de l'E.P.C.I. de communes

L'entrée (a) comme la sortie (b) de l'E.P.C.I. d'une commune donnent lieu à intervention préfectorale.

a – L'extension du périmètre de l'E.P.C.I.

Elle est prévue à l'article L. 5211-18 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit que le préfet peut être à l'origine de la demande d'extension. Dans ce cas là, la modification se trouve subordonnée à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

Le préfet ne peut inclure d'office une commune après la création de l'E.P.C.I., mais le juge lui reconnaît un pouvoir discrétionnaire en matière d'extension du périmètre de l'E.P.C.I., alors même que seraient satisfaites les conditions auxquelles est subordonnée cette admission²²⁰⁸.

Il est arrivé, avant l'adoption de la loi « libertés et responsabilités locales » qu'une commune se voit refuser son adhésion à un E.P.C.I. à fiscalité propre par l'opposition d'une seule commune voisine, lorsque cette opposition empêchait que la condition de la continuité territoriale exigée soit remplie. La loi a, pour éviter que de telles situations perdurent, permis au préfet d'autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à l'établissement public si ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une

²²⁰⁷ Ou par arrêté conjoint des préfets des départements concernés si les communes n'appartiennent pas à un seul et même département.

²²⁰⁸ Cons. d'Et., 3 avril 1998, *communauté de communes du Pays d'Issoudun*, précité : « Considérant (...) que les dispositions précitées de l'article L. 5214-24 du code général des collectivités territoriales laissent au représentant de l'Etat, saisi par une ou plusieurs communes d'une demande tendant à ce qu'elles soient admises à faire partie d'une communauté de communes déjà créée, la faculté de ne pas y donner suite, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, alors même que seraient satisfaites les conditions auxquelles est subordonnée cette admission ».

seule autre.

Le préfet peut donc, afin de permettre des progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre, décider de faire exception au principe de continuité territoriale.

b – Le retrait de l'E.P.C.I.

La procédure prévue à l'article L. 5211-19 du Code général des collectivités locales est commune à l'ensemble des E.P.C.I.²²⁰⁹ et a été précisée par la loi du 12 juillet 1999 et par celle du 13 août 2004.

Il ne ressort ni de la loi ni de la jurisprudence qu'une commune désireuse de se retirer aurait à motiver ce choix²²¹⁰. Eu égard au pouvoir discrétionnaire dont dispose le préfet lorsqu'il statue sur cette demande, on peut estimer « *cependant nécessaire que le conseil municipal de la commune souhaitant se retirer apporte une justification à sa demande afin que le préfet (...) puisse se forger une opinion* »²²¹¹.

Cette procédure d'encadrement des velléités de séparation a pour objectif de préserver deux intérêts qui peuvent entrer en conflit, et qui sont le principe de libre administration des collectivités territoriale, qui suppose que l'on permette à une commune de se retirer d'un groupement dont elle estime qu'il ne sert plus ses intérêts, et la stabilité de la coopération entre les communes membres de l'établissement²²¹².

Elle est donc très contraignante. Il faut obtenir le consentement (à la majorité simple) du conseil de l'établissement²²¹³, puis l'accord des deux tiers des conseils municipaux des communes membres. Mais c'est au préfet du département²²¹⁴ et à lui seul qu'il revient de prendre la décision de retrait.

Le préfet a compétence liée pour refuser le retrait si l'opposition de plus d'un tiers des conseils municipaux s'est manifestée²²¹⁵ et si le retrait de la commune conduirait à créer une enclave dans l'E.P.C.I.

Dans le cas où les conditions de majorité permettant le retrait sont atteintes, le retrait n'en est pas pour autant un droit pour la commune concernée : il revient au préfet

²²⁰⁹ À l'exclusion cependant des communautés urbaines desquelles une commune ne peut se retirer.

²²¹⁰ Rép. min. n° 39234, *J.O. Deb. Ass. nat.*, Q., 28 février 2000, p. 1336.

²²¹¹ DEBOUY (Chr.), *J.-Cl. Collectivités territoriales*, « Communautés d'agglomération. Institutions, organes », n° 93.

²²¹² Rép. min. n° 39234 précitée.

²²¹³ Aucun délai n'étant prévu, le silence gardé pendant deux mois vaut refus.

²²¹⁴ Ou aux préfets des départements concernés si l'établissement comprend des communes situées sur le territoire de plusieurs départements. Un arrêté inter préfectoral est alors nécessaire même s'il s'agit du retrait d'une seule commune (Cons. d'Et., sect., 7 juillet 2000, *S.I.C.T.O.M. région d'Issoudun, D.A.*, 2000, comm. n° 219, obs. L.T.).

²²¹⁵ Cons. d'Et., 28 novembre 1986, *Commune de Launaguet, Rec. Leb.*, p. 267, à propos d'un syndicat de communes.

d'apprécier « *l'opportunité de la demande de retrait au regard du contexte local et notamment des éléments ayant motivé cette demande* »²²¹⁶.

Le préfet n'est pas tenu de consulter la commission départementale de la coopération intercommunale²²¹⁷ avant de prendre une décision à ce sujet.

L'arrêté préfectoral n'est pas soumis à obligation de motivation, dès lors que le Conseil d'Etat a estimé dans un arrêt *S.I.C.T.O.M. de la région d'Issoudun* rendu le 7 juillet 2000 que, contrairement à l'acte fixant le périmètre de l'établissement, il s'agit d'une décision individuelle mais qu'elle n'est pas défavorable²²¹⁸.

Aux termes des articles L. 5214-26 et L. 5216-7-2 du Code général des collectivités territoriales, le préfet pouvait, jusqu'au 1^{er} janvier 2005, par dérogation aux conditions prévues à l'article L. 5211-19 du même code, autoriser une commune à quitter un E.P.C.I. dans deux cas :

- lorsque une commune voulait quitter une communauté de communes pour rejoindre un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le conseil communautaire avait accepté la demande d'adhésion.

- lorsqu'une commune désirait se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre E.P.C.I. à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté l'adhésion.

Dans ces deux cas, le préfet devait avoir au préalable consulté la commission départementale de coopération intercommunale réunie en formation restreinte²²¹⁹.

La circulaire précisant aux préfets les effets de l'adoption de la loi sur les libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 invitait les préfets à n'user de cette possibilité qu'avec beaucoup de prudence et précisait qu' « *(a)ucune autorisation de retrait dérogatoire ne pourra être accordée sans que le cabinet du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ne soit préalablement informé par vos soins des procédures en cours, avec copie à la D.G.C.L* » et que « *Compte tenu du caractère fortement dérogatoire d'un tel retrait dont l'usage abusif risquerait de déstabiliser des intercommunalités d'ores et déjà constituées (...) il appartient au préfet de veiller à ce que le retrait ne nuise pas excessivement aux capacités de développement de l'intercommunalité dont la commune souhaite se retirer et de préserver ainsi les équilibres entre cette intercommunalité et celle dans laquelle la commune sortante souhaite être*

²²¹⁶ Rép. min. n° 39234 précitée.

²²¹⁷ Circulaire du 6 avril 1988, *Mon. T.P., textes officiels*, 20 mai 1988.

²²¹⁸ Précité. Le juge considère que le caractère défavorable doit s'apprécier au regard des seules personnes directement concernées par le regret, en l'espèce, la commune souhaitant se retirer.

²²¹⁹ Le Tribunal administratif de Grenoble, suivant son commissaire du Gouvernement Morel, a jugé qu'il s'agit là d'une formalité substantielle et que la consultation de la commission départementale de coopération intercommunale en formation plénière vicie substantiellement la procédure. Trib. adm. Grenoble, 9 février 1995, *Communauté de communes du Val de Drôme et autres*, req. n° 0405985, concl. MOREL (St.), *A.J.D.A.*, 30 mai 2005, pp. 1118-1124. Le Commissaire du Gouvernement avait estimé que : « *si le législateur avait voulu donner une marge d'appréciation au préfet en la matière, il l'aurait expressément prévu* », p. 1119.

intégrée. La pertinence des retraits sollicités doit donc être très attentivement étudiée par le représentant de l'Etat au cas par cas »²²²⁰.

2 - La fusion des E.P.C.I.

En application de l'article L. 5211-41-3 du Code général des collectivités territoriales, les E.P.C.I. peuvent aujourd'hui fusionner, et ceci afin de permettre une simplification de la carte de la coopération intercommunale.

Le représentant de l'Etat peut être à l'origine de la fusion. Il lui faut au préalable avoir sollicité l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Le projet de périmètre du résultat de la fusion peut être fixé par arrêté du (ou des) représentant (s) de l'Etat dans le(s) département(s)²²²¹. Il peut englober des communes isolées en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Seules les communes appartenant déjà à un E.P.C.I. à fiscalité propre ne peuvent être englobées dans ce périmètre sans leur consentement. Les conseils municipaux des E.P.C.I. concernés par la fusion disposent de trois mois pour se prononcer sur la fusion. Leur silence vaut approbation. Ils se prononcent sur la répartition des sièges au sein du nouvel établissement.

C'est le représentant de l'Etat qui décide de la fusion, qu'il prononcera, le cas échéant, par arrêté après accord des organes délibérants des E.P.C.I. concernés et des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population.

Le représentant doit apprécier l'opportunité de la fusion au regard du développement de l'intercommunalité. Il doit aussi veiller à ce que la fusion ne nuise pas au développement d'autres intercommunalités qui se verraient privées de communes membres. Il lui est demandé d'informer l'administration centrale des autorisations de fusion qu'il accorde²²²².

Concernant la dissolution des E.P.C.I., l'article L. 5214-28 du Code général des collectivités territoriales dispose que la communauté de communes peut être dissoute par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés sur la demande motivée de la majorité des conseils municipaux intéressés ou, lorsque la communauté a opté pour le régime fiscal de l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts, sur la demande des conseils municipaux dans les conditions de majorité requises pour la création. Les communautés d'agglomération sont dissoutes par décret en Conseil d'Etat et les communautés urbaines par décret en Conseil des ministres.

Le Conseil d'Etat limite son contrôle à un contrôle minimum de l'erreur manifeste en

²²²⁰ Circulaire précitée.

²²²¹ Qui dispose(nt) d'un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise pour, le cas échéant, fixer le projet de périmètre si l'initiative est communale ou intercommunale.

²²²² Par la circulaire du 15 septembre 2004 précitée.

ce qui concerne la fixation du périmètre de l'établissement, l'admission au sein des établissements publics de coopération intercommunale²²²³ et le retrait des structures communautaires locales²²²⁴. Il est à signaler cependant que la Cour administrative de Bordeaux s'est livrée partiellement à un cumul de contrôles (restreint et de proportionnalité) au sujet d'un arrêté d'extension du périmètre d'une communauté d'agglomération²²²⁵.

Conclusion de chapitre

L'Etat n'entend pas laisser aux collectivités infra-étatiques la maîtrise de la construction des structures administratives locales. Le préfet se voit donc, à un titre ou à un autre, confier un rôle éminent dont on peut trouver la justification dans l'existence d'un « intérêt national » à lutter contre l'émiettement communal et à ce que les constructions institutionnelles locales présentent une cohérence réelle et permettent un aménagement harmonieux, équilibré du territoire.

Nous avons remarqué qu'en matière d'intercommunalité, le Conseil d'Etat reconnaît un pouvoir discrétionnaire au représentant de l'Etat dans le département alors que cette catégorie est en régression constante.

Ainsi, le juge montre bien que le préfet est l'arbitre du regroupement intercommunal, même si l'on constate qu'« *en pratique, le représentant de l'Etat tient le plus grand compte de l'intérêt et de la volonté des communes d'appartenir ou non au regroupement envisagé* »²²²⁶.

Le préfet s'est aussi vu reconnaître par le Conseil d'Etat en 1993 une compétence discrétionnaire en ce qui concerne la modification des limites territoriales d'une commune²²²⁷.

Monsieur Antoine Louvaris soutient que : « *(I)es exemples de pouvoir discrétionnaire du préfet sont, au total, comme une forme d'écho à la libre administration des collectivités territoriales. A cette dernière répond, on peut l'espérer harmonieusement, une liberté d'action juridique du préfet dans l'exercice de certaines de ses compétences "sensibles" pour la qualité des relations entre l'Etat et les institutions décentralisées* »²²²⁸.

²²²³ Cons.d'Et., 17 novembre 1999, *Syndicat mixte des installations de tri et de valorisation*.

²²²⁴ Cons. d'Et., 7 juillet 2000, *S.I.C.T.O.M. de la région d'Issoudun*, précité.

²²²⁵ C.A.A. Bordeaux, 31 juillet 2003, *Communauté de communes Plaine de Courance et commune de Saint-Symphorien*, et « Dans quelles conditions peut-on étendre le périmètre d'une communauté d'agglomération ? », concl. REY (J.-L.), sur cet arrêt, *B.J.C.L.*, 2003, n° 10, pp. 773-779.

²²²⁶ MERLEY (N.), *op. cit.*, p. 548.

²²²⁷ Cons. d'Et., 3 décembre 1993, *Commune de Fauillet*, req. n° 112438, *Rec. Leb.*,p..

²²²⁸ *Op. cit.*, p. 57.

Conclusion du Titre 2

Si le préfet qui, jadis, nommait ou proposait à la nomination les autorités des collectivités locales, a, pendant tout le XIX^{ème} siècle, perdu ces prérogatives, il conserve aujourd'hui un pouvoir de contrôle des collectivités locales, pouvoir qui s'exerce tant sur les actes de celles-ci que sur la définition de leur territoire ou encore sur les constructions institutionnelles auxquelles elles peuvent participer.

Nous espérons avoir montré, en fondant notre propos sur la seule étude du contrôle de légalité qui s'exerce sur les actes des collectivités locales, que le rôle du préfet demeure très important et que les lois de décentralisation, telles qu'interprétées par le juge administratif, n'ont pas dépossédé le préfet de ses prérogatives en la matière, mais plutôt procédé à un réaménagement de celles-ci.

Nous avons pu constater que le contrôle préfectoral, loin de ne tendre qu'à assurer le respect des lois, vise plutôt à faire respecter par les collectivités infra-étatiques les intérêts nationaux.

Conclusion de la 2^{ème} Partie

Au terme de cette seconde partie de notre étude, il nous semble donc que l'essentiel des compétences préfectorales tient à l'exercice de l'autorité dans le département. Le préfet doit faire respecter les exigences des intérêts nationaux aussi bien aux individus ou personnes morales de droit privé qu'aux collectivités infra-étatiques et à leurs établissements publics.

Cette mission préfectorale est aujourd'hui prévue à l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, article qui assigne au préfet une mission de défense des « *intérêts nationaux* ». Cette formule n'ayant pas fait l'objet d'une définition claire de la part du Conseil constitutionnel, pas plus que de la part des autres juridictions, il nous semble cependant, avec Monsieur Paul Bernard, qu'elle peut être entendue comme un synonyme d'« ordre public ».

Conclusion générale

Au terme de cette étude, nous sommes conscient de n'avoir rendu de la réalité préfectorale qu'un reflet partiel et sans doute assez déformé par la perspective principalement juridique qui a été la nôtre. Nous sommes conforté dans ce sentiment par la clairvoyante appréciation de Monsieur François Monnier, qui affirme que le préfet, homme vivant « *dans un monde d'action, où il n'y a pas de certitude, mais que des choses probables* » ne peut avoir pour seule référence le droit, que « *le préfet n'agit pas le Lebon à la main* » et que s'il se contentait d'appliquer la loi, il « *paralyserait et désorganiserait tout son département* »²²²⁹.

Le préfet est né d'une volonté de « *supprimer les réminiscences éventuelles des corps intermédiaires* »²²³⁰. Or, le fait que cette question semble avoir aujourd'hui disparu des préoccupations de nos gouvernants invite à se demander si la pérennité de l'institution préfectorale depuis 1800 n'est pas un artifice.

Le préfet a connu en un peu plus de deux siècles d'existence des évolutions considérables. Les questions militaires qui l'obsédaient sous le Premier Empire ont presque disparu de ses préoccupations. Il s'est vu confier, puis retirer l'exécutif de la collectivité départementale. Son rôle en matière contentieuse a été transformé. Les

²²²⁹ MONNIER (Fr.), « Les préfets, l'autorité judiciaire et la loi : perspectives historiques », *Rev. adm.*, n° 316, juillet-août 2000, pp. 348-354, p. 353.

²²³⁰ CAPORAL (St.), *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 123.

missions qui lui ont été prioritairement assignées ont été modifiées au gré des circonstances du moment et des préoccupations de l'Exécutif. Les situations départementales qu'il peut être conduit à connaître peuvent varier considérablement. Le cadre juridique national, du fait du mouvement de déconcentration, de l'expérimentation normative, des transferts de compétences à l'essai, de l'éligibilité différenciée aux programmes européens, a en effet perdu de son unité.

Nous avons cependant l'espoir d'avoir montré que, par delà ces évolutions remarquables demeurent d'incontestables éléments de continuité qui, contrairement à ce qui est parfois un peu rapidement écrit, nous laissent à penser qu'il y a un véritable *continuum* dans la condition qui est faite au représentant de l'Etat dans le département et dans les compétences reconnues audit représentant.

Nous sommes en effet parvenu aujourd'hui à la certitude que la longévité préfectorale ne relève pas d'une simple survivance terminologique qui masquerait mal des ruptures, voire un changement de nature. Nous savons qu'il existe une véritable pérennité préfectorale. Le préfet du début du troisième millénaire n'est pas étranger à celui du début du XIX^{ème} siècle : tant son statut que ses missions manifestent la réalité de cette pérennité.

Le préfet est toujours l'homme de confiance du Gouvernement, celui qui est choisi et révoqué discrétionnairement, même si au début du vingt-et-unième siècle on a une plus grande considération pour les situations personnelles que naguère et que cela limite un peu la brutalité des renvois. Cette subordination a été servie par le maintien du préfet dans une position juridique caractérisée par sa très grande précarité. Elle a aussi sans doute été accrue par le développement des moyens de communication toujours plus rapides entre Paris et les chefs-lieu de départements. La généralisation du télégraphe optique de Chiappe, puis du réseau télégraphique électrique, du réseau téléphonique et enfin des réseaux intranet et internet ont incontestablement accru la dépendance préfectorale vis-à-vis du ministre.

Le préfet est toujours l'image de l'Etat dans son département. Il lui revient d'incarner cet Etat. Il demeure l'autorité de droit commun de l'Etat en Province, même si son autorité est inévitablement contestée et connaît des lacunes. Le préfet est toujours l'homme de l'ordre public, mais d'un ordre public qui a connu une évolution considérable, pour épouser celle des mentalités et celle du rôle qu'assigne à ses interventions la puissance publique. Le préfet est toujours chargé de surveiller les collectivités locales, même si cette surveillance emprunte des modalités fort différentes de celles qui étaient en vigueur sous le Consulat ou l'Empire.

Nous avons-nous même été frappé, en nous livrant à cette étude du préfet, par le contraste saisissant qui existe entre la fragilité personnelle du préfet et la force de l'institution préfectorale, qui a, nous le disions en propos liminaire, survécu aux deux siècles les plus instables de notre histoire nationale. Les préfets, fonctionnaires révocables *ad nutum* et soumis au caprice du Prince apparaissent de ce fait, paradoxalement, comme des garants de la continuité, de la permanence de l'Etat.

Monsieur François Burdeau estimait à la fin du siècle dernier que : « *(l)a création des préfets fut une indéniable réussite, puisque, pendant près de deux siècles, ils ont survécu*

à tous les débordements et à toutes les crises »²²³¹. Nombreux sont les auteurs qui estiment que cette institution a su se rendre indispensable à l'Etat.

Nous pensons pour notre part que, plus que cela, elle est née parce que les intendants avaient su rendre indispensable au pouvoir ses représentants répartis sur l'ensemble du territoire national.

Nous évoquons au seuil de cette thèse, l'éclat de la commémoration du bicentenaire du corps préfectoral le 17 février 2000. Sachant aujourd'hui ce que nos préfets doivent à leurs prédécessurs, il nous semble qu'il conviendrait de fêter avec le même éclat le 28 septembre 2034, dans exactement vingt-neuf ans, le quatrième centenaire de la création des Intendants de justice, police et finances par Arrêté du roi.

Lyon, Rue du Plat, le 28 septembre 2005

²²³¹ BURDEAU (Fr.), *Histoire de l'Administration française (du 18^{ème} au 20^{ème} siècle)*, op. cit., p. 210.

Index général

A

- agence régionale de l'hospitalisation, 202
- aide aux entreprises en difficulté, 312–313
- aides compensatoires agricoles, 157–158
- aménagement des espaces, 477–480
- arbitrage préfectoral, 49, 81, 135, 310–311, 313, 413, 458, 460
- Association des membres du corps préfectoral, 6, 28, 33, 40, 52, 135, 152, 172, 202, 282

C

- charte de la déconcentration, 69, 72, 74, 123, 128, 153, 154, 158, 187, 197, 318
- chef de projet, 131, 198
- Cinquième République, 38, 82, 105
- circonstances exceptionnelles, 35, **266**, 277
- circulation du courrier au bénéfice du préfet, 191–194
- Code d'instruction criminelle, 55, 246, 247, 249, 250, 260
- cohabitation, 39–40

- collège des chefs de service, 132, 187
- comité d'action régionale, 132
- comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (C.O.D.E.F.I.), 312
- commissaire de la République, 4, 5, 6, 37, 79, 103, 128, 146, 185, 186, 191, 192, 414
- commissaire régional de la République, 116–118, 127
- commissions mixtes, 274
- concours de la force publique, 271, 277–279
- conférence administrative régionale, 128, 132
- conformisme, 57–61
 - serment politique, 58–59
- conseil de préfecture, 68, 77, 109, 372
- Constitution du 22 frimaire an VIII
 - article 75, 47
- Constitution du 27 octobre 1946
 - article 105, 140, 235
 - article 30, 26, 27
 - article 87, 140
 - article 88, 163, 179, 356, 376
 - article 89, 140, 179, 236
 - Préambule, 327
- Constitution du 4 octobre 1958
 - article 13, 4, 27
 - article 36, 268
 - article 37, 225
 - article 66, 255
 - article 72 alinéa 2 (nouveau), 73
 - article 72 alinéa 3 (ancien), 131, 229, 356, 382, 392, 398, 402
 - Article 72 alinéa 3 (ancien), 409
 - article 72 alinéa 6, 168, 356

-
- Consulat, 23, 58, 82, 110, 301
 - contrat, 102, 103, 151, 201, 265, 309, 324, 335, 336, 420, 422, 424, 426, 434, 443, 450
 - contrôle *a posteriori*, 357, 411
 - contrôle *a priori*, 146, 382, 411
 - contrôle administratif, 371, 377, 385, 398, 405, 409, 411
 - contrôle de légalité, 151, 152, 153, 307, 321, 346, 372, 381, 385, 386, 391, 409, 412
 - lacunes, 309, 427–435
 - responsabilité de l'Etat, 439

 - Convention européenne des droits de l'homme, 239

D

- D.A.T.A.R., 126
- déchets ménagers, 340–341, 345
- déconcentration, 20, 46, 63, 64, 65, 68, 73, 96, 102, 110, 112, 114, 127, 147, 149, 167, 175, 176, 180, 204, 209, 289, 302, 372
- dédoublement fonctionnel, 5, 13, 96, 137, 144, 145, 155, 156
- déféré, 379–84
- déféré préfectoral, 102, 308, 376, 392
- délégué du Gouvernement, 97, 162, 167, 177, 180, 188, 229, 377, 403
- dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, 209–210
- détachement, 31, 41
- développement durable, 349–351

E

- E.N.A., 29, 30, 319, 320
- élévation du conflit, 48
- emploi, 308, 323–324
- enquête publique, 341
- épuration, 36–39
- état de siège, 253, 267–269
- état d'urgence, 269–271
- Etat français, 118, 269
- Etat français (régime de l'), 6, 26, 38, 59, 81, 82, 107, 114, 116, 123, 235, 253, 457

F

- faute lourde, 416, 436, 439
- faute simple, 436, 438
- fonds structurels, 153, 312
- fusion de communes, 449, 457, 476

G

- garantie personnelle des fonctionnaires, 47
- groupe d'intervention rapide (G.I.R.), 257, 265

H

- honorariat, 43
- hors cadre, 43

I

- incompatibilités, 55, 56, 55–57
- inéligibilités, 55
- information des administrés, 300–301
 - en matière d'environnement, 338–342
- information du gouvernement, 299–300
- information du Gouvernement, 299–300
- Inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.), 112, 120, 119–120, 127, 317
- installation, 34
- installations classées, 340, 346–349
- intendant, 7, 8, 7–9, 13, 57, 223, 247, 294, 299, 305, 315, 483
- intérêts nationaux, 45, 63, 126, 144, 151, 167, 179, 180, 229, 343, 356, 371, 376, 403, 404, 412, 433

L

- Libération, 6, 14, 26, 38, 116, 127, 201
- logement, 327–30
 - droit au logement, 328–330
 - habitat insalubre, 328

-
- loi du 28 pluviôse an VIII, 1, 13, 23, 65, 95, 98, 99, 148, 163, 173, 175, 246, 302, 357, 366
 - loyalisme, 57, 60
 - lutte contre la pauvreté
 - moyens classiques, 330–333
 - revenu minimum d'insertion, 333–335

M

- Monarchie de Juillet, 14, 37, 300

N

- nomadisme préfectoral, 44–47
- nomination, 4, 18, 22
 - conditions actuelles, 31

O

- officier de police judiciaire, 246, 248, 253, 422
- opportunité, 68, 240, 284, 372, 388–**391**, 391, 392, 402, 404, 407, 413, 414, 433, 439, 446, 447, 464, 465, 468, 476
- ordonnateur secondaire, 194–96, 256
- ordre public, 119, 124, 126, 171, 210, **213–221**, 225, 229, 234, 238, 242, 245, 252, 254, 256, 260, 262, 266, 268, 271, 277, 288, 291, 293, 300, 301, 305, 322, 324, 335, 348, 350, 383, 409, 480, 482
 - ordre public économique, 297

P

- plan national, 128, 312
- plan régional, 311
- pôle interrégional d'appui au contrôle de la légalité, 444–445
- police d'Etat (régime), 234–237, 258
- politique de la ville, 264
 - délégués de l'Etat, 336
 - sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville, 336
- politisation, 52, 54, 59, 75, 89

- pouvoir hiérarchique, 68, 100, **123–132**, 258, 289, 382, 390, 422
- pouvoirs de police administrative
 - usage partisan, 91
- pouvoirs de police judiciaire, 246–254
- précarité, 18, 32, 41, 44, 54, 207
- préfet coordonnateur, 122
- préfet de région, 13, 46, 72, 73, 89, 102, 122–23, **123–137**, 153, 159, 255, 306, 317, 318, 336
- préfet de zone de défense, 72, 102, 234, 280
- préfet régional, 115–16, 116, 128, 318
- procureur de la République, 239, 247, 253, 255, 256, 257, 265
- protocole, 136
 - primat protocolaire, 104–106
- puissance publique, 109, 174, 209, 277, 297, 310

Q

- qualité de l'air, 341, 344
- qualité de l'eau, 343–44
- qualités personnelles des préfets, 92, 116, 130, 165, 205, 298
- Quatrième République, 38, 83, 140, 181

R

- repos dominical, 324–327
- représentant de l'Etat, 97, 167, 229, 243, 274, 281, 283, 287, 303, 309, 335, 359, 377, 383, 385, 403, 405, 413, 414, 419, 422, 423, 437, 445, 452, 459, 462, 465, 472, 476
- représentation de l'Etat devant les tribunaux, 97–102
 - représentation de l'Etat devant la juridiction judiciaire, 98–101
 - représentation devant la juridiction administrative, 101–102
- réquisition, 78, 229, 230, 271–74, 271–74, 288, 306
- responsabilité pénale, 47–52
 - garantie de procédure, 48

-
- Restauration, 36, 75, 77, 82

S

- Second Empire, 58, 79, 85, 201, 297, 302, 316, 410
- Seconde République, 58, 67
- secrétaire général aux affaires régionales, 74, 75, 137
- secrétaire général de préfecture, 25, 35, 74, 109, 129, 134, 377, 378, 379
- serment, 34, 37
- service public, 15, 39, 171, 240, 290, 427, 437, 439, 443, 451
- sous-préfet, 23, 24, 25, 27, 28, 31, 50, 68, 76, 80, 89, 170, 260, 318, 377, 378, 380, 386, 396, 427, 439
 - sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville *Voir* politique de la ville
 - sous-préfet d'arrondissement, 125, 318, 378, 379
 - sous-préfet développeur, 318, 323
- sous-préfet d'arrondissement, 317
- subsidiarité, 70, 73

T

- tenue d'uniforme, 107–110
- tour extérieur, 30, 33
- trésorier payeur général, 129, 132, 309, 313
- Troisième République, 23, 38, 58, 80, 81, 85, 91, 110, 165, 170, 250
- tutelle, 10, 92, 133, 147, 227, 287, 332, 345, 357, **374**, 410
 - tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, 375
 - tutelle financière, 363, 375
 - tutelles techniques, 374

U

- Union européenne, 150, 155, 157

Z

- zone de défense, 282, 289, 290

Bibliographie indicative

Sauf exceptions mentionnées, le lieu d'édition des ouvrages cités est Paris.

Ouvrages

Traité, ouvrages généraux et manuels de droit public, droit administratif, institutions administratives

Jean-Bernard et Jean-Marie AUBY, *Droit public*, Sirey, 2^{ème} éd., 1996, 361 p.

Jean-Bernard AUBY et Jean-Marie AUBY, *Institutions administratives*, 7^{ème} éd., Dalloz, 1996, 583 p.

Léon AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites par Léon Aucoc*, Dunod, t. 1^{er}, 1869, 681 p.

Jean-Louis AUTIN et Catherine RIBOT, *Droit administratif général*, 3^{ème} éd., Litec (coll. « Objectif droit »), 2004, 362 p.

Gérard BELORGEY, *Le gouvernement et l'Administration de la France*, 2^{ème} éd., A. Colin (coll. « U »), 1970, 451 p.

- Francis-Paul BENOIT**, *Le Droit administratif français*, Dalloz, 1968, 897 p.
- Henri BERTHELEMY**, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, 1^{ère} éd., 1901, 3^{ème} éd., 1905, 5^{ème} éd., 1908, 13^{ème} éd., 1933, 1187 p.
- Maurice BLOCK**, *Dictionnaire de l'Administration française*, Berger-Levrault, 2^{ème} éd., 1877, 1856 p.
- Roger BONNARD**, *Précis de droit administratif*, 4^{ème} éd., L.G.D.J., 1943, 786 p.
- Guy BRAIBANT**, *Le droit administratif français*, Presses de la F.N.S.P., Dalloz, (coll. « Amphithéâtre »), 1992, 547 p.
- Guy BRAIBANT**, *Le droit administratif français*, Presses de Sciences po', Dalloz, (coll. « Amphithéâtre »), 1999, 582 p.
- Guy BRAIBANT et Bernard STIRN**, *Le droit administratif français*, 5^{ème} éd., Presses de Sciences po' et Dalloz (coll. « Amphithéâtre »), 1999, 570 p.
- Raymond CARRE de MALBERG**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1922, C.N.R.S., réimp. 1985, 2 vol. : 835 et 638 p.
- René CHAPUS**, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien (coll. « Domat, Droit public »), 10^{ème} éd., 2002, 1379 p.
- René CHAPUS**, *Droit administratif général*, Montchrestien (coll. « Domat, droit public »), t.1, 15^{ème} éd., 2002, 1403 p.
- René CHAPUS**, *Droit administratif général*, Montchrestien (coll. « Domat, droit public »), t.2, 15^{ème} éd., 2001, 778 p.
- Henri CHARDON**, *Le pouvoir administratif*, Librairie académique Perrin et c^{ie}, 1910, 281 p.
- Francis CHAUVIN**, *L'administration de l'Etat*, Dalloz, (coll. « Mémento »), 2002, 206 p.
- Louis-Marie de LAHAYE, Vicomte de CORMENIN**, *Droit administratif*, 5^{ème} éd., 1840, Pagnerre, 2 t., 568 et 598 p.
- Charles DEBBASCH, Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI**, *Institutions et droit administratifs*, t.1, « Les structures administratives », 3^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis, droit »), 1985, 594 p., 4^{ème} éd., 1991, 534 p.
- Théodore DUCROCQ**, *Cours de droit administratif*, Thorin, 1877, 2 t., 6^{ème} éd., 1881, 2 t., 7^{ème} éd., 1887-1905, 7 t.
- Gabriel DUFOUR**, *Traité général de droit administratif appliqué*, Delamotte, 3^{ème} éd., 1868, t. 1^{er}, 694 p.
- Léon DUGUIT**, *Les transformations du droit public*, A. Colin, 1913, 285 p.
- Léon DUGUIT**, *Traité de droit constitutionnel*. t.2. : *La théorie générale de l'Etat*, 3^{ème} éd., Ed. de Boccard, 1928, 888 p.
- Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON et Patrice CHRETIEN**, *Droit administratif*, 9^{ème} éd., A.Colin, (coll. « U »), 2004, 682 p.
- Maurice DUVERGER**, *Les institutions administratives françaises*, P.U.F., 1962, 408 p.
- Maurice DUVERGER**, *Eléments de droit public*, 13^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis, droit public »), 1995, 457 p.
- Françoise DREYFUS et François d'ARCY**, *Les institutions politiques et*

- administratives de la France*, 5^{ème} éd., Economica, 1997, 483 p.
- Charles EISENMANN**, *Cours de Droit administratif*, t.1^{er}, L.G.D.J., 1982, 790 p.
- Louis FAVOREU (†) et alii**, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 13^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Grands arrêts »), 2005, 1058 p.
- Jean-Michel de FORGES**, *Les institutions administratives*, 2^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Droit fondamental, Droit administratif »), 1985, 379 p.
- Pierre-Laurent FRIER**, *Précis de droit administratif*, Montchrestien (coll. « Domat, droit public »), 3^{ème} éd., 2004, 531 p.
- Gustave de GERANDO**, *Institutes du droit administratif français*, Nève, 1829-1830, 4 vol.
- Olivier GOHIN**, *Institutions administratives*, 4^{ème} éd., L.G.D.J., 2002, 782 p.
- Maurice HAURIOU**, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, 1892, 3^{ème} éd., 1897, 4^{ème} éd., 1901, 8^{ème} éd., 1914, 11^{ème} éd. (Sirey), 1927 (2 vol.).
- Maurice HAURIOU**, *Principes de Droit public*, 1^{ère} éd., 1910.
- Maurice HAURIOU**, *Principes de Droit public*, 2^{ème} éd., Sirey, 1916, 812 p.
- Maurice HAURIOU**, *Précis élémentaire de droit administratif*, 5^{ème} éd., Sirey, 1943, 534 p.
- Maurice HAURIOU**, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 1921, 925 p.
- Maurice HAURIOU**, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., [1929], Rééd. C.N.R.S., 1965, 759 p.
- E.[?] HERMANN**, *Traité d'administration départementale*, Dupont, 1855, 2 t., 567 et 452 p.
- Gaston JEZE**, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^{ème} éd., Girard et Brière, 1914, 543 p ; 3^{ème} éd., 1925-1930 (3 t.).
- Gaston JEZE**, *Cours de droit public*, Giard, 1924, 302 p.
- Julien LAFERRIERE**, *Le nouveau droit public de la France*, Sirey, 1941, 428 p.
- André de LAUBADERE**, *Manuel de droit administratif*, L.G.D.J., 1946, 318 p.
- André de LAUBADERE, Jean-Claude VENEZUA et Yves GAUDEMET**, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., t. 1^{er}, 14^{ème} éd., 1996, 1027 p.
- Marceau LONG et alii**, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, 14^{ème} éd., Dalloz (coll. « Grands arrêts »), 2003, 962 p.
- Louis-Antoine MACAREL**, *Cours d'administration et de droit administratif professé à la Faculté de droit de Paris*, Plon, 1852-1857, 4 t.
- Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI**, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica / La Documentation française, 1992, 850 p.
- Jacqueline MORAND-DEVILLER**, *Cours de droit administratif*, 8^{ème} éd., Montchrestien, 2003, 857 p.
- Jacques MOREAU**, *Droit administratif*, P.U.F., (coll. « Droit fondamental. Droit administratif »), 1989, 569 p.
- Jacques MOREAU**, *Droit public* (2 t.), Economica, C.N.F.P.T., 1996, 1107 p.

- Henri OBERDORFF**, *Les institutions administratives*, 4^{ème} éd., A. Colin, (coll. « Compact. Droit »), 2004, 307 p.
- Jean-Claude RICCI**, *Droit administratif*, Hachette (coll. « HU Droit »), 2005, 316 p.
- Jacques RIGAUD et Xavier DELCROS**, *Les institutions administratives françaises*, t. 2, Le fonctionnement, Presses de la F.N.S.P./ Dalloz, (coll. « Amphithéâtre »), 1986, 427 p.
- Jean RIVERO et Jean WALINE**, *Droit administratif*, 20^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Précis »), 2004, , 623 p.
- Louis ROLLAND**, *Précis de droit administratif*, 5^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Petits précis Dalloz »), 1934, 564 p.
- Raphaël ROMI**, *Droit et Administration de l'Environnement*, 5^{ème} éd., Montchrestien, (coll. Domat. Droit public »), 2004, 595 p.
- Michel ROUGEVIN-BAVILLE**, « *La responsabilité administrative*, Hachette, (coll. « Les fondamentaux »), 1992, 159 p.
- Jean-Baptiste SIMONET**, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2^{ème} éd., Pichon, 1893, 859 p.
- Alfred TROLLEY**, *Traité de la hiérarchie administrative, ou de l'organisation et de la compétence des diverses autorités administratives*, Plon, 1854, 5 t.
- Georges VEDEL**, *Droit administratif*, P.U.F. (coll. « Thémis »), 1968, 756 p.
- Georges VEDEL, Bernard DELVOLVE**, *Droit administratif*, 12^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis. Droit public »), 2 t., 716 p. et 802 p.
- Alexandre-François Auguste VIVIEN de GOUBERT**, *Etudes administratives*, Guillaumin, [t.1, 2^{ème} éd., 1852], Ed. Cujas, 1974, 2 t., 354 p. et 426 p.
- Marcel WALINE**, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 3^{ème} éd., Sirey, 1945, 536 p.
- Marcel WALINE**, *Traité de droit administratif*, 9^{ème} éd., Sirey, 1963, 934 p.
- Marcel WALINE**, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 1969, t. 1^{er}, 610 p.
- Prosper WEIL et Dominique POUYAUD**, *Le droit administratif*, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 1152), 1986, 127 p.

Administration territoriale. Généralités

- Jean-Benoît ALBERTINI**, *La déconcentration, L'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*, Economica, 1997, 238 p.
- Jean-Benoît ALBERTINI**, *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 423 p.
- Jean-Benoît ALBERTINI, Christian BERENGUER et Jean-Luc MARX**, *Dictionnaire juridique, Pouvoirs locaux*, Dalloz, 1993.
- Paul ARDASCHEFF**, *Les intendants de province sous Louis XVI*, trad. : Louis Jousserandot, Diffusion Champion, 1978, 487 p.

- Percy ASHLEY**, Le pouvoir central et les pouvoirs locaux, traduction Louis Martin, Giard (coll. « Bibl. internationale de droit public »), 1920, 360 p.
- François-Xavier AUBRY**, Essai sur la décentralisation, Publications périodiques Paul Dupont (coll. « Vie locale »), 1988, 230 p.
- François-Xavier AUBRY**, La décentralisation contre l'Etat : l'Etat semi-centralisé, L.G.D.J., (coll. « Décentralisation et développement local »), 1992, 181 p.
- Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY et Rosen NOGUELLOU**, Droit des collectivités locales, 3^{ème} éd., PUF, (coll. « Thémis »), 1998, 319 p.
- Jean-François AUBY**, L'organisation administrative du territoire, Sirey, (coll. « Bibl. des collectivités locales »), 1985, 334 p.
- Jean-François AUBY et Jean-Marie PONTIER**, Le département, Economica, 1988, 266 p.
- Max AUFFRET, Yves MENY et Edmond HERVE**, La déconcentration, Armand Colin (coll. « U2 »), 1971, 112 p.
- Jacques BAGUENARD**, La décentralisation, 4^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Que Sais-Je ? », n° 1879), 1994, 127 p.
- Jacques BAGUENARD**, La démocratie locale, P.U.F., (coll. « Que Sais-Je ? », n° 598), 1995, 127 p.
- Jean-Marie BECET**, Les institutions administratives, 4^{ème} éd., Economica, 1997, 362 p.
- Ferdinand BECHARD**, De l'administration intérieure de la France, éd. Giraud et Dagneau, 1851, 2 t., 2^{ème} tome, 395 p.
- Gérard BELORGEY**, La France décentralisée, Berger Levrault, 1984, 380 p.
- Marie-Christine BERNARD-GELABERT**, L'intercommunalité, 3^{ème} éd., L.G.D.J. (coll. « Politiques locales »), 2001, 114 p.
- Xavier BEZANCON et Olivier VAN RUYMBEKE**, Le guide des collectivités locales, Ed. du Moniteur, 1986, 335 p.
- Sylvie BIAREZ**, Le pouvoir local, Economica, (coll. « La vie publique »), 1989, 309 p.
- Philippe BLACHER**, sous la dir. de, Le Canton, Lyon, L'Hermès (coll. « Bibl. de droit »), 2002, 185 p.
- Jacques BLANC et Bruno REMOND**, Les collectivités locales, Presses de la F.N.S.P. et Dalloz, 1989, 433 p.
- Pierre BODINEAU**, La régionalisation, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 1719), 1995, 127 p.
- Jacques BOURDON et Jean-Marie PONTIER**, Le conseil général, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? »), 1992, 127 p.
- Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI**, Droit des collectivités territoriales, 2^{ème} éd., P.U.F. (coll. « Thémis, droit »), 1998, 736 p.
- Maurice BOURJOL**, Les institutions régionales de 1789 à nos jours, Berger-Levrault, (coll. « L'Administration nouvelle »), Berger-Levrault, 1969, 368 p.
- Maurice BOURJOL**, sous la dir. de, La commune, l'Etat et le droit, L.G.D.J., 1990, 384

p.

Alain BOURNAZEL, Le Conseil général et l'administration du département, Ed. du Moniteur, 1988, 269 p.

Pierre BRUNELLI, Le contrôle de légalité, L.G.D.J. (coll. « Politiques locales »), 2002, 112 p.

Gérard CHIANEA, Robert CHAGNY et Jean-William DEREYMEZ, sous la dir. de, Le département : hier, aujourd'hui, demain..., Grenoble, P.U. Grenoble, 1994, 575 p.

Jean-Paul COSTA et Yves JEGOZO, sous la dir. de, L'Administration française face aux défis de la décentralisation (Actes du colloque de Fontevraud organisé par l'I.F.S.A. et le C.N.R.S. en 1987), Ed. S.T.H., 1988, 332 p.

Charles DEBBASCH, sous la dir. de, La décentralisation pour la rénovation de l'Etat, Aix-Marseille, P.U.F., (coll. « Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille »), 1976, 250 p.

Roland DEBBASCH, Le principe révolutionnaire d'indivisibilité de la République, Economica, P.U. Aix-Marseille (coll. « Droit public positif »), 1988, 481 p.

Alain DELCAMP, Les institutions locales en Europe, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 2559), 1990, 127 p.

Paul DESCHANEL, La décentralisation, Berger-Levrault, 1895, 183 p.

G.[?] DESHAIRES, Traité de l'administration départementale et communale, Dupont, 1866.

Hervé DETTON et Jean HOURTICQ, L'administration régionale et locale française, 6ème éd., P.U.F. (coll. « Que sais-je? », n° 598), 127 p.

Pierre DEYON, L'Etat face au pouvoir local, préf. d'E. Le Roy Ladurie, Ed. locales de France, 1996, 245 p.

Olivier DIEDERICHS et Ivan LUBEN, La déconcentration, P.U.F., (coll. « Que Sais-Je ? », n° 2954), 1995, 127 p.

Jean-Claude DOUENCE, sous la dir. de, L'action économique locale. Décentralisation ou recentralisation ?, Economica, (coll. « Collectivités territoriales »), 1988, 430 p.

Charles EISENMANN, Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, L.G.D.J., 1948, 330 p.

Joseph FERRAND, Les institutions administratives en France et à l'étranger. Des réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département, Cotillon et Cie, Guillaumin et Cie, 1879, 343 p.

Maurice GAILLARD, sous la dir. de, Institutions et territoires, Lyon, P.U.L., 1993, 281 p.

Claude GILBERT et Alain DELCAMP, sous la dir. de, La décentralisation, dix ans après, Actes du Colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, L.G.D.J., (coll. « Décentralisation et développement local »), 1993,

Jean-Jacques GLEIZAL et Didier MIGAUX, Le département en toutes libertés. Essai sur l'avenir du Conseil général, P.U. Grenoble, 1988, 94 p.

Annie GRUBER, La décentralisation et les institutions administratives, 2^{ème} éd., A. Colin, 1996, 620 p.

- Agnès GUELLEC** (Association pour l'étude du fait départemental), Le département, deux siècles d'affirmation, Réunion de textes, P.U. Rennes, 1989, 312 p.
- Jack HAYWARD**, The one and indivisible French Republic, New-York, Norton, 1973, 306 p.
- François LEFEBVRE**, La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, L'Harmattan, 1997, 437 p.
- Anne-Marie LE POURHIET**, sous la dir. de, Droit constitutionnel local. Egalité et liberté locale dans la Constitution, Préf. de Louis Favoreu, Economica, P.U. Aix-Marseille (coll. « Droit positif »), 426 p.
- Bernard LEURQUIN**, La France et la politique des pays, La Découverte, Syros, C .N.F.P.T., 1997, 289 p.
- François et Yves LUCHAIRE**, Le droit de la décentralisation, 2^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis, droit public »), 1989, 642 p.
- Yves MADIOT**, L'aménagement du territoire, 2^{ème} éd., Masson (coll. « U. droit »), 1993, 221 p.
- Roland MASPETIOL et Pierre LAROQUE**, La tutelle administrative, le contrôle des administrations départementales, coloniales et des établissements publics, Sirey, 1930, 403 p.
- Jacqueline MONTAIN-DOMENACH**, Le droit des collectivités locales, P.U. Grenoble, (coll. « Le droit en plus »), 1993, 159 p.
- Jacques MOREAU**, Administration régionale, départementale et municipale, 14^{ème} éd., 2004, 247 p.
- Gustave PEISER**, Le département, Dalloz, 1988, 163 p.
- Jean-Marie PONTIER**, Les contrats de plan Etat-Région, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 3281), 1998, 127 p.
- Nicolas PORTIER**, Les pays, La Documentation française, D.A.T.A.R., (coll. « Territoires en mouvement »), 2003, 99 p.
- Bruno REMOND et Jacques BLANC**, Les Collectivités locales, 2^{ème} éd., Presses de la F.N.S.P., Dalloz, (coll. « Amphithéâtre »), 1989, 435 p.
- Michel REYDELLET**, Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression des tutelles, Economica, P.U. Aix-Marseille, (coll. « Collectivités territoriales »), 1985, 172 p.
- André TERRAZZONI**, La décentralisation à l'épreuve des faits, L.G.D.J., (coll. « Décentralisation et développement local »), 1987, 288 p.
- André TERRAZZONI**, L'administration territoriale de la France, L.G.D.J., (coll. « Décentralisation et développement local »), 1992, 197 p.
- Dominique TURPIN**, La région, Economica, (coll. « Collectivités territoriales »), 1987, 448 p.
- Stéphane VERCLYTTE**, La déconcentration en France, Histoire et actualité, D.G.A.F.P. / La Documentation française, 1997, 137p.

Ordre public. Généralités

André DECOCQ, Jean MONTREUIL et Jacques BUISSON, *Le droit de la police*, 2ème éd., Litec, 1998, 859 p.

Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême*, L'Harmattan, 1992, 268 p.

Jean-Jacques GLEIZAL, Jacqueline GATTI-DOMENACH et Claude JOURNES, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, P.U.F., (coll. « Thémis, Droit public »), 1993, 390 p.

Didier LINOTTE, sous la dir. de, *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, P.U. Aix-Marseille, (coll. « Droit public positif »), 1985, 140 p.

Raymond POLIN, sous la dir. de, *L'ordre public*, P.U.F. (coll. « Politique d'aujourd'hui »), 1996, 116 p.

Jean-Marie PONTIER, *Les calamités publiques*, Berger-Levrault, (coll. « Connaissances communales »), 1980, 204 p.

Marie-Joëlle REDOR, sous la dir. de, *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? ordre public et droits fondamentaux*, ; actes du colloque de Caen des jeudis 11 et vendredi 12 mai 2000 organisé par l'Université de Caen, Centre de recherche sur les droits fondamentaux, Bruxelles, Bruylant, 2001, 436 p.

Thierry REVET, sous la dir. de, *L'ordre public à la fin du XX^{ème} siècle*, Actes du colloque « L'ordre public à la fin du XX^{ème} siècle », Avignon, 7 octobre 1994, Dalloz, (coll. « Thèmes et commentaires »), 1996, 111 p.

Jean-Claude THOENIG et Dominique GATTO, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, I.H.E.S.I., L'Harmattan, 1993, 231 p.

Histoire des institutions et de l'administration

Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, *La commission de décentralisation*, P.U.F. (coll. « Travaux de recherches de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris »), 1973, 157 p.

Marc-Olivier BARUCH, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 -44*, Préf. J.-P. Azéma, Fayard (coll. « Pour une histoire du XX^{ème} siècle »), 1997, 737 p.

Pierre BOUTEILLER, sous la dir. de, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, La Doc. fr., 1993, 326 p.

François BURDEAU, *Libertés, libertés locales chéries !*, Ed. Cujas, 1983, 277 p.

François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, 2^{ème} éd., Montchrestien, (coll. « Domat droit public), 1994, 377 p.

François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Montchrestien, 1991, 355 p.

Stéphane CAPORAL, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Hachette

(coll. « HU Droit »), 2005, 256 p.

Jean-Jacques CHEVALLIER et Gérard CONAC, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 9^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Etudes politiques, économiques et sociales »), 2001, 898 p.

Jacques ELLUL, *Histoire des institutions* (t. 5 : Le XIX^{ème} siècle), P.U.F. (coll. « Thémis »), 1989, 382 p.

Jacques GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 4ème éd., P.U.F., 1989 ; 800 p.

Albert LANZA, *Les projets de réforme administrative en France de 1919 à nos jours*, P.U.F., 1968, 185 p.

Ernest LAVISSE, Alfred RAMBAUD, sous la dir. de, *Histoire générale du IV^{ème} siècle à nos jours*, A. Colin, t. IX, Napoléon, 1011 p.

Antoine LECA, *Institutions publiques françaises (avant 1789)*, Aix-Marseille, P.U.A.M., 1996, 603 p.

Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, P.U.F. (coll. « Thémis, sciences politiques »), 1968, 575 p.

Pierre LEGENDRE, *L'administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, P.U.F. (coll. « Thémis, textes et documents »), 1969, 344 p.

Pierre LEGENDRE, *Trésor historique de l'Etat en France*, Fayard (coll. « Les savoirs »), 1992, 638 p.

Comte de LUCAY, *La décentralisation, étude pour servir à son histoire en France*, Guillaumin, 1895, 240 p.

Jean-Marc OHNET, *Histoire de la décentralisation française*, Le Livre de Poche, (coll. « Références »), 1996, 351 p.

François OLIVIER-MARTIN, *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, L.G.D.J. (coll. « Reprint »), 1997, 436 p.

Félix PONTEIL, *Les institutions de la France. De 1814 à 1870*, P.U.F., 1966, 500 p.

Jean-Philippe RIOCREUX, *Les réformes de l'administration locale sous la Monarchie de Juillet*, (s.l.), 1974, 72 p.

Gérard SAUTEL, *Histoire des institutions publiques*, 7^{ème} éd., Dalloz, (coll. « Précis »), Paris, 1990, 651 p.

Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, in *Œuvres*, III, Gallimard, (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 2004, 1294 p.

Alexis de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, in *Œuvre*, II, Gallimard, (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 1992, 1191 p.

Germain WATRIN, *L'administration de la III^{ème} République*, 2^{ème} éd., Beyrouth, Les Lettres françaises, 1944, 591 p.

Droit de la fonction publique. Généralités

Roseline LETTERON, sous la dir. de, *La liberté d'expression des fonctionnaires en*

en vertu de la loi du droit d'auteur.

uniforme, Economica, 2000, 172 p.

Marcel PIQUEMAL, *Le fonctionnaire. Devoirs et obligations*, Paris, Berger-Levrault, 1976 (Préf. Mehl (L.)), 328 p.

Administration préfectorale. Ouvrages spécialisés

Jean-Pierre ALLINNE et Renaud CARRIER, sous la dir. de, *Préfet et développement local*, Dalloz (coll. « thèmes et commentaires »), 2002, 291 p.

Jacques AUBERT et alii, *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Librairie Droz, 1978, 182 p.

Jean-François AUBY, *Le Commissaire de la République*, 2^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 2071), 1987, 127 p.

René BARGETON et Pierre BOUGEARD, *Les préfets : du 11 Ventôse an VIII au 4 septembre 1870, répertoire nominatif et territorial*, Archives nationales, 1981, 423 p.

René BARGETON et Pierre BOUGEARD, *Dictionnaire biographique des préfets : 1870-1980*, Archives nationales, 1994, 555 p.

Paul BERNARD, *L'Etat et la décentralisation : Du Préfet au Commissaire de la République*, La Documentation française, N.E.D., n° 4711-4712, 1983, 284 p.

Paul BERNARD, *Le Préfet de la République : le chêne et l'olivier*, Economica, (coll. « Mieux connaître »), 1992, 262 p.

Roger BONNAUD-DELAMARE, *Attributions juridiques des préfets et des sous-préfets*, Monte-Carlo, Ed. du Livre, 1951, 597 p.

Francis BORELLA, sous la dir. de, *Le préfet, 1800-2000, gouverneur, administrateur, animateur*, Actes du colloque de Nancy des 30-31 mars 2000, Nancy, P.U. Nancy, 2000, 192 p.

Brian CHAPMAN, *The prefects and provincial France*, London, Allen and Aldwin, 1955, 248 p.

Louis de COULANGES, *Les préfets de la République*, Préf. de B. Jouvin, imp. Deuty, 1872, 209 p.

Collectif, *Le représentant territorial de l'Etat face aux crises : The state territorial representative facing crisis*, (actes des 5^{èmes} journées européennes des représentants territoriaux de l'Etat, Lugo, 2, 3 et 4 juillet 1998), La Doc. fr., 1999, 144 p.

C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité?*, Actes du colloque d'Amiens des 9 et 10 mars 2000, P.U.F., 2000, 291 p.

Etienne DEJEAN, *Un préfet du Consulat : Jean-Claude Beugnot, organisateur de préfetures, préfet de la Seine inférieure*, Plon, 1907, 452 p.

Charles DURAND, *Quelques aspects du corps préfectoral sous le Consulat et l'Empire*, Aix-Marseille, la Pensée universitaire, 1962, 55 p.

Edouard EBEL, *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^{ème} siècle*, La Doc. fr., (coll. « La sécurité aujourd'hui »), 1999, 265 p.

P.[?] GERARD, *Manuel-formulaire des élections municipales à l'usage des préfets, sous-préfets...*, Larose et Forcel, 1892, 284 p.

- Claude GILBERT**, sous la dir. de, *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Actes du séminaire : « Catastrophe et gestion de crise, rôle de l'Etat et des collectivités locales », 7-8 décembre 1989, Château de Sassenage, Grenoble, CERAT, P.U. Grenoble, 1990, 295 p.
- Jean-Jacques GLEIZAL**, sous la dir. de, *Le retour des préfets ?*, Séminaire organisé par l'I.F.S.A. au Château de Sassenage le 18 février 1994, Grenoble, P.U. Grenoble, C.E.R.D.A.P., 1995, 252 p.
- Pierre HENRY**, *Histoire des préfets : cent cinquante ans d'administration provinciale (1800-1950)*, Nouvelles éditions latines, 1950, 360 p.
- Bernard LARVARON**, *Le préfet face au XXI^{ème} siècle*, Economica, 2000, 260 p.
- Bernard LE CLERE et alii**, *Les préfets en France : 1800-1940*, Actes du colloque organisé le 26 avril 1975 par l'I.F.S.A. et la IV^{ème} section de l'E.P.H.E., Genève, Droz, 1978, 181 p.
- Bernard LE CLERE et Vincent WRIGHT**, *Les préfets du Second Empire*, A. Colin / Cahiers de la F.N.S.P. n° 187, 1973, 411 p.
- Howard MACHIN**, *The prefect in French public administration*, London, Croom Helm, 1977, 210 p.
- Michel MOSSER**, *L'europréfet*, Langres, Vrin, 2000, 188 p.
- NICHOLSON**, *The French prefectural corps, 1914-1830*, Cambridge, 1966.
- Eric PELISSON**, sous la dir. de, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés (XIX^{ème} et XX^{ème} siècles)*, Actes du colloque de Limoges des 1-2 décembre 2000, P.U. Limoges, 2001, 334 p.
- Jacques REGNIER**, *Les préfets du Consulat et de l'Empire*, Ed. de la Nouvelle Revue, 1907, 254 p.
- Nicolas RICHARDSON**, *The French prefectural corps. 1814-1830*, Cambridge, 1966, Bentley House, 264 p.
- Jean SAVANT**, *Les préfets de Napoléon*, Hachette, 1958, 331 p.
- Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU**, *Le corps préfectoral sous la III^{ème} et la IV^{ème} République*, A. Colin / Presses de la F.N.S.P., 1969, 181 p.
- Guy THUILLIER**, *Préfets et mendiants : le dépôt de mendicité de la Nièvre (1808-1820)*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2002, 517 p.
- Maurice VAISSE**, sous la dir. de, *Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 1800 à nos jours*, Actes du Colloque tenu au château de Vincennes les 29 et 30 septembre 2000 (ARPEGE et CEHD), Bruxelles, Bruylant et Paris, L.G.D.J., (coll. « Histoires »), 422 p.

Essais, témoignages

- Odilon BARROT**, *De la centralisation et de ses effets*, éd. Dumineray (coll. « Etudes contemporaines »), 1861, 247 p.
- Ferdinand BECHARD**, *Essai sur la centralisation administrative*, Durand, 2 t.,

1861-1862, 463 et 496 p.

Paul BERNARD, *L'Etat républicain au service de la France*, Economica, 1988, 377 p.

Paul BERNARD, *Etre préfet en 1993*, La Cohorte, 1993, 230 p.

Paul BERNARD, *Au nom de la République*, O. Jacob, 2000, 330 p.

Claudius BROSSE, *L'Etat dinosaure. L'administration racontée par un préfet*, Albin Michel, 2001, 309 p.

Michel DEBRE, *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard (coll. « Problèmes et documents »), 1947, 243 p.

Michel DEBRE, *La République et son pouvoir*, Nagel (coll. « écrits politiques »), 1950, 204 p.

Yves FARGE, *Rebelles, soldats et citoyens, carnets d'un commissaire de la République*, Grasset (coll. « Les témoins »), 1946, 332 p.

Pierre FEUILLOLEY, *Une randonnée préfectorale*, Bordas, 1989, 381 p.

Raymond-François LE BRIS (avec Michel SCHIFFRES), *L'Etat, quand même*, O. Jacob, 2005, 312 p.

René LENOIR, *Quand l'Etat disjoncte*, La Découverte (coll. « Cahiers libres »), 1995, 135 p.

Charles MAURRAS, *Enquête sur la Monarchie*, Nouvelle Librairie nationale, 1909, 564 p.

Maurice PAPON, *L'ère des responsables*, Fayard (coll. « Les idées et la vie »), 1960, 186 p.

Maurice PAPON, *Les chevaux du pouvoir : le préfet de police du Général de Gaulle ouvre des dossiers. 1958-1967*, Plon, 1988, 539 p.

Jean PICQ, *Il faut aimer l'Etat. Essai sur l'Etat en France à l'aube du XXI^{ème} siècle*, Flammarion, 1995, 201 p.

Maurice SAVREUX, *Le préfet : homme à tout faire de la République*, Préf., J. Moch, Nice, A. Lefeuvre, (coll. « Témoignages »), 1977, 296 p.

Jean-Emile VIE, *La décentralisation sans illusion*, P.U.F., (coll. « Politique d'aujourd'hui »), 1982, 140 p.

Jean-Emile VIE, *Les sept plaies de la décentralisation*, 2^{ème} éd., Economica, 1989, 110 p.

Jean-Emile VIE, *Un préfet au XX^{ème} siècle*, L'Harmattan, 2002, 568 p.

Ouvrages de science administrative et science politique

Jean-Luc BODIGUEL, *L'E.N.A.*, Presses de la F.N.S.P., 1978, 2 vol., 258 et 345 p.

Jean-Luc BODIGUEL et Luc ROUBAN, *Le fonctionnaire détrôné ?*, Presses de la F.N.S.P., 1991, 258 p.

Patrick BRUNETEAUX, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences po', 1996, 345 p.

Georges BURDEAU, *Institutions politiques et administratives*, 2^{ème} éd., Institut

- pédagogique national, 1963, 250 p.
- Georges BURDEAU**, *L'Etat*, Seuil, (coll. « Points politique »), 1970, 182 p.
- Georges BURDEAU**, *Traité de science politique*, t. 2., « L'Etat », 3^{ème} éd., L.G.D.J., 1980, 733 p.
- Dominique CHAGNOLLAUD**, *Le premier des ordres : les hauts fonctionnaires (XVIII^{ème} -XX^{ème} siècle)*, Fayard, 1991, 321 p.
- Brian CHAPMAN**, *L'administration locale en France*, Cahiers de la F.N.S.P., Armand Colin, 1955, 259 p.
- Jacques CHEVALLIER**, *Science administrative*, 2^{ème} éd., P.U.F., (coll. « Thémis, sciences politiques »), 1994, 592 p.
- Georges DAWSON**, *L'évolution des structures de l'administration déconcentrée en France. L'exemple du département du Pas-de-Calais et de la région du Nord*, Préf. de Roland Drago, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de sciences administrative »), 1969, 567 p.
- Henry DEROUCHE**, *Mythes administratifs*, Préf. de M. Chastaing, P.U.F., 1966, 312 p.
- François DUPUY et Jean-Claude THOENIG**, *L'Administration en miettes*, Fayard, 1985, 248 p.
- Jean-François GRAVIER**, *La question régionale*, Flammarion, 1970, 233 p.
- Pierre GREMION**, *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Ed. du Seuil, (coll. « Sociologie »), 1976, 478 p.
- Claude JOURNES**, *Police et politique*, Lyon, Publisud, 1988, 122 p.
- Claude JOURNES**, *L'Etat britannique*, Lyon, Publisud, 1994 (2^{ème} éd.), 310 p.
- Albert MABILEAU**, *Le système local en France*, Montchrestien, (coll. « Clefs. Politique »), 1991, 158 p.
- Yves MENY**, *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Economica, (coll. « Travaux et recherches. Faculté des sciences juridiques de Rennes »), 1983, 227 p.
- Chantal MILLON-DELSOL**, *Le principe de subsidiarité*, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? », n° 2793), 127 p.
- Chantal MILLON-DELSOL**, *L'Etat subsidiaire*, P.U.F., (coll. « Léviathan »), 1993, 232 p.
- Jean-Louis QUERMONNE**, *L'appareil administratif de l'Etat*, Ed. du Seuil, (coll. « Points. Inédit. Politique »), 1991, 330 p.
- Jacques RONDIN**, *Le sacre des notables, La France en décentralisation*, Fayard, (coll. « L'espace du politique »), 1985, 335 p.
- Jean-Claude THOENIG et François DUPUIS**, *L'administration en miette*, Fayard, (coll. « L'espace du politique »), 1985, 316 p.
- Vincent WRIGHT**, *La recomposition de l'Etat en Europe*, La Découverte, 1996, 328 p.
- Jacques ZILLER**, *Administrations comparées. Les systèmes politico administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien (coll. « Domat, Droit public »), 1993, 511 p.

Thèses

- Etienne ALQUIER**, *Le pouvoir de substitution de préfet au maire*, thèse droit Toulouse, 1906, 159 p.
- Jean AMET**, *L'évolution des attributions du préfet de 1800 à nos jours*, thèse droit Paris, 1954, dact.,
- Constantinos BACCOYANNIS**, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Préface de L. Favoreu, (Coll. « Droit Public Positif »), P.U. Aix-Marseille, Economica, 1993, 319 p.
- Jean BARADAT**, *L'organigramme d'une préfecture*, thèse droit Toulouse, 1907, 352 p.
- Jean BEDIER**, *Les principes de la législation française sur le maintien de l'ordre public*, thèse droit, Paris, les Editions internationales, 1938, 275 p.
- Paul BERNARD**, *La notion d'ordre public en droit administratif*, Préf. G. Pequignot, thèse droit, Montpellier, [1959], L.G.D.J., (coll. « Bibl. de droit public », n°42), 1962, 286 p.
- Guillaume de BEZIN**, *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, Toulouse, s.n., 1906, 432 p.
- Pierre BON**, *La police municipale*, thèse droit, Bordeaux I, s.l. ; dact., 1975, 547 p.
- Hélène BRAS**, *Les préfets depuis les lois de 1982 : fonctions, compétences et comportements*, thèse droit, Montpellier [1996], Aix-Marseille, P.U. Aix-Marseille, 1999, 700 p.
- Maurice BRUN**, *Départements et régions*, thèse droit, Paris [1938], Presses modernes, 1938, 326 p.
- Georges CARROT**, *Le maintien de l'ordre en France*, 1984, Toulouse, Presses de l'I.E.P. de Toulouse, 1984, 2 vol., 413 p. et 466 p.
- Henri CHAVRIER**, *Le problème de l'existence du ministère de l'Intérieur*, thèse sciences politiques, Paris II, s.l. ; 1973, 248 p.
- Marcelle CLAPS-LIENHART**, *L'ordre public, Essai*, thèse droit, Lyon, Lyon, Bosc frères et Riou, 1934, 248 p.
- Pierre CONTET**, *Les préfets de la Vème République. Le recrutement social et politique d'un corps de l'Etat – 1958/1995*, thèse sciences politiques, Montpellier 1, 2000, 405 p.
- Christophe DAADOUCHE**, *La circulaire et l'exercice de l'autorité dans l'administration*, thèse droit, Paris X, s.l., 1999, 813 p.
- Roland DEBBASCH**, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République : essai d'histoire politique*, thèse droit Aix-Marseille [1987], Préf. M. Debré, P.U. Aix-Marseille (coll. « Droit public positif »), 1988, 481 p.
- Alain DELCAMP**, *Le Sénat et la décentralisation*, thèse droit, Paris I [1987] ; Préf. G.

- Dupuis, *Economica*, 1991, 791 p.
- Georges DILHAC**, *Les pouvoirs de police judiciaire et d'instruction préparatoire des préfets*, thèse droit Rennes, Rennes, Imp. provinciale de l'Ouest, 1937, 96 p.
- Mathieu DOAT**, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, thèse droit, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public », n° 230), 2003, 311 p.
- Pierre DOUEIL**, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949)*, thèse droit Paris, Sirey, 1950, 402 p.
- Gérard FARJAT**, *L'ordre public économique*, thèse droit, Dijon, [1961], Préf. Goldman, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit privé », n° 37), 1963, 543 p.
- Emile FONTAINE**, *Décentralisation et déconcentration*, thèse droit Lille, Saint-Malo, imp. du Commerce, 1899 ; 243 p.
- Jacques GANDOUIN**, *La Constitution et la réforme de l'administration départementale et communale*, thèse droit, Paris, s.l. ; 1950, ronéotée.
- Pierre GAY**, *Le préfet régional*, thèse droit, Paris, 1942, Sirey, 1942, 297 p.
- Pierre GRIGNON**, *Des attributions de police agricole du préfet et du maire*, thèse droit, Caen, Angers, J. Siraudeau, 1903, 278 p.
- André HOMONT**, *La déconcentration des services publics*, thèse droit, Bordeaux [1948], Préf. de M. Duverger, Bordeaux, Imp. centrale, 1950, 163 p.
- Nicolas KADA**, *Le préfet et la déconcentration sous la V^{ème} République*, thèse droit public, Grenoble II [2000], Lille, A.N.R.T., 2004, 686 p.
- Eric KERROUCHE**, *Corps préfectoral et représentations de l'Etat*, thèse sciences politiques, I.E.P. de Bordeaux IV, s.l. ; 1997, 2 vol. 250 et 280 p.
- Claude LABORDE**, *Le préfet, autorité de police administrative générale*, thèse droit, Bordeaux, 1963, dact., 170 p.
- Valérie LADEGAILLERIE**, *L'institution préfectorale sous le Second Empire*, thèse droit public, Toulouse, 2000, 364 p.
- Albert LANZA**, *L'expression constitutionnelle de l'Administration française*, thèse droit public, Aix-Marseille, [1972], Préf. de J. Boulouis, L.G.D.J., (coll. « Bibl. de droit public », n° 148), 1984, 936 p.
- Pierre LAUTECAZE**, *Les pouvoirs de police judiciaire des préfets*, thèse droit Bordeaux, Bordeaux, imp. Escourbiac, 1938, 168 p.
- Guy LE BRETON**, *Du pouvoir réglementaire des préfets*, thèse droit, Caen, s.n., 1900, 178 p.
- Paul LEROY-BEAULIEU**, *L'administration locale en France et en Angleterre*, Guillaumin et cie, 447 p.
- Jacques LESPES**, *Les régions administratives et la nouvelle économie française : Préfets régionaux et Intendants des affaires économiques*, thèse droit, Strasbourg, Sirey, 1942, 273 p.
- Tiphaine LE YONCOURT**, *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIX^{ème} siècle (1814-1914)*, thèse droit, Préf. Fr. Burdeau, L.G.D.J., (coll. « Bibl. de science administrative », n°16), 2001, 550 p.
- Pierre LOMBARD**, *Le rôle financier du préfet*, thèse droit Paris, Librairie technique et

économique, 1937, 173 p.

Robert LUDWIG, *Le rôle du préfet en matière économique et sociale. Théorie et réalité*, Thèse droit Strasbourg, s.l., 1963, n° 330, dact. (3vol.), 504 p., 567 et 592 p.

Anne MARCEAU, *Les règles et principes relatifs au contrôle des collectivités territoriales, étude de l'article 72 al. 3 de la Constitution*, thèse droit, Université de Bourgogne, 2000, Lille, A.N.R.T., s.d., 545 p.

Jacques MARIZIS, *Les pouvoirs judiciaires du préfet et l'article 10 du Code d'instruction criminelle*, thèse droit Paris, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1914, 165 p.

Sabine MARTIN, *Le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, thèse droit Nancy II, 1990, Paris, Berger-Levrault, (coll. « Administration locale »), 1990, 365 p.

Guy MELLERAY, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Sirey, (coll. « Bibl. des collectivités locales »), 1981, 399 p.

Yves MENY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, préf. G. Dupuis, L.G.D.J., (coll. « Bibl. constitutionnelle et de science politique », n° 51), 1974, 536 p.

Nathalie MERLEY, *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, thèse droit public, Saint Etienne [1996], préf. H. Oberdorff, P.U. Aix-Marseille, 1998, 710 p.

Emile MIRIEL, *Des rapports de municipalités et du pouvoir central en matière de police*, thèse droit, Paris s.n. , 1897, 135 p.

Kioussis PANAYOTIS, *Les fonctions de représentant de l'Etat (équivalent du préfet français) dans les pays membres de la C.E.E., Etude comparative*, thèse droit, Paris II, 1976, dact., 216 p.

Louis PETIT, *Le préfet et le Code d'instruction criminelle (article 10)*, thèse droit, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1903, 82 p.

Etienne PICARD, *La notion de police administrative*, thèse droit, Paris II [1978] ; Préf. R. Drago, Rouen, L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public »), Rouen, Université de Rouen, (coll. « Publications de l'Université de Rouen »), 1984, 2 vol, 926 p.

Gaston PONTAL, *L'article 10 du Code d'instruction criminelle*, thèse droit, Montpellier, Carcassonne, imp. Bonnafous et fils, 1941, 122 p.

Jean-Marie PONTIER, *L'Etat et les collectivités locales, La répartition des compétences*, thèse droit public, Aix-Marseille [1975] ; L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public », n° 127), 1978, 630 p.

Louis PUECH, *Essai sur la candidature officielle*, thèse droit, Montpellier, Mende, H. Chaptal, 1922, 253 p.

Serge REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse droit Toulouse I [1978], L.G.D.J., (coll. « Bibl. de droit public », n° 132), 1982, 539 p.

Nestor REMUS, *Le contrôle du préfet sur l'administration communale*, thèse droit, Paris, les Presses modernes, 1931, 176 p.

Henri ROQUEPLO, *Régions et préfetures régionales*, thèse droit Paris, 1944, s.l. ; dact., 286 p.

- André ROSSIGNOL**, *La représentation de l'Etat devant les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, préf. G. Vedel, Dalloz, 1952, 274 p.
- Pierre de SAINT-RAPT**, *Vers un échelon supra départemental en France. Du préfet régional au préfet de région*, thèse droit Lyon, 1966.
- Fernand de SEZE**, *De l'organisation administrative départementale en France depuis 1789*, thèse droit Rennes, Vannes, Lafolye, 1886, 140 p.
- Albert STRAUSS**, *Des autorités investies d'attributions de police*, thèse droit Paris, Paris, 1898, imp. H. Jouve, 201 p.
- Pierre-Henry TEITGEN**, *La police municipale*, thèse droit Nancy, Paris, Sirey, 1934, 519 p.
- Im TOBIN**, *Le préfet dans la décentralisation*, thèse sociologie Paris, L'Harmattan, 1997, 364 p.
- Victor VALENCE de MINARDIERE**, *De l'administration départementale en droit français*, thèse droit, Imp. E. Donnaud, 1870, 234 p.
- Louis VALENTIN**, *Le pouvoir administratif déconcentré : administration préfectorale, administration locale et déconcentration*, thèse droit public, Lyon, ronéotée, 1957, 2 t., 587 p.
- André VARANGOT**, *Le pouvoir de substitution du préfet ou du sous-préfet au maire*, thèse droit, Paris, Montchrestien, (coll. « Domat »), 1934, 125 p.
- Natacha VIGNE**, *La région et ses départements, Etude des rapports entre deux échelons de décentralisation*, thèse droit public, Lyon II, Lille, A.N.R.T., 1990, 533 p.
- Marie-Christine VIGNEUX**, *Recherches sur la jurisprudence relative au contrôle de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, Paris, s.l.s.n. ; 1990, 275 p.
- Monique WILLEMIN**, *Un tournant dans la décentralisation : la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, thèse droit Paris I, s.l.s.n., 1984, dact., 446 p.

Articles de doctrine

- Marc ABELES**, « Administration et collectivités locales », sous la dir. de P. Muller, *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, (coll. « Logiques politiques »), 1992, 287 p., pp. 207.
- Roni ABRAHAM** -« Les relations entre les préfets et les élus deviennent plus harmonieuses... », *Adm.*, n° 140, 1998, pp. 116-118.
- « Les pouvoirs et les missions préfectorales », *Adm.*, n° 126, 1984, pp. 21-55.
- « Statuts des préfets et gestion du corps », *Adm.*, n° 126, 1984, pp. 58-75.
- Jean ACARY** « Les préfets maritimes aujourd'hui », *La Nouvelle Revue Maritime*, 1981, n° 360, pp.17-
- Pierre ALBERTINI** -« Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance », *Rev.*

Adm., n° 206, 1982, pp. 143-152.

-« Le département, circonscription administrative de l'Etat », *J.-Cl. Adm.*, éd. Techniques, novembre 1989, fasc. 120, pp. 1-21.

Thierry ALLIBERT -« La législation sur l'équipement commercial, le préfet et le juge administratif », *Adm.*, 2000 (1), pp. 70-72.

Jean-Pierre ALLINE -« De l'ordre des lumières à la gouvernance : trois lectures de l'action préfectorale », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 1-24.

A.[?] AMSON -« La République des préfets », *R.P.P.*, n° 843, 1973, pp. 1-12.

François d'ARCY -« Elus, fonctionnaires, citoyens : jeux de pouvoir et démocratie », *A.J.D.A.*, n° spéc., avril 1992, pp. 110-114.

Pierre AUBERT -« La fonction préfectorale », *Adm.*, n° 51, 1964, pp. 87-90.

-« Le corps préfectoral de 1976 à 1976 », *Adm.*, 1976, n° 94, pp. 38-69.

-« Le corps préfectoral est-il un "grand corps"? », *Adm.*, n° 98, 1977, pp. 19-28.

-« Les préfets de la Première Guerre Mondiale (1914-1918) », *Adm.*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp. 215-274.

-« Un siècle et demi d'histoire préfectorale », *Administration*, n° spéc. « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp. 297-317.

-« Aspects humains de la carrière préfectorale », *Adm.*, n° 149, 1990, pp. 103-106.

Michel AUBOUIN -« Le concept de "sécurité intérieure" est-il opérant? », *Adm.*, n° 176, juillet-septembre 1997, pp. 164-168.

François-Xavier AUBRY et Corinne LEPAGE-JESSUA -« Les juges administratifs face à la décentralisation », *A.J.D.A.*, juin 1984, pp. 370-377.

Jean-Bernard AUBY -« Les incidences de la décentralisation sur la fonction publique de l'Etat », *Rev. Adm.*, n° 237, 1987, pp. 207-216.

-« La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *R.F.D.A.*, janvier-février 1993 (1), pp. 37-46.

-« Les contrôles administratifs, juridiques et financiers », *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 79-89.

Jean-François AUBY

-« La commune et la loi du 2 mars 1982 », *A.J.D.A.*, 20 mai 1982, pp. 301-312 et 329-338.

-« La nouvelle organisation départementale », *A.J.D.A.*, 20 mai 1982, pp. 331-338.

-« Le Commissaire de la République », *A.J.D.A.*, 20 juin 1982, pp. 384-389.

-« Synthèse des apports de la réforme », sous la dir. de J. Moreau et G. Darcy, *La libre administration des collectivités territoriales. Réflexion sur la décentralisation*, P.U. Aix-Marseille, Economica, (coll. « Droit public positif »), 1984, pp. 323 et ss.

-« L'évolution du corps préfectoral », *R.F.D.A.*, 1990 (3), pp. 447-456.

-« La loi du 6 février 1992 et l'administration d'Etat », *R.F.D.A.*, 1993, pp. 234-238.

Léon AUCOC -« Les controverses sur la décentralisation administrative (étude historique) », *R.P.P.*, avril-mai 1895, pp. 7 et ss.

- Georges AUDEBERT** -« Pour un texte précisant le rôle et les pouvoirs des commissaires adjoints de la République », *Adm.*, n° 130, 1986, pp. 96-100.
- « La définition du rôle et des pouvoirs des commissaires-adjoints de la République », *Adm.*, n°132, juin-juillet 1986, pp. 40-42.
- « Les Sous-Préfets et la décentralisation », *Rev. Adm.*, n° 260, mars-avril 1991, pp. 191-192.
- Christian AUTEXIER** -« L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *R.D.P.*, 1981, pp. 581-620.
- « Licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux », sous la dir. de G. Conac, Ch. Desouche, J.-Cl. Némery, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Colloque international, 15 et 16 décembre 1988, *Economica*, 1990, pp. 247 et ss.
- « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) », *R.F.D.A.*, 1993 (3), pp. 411-425.
- Franck AVICE** -« Vers un renouveau des aides directes locales aux entreprises? », *J.C.P. A*, n° 1393, avril 2003, pp. 539-544.
- Vida AZIMI** -« De la suppression des préfets, chronique d'une mort ajournée », sous la dir. de M.-O. Baruch et V. Duclert, *Serviteurs de l'Etat*, La Découverte, 2000, pp. 245-260.
- « Le hussard de la laïcité 1900-1910 », *Adm.*, n° 194, juin 2002, pp. 80-84.
- Franck BACHELET, François RANGEON (C.U.R.A.P.P.)** -« La politique de la ville et les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 3, septembre 1996, pp. 2-19.
- Guillaume BACOT** -« Administrations et élections locales selon la Constituante », *R.D.P.*, 1993, pp. 1017.
- Francis de BAECQUE** -« Pour une politique cohérente de déconcentration. Eléments de réflexion sur les administrations centrales », *R.F.S.P.*, vol. XVIII, n° 1, février 1967, pp. 5-27.
- Jacques BAGUENARD** « L'organisation régionale », *R.D.P.*, 1973, pp. 1405-1487.
- Jean BANCAL** -« A propos des procédures de suspension du permis de conduire, le comble de la confusion des pouvoirs », *G.P.*, 1975-2, *Doctrine*, p. 561-564.
- Claude BARATE** -« Les relations contractuelles Etat-collectivités territoriales », *Rev. Adm.*, 1977, pp. 475-480.
- Christian BARBIER** -« La circonscription administrative : réflexion sur un concept équivoque », *A.J.D.A.*, juin 1996, pp.411-417.
- Jean BARTHELEMY** -« Préfet de montagne, un métier spécifique? », *Adm.*, n° 155, avril-juin 1992, pp. 111-118.
- Jacques BEAUVALLET** -« Quelques remarques sur les structures territoriales de défense », *Adm.*, n° 74, 1971, pp. 58-62.
- Jean-Marie BECET** -« Les décrets relatifs à la déconcentration des décisions administratives individuelles », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, 1998, n°

1, pp. 45-58.

-« Le préfet et l'administration déconcentrée », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 66-78

Pierre BECKOUCHE et Laurent DAVEZIES -« Développement économique local », *J.-Cl. Coll. Loc.*, Fasc. 2100, 2, 1994.

Jean-François BEGUIN -« Une réforme avortée du Corps préfectoral : la proposition Thellier de Poncheville (1887) », *Adm.*, n° 177, octobre-décembre 1997, pp. 129-131.

José BELLEC -« Le rôle du préfet de département en matière de défense », *Adm.*, n° 74, 1971, pp. 22-28.

Roger BELLION -« Le fonctionnement des secrétariats généraux de zone de défense », *Administration*, n° 74, 1971, pp. 46-49.

-« L'histoire intérieure de la France de 1898 à 1914 et les préfets de la République radicale », *Adm.*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp. 155 et 214.

-« Défense et illustration du sous-préfet », *Administration*, n° 132, juin-juillet 1986, pp. 43-44.

Nicole BELLOUBET-FRIER et Gérard TIMSIT - « L'administration en chantier », *R.D.P.*, 1994, pp. 299-324.

Francis-Paul BENOIT -« Les recours contre les actes des collectivités locales », *Encyclopédie Dalloz, Coll. Loc.*, 1991, Vol. 4, pp. 4542-1-4542-131.

-« Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déferé préfectoral. Genèse d'une analyse politique », *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, 707 p., pp. 71-80.

-« La transmission au préfet des actes des collectivités locales », *Encyclopédie Dalloz, Collectivités territoriales*,

Jean BENOIT -« La liberté d'administration locale », *R.F.D.A.*, 2002 (6) novembre-décembre, pp. 1065-1079.

Bernard BERGEROT -« Modification du statut du corps préfectoral », *Rev. Adm.*, n° 22, 1951, p. 412.

-« Administration centrale et administration préfectorale », *Rev. Adm.*, n° 27, mai-juin 1952, p. 296.

-« L'économie orientée et les représentants du pouvoir central », *Rev. Adm.*, n° 48, novembre-décembre 1955, pp.650-651.

-« Les préfets et l'expansion économique régionale », *Rev. Adm.*, n°56, mars-avril 1957, pp. 160-161.

-« Les préfets avant les préfets », *Administration*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp. 13-18.

Louis BERGES -« De Balzac à Anatole France : les élections et le corps préfectoral vus par les romanciers du XIX^{ème} siècle », sous la dir. de E. Pelisson, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cent ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp.173-185.

Jean-Marie BERLIERE -« L'article X du Code d'instruction criminelle sous la III^{ème}

République : un danger permanent pour la liberté de chacun ? », *Bulletin du Centre d'Histoire de la France contemporaine*, 1991, XII, pp. 5-26.

-« Maintien de l'ordre républicain ou maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence », *Genèses*, n° 12, mai 1993, pp. 6-29.

Paul BERNARD -« L'Etat et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République », *Notes et études documentaires*, n°4, 711-4 712, 1983, 265 p.

-« Un regard sur l'Etat républicain, décentralisé et déconcentré, pour le meilleur service des citoyens », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp.15-21.

-« L'Etat républicain au service de la France », *Rev. Adm.*, 1988, pp. 205-209.

-« Le retour des préfets. Le préfet de la République ou l'Etat en province, à visage découvert », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 28, juillet 1989.

-« Les relations contractuelles entre collectivités publiques. Les affaires mixtes ou l'œuvre commune », *A.J.D.A.*, 20 mars 1990, pp. 131-138.

-« L'organisation de l'Etat. Un Etat rénové engagé dans la politique de la ville : de l'agglomération à la cité », *Adm.*, n° 152, juillet 1991, pp. 42-47.

-« La déconcentration ou l'Etat sur le territoire à visage humain », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1992, n° 37, pp. 28-.

-« Le préfet dans la défense, au service de la cohésion nationale », *Adm.*, n° 154, janvier-mars 1992, pp. 93-96.

-« Un Etat déconcentré dans une nation décentralisée », *A.J.D.A.*, n° spéc., 1992, pp. 39-44.

-« La fonction préfectorale au cœur de la mutation de notre société », *Rev. Adm.* , n°266, mars-avril 1992, pp. 10-106.

-« La fonction préfectorale au cœur de notre société », sous la dir. de Cl. Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., 1993, pp. 137-145.

-« La déconcentration de l'Etat : un nouveau regard sur l'administration du territoire », *Rev. Adm.*, n° 274, juillet-août 1993, pp.357-362.

-« La déconcentration, au cœur de l'administration territoriale de la République », *Rev. Adm.*, n° 274, juillet-août 1993, pp. 357-362.

-« Réflexions sur le service de l'Etat », *Rev. Adm.*, n° 275, septembre-octobre 1993, pp. 472-473.

-« Réflexions sur la réforme de l'Etat », *Rev. Adm.* n° 276, 1993, pp. 602-603.

-« Un nouveau regard sur l'administration du territoire », *Rev. Adm.*, n° 277, janvier-février 1994, pp. 278-282.

-« Interministériel et déconcentration », *Rev. Adm.*, n° 277, mai-juin 1994, pp. 71-74.

-« La réforme de l'Etat, le territoire, la cohésion nationale », *Rev. Adm.*, n° 281, septembre-octobre 1994, pp. 500-503.

-« La loi sur l'aménagement du territoire : un texte fondateur », *Rev. Adm.*, n° 283, janvier-février 1995, pp. 70-75.

-« La co-administration, une pratique nécessaire ou la révélation d'une mutation administrative? », *Rev. Adm.*, n° 284, mars-avril 1995, pp. 188-193.

- « L'emploi, priorité nationale et levier de la réforme de l'administration », *Rev. Adm.*, n° 285, mai-juin 1995, pp. 298-301.
- « Le rendez-vous de la réflexion autour de l'administration comparée », *Rev. Adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 404-408.
- « "L'ordre public républicain", faut-il le maintenir ou plutôt le refonder? », *Adm.*, n° 173, octobre-décembre 1996, pp. 18-25.
- « Il faut utiliser toutes les possibilités qu'offrent la loi et les décrets et cesser de réclamer une plus forte déconcentration », *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, n° 156, avril 1997, pp. 12-14.
- « Le relais régional, base stratégique de l'Etat », *Administration*, n° 179, octobre 1998, pp. 20-26.
- « La coopération entre l'Etat et les collectivités locales », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 123-128.
- « Le préfet et le crime », *Rev. Adm.*, n° 317, septembre-octobre 2000, pp.535-540.
- « Actualité et avenir du corps préfectoral », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 7-24.
- « Préfet de région », *J.-Cl. Coll. Terr.*, Fasc. 70, 2002, pp. 1-13.
- M. [?] BERNAULT** -« Le bilan des saisines du juge administratif », *Vertus et limites de la décentralisation*, C.R.E.R.A.L., Colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont-Ferrand, *Les Cahiers du Droit Public*, pp. 279.
- Abelkhaleq BERRAMDANE** -« L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *R.D.P.*, 1997, pp. 1717-1741.
- Michel-Jean BERTRAND** -« Les préfetures. Une fonction administrative dans l'espace français », *R.F.A.P.*, (2), avril-juin 1977, pp. 249-293.
- Alain BIDOU** -« Logement des plus démunis et ordre public : le difficile équilibre », *Adm.*, n° 173, octobre-décembre 1996, pp. 141-145.
- Robert BIED** -« La vie quotidienne d'un fonctionnaire préfectoral sous la Monarchie censitaire », *Rev. Adm.*, n° 160, juillet-août 1974, pp. 328-338.
- Grégoire BIGOT** -« Les bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875 » - 1 – « Définir le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2003 (2), pp. 218-224 - 2 – « Définir le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2003 (3), pp. 435-441.
- Robert BILLECARD** -« Le projet gouvernemental de Réforme administrative », *R.P.P.*, décembre 1952, pp. 356-361.
- Philippe BILLET** -« L'évolution de la gestion locale des déchets ménagers et assimilés : entre décentralisation et délocalisation », *B.J.C.L.*, 2004 (8), pp. 536-540.
- Charles BLAEVOET** -« La responsabilité des préfets et des maires », *La vie communale et départementale*, juin 1950, pp. 156-163.
- Véronique BLET-PFISTER** -« L'ordre public. Fragments pour une étude sur l'appareil d'Etat », *Mélanges dédiés à la mémoire de Jacques Teneur*, Lille, 1977, 2 t., 714 p., pp. 63-90.
- François BLOCH-LAINE** -« Pour une réforme de l'Administration Economique »,

Revue Economique, n° 6, novembre 1962, pp. 884 et ss.

Jean-Luc BODIGUEL -« Le préfet, un emploi à la discrétion du gouvernement », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 39-54.

Pierre BODINEAU -« L'administration territoriale en 1848 », sous la dir. de M. Verpeaux, *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une république démocratique*, Dijon, éd. de l'Université de Dijon, 2000, 463 p., pp. 419-437.

-« Les préfets de la Côte-d'Or et le développement économique de l'an VIII au début de la III^{ème} République », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 59-76.

André BOISMENU -« Elus et fonctionnaires dans un système décentralisé. Aujourd'hui (depuis 1982) et hier (1788) », *Adm.*, n° 137, octobre 1987, pp. 103-109.

Claude BOITEL -« Le Ministère de l'Intérieur et la mission d'information du préfet », *Adm.*, n° 81, 1973, pp. 22-28.

Jean-Pierre BOIVIN et Steve HERCE -« La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *A.J.D.A.*, 2003, n° 33, pp. 1765-1775.

Pierre BOLOTTE -« Le Ministère de l'Intérieur et l'information des élus locaux », *Adm.*, n° 90, 1975, pp. 12-20.

Pierre BON -« Les lois de décentralisation et la police locale », sous la dir. de Fr. Moderne, *Les nouvelles compétences locales*, Economica (coll. « Collectivités territoriales »), 1985, 478 p., pp. 352 et ss.

Roger BONNARD -« Les décrets-lois du ministère Poincaré », *R.D.P.*, 1927, pp. 248-288.

-« La crise du fonctionnarisme et ses causes : le favoritisme - Remèdes : le statut des fonctionnaires, loi ou décret », chron. *R.D.P.*, 1907, pp. 481-494.

Roger BONNAUD-DELAMARE -« Les pouvoirs du préfet », *Rev. Adm.*, janvier 1950, pp. 13-20.

-« Observations sur les décrets de déconcentration », *R.D.P.*, 1954, pp. 957-966.

-« Le préfet dans le cadre de la Constitution française de 1958 », *R.I.S.A.*, 1961, vol. 27, n° 1, pp. 5-15.

-« La mise en disponibilité des préfets », *Annuaire international de la Fonction publique*, Paris, 1975, pp. 133-145.

Xavier BONVARLET -« Les préfets mobilisés pour la "bataille pour l'emploi" », *Civic*, n° 52, juin-juillet 1995, pp. 18-19.

Laurent BORDEREAUX -« Le contentieux administratif du repos hebdomadaire dominical », *J.C.P. A*, 2003 (n° 44-45), pp. 1409-1418.

François BORELLA -« Deux siècles d'institution préfectorale », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp.13-25.

Bernard BOUBE -« Le préfet et l'euro », *Adm.*, n° 182, juillet 1999, pp. 88-93.

Bernard BOUCAULT -« Une gestion rénovée pour le corps préfectoral », *Adm.*, n° 153, octobre-décembre 1991, pp. 40-41.

Jean BOULOUIS -« Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration

territoriale. Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel », *A.J.D.A.*, 20 mai 1982, pp. 303-306.

Malik BOUMEDIENE -« La consolidation de la place du préfet dans l'administration déconcentrée de l'Etat », *A.J.D.A.*, 13 septembre 2004, pp. 1644-1647.

Jacques BOURDON -« Les préfets et les sous-préfets pendant la guerre de 1870-1871 », *Adm.*, n° 109, 1980, pp. 135 et ss.

-« Le département dix ans après les lois de décentralisation », sous la dir. de Cl. Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., 1993, pp. 363 et ss.

Maurice BOURJOL -« Libre administration et décentralisation », *Vertus et limites de la décentralisation*, C.R.E.R.A.L., Colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont-Ferrand, *Les Cahiers du Droit Public*, pp. 62.

-« L'intercommunalité : réflexion sur quelques aspect juridiques », *Solidarités locales*, L.G.D.J., 1986, pp. 73.

-« L'administration préfectorale face à la décentralisation », sous la dir. de J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, S.T.H., 1988, pp. 29-64.

-« Constitution. Dimension constitutionnelle des collectivités territoriales de la République », *J.-Cl. Coll. Loc.*, Fasc. 2, 2, 1992.

-« Constitution. Libre administration des collectivités territoriales de la République », *J.-Cl. Coll. Loc.*, Fasc. 2, 2, 1992.

-« La réforme de l'administration territoriale. Commentaire de la loi du 6 février 1992 », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp. 140-152.

-« L'intercommunalité. Réflexions autour d'un mythe », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 381-403.

-« Le statut constitutionnel de la décentralisation », *J.-Cl. Coll. Loc.*, 1994, Fasc. 20-24.

Pierre BOUTEILLER -« Alfred de Musset à la Préfecture du Mans et au ministère de l'Intérieur », *Adm.*, n° 155, avril-juin 1992, pp. 141-148.

Fernand BOUYSSOU -« Le retour des tutelles techniques », *R.F.D.A.*, 1999 (3), pp. 590-594.

Jean-Claude BOUZELY -« L'évolution des rapports entre les collectivités locales et les administrations d'Etat », *Rev. Adm.*, n°193, 1980, p.73-75.

-« Le commissaire de la République », *Rev. Adm.*, novembre-décembre 1981, pp. 636-638.

-« Les conventions de transfert de services », *Rev. Adm.*, n° 206, mars-avril 1982, pp.198-201.

-« Le malaise du corps préfectoral », *Rev. Adm.*, n° 210, novembre-décembre 1982, pp. 655-657.

-« La déconcentration administrative », *Rev. Adm.* n° 219, 1984, pp. 187-189.

-« Le rôle économique du commissaire de la République », *Rev. Adm.*, n° 223, janvier-février 1985, pp. 72-75.

-« La réforme des moyens de fonctionnement des préfectures », *Rev. Adm.*, n° 230, mars-avril 1986, pp. 170-171.

-
- « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », *Rev. Adm.*, n° 235, 1987, pp. 68-70.
- « Le code de conduite en matière de déconcentration », *Rev. Adm.*, n° 237, mai-juin 1987, pp. 264-266.
- « L'exécution des décisions de justice par les collectivités locales », *Rev. Adm.*, n°240, novembre-décembre 1987, pp. 573-574.
- « Les préfets le redeviennent », *Rev. Adm.*, n° 242, mars-avril 1988, pp. 171-172.
- « Le fonctionnement des subdivisions de l'Equipement », *Rev. Adm.*, 1988, pp. 266-268.
- « La gestion du revenu minimal d'insertion », *Rev. Adm.*, 1988, pp. 360-361.
- Charles BRAIBANT** -« Les préfets dans l'histoire », *Cahiers français d'information*, n° 158, 15 juin 1950.
- Pierre BRAULT** -« L'administration préfectorale et la Révolution de 1848 », *Rev. Adm.*, n° 3, 1948, pp. 15-17.
- Christine BRECHON-MOULENES** -« La loi du 5 janvier 1988 et la coopération intercommunale », *R.F.D.A.*, 1989 (2), pp. 270-280.
- Jean BRENAS** -« La décentralisation, création continue », *Adm.*, n° 156, juillet-septembre 1993, pp. 100-106.
- Pierre BREUIL** -« Le métier de préfet et sa déontologie », *Adm.*, n° 152, juillet 1991, pp. 140-147.
- Jean-François BRISSON** -« "La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée!" », *R.D.P.*, 2003, n° 1, pp. 111-114.
- « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *A.J.D.A.*, 2003, n° 11, pp. 529-539.
- Gabriel de BROGLIE** -« Déconcentration : le dernier train (pour en finir une fois pour toutes avec la déconcentration) », *Adm.*, n° 174, mai-juin 1997, pp. 98-102.
- François BURDEAU** -« Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration », *Mélanges offerts à G. Burdeau, Le pouvoir*, L.G.D.J., 1977, 1190 p., pp. 765-788.
- « L'Etat jacobin et la culture politique française », *Projet*, n° spéc., *Décentraliser, vraiment ?*, mai-juin 1984, pp. 635-648.
- Jacques BUISSON** -« Délivrance et retrait du permis de conduire », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 207.
- Yves BURGALAT** -« La région et la régionalisation vues par un préfet de département », *Adm.*, n° 68, 1970, pp. 37-46.
- « Un sous-préfet du Second Empire : Stephen Liégeard », *Adm.*, janvier 1981, pp. 78-84.
- J.-Ch. CADY** -« L'administration départementale », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 96-102.
- Charles CADOUX** -« L'avenir de la décentralisation territoriale », *A.J.D.A.*, 1963, pp. 268-272.

Jacques CAILLOSSE -« La décentralisation, mode d'emploi », *R.D.P.*, 1988, pp. 1229-1249.

-« Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? Juristes et sociologues face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, C.N.R.S., G.R.A.L., Litec, 1988, pp. 13.

-« La réforme administrative et la question du droit », *A.J.D.A.*, janvier 1989, pp. 3-8.

-« Droit de la crise, crise du droit? », sous la dir. de Cl. Gilbert, *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1990, pp. 43-66.

-« Variations sur le modèle juridique d'administration. La modernisation de l'Etat », *A.J.D.A.*, novembre 1991, pp. 755-764.

-« Déréféré préfectoral, ordre juridique et arrangements locaux », *Pouvoirs locaux*, octobre 1994, pp.

-« La décentralisation dans ses rapports avec le droit : la révision des dogmes », in Institut de la Décentralisation, *La décentralisation en France*, La Découverte, 1996, pp. 317-327.

-« Un déréféré préfectoral pour quoi faire? », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 52-58.

-« La décentralisation, acte moins II », *Pouvoirs locaux*, n° 57, 2003, pp. 7-14.

-« Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration. Esquisse d'une problématique », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 880-887.

Jean-Pierre CAMBY et H.-G. HUBRECHT -« Commentaire de la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions », *G.P.*, 1982, 1, doctrine, p. 297-308.

Stéphane CAPORAL -« Des libertés universitaires », in *Etudes offertes à J. Mourgeon, Pouvoir et libertés*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 703 p., pp. 547-565.

Gilbert CARRERE -« Le préfet et les grandes crises républicaines », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, 2000, pp. 27-32.

Renaud CARRIER -« Préfet et conseil général de l'an VIII à la loi du 10 août 1871 : un siècle de collaboration active », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 77-88.

Carlos Fernandez de CASADEVANTE ROMANI -« Le préfet et la gestion de la frontière », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, 2002, pp. 227-240.

Michèle CASCALES -« Territoires et développement, l'Etat aux commandes... », *Rev. Adm.*, n° 283, janvier-février 1995, pp. 98-103.

Sabino CASSESE -« Il prefetto nella storia amministrativa », *Rivista trimestriale di diritto pubblico*, a. XXXIII (1983), pp. 1449-1457.

Paul CASSIA -« Le droit de réquisition des préfets », *Adm.*, n° 201, mars 2004, pp. 15-17.

-« Le maire, agent de l'Etat », *A.J.D.A.*, 2004 (5), pp. 245-259.

Robert de CAUMONT -« Actualité et rajeunissement de l'administration

préfectorale », *Rev. Adm.* n° 57, mai-juin 1957, pp. 221-231., et n° 58, juillet-août 1957, pp. 338-347.

G.[?]CAZANAVE -« Le contrôle financier et juridictionnel », *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Colloque de Rennes, avril 1990, Ministère de l'Intérieur, D.G.C.L., La Doc. fr., (coll. « Etudes et recherches »), 1991, pp. 100.

Jean CEREZ -« Le préfet et l'animation économique locale », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 53-57.

Daniel CHABANOL -« Décentralisation et juge administratif », *A.J.D.A.*, février 1983, p. 73.

-« Contrôle de légalité et liberté de l'administration », *A.J.D.A.*, 20 janvier 1984, pp. 14-17.

-« Compétence liée et contrôle de légalité », *Rev. Adm.*, n° 224, 1985, pp. 205-206.

-« La jurisprudence administrative (cinq ans après les lois de décentralisation) », *A.J.D.A.*, 20 mars 1987, pp. 184-191.

André CHADEAU -« Sur le rôle et l'organisation de l'administration préfectorale en grande banlieue parisienne », *Rev. Adm.*, n° 105, mai-juin 1965, pp. 311-315.

-« Evolution du rôle du préfet de région depuis 1964 », *Adm.*, n° 68, 1970, pp. 19-32.

-« Les responsabilités du préfet de région dans la réalisation des infrastructures d'accueil nécessaires à l'industrialisation », *Rev. Adm.*, n° 138, novembre-décembre 1970, pp. 631-636.

Véronique CHANUT et Sylvie LIDGI -« Réinventer l'action publique préfectorale? », *Pouvoirs locaux*, n° 44, 2000, pp. 45-51.

Jérôme CHAPUISAT -« Les affaires communales », *A.J.D.A.*, octobre 1976, pp. 470-478.

-« Libertés locales et libertés publiques », *A.J.D.A.*, mai 1982, pp. 349-356.

-« Autonomie territoriale et régionalisation politique », *A.J.D.A.*, février 1983, pp. 60-64.

-« Tutelle ou contrôle ? », *A.J.D.A.*, 29 juin 1984, p. 353.

-« La décentralisation cinq ans après » (éditorial), *A.J.D.A.*, 20 mars 1987, p. 139.

Jérôme CHAPUISAT et Fernand BOUYSSOU -« La répartition des compétences : commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat », *A.J.D.A.*, 1983, pp. 81-101.

Jean CHARBONNIAUD -« Aménagement du territoire et services de l'Etat », *Adm.*, n° 164, juillet-août 1994, pp. 103-111.

Yves CHASSAGNE -« La décentralisation : des rapports nouveaux entre l'Etat et les collectivités locales », *N.R.S.*, n° 62, février-mars 1983, pp. 25-32.

Francis CHAUVIN -« Administration de l'Etat : l'émergence de points d'équilibre », *L'année administrative 1987*, 1988; pp. 11-40.

-« L'administration de l'Etat face à l'émiettement du pouvoir administratif », *L'année administrative 88*, 1989, pp. 11-40.

-« Le point sur... le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration », *R.F.A.P.*, n° 63, juillet-septembre 1992, pp. 530-537.

- « La notion de déconcentration à la Française », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 49, décembre 1996, pp. 33-42.
- « Les incidences de la création des agences régionales de l'hospitalisation sur les services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales », sous la dir. de M.-L. Moquet-Anger, *De l'hôpital à l'établissement public de santé*, L'Harmattan, 1998, pp. 123 et ss.
- « Administrations déconcentrées », *J.-Cl. Adm.*, fasc. 116, 1998, pp. 1-18.
- « Nouveaux pouvoirs préfectoraux et réforme de l'Etat », *A.J.D.A.*, février 2000, pp. 143-151.
- « L'exercice de l'autorité au sein de l'Etat : le préfet et ses collaborateurs », *C.U.R.A.P.P.*, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp.145-154.
- « Les collaborateurs des préfets dans les préfetures et les sous-préfetures », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 55-65.
- « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 667-670.
- Jacques CHEVALLIER** -« La réforme régionale », *Le pouvoir régional*, C.U.R.A.P.P., (coll. « G.R.A.L. »), 1982, p. 109.
- « Planification, Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983 », *A.J.D.A.*, 20 mars 1982, pp. 156-159.
- « Administration et développement local en France », *R.F.A.P.*, n° 34, 1985, pp. 333 et ss.
- « Décentralisation et politiques publiques », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp.120-126.
- « Les fonctionnaires et la modernisation administrative », *Rev. Adm.*, n° 271, janvier-février 1993, pp. 5-8.
- Jean CHOUSSAT** -« La modernisation au milieu du gué », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 419-428.
- Damien CHRISTIANY** -« Réflexions autour du "Rapport Schmitt" et ses premières transpositions par la loi du 2 juillet 2003 », *J.-Cl. Coll. Terr.*, octobre 2003, pp. 5-8.
- Jacques COEFFE** -« Le rôle renouvelé des sous-préfets dans les arrondissements », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp. 39-40.
- Claude-Albert COLLIARD et Jean-Claude GROSHEN** -« La sous-préfectorisation des préfets de département », *R.D.P.*, 1965, pp. 5-30.
- Guy COLLET** -« La préfectorale : mythes et réalités », *Bulletin de la Société historique, archéologique et littéraire de Lyon*, t. XXVIII, 1998, Lyon, Archives municipale, pp. 123-142.
- Henri COMTE** -« Le tour extérieur dans la fonction publique », *A.J.D.A.*, juillet-août 1977, pp. 339-359.
- Pierre COMTE** -« La recomposition du territoire des collectivités et la loi Joxe-Marchand », sous la dir. de M. Gaillard, *Institutions et territoires*, Institutions publiques, P.U. Lyon, 1993, pp. 77-106.
- Bernard CORNUT-GENTILLE** -« Problèmes actuels de l'administration

départementale », *Rev. Adm.*, 1949, pp. 81-82.

Sandrine CORTEMBERT -« Le préfet maritime », *R.D.P.*, 1995, n° 6, pp. 1557-1580.

Jean-Claude COSPEREC -« Le préfet à l'heure de la réforme administrative », *Tendances*, n° 20, juin 1966, pp. 298-309.

Jean-Paul COSTA -« Redéfinition des structures et des fonctions étatiques », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, n° spécial, pp. 45-49.

Thierry COUDERT -« Le sous-préfet et l'emploi », *Adm.*, n° 167, janvier-mars 1995, pp. 221-233.

Daniel-Georges COURTOIS -« Le rôle de l'Etat dans la gestion des crise », *Les cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 39, août 1993, pp. 86-92.

Paul COUSSERAN -« Les préfets et l'Inspection générale », *Adm.*, n° 88, 1975, pp. 30-34.

Vincent COUSSIRAT-COUSTERE -« Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire », *A.J.D.A.*, 1985, p. 171.

Etienne CRIQUI -« Le passage en politique des membres du corps préfectoral », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 63-68.

Michel CROZIER « Clochemerle ou la région, il faut choisir », *Projet*, n° spécial, n° 185-186, mai-juin 1984, pp. 653-661.

Bernard CUBERTAFOND* -« Planification », *J.-Cl. Coll. loc.*, 8, 1985.

Annie CUDENNEC -« La conférence administrative régionale : instrument majeur de la cohésion régionale », *Rev. Adm.*, n° 260, mars-avril 1991, pp. 148-153.

Didier CULTIAUX et Jean-René GARNIER -« Pour un Etat efficace, garant de la cohésion territoriale et sociale de la nation », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 32-39.

Jean-Louis DALBERA -« Le retour de l'Etat sur le marché des financements locaux », *R.F.A.P.*, n° 84, octobre-décembre 1997, pp. 645-651.

Nadine DANTONEL-COR -« La déconcentration concentrée autour du préfet », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 123-136.

Jean DAUBIGNY -« Le contrôle budgétaire », *Adm.*, n° 171, avril-juin 1996, pp. 84-87.

Albert DAUSSIN-CHARPANTIER -« La gestion de crise, un métier », *Adm.*, n° 183, 1999, pp. 81-85.

Jean-François DAVIGNON -« Le préfet et l'action économique publique », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp.149-164.

Roland DEBBASCH -« L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation », *R.D.P.*, 1986, pp. 497-560.

-avec André Roux, « L'indivisibilité de la République », *La République en droit français, 1792-1992*, Colloque organisé par la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de Dijon. Université de Bourgogne, les 10 et 11 décembre 1992, document de séance.

Michel DEBRE -« Préfet ou président du Conseil général? », *L'Administration moderne*, 1946, n° 4, pp. 4-6.

Patrick DEGUIGNET -« L'amour de l'ordre et l'instinct de précaution : portrait du préfet Turelure dans le Théâtre de Paul Claudel », *Adm.*, n° 98, 1977, pp. 61-65.

David DEHABRE, Fanny DELIESSCHE -« Risques technologiques majeurs et installations classées », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 960-10, 2002.

Jean-Christian DELABALLE -« Le préfet, homme du passé ou homme d'avenir? », *Adm.*, n° 105, 1979, pp. 180-186.

Yves DELAHAYE -« L'action extérieure des collectivités territoriales : ouverture d'un nouvel espace de liberté », *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Colloque de Rennes, avril 1990, Ministère de l'Intérieur, D.G.C.L., La Doc. fr., (coll. « Etudes et recherches »), 1991, pp. 285.

Gabriel DELAUNAY -« Regards sur l'administration de mission », *Rev. Adm.*, mars-avril 1981, pp. 121-123.

Alain DELCAMP -« Les nouvelles conditions du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales. Commentaire de la loi n° 82-263 du 22 juillet 1982 », *A.J.D.A.*, 20 septembre 1982, pp. 500-509.

-« La région, nouvelle collectivité territoriale, commentaire de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions », *A.J.D.A.*, 20 avril 1986, pp. 195-208.

-« Les compétences et les services », *A.J.D.A.*, 20 mars 1987, pp. 170-176.

-« La décentralisation française et l'Europe », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 149-160.

-« Les problèmes de la déconcentration dans les pays européens », *R.F.D.A.*, (4), 1995, pp.730-740.

André DELION -« Réforme administrative : déconcentration et unité d'action », *A.J.D.A.*, janvier 1963, pp.5-15.

-« La réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », *A.J.D.A.*, 1964, pp. 264-278 (1^{ère} et 2^{ème} parties) et 339-356 (3^{ème} partie).

Pierre DELVOLVE -« Le référendum local », *R.F.D.A.*, 2004 (1), pp. 7-20.

Guy DENEUFBOURG -« L'Etat et les politiques des risques naturels », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 39, août 1993, pp. 67-73.

Michel DENIEUL -« Le préfet et l'environnement », *Adm.*, n° 111, 1981, pp. 72-81.

Jean-Grégoire DEPOUILY -« L'arbitrage des tribunaux administratifs », *Projet*, n° spéc., *Décentraliser, vraiment?*, mai-juin 1984, pp. 569-572.

Emmanuelle DESCHAMPS -« Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défaillantes dans la réalisation des logements sociaux », *A.J.D.A.*, mars 2002, pp.218-223.

Marie-Pauline DESWARTE -« L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.*, 1993, pp. 23-58.

Pierre DEYON -« L'évolution de la fonction préfectorale », *Pouvoirs locaux*, n° 44, I, mars 2000, pp. 22-28.

Olivier DIEDERICHS -« Contrôle de légalité ; l'équilibre impossible ? », *Adm.*, n° 172, juillet-août 1996, pp. 166-174.

Jean-Marie DIEMER -« L'administration consultative à l'échelle départementale », *Rev. Adm.*, 1964, pp. 116-124.

Mathieu DOAT -« Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France », *R.D.P.*, 2003 (1), pp.115-117.

Jacqueline DOMENACH -« De la tutelle au déferé préfectoral : rupture ou continuité des relations entre le préfet et les autorités des collectivités locales », *Le retour des préfets ?* Séminaire organisé par l'I.F.S.A., Grenoble, 18 février 1994, P.U. Grenoble, 1995, pp. 93-113.

-« La place du droit dans la régulation de la représentation territoriale de l'Etat », *Le retour des préfets?* Séminaire organisé par l'I.F.S.A., Grenoble, 18 février 1994, P.U. Grenoble, 1995, pp. 224-230.

-« L'administration et le droit administratif face à la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents publics », *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, P.U.Grenoble, 1995, pp. 187-200.

Olivier DORD -« Vers un nouveau type de dédoublement fonctionnel : le préfet organe communautaire ? », *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 171-193.

Yves-Marie DOUBLET -« Nominations au tour extérieur et "pantouflage" dans la haute fonction publique. A propos de la loi n° 94-630 du 28 juin 1994 », *R.F.D.A.*, juillet-août 1995, pp. 716-729.

Maurice DOUBLET -« Le fonctionnaire dans son cadre territorial », *Revue des deux mondes*, 1976, pp. 567-578.

-« La République et le préfet », *Rev. Adm.*, n° 203, septembre-octobre 1981, pp. 459-462.

Pierre DOUEIL -« Le pouvoir préfectoral et le dirigisme », *Rev. Adm.*, n°4, 1948, pp. 21-30.

-« Réflexions sur une expérience de préfet de région », *Adm.*, n° 112, 1981, pp. 27-31.

-« Les préfets de la V^{ème} République », *Adm.*, n° spéc., 126, 1983, « Sept études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », pp. 9-118.

Jean-Claude DOUENCE -« Les conventions entre personnes publiques », *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, L.G.D.J., 1974, 597 p., pp.113-134.

-« Les sources du droit des collectivités locales et le mode de détermination des compétences locales », *Encyclopédie Dalloz*, I, 1978, t. 4, 6005-1 à 6005-7.

-« Le transfert à la région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage », *R.F.D.A.*, 1984 (3), pp. 69-78.

-« Le contrôle de légalité des mesures concernant les agents contractuels locaux », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1987 (5), pp. 777-783.

-« Le Conseil d'Etat et la décentralisation. Le cas des transferts de services de l'Etat aux départements et aux régions », *R.F.D.A.*, mars-avril 1989, pp. 281-285.

-« L'action économique locale », *A.J.D.A.*, n° spéc., 20 avril 1992, pp. 68-76.

-« Contrôle de légalité et contentieux de l'annulation. Réformisme législatif et fixisme jurisprudentiel », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, 811 p., pp. 71-86.

-« Le recours gracieux contre une délibération d'une assemblée locale », *R.F.D.A.*,

1996 (2), pp. 328-330.

Alain DOYELLE -« L'activité des chambres régionales des comptes », *A.J.D.A.*, novembre 1993, pp. 768-775.

Roland DRAGO -« L'état d'urgence et les libertés publiques », *R.D.P.*, 1955, pp. 670-705.

-« Statut et fonction des sous-préfets », *A.J.D.A.*, 20 mai 1964, p. 280-288.

Michel DRANCOURT -« Le préfet, cet inconnu qui gouverne la France », *Réalités*, août 1957, pp. 12-19.

Philippe DRESSAYRE -« Décentralisation », *J.-Cl., Coll. loc.*, 8, 1992, n°14.

Guy DUCOU-LE-POINTE -« Le préfet, chef d'orchestre de l'action économique dans le département », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 86-93.

Jean-Louis DUFEIGNEUX -« Le Préfet de région et l'interministérialité : les relations avec les services déconcentrés », *Adm.*, n° 179, octobre 1998, pp. 58-60.

Pierre DUFFE -« Le sous-préfet et le "développement social des quartiers" : un témoignage », *Adm.*, n° 152, juillet 1991, pp. 66-68.

Louis DUMONT -« Le préfet de zone de défense », *Adm.*, n° 74, 1971, pp. 39-45.

Roger DUMOULIN -« Le préfet, "homo economicus"? », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 21-33.

Jean-Pierre DUPORT -« Politique de la ville : l'ordre public dans les quartiers », *Adm.*, n° 174, 1997, pp.146-149.

-« Etat de la Région et Région de l'Etat », *Adm.*, n° 179, octobre 1998, pp. 70-73.

-« Ma conception du métier préfectoral », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp.187-192.

-« Le préfet, immuable et changeant... », (entretien), *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 77-83.

François DUPUY et Jean-Claude THOENIG -« Les conventions entre l'Etat et le département. Le début de la politique de décentralisation en France », *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pédone, C.E.R.V.L., (coll. « Vie locale », n° 9), 1983, p. 128-149.

Jean-François DURANTIN -« Les commissaires de la République et la défense civile », *Défense nationale*, janvier 1986, pp. 65-82.

-« L'avenir du corps préfectoral », *A.J.D.A.*, 20 mai 1988, pp. 307-316.

Renaud EPSTEIN -« Le préfet-ajusteur », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 37-44.

Diane EHTIER -« La réforme des fonds structurels de la Communauté européenne : de l'Acte Unique à l'après-Maastricht », *R.I.S.A.*, 2-1993, pp. 229-244.

Charles EISENMANN -« Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration », *Mélanges offert à M. Waline, Le juge et le droit public*, L.G.D.J., 1974, 2 t., 858 p., pp. 415-428.

Jean EL GAMMAL -« Republicanisme et bonapartisme : les préfets, les élections et les libertés dans le Sud-Ouest à la fin du XIX^{ème} siècle », sous la dir. de Pelisson

(E.), *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp. 163-172.

Philippe ESTEBE -« Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 16, 1994, pp. 25-35.

Robert ETIEN -« La décision en matière de "décentralisation" », *Rev. Adm.*, n° 207, 1982, pp. 271-274.

-« Une des conséquences de la décision du 25 février 1982 en matière de décentralisation : la loi du 22 juillet 1982 », *Rev. Adm.*, n° 207, 1982, pp. 509-511.

-« La région : bilan et perspectives », *Adm.*, n° 127, mars 1985, pp. 22-26.

-« Le sursis de quarante huit heures », *R.D.P.*, 1988, pp. 743-761.

Jean-Yves FABERON -« La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », *R.J.E.*, 1997, n° 2, pp. 133 et ss.

Michel-Henry FABRE -« L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité? fiction ? », *R.D.P.*, 1982, pp. 603-622.

Véronique FABRE-ALIBERT -« Les mariages blancs, le préfet et le juge administratif », *Adm.*, n° 158, janvier-mars 1993, pp. 163-170.

-« De la conciliation des libertés publiques », *Adm.*, n° 159, avril-juin 1993, pp. 124-127.

-« Le préfet et l'obligation particulière de sécurité ou de prudence », *Adm.*, n° 166, janvier-mars 1995, pp. 189-194.

Roger FARCAT -« La fonction préfectorale et ses rapports avec les services extérieurs et les administrations centrales », *Rev. Adm.*, n° 42, 1954, pp. 626-.

-« L'information des administrés : la diffusion des textes législatifs et réglementaires », *Adm.*, n° 81, 1973, pp. 59-63.

Bertrand FAURE -« Existe-t-il un « pouvoir local » en droit constitutionnel français ? », *R.D.P.*, 1996, p. 1539-1553.

-« Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », *R.D.P.*, 2003, n° 1, pp. 119-122.

Louis FAVOREU -« L'apport du Conseil constitutionnel au droit public », *Pouvoirs*, n° 13, 1980, pp. 17-26.

-« Décentralisation et constitution », *R.D.P.*, 1982, pp. 1259-1287.

-« Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982 », *R.D.P.*, 1983, pp. 333-400.

-« Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », sous la dir. de Fr. Moderne, *La nouvelle décentralisation*, Sirey, (coll. « Bibl. des collectivités locales »), 1983, pp. 15-37.

-« Libre administration et principes constitutionnels », sous la dir. de J. Moreau et G. Darcy, *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica- P.U. Aix-Marseille, 1984, pp. 55-62.

-« Libertés locales et libertés universitaires », *R.D.P.*, 1984, pp. 687-730.

-« La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales », *R.F.D.A.*, mai-juin 1990, pp. 399-405.

-« Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.*, 6 -1991, pp. 393-300 et

304-315.

-« Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.*, 8-1991, pp. 727-730.

-« Les bases constitutionnelles de la décentralisation », sous la dir. de J. Moreau et M. Verpeaux, « Débat », *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Colloque de Besançon, 1989, Economica, (coll. « Droit public positif »), 1992, pp. 83-88.

Karine FAVRO -« Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : bilan et perspectives », *L.P.A.*, 2003, n° 7, pp. 11-18.

Maurice FELIX -« Les deux décrets du 12 août 1950 et le contrôle administratif des départements et des communes », *La vie communale et départementale*, 1950, pp. 3-12.

Pierre FERRARI et Charles-Louis VIER -« La mise en œuvre de la réforme régionale », *A.J.D.A.*, novembre 1973, pp. 521-524 et mars 1975, pp. 100-103.

Jacques FERSTENBERG -« Une troisième catégorie de services de l'Etat ? », *A.J.D.A.*, 20 avril 1997, pp. 315-322.

Paul FEUILLOLEY -« De l'Intendant au Préfet », *Rev. Adm.*, n° 65, septembre-octobre 1958, pp. 467-471.

-« L'administration départementale et l'action économique à l'échelle du temps », *Rev. Adm.*, 1962, pp. 251-254.

Jacques FIALAIRE -« Le préfet et les "administrations indépendantes " », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 79-94.

Catherine FILLON -« L'action économique des premiers préfets du Rhône, l'exemple de l'industrie de la soie », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 89-108.

Bénédicte FLAMAND-LEVY -« Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat », *R.F.D.A.*, 2004 (1), pp. 59-68.

Agnès FONTANA -« Préfectures et transparence administrative », *Adm.*, n° 184, 1999, pp. 167-171.

Marc FORCIONARI -« L'allègement des tutelles techniques », Rencontres d'Angers, 20-21 novembre 1986, *Cahiers du C.F.P.C.*, n° 21, février 1987.

Jean-Louis FOREL -« Incidences de la politique de décentralisation sur l'organisation des services de l'Etat », *Rev. Adm.*, 1983, pp.133-138.

Charles-Louis FOULON -« Les préfets de la République modérée (1877-1898) », *Adm.*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp.139-153.

-« Les proconsuls de la Libération (les commissaires régionaux de la République) », *Adm.*, n° 203, septembre 2004, pp. 87-91.

Jean-Pierre FOURCADE -« Le préfet et la politique économique du Gouvernement », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 47-51.

Jean FRANCOIS-PONCET -« Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995 (6), pp. 871-875.

Patrick FRAISSEIX -« La déconcentration des décisions administratives

- individuelles », *A.J.D.A.*, février 1999, pp. 113-121.
- François-Pierre FRANC-VALLUET** -« Le secrétaire général de préfecture », *R.D.P.*, 1971, pp. 1287-1333.
- Jacques FRANQUET** -« La coopération en matière de sécurité et de libre circulation : la mise en œuvre de l'espace Schengen », *Adm.*, n° 186, 2000, pp. 23-28.
- Eric FREYSSELINARD** -« Le nouveau régime des commissions de sécurité », *Adm.*, n° 168, juillet-septembre 1995, pp. 165-171.
- Jean-Charles FROMENT** -« La loi pour la sécurité intérieure : entre continuités et changements », *J.C.P. A*, n° 1362, 14 avril 2003, pp. 499-504.
- Jacques GANDOUIN** -« Contribution à l'histoire de l'Association », *Adm.*, n° 94, 1976, pp. 17-23.
- Pierre GAUDEMET** -« Le Représentant de l'Etat », in GAUDEMET (P.) et GOHIN (O.), sous la dir. de, *La République décentralisée*, éd. Panthéon-Assas, 2004, 165 p.
- Philippe GAZAGNES** -« Préfet de région, préfet de département : dilution de l'autorité de l'Etat? », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp.155-170.
- Bruno GENEVOIS** -« Le contrôle de constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse », *R.F.D.A.*, mai-juin 1991 (3), pp. 407-423.
- « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales (à propos de la D.C. du 13 janvier 1994) », *R.F.D.A.*, 1994, pp. 209-277.
- Michel GENTOT** -« Ordre public et libertés publiques. Le contrôle du juge administratif », *Adm.*, n° 174, 1997, pp. 26-29.
- Bernard GERARD** -« Le débat sur l'aménagement du territoire : la préfectorale en (grand) chantier », *Adm.*, n° 164, juillet-août 1994, pp. 88-92.
- Patrick GERARD** - « Le déféré délaissé », *D.A.*, 1992, n° 11, pp. 1-3.
- Patrick GERARD et François ROBBE** -« Contentieux des élections locales », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 1132, 2001, pp. 1-36.
- Edith GERAUD-LLORCA** -« L'universalité des compétences préfectorales », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 27-48.
- Margueritte GHEBALI-BAILLY** -« Les agences régionales de l'hospitalisation, ou l'Etat éclaté », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, 1^{er} juillet 1997, pp. 571-588.
- Claude GILBERT** -« Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?* Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 129-148.
- André GIVAUDAN** -« Le juridique et le politique », *Rev. Adm.*, 1983, pp. 442-443.
- « Les services extérieurs de l'équipement face à la décentralisation », sous la dir. de J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, S.T.H., 1988, pp.105-118.
- Jean-Jacques GLEIZAL** -« Introduction », *L'administration dans son droit. Genèse et mutations du droit administratif français*, Critique du droit, Publisud, 1985, pp. 5.
- « Sécurité et territorialisation », *Les Cahiers du C.F.P.C.*, novembre 1985, pp. 41-46.

- « L'Etat, les collectivités locales et la sécurité : concepts et politiques », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 16, 1994, pp. 13-24.
- « Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp.115-128.
- Olivier GOHIN** -« Les préfets de zone de défense », *R.D.P.*, 2001, pp. 1357-1379.
- « Les préfets de zone de défense », sous la dir. de M. Vaïsse, *Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense*, Bruxelles, Bruylant, et Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 373-400.
- « Quel nouveau droit constitutionnel des collectivités locales ? », *R.D.P.*, 2002, n° spéc., pp. 441-457.
- « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 522-528.
- Geneviève GONDOUIN** -« Le sous-préfet et le contrôle de légalité des actes des communes », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 67-78.
- Claude GOYARD** -« La politisation des préfets, mythe ou réalité? », *Perspectives*, 13 novembre 1965, pp. 1 et ss., pp. 153-154.
- « La notion d'épuration administrative », in Coll., *Les épurations administratives, XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Actes du colloque organisé le 23 avril 1977 par l'I.F.S.A. et la IV^{ème} section de l'Ecole pratique des hautes études, Genève, 1977, pp. 1-48
- « A propos du préfet de police », *Rev. Adm.*, n° 199, 1981, pp. 90.
- Sandro GOZI** -« La redécouverte du préfet en Italie », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 57-67.
- « Le point de vue italien », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 71-76.
- « Le nouveau rôle du préfet italien », *Pouvoirs locaux*, n° 47-IV, Paris, 2000, pp. 128 et ss.
- Catherine GREMION** -« Résistance au changement de l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, n° 3, juillet-septembre 1966, pp. 276-295.
- « Les décentralisateurs déstabilisés », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, pp. 81 et ss.
- « Que reste-t-il des administrations déconcentrées? », sous la dir. de P. Muller, *L'administration française est-elle en crise?*, L'Harmattan, (coll. « Logiques publiques »), 1992, 287 p., pp. 190).
- « Les paradoxes du corps préfectoral », *R.F.A.P.*, n° 96, octobre-décembre 2000, pp. 555-564.
- Jean-Claude GROSHENS** -« A propos du pouvoir hiérarchique dans l'administration- I – Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés », *A.J.D.A.*, mars 1966, pp. 141-153.
- « Les problèmes actuels de l'administration locale en France », *Rev. Adm.*, 1967, pp. 377-387.
- « Moderniser l'Etat ? », *Rev. Adm.*, n° 282, 1994, pp. 566-567.

- Claude GUEANT** -« Le préfet et la sécurité : les conséquences de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité », *Adm.*, n° 174, 1997, pp. 39-45.
- « Le rôle du Préfet dans les accords internationaux », *Adm.*, n° 186, 2000, pp. 65-67.
- Catherine GUENON** -« Les plans particuliers d'intervention », *Face au risque*, n° 305, août-septembre 1994, pp. 33-38.
- Maurice GUERRINI** -« La délégation des fonctions préfectorales », *Rev. Adm.*, 1953, pp. 23-27.
- Gilles GUGLIELMI** -« La théorie du Préfet-juge », *Rev. Adm.*, n° 325, janvier-février 2002, pp. 90-95.
- Gilles GUIHEUX** -« Le préfet, institution de la République », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 25-38.
- Emmanuel-Pie GUISELIN** -« Le préfet et le contrôle budgétaire : quelles régulations ? », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, p. 109-124.
- Groupe d'études préfectoral** -« L'administration de l'Etat aux niveaux régional et départemental », *Adm.*, n° 136, 1986, pp. 118-124.
- Christophe GUETTIER** -« La gestion administrative des risques en France », *Annuaire européen d'administration publique*, P-U. Aix-Marseille, 2001, pp. 43-88.
- André GUILLOIS** -« L'Etat et les Agents des Services locaux », *R.D.P.*, 1923, pp. 470-496.
- Claude GUIZARD** -« Régions, départements, culture : le rôle de l'Etat et de son représentant », *Adm.*, n° 151, avril 1991, pp. 50-54.
- Emilio GUSTAPANE** -« Sulla storia del prefetto », *Le carte e la storia*, a.1, (1995), n° 1, pp. 20-25.
- Jean-Pierre GUTTON** -« De l'intendance à la préfecture », *Bulletin de la Société historique, archéologique et littéraire de Lyon*, t. XXVIII, 1998, Lyon, Archives municipales, pp.34-43.
- Matthias GUYOMAR et Pierre COLIN** -« Compétences juridiques du préfet et du juge pénal en matière de reconduite à la frontière », *A.J.D.A.*, octobre 2000, pp. 787-807.
- Mahdi HACENE** -« La tuile et l'ardoise, essai sur les rapports entre le commissaire de la République et l'Architecte des Bâtiments de France », *Adm.*, n° 120-121, 1983, pp. 145-174.
- « Le Préfet et le Maire au service d'une même mission : l'ordre public », *Adm.*, n° 174, 1997, pp. 60-64.
- Nadia HANTALI** -« Le volet emploi de la loi du 29 juillet 1998 », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 35, avril-juin 1999, pp. 45-48.
- Marie-Françoise HAYE-GUILLAUD** -« Le Corps préfectoral vu par lui-même et par ses partenaires », *Adm.*, n° 158, janvier-mars 1993, pp. 149-154.
- Jean-Claude HELIN** -« Le nouveau régime de l'intervention des communes auprès des entreprises », *Mélanges Péquignot*, 1984, t.2, p. 365.
- « Le département et le droit de l'intervention économique », *R.F.D.A.*, 1985, pp.719-729.
- « La régulation administrative du contrôle de légalité et le droit », *R.F.D.A.*, (5), 1987,

pp. 765-777.

-« Les contrôles sont-ils efficaces? », *Pouvoirs*, n°60, « Décentralisation », 1992, pp. 115-134.

-« Ruptures et continuité : les contrôles de légalité sont-ils efficaces ? », *Les Cahiers français*, n° 256, mai-juin 1992, pp. 9-15.

-« Le préfet, les élus et le juge », *L.P.A.*, n° 151, 1992, pp. 12-16.

-« Le Préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux », sous la dir. de Cl. Gilbert et Alain Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., 1993, pp.117-127.

-« La décentralisation saisie par le juge ? », *L.P.A.*, 1^{er} août 1997, n° 92, pp. 4-10.

-« Le contrôle de légalité des actes locaux en France : entre mise en cause et remise en ordre », *A.J.D.A.*, 1999, pp. 767-775.

Jean-Louis HELVEY -« Un préfet devient Commissaire de la République », *Projet*, n° spéc., 185-186, *Décentraliser, vraiment?*, mai-juin 1984, pp. 533-559.

Jeannine HERMANN -« Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration? », *D.*, 1998, 19^{ème} cahier, chron., pp. 195-2002.

Robert HERTZOG -« Les contrôles financiers », *A.J.D.A.*, n° spéc., avril 1992, pp. 60-66.

Daniel HOFFEL -« Le point de vue d'un élu », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp. 35-38.

Paul d'HOLLANDER -« Préfets et libertés religieuses au XIX^{ème} siècle », sous la dir. d'E. Pelisson, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp.125-134.

Jean HOURTICQ -« La planification régionale », *Rev. Adm.*, n° 117, mai-juin 1967, pp. 314-318.

-« L'allègement de la tutelle administrative », *Rev. Adm.*, n° 142, juillet-août 1971, pp. 459-462.

-« La loi du 7 juillet, portant création et organisation des régions », *Rev. Adm.*, 1972, pp. 635-639.

Hubert-Gérald HUBRECHT -« Le contrôle des actes des collectivités locales. A propos de la loi du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *G.P.*, 1983-1, doctrine, pp. 112-116.

-« 40ans après, un Etat garant de l'unité nationale », *R.D.P.*, 1998, pp. 1361-1378.

P.[?] de HUGUES -« La fin des préfets », *La Grande Revue*, n° 360, mai 1935, pp. 47-55.

Geneviève HUMBERT -« Bois et forêts –Protection des forêts contre les défrichements et les incendies », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 410, 2003.

-« Bois et forêts – Protection des forêts. Lutte contre l'érosion », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 415, 2003.

Jean-Marie HUON de KERMADEC -« Le déféré préfectoral : une prérogative utilisée avec pragmatisme », *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n° 4, 2001, pp. 95-108.

- Roland HUREAUX** -« Quelle formation pour le Corps préfectoral? », *Adm.*, n° 151, avril 1991, pp. 94-96.
- Louis IMBERT** -« Structures intercommunales. Structures de gestion », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 129-2, 5, 1992.
- « Représentation des personnes publiques », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 1089, 1995, pp. 1-24.
- Claude JACQUIER** -« L'Etat territorial et la négociation des contrats d'agglomération », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 67-70.
- Henri JACQUOT** -« L'évolution institutionnelle des services extérieurs de l'Équipement à l'heure de la décentralisation », sous la dir. de J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, S.T.H., 1988, pp. 91-104.
- Florence JAMAY** -« Droit à l'information », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 130, 2002.
- Yves JEGOUZO** -« Le contrôle administratif », *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Colloque de Rennes, avril 1990, Ministère de l'Intérieur, D.G.C.L., La Doc. fr., (Coll. « Etudes et recherches »), 1991, pp. 110-115.
- « Le point sur la loi du 6 février 1992 », *R.F.A.P.*, n° 61, 1992, pp. 166 et ss.
- « Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance? (commentaire de la loi A.T.R.) », *R.F.D.A.*, 1993 (1), pp.3-19.
- Gaston JEZE** -« Du rôle des préfets en France », *R.D.P.*, 1911, pp. 272-285.
- Marie-Christine KESSLER** -« Les grands corps de l'Etat », *Rev. Adm.* n° 231, mai-juin 1986, pp. 221-228.
- Geneviève KOUBI** -« L'exercice conjoint du pouvoir de police en matière de circulation routière », *R.F.D.A.*, 1986, pp. 912-919.
- « Actes exécutoires et actes des autorités locales », *R.D.P.*, 1990, pp. 1493-1523.
- « Responsabilisation des fonctionnaires et modernisation de l'administration », *Rev. Adm.*, n° 284, 1995, pp. 197-202.
- Péter KOVACS** -« La Hongrie et ses instances de droit public similaires aux préfets français », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 69-78.
- Jean-François LACHAUME** -« Contrôle administratif. Domaine », *J.-Cl. Coll. Loc.*, Fasc. 1, 8, 1992, n° 18.
- « Remarques sur le contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des autorités locales décentralisées », *R.F.D.A.*, 1985 (4), pp. 529-540.
- « De l'influence de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République sur les services publics locaux », *R.F.D.A.*, 1993 (3), pp. 427-432.
- « La loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le service public », *R.F.D.A.*, 1995 (5), pp. 893-904.
- Franck LAFAILLE** -« L'obligation de réserve du fonctionnaire d'autorité », *Rev. Adm.*, n° 310, juillet-août 1999, pp. 391-400.
- Claude LAFFONT** -« Le corps préfectoral sous la IV^{ème} République », *Adm.*, n° 137, octobre 1987, pp. 82-90.

-« Le corps préfectoral entre les deux guerres (1918-1939) », *Adm.*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », juillet 1983, pp. 275-296.

Robert LAFORE -« L'action à l'étranger des collectivités locales », *R.D.P.*, 1988, pp. 763-811.

Yan LAIDIE -« La fonction consultative des tribunaux administratives », *C.U.R.A.P.P.*, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 249-267.

Michel LAIR -« Corps préfectoral et chambres régionales des comptes : les voies d'une collaboration plus féconde dans l'intérêt des finances locales », *Adm.*, n° 171, avril-juin 1996, pp.88-95.

Bernard LANDRIEU -« Le nouveau préfet de région », *Adm.*, n° 205, 2005, pp. 12-14.

Michel LASCOMBE -« Pouvoirs du préfet en matière de santé publique », *A.J.D.A.*,

Pierre. LATU -« Le sous-préfet d'arrondissement face au changement dans la perspective de la loi de décentralisation », *Adm.*, n° 115, avril-juin 1992, pp. 58-59.

André de LAUBADERE -« La réforme administrative », *A.J.D.A.*, 20 mai 1964, pp. 260-264.

-« Préfets délégués pour la police », *A.J.D.A.*, 1972, p. 637.

-« Mesures de déconcentration entre les mains des préfets de département », *A.J.D.A.*, 1976, pp. 366-368.

Jean-Claude LAVALLEE et Claude MAHIER -« Le nouveau P.O.I. », *Face au risque*, n° 305, août-septembre 1994, pp. 11-16.

Alice de LAVERRIE et Jacqueline DOMENACH -« Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 58, 2003, pp. 137 et ss.

Fabrice LAYER -« Histoire d'une rencontre : décentralisation et constitution », *R.R.J. Droit Prospectif*, 2003 (2), pp. 1107-1144.

François LEBLOND -« Le préfet de département aujourd'hui », *Adm.*, n° 160, 1993, pp. 88-90.

-« Le préfet et les forces de police : relations hiérarchiques et autonomie », *Adm.*, n° 174, 1997, pp. 69-73.

-« Le préfet et l'emploi », *Adm.*, n° 178, janvier-mars 1998, pp. 140-142.

Anne-Marie LE BOS-LE POURHIET -« La décentralisation et ses symboles », *Rev. Adm.*, 1983, pp. 437-441.

-« Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs*, 1987, n° 40, pp. 121-133.

Raymond-François LE BRIS -« Le préfet et l'entreprise », *Adm.*, n° 156, juillet-septembre 1992, pp. 38-41.

Catherine LECOMTE -« Le pouvoir électoral des hauts fonctionnaires en régime censitaire (1814-1848) », in *Cahiers du C.U.R.A.P.P.*, « *La haute fonction publique et la politique* », P.U.F., 1986, pp. 133-163.

-« Le préfet et les congrégations religieuses (1880-1883) », sous la dir. de E. Pelisson, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp. 135-149.

-
- « De l'intendant au préfet : rupture ou continuité? », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 11-26.
- Erwan LE CORNEC** -« Risques naturels : dispositifs spécifiques de prévention et de lutte contre les phénomènes naturels », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 950-10, 1996.
- « Prévention et lutte contre les phénomènes naturel : dispositifs généraux », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 950-10, 1996.
- « Prévention et lutte contre les phénomènes naturels : champ d'application », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 950-12, 1996.
- Francis LEFEBVRE** -« Le décret du 13 novembre 1970 portant déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'investissements publics », *Adm.*, n° 71, 1971, pp. 91-98.
- « Un an de déconcentration. Bilan et perspectives », *Moniteur des travaux publics*, 5 février 1972, p. 16.
- « Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (4 février 1995) », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 884-892.
- Hubert LEGAL** -« Le déféré préfectoral des contrats locaux : excès de pouvoir ou plein contentieux? », *R.F.D.A.*, novembre-décembre 1991, pp. 966-973.
- Pierre LEGENDRE** -« La fonction économique du préfet et sa marque d'Histoire », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 34-46.
- « La marge de manœuvre », *A.J.D.A.*, n° spécial, 20 avril 1992, pp. 137-138.
- « Remarques sur la re-féodalisation de la France », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., 1997, 338 p., pp. 201-211.
- Francis LE GUNEHEC** -« Premier aperçu de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence », *Adm.*, n° 172, juillet-septembre 1996, pp. 163-165.
- Jeanne LEMASURIER** -« Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire », *Rev. Adm.*, n° 40, juillet-août 1954, pp. 377-382.
- Jean-Louis LENCLOS** -« Vers la fin d'une "étrangeté juridique"? La réforme de la suspension administrative du permis de conduire », *A.J.D.A.*, 20 mars 1978, pp. 124-138.
- Jean-Michel LENIAUD** -« L'architecture comme mode de représentation de l'Etat », *Rev. Adm.*, n° 277, janvier-février 1994, pp. 53-54.
- Corinne LEPAGE –JESSUA** -« Aspects contentieux de la loi de décentralisation », *G.P.*, 1982-2, doctrine, p. 539-548.
- avec François-Xavier AUBY, « La décentralisation devant le juge administratif », *G.P.*, n° 106-108, 1984, pp. 2-20.
- « Les nouvelles procédures d'urgence », *G.P.*, 1985-1, doctrine, pp. 159-165.
- « Les pouvoirs du préfet au regard des installations classées et les droits de l'exploitant après la loi du 13 juillet 1992 », *L.P.A.*, 1993, n° 16, pp. 10-14.
- « Réforme de l'Etat et déconcentration de l'Administration française ; compétences respectives des préfets, des ministres et autres autorités », *G.P.*, 1998, n° 37-38, pp. 3-4.

- Yves-Claude LEQUIN** -« Monsieur le Préfet », *La Pensée*, n° 302, 1995, pp. 67 et ss.
- Alain LERCHER** -« L'élu local, le juge administratif et la souveraineté », *Adm.*, n° 155, avril-juin 1992, pp. 135-138.
- Olivier LESOBRE** -« Quel avenir pour le déféré préfectoral sur demande ? », *J.C.P. G.*, mars 2001, n° 13, pp. 641-646.
- Vincent LEVANDOWSKI** -« Le contrat local de sécurité est un véritable contrat administratif », *D.A.*, 2002, chron., p. 2.
- Loïc LEVOYER** -« La réforme des relations financières Etat-collectivités territoriales », *J.C.P. A*, n° 1990, 10 novembre 2003, p. 1459-462.
- Alain LEVY** -« L'état de la jurisprudence sur la responsabilité pénale des personnes publiques dix ans après l'entrée en vigueur du Code pénal de 1994 », 1^{ère} partie, *D.A.*, juin 2004, pp. 12-17.
- Michel LEVY** -« Le désistement du déféré du commissaire de la République », *A.J.D.A.*, mars 1985, pp. 136-140.
- Vincent LHOTE** -« La mise en cause judiciaire de la responsabilité des préfets », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 145-158.
- Claude LIENHARD** -« Pour un droit des catastrophes », *D.*, n° 13, 30 mars 1995, chronique, pp. 91-98.
- Georges LIET-VEAUX** -« Pouvoir de police et référendum pour la paix » *Rev. Adm.*, n° 32, mars-avril 1953, pp. 143-146.
- « Sens et effets de l'approbation des délibérations municipales », *Rev. Adm.*, n° 77, septembre-octobre 1960, pp. 497-500.
- « Police administrative et catastrophes naturelles », *Rev. Adm.*, n° 133, 1970, pp. 26-29.
- Philippe LIGNEAU** -« L'action sanitaire et sociale : les problèmes généraux posés par la réforme », sous la dir. de J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Colloque de 1987, S.T.H., 1988, pp. 137-154.
- « Décentralisation et politique sociale », *A.J.D.A.*, n° spéc., 20 avril 1992, pp. 77-84.
- Christian LOBUT** -« Le corps préfectoral entre le second Empire et la République opportuniste (1870-1877) », *Adm.*, n° spéc., « 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral », 1983, pp. 119-137.
- Marceau LONG** -« Service public, services publics : déclin ou renouveau? », *R.F.D.A.*, 1995 (3), pp. 497-503.
- Jean-François LORIT** -« Décentralisation et déconcentration ; antagonisme ou complémentarité : vers un renforcement de l'échelon régional de l'administration de l'Etat? », *Rev. Adm.*, n° 229, janvier-février 1986, pp. 27-32.
- Danièle LOSCHAK** -« Le principe de légalité : mythes et mystifications », *A.J.D.A.*, septembre 1981, pp. 387-392.
- Antoine LOUVARIS** -« Les compétences discrétionnaires du préfet dans ses relations avec les collectivités territoriales », *Adm.*, n° 194, 2002, pp. 55-57.
- François LUCHAIRE** -« Les fondements constitutionnels de la décentralisation »,

- R.D.P.*, 1982, pp. 1543-1566.
- « Un Janus constitutionnel : l'égalité », *R.D.P.*, 1986, pp. 1129-1274.
- « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », *A.J.D.A.*, 1992, pp. 25-29.
- Bernard LUISIN** -« De la tutelle au déféré préfectoral », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp.113-121.
- Albert MABILEAU et Pierre Sadran** -« Le rôle politique de l'administration territoriale », *Administration et politique sous la V^{ème} République*, Presses de la F.N.S.P., 1982, pp. 268.
- Howard MACHIN** -« Comment on révoquait un préfet au XIX^{ème} siècle », in J. Aubert, P. Guiral et alii, *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, 181 p., pp. 29-36.
- Yves MADIOT** -« La dissolution des conseils municipaux », *R.D.P.*, 1974, pp. 373-410.
- « Les aides au développement régional », *A.J.D.A.*, mai 1977, pp. 227-247.
- « Les services extérieurs de l'Etat face à la décentralisation. Présentation », sous la dir. de J.-P. Costa et Y. Jégouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, S.T.H., 1988, pp. 83-85.
- « La coopération décentralisée », *J.-Cl., Coll. Loc.*, 2, 1992.
- « L'aménagement du territoire et le droit », *R.F.D.A.*, 1994 (5), pp. 891-899.
- « Présentation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 », *R.F.D.A.*, 1995 (5), pp. 868-870.
- « Vers une territorialisation du droit ? », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 946-960.
- Claude MAESTRE** -« Commentaire de l'article 72 de la Constitution de 1958 », sous la dir. de Y. Luchaire et G. Conac, *Dictionnaire de la Constitution*, Economica, 1987, pp. 138 et ss.
- Bernadette MALGORN** -« La Conférence Administrative Régionale : fonctionnement, buts, limites », *Adm.*, n° 179, octobre 1998, pp. 61-63.
- Dominique MAILLARD DESGREES du LOÛ** -« Réquisition : faut-il un texte ? », *A.J.D.A.*, n° spéc., 20 juillet-20 août 1999, pp. 28-33.
- « L'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale », *J.C.P. A*, n° 1475, 19 mai 2003, pp. 649-654.
- Stéphane MANSON** -« Regard d'un juriste sur le versant politique de la fonction préfectorale », *Adm.*, pp. 58-61.
- « De l'an VIII à l'an 2000 : le préfet est-il encore un "fonctionnaire politique"? », *R.D.P.*, 2001 (1), pp. 201-219.
- José MANSOT** -« L'Etat et les politiques de prévention des risques industriels », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 39, août 1993, pp. 74-85.
- Anne MARCEAU** -« La mission constitutionnelle de contrôle administratif du délégué du gouvernement », sous la dir. de B. Mathieu et M. Verpeaux, *La constitutionnalisation des branches du droit*, Economica, P.U. Aix-Marseille, 1998, pp.117-129.

Gérard MARCOU -« La décentralisation en France : les réformes de 1981-1982 », sous la dir de A. Le Guellec, *Le Département*, P.U. Rennes, 1989, 312 p., pp. 209-226.

-« L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en œuvre », *Annuaire 2000 des collectivités locales*, C.N.R.S. éd., pp. 57-82.

-« La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 305-325.

-« Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales. Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », *A.J.D.A.*, mai 2003, pp. 982-985.

-« Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle? », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004, *Décentralisation, Etat et territoires*, pp. 8-14.

Jean MARCOU -« Eléments pour une approche comparative de l'institution préfectorale », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp.41-56.

Jean MARION et Xavier PRETOT -« Les risques naturels et les responsabilités publiques : évolution ou révolution », *Adm.*, n° 136, pp. 76-81.

Jean-Pierre MARTY -« Le préfet, commissaire de la République, représentant de l'Etat dans la décentralisation », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp. 22-32.

Raphaël MATHIE -« Sous-préfet développeur : redessiner le paysage, réinventer une culture », *Service public*, juillet-août 1995, pp. 27-29.

Christine MAUGÜE -« Question de la recevabilité du déféré préfectoral s'agissant d'une convention non soumise à l'obligation de transmission au préfet », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 898-900.

-« Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative. L'exemple des contrats locaux de sécurité », *A.J.D.A.*, 1999, n° spéc., pp. 36-38.

Jean-Arnaud MAZERES -« Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *R.D.P.*, 1990, pp. 607-642.

Yves MENY -« Le point sur... la réforme des collectivités territoriales et de l'administration territoriale », *R.F.A.P.*, juillet-septembre 1983, n° 23, pp. 568 et ss.

-« La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 17-24.

-« Corruption, l'explosion d'un phénomène endémique », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, op. cit.*, pp. 227-236.

Nathalie MERLEY -« Le découpage du territoire : de l'unité à la diversité », *C.U.R.A.P.P.*, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp.101-113.

Alain-Serge MESCHERIAKOFF -« La planification française entre centralisation et décentralisation », *R.F.D.A.*, 1995, pp. 999-1008.

-« France », sous la dir. de R. Andersen et D. Deom, *Droit administratif et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 300 p., pp. 125-151.

Jean-Louis MESTRE -« L'idée de libre administration de la Révolution jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle », sous la dir. de J. Moreau et G. Darcy, *La libre administration des collectivités locales. . Réflexions sur la décentralisation*, P.U. Aix-Marseille,

- Economica, (coll. « Droit public positif »), 1984, pp. 47-54.
- « Historique des collectivités locales », *Encyclopédie Dalloz* (5 vol., sous la dir. de Fr.-P. Benoît), 18-1.
- Franck MODERNE** -« Le rôle du préfet en matière de sécurité », *Revue de la police nationale*, n° 105, 1977, pp. 19-23.
- « La coopération intercollectivités territoriales », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 25, juin 1998.
- Alexandra MOES-TOSELLO** -« Le préfet et les fonds structurels communautaires », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 137-145.
- François MONNIER** -« Les préfet, l'autorité judiciaire et la loi : perspectives historiques », *Rev. Adm.*, n° 316, juillet-août 2000, pp. 348-354.
- « Le préfet et le développement local », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Le préfet et le développement local*, Dalloz, 2002, pp. 285-291.
- Paul MONNIOT** -« Le préfet et la déconcentration des investissements », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 72-85.
- Jacqueline MONTAIN-DOMENACH** -« L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », *Politiques et management public*, vol. 19, mars 2001, pp. 43-57.
- Jean MONTREUIL et Jacques HAMY** -« Le préfet de police », *Revue de la Police nationale*, n° 107, 1978, pp. 5-21.
- Jacqueline MORAND-DEVILLER** -« La tutelle », *Adm.*, n° 114, 1981, pp. 164-166.
- « La concertation : une simple reconnaissance ou une véritable obligation ? », *Rev. Adm.*, 1986, pp. 323-332.
- Jacqueline MORAND-DEVILLER et Sabine MONCHAMBERT** -« Les nouvelles responsabilités des collectivités locales », *R.D.P.*, 1988, pp. 991-1058.
- Georges MORANGES** -« La liberté d'opinion des fonctionnaires publics », chronique *D.*, 1953, pp. 153-156.
- Jacques MOREAU** -« Brèves remarques sur les termes juridiques officiels utilisés pour caractériser la nature et les fonctions de commissaire de la République », *Adm.*, n° 130, 1985, pp. 41-43.
- « Les contrats de Plan Etat-région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ? », *A.J.D.A.*, 20 décembre 1989, pp. 737-742.
- « Bilan jurisprudentiel du contrôle administratif de légalité », *A.J.D.A.*, 20 avril 1992, pp. 55-59.
- V.-Hugues MOUTOUH** -« La loi et l'ordre », *D.*, 2000, chron., p. 163.
- Pierre MOUZET** -« Le Conseil d'Etat et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales », *R.F.D.A.*, 2003 (4), pp. 741-749.
- Isabelle MULLER-QUOY** -« Le déferé préfectoral, expression de l'autorité de l'Etat », *C.U.R.A.P.P.*, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après, survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 129-143.
- Jean-Pierre NEGRIN** -« La transmission incomplète des actes des collectivités locales

et la prorogation du délai de recours du préfet », *Dalloz*, 1989, pp. 66 et ss.

Jean-Claude NEMERY, -« Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales », *A.J.D.A.*, 20 février 1983, pp. 65-72.

-« Les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995 (5), pp. 914-922.

Maurice NGAMAKITA -« Réflexions sur quelques aspects juridiques du déféré préfectoral : l'abstention préfectorale », *L.P.A.*, 1992, n° 149, pp. 7-12.

Marie-Odile NICOUD -« Les tentatives de regroupement communal », sous la dir. de M. Gaillard, *Institutions et territoire*, Institutions publiques, P.U. Lyon, 1993, pp. 11-29.

César NOIVILLE -« Principe de précaution et gestion des risques en droit de l'environnement et en droit de la santé », *L.P.A.*, 30 novembre 2000, p. 39.

Henri OBERDORFF -« L'administration publique face aux enjeux de la construction communautaire », sous la dir. de P. Muller, *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, (coll. « Logiques Politiques »), 1992, 287 p., p. 129.

-« Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français », *R.D.P.*, 1995, p. 24-49.

-« Les fonctions du préfet à l'heure européenne », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 165-178.

Henri OBERDORFF et Jean-Charles FROMENT -« L'institution préfectorale entre tradition et modernité », sous la dir. de J.-J. Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U. Grenoble, 1995, pp. 19-40.

Frédéric OGE -« Environnement : *incontournable* préfet », *Pouvoirs locaux*, n° 44, I-2000, pp. 64-66.

Laurent OLIVIER -« Préfet et gouvernement : entre subordination et capacité d'initiative. Une approche socio-historique », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 89-109.

Marc OLLIVIER -« Les pouvoirs préfectoraux en temps de guerre », sous la dir. de M. Vaïsse, *Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 1800 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 3-12.

Yvon OLLIVIER -L'Etat contrôleur, *Pouvoirs locaux*, n° 33, II, 1997, pp. 88-95.

Alain OHREL -« Le préfet et le littoral », *Adm.*, n° 162, 1994, pp. 53-60.

-« Les SGAR et l'Europe », *Adm.*, n° 179, octobre 1998, pp. 49-57.

Bernard PACTEAU -« Jusqu'où peut aller la tutelle administrative sur les maires? », *Rev. Adm.*, n° 206, 1982, pp. 159-164 et n° 209, pp. 509-511.

René PAIRA -« *Le département est-il une collectivité locale et un cadre d'action de l'Etat adapté à notre époque ?* », *Adm.*, n° 59, 1966, pp. 23-40.

-« Le corps préfectoral face aux problèmes posés par le retour de l'Alsace à la France », *Adm.*, n° 122, 1983, pp. 17-19.

Bernard PATAULT -« Le préfet et l'ordre public », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000,

pp. 55-62.

Gustave PEISER -« Le développement de l'application du principe de légalité dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *Mélanges René Chapus, Droit administratif*, Montchrestien, 1992, 707 p., pp. 518-529.

Rémi PELLET -« Les enjeux politiques de la décentralisation financière », *R.D.P.*, 1991, pp. 1351-1384.

Alberto PEREZ-CALVO -« Aperçu historique et actuel de l'administration périphérique de l'Etat en Espagne », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U. Nancy, 2000, pp. 79-87.

Bernard PERRIN -« L'organisation des services départementaux », *A.J.D.A.*, juillet-août 1985, p. 394-398.

-« L'Etat et la décentralisation », *Adm.*, n° 134, décembre 1986, pp. 40-48.

-« Les lois de décentralisation et l'action sociale départementale », *Rev. Adm.*, 1991, p. 224-233.

-« Déconcentration, décentralisation... la réforme territoriale reste à faire », *Rev. Adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 390-396.

Hubert PERROT -« L'incidence des transferts de compétences vers la Communauté Economique Européenne sur la fonction préfectorale », *Adm.*, n° 149, octobre 1990, pp. 34-39.

Noël PERSON -« Propos sur la décentralisation », *Adm.*, n° 115, mars 1982, pp. 22-50.

Michel PERTUE -« Histoire de la déconcentration », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 49, décembre 1996, pp. 26-32.

Georges PEYRONNE -« La responsabilité des préfets de région dans la mise en œuvre de la politique de la formation professionnelle », *Adm.*, n° 157, octobre-décembre 1992, pp. 54-56.

-« Vocation : préfet ! », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 90-92.

Evelyne PEYROUX -« Réflexions sur le rapport Guichard », *R.D.P.*, 1978, pp. 1623-1663.

Loïc PHILIP

-« Les internements administratifs », *D.*, 1962, chronique, p. 135.

-« Des intentions des constituants de 1946 à la pratique constitutionnelle de la V^{ème} République ou de la continuité en droit constitutionnel français », *R.D.P.*, 1984, pp. 1245-1254.

Olivier PHILIP -« Les conséquences humaines et pratiques d'une politique de déconcentration administrative », *Adm.*, n° 4, 1965, pp. 109-.

Etienne PICARD -« Collectivités territoriales et exercice de la police », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 16, 1994, pp. 61-69.

-« L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public en France, au XIX^{ème} siècle », *A.J.D.A.*, 20 juin 1996, n° spéc., pp. 55-75.

Stéphane PIERRE-CAPS -« Le statut constitutionnel du préfet », sous la dir. de Fr. Borella, *Le préfet, 1800-2000, Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, P.U.

Nancy, 2000, pp. 35-42.

Pierre-François PINAUD -« Le préfet et le receveur général, un rapport d'autorité impossible durant la période napoléonienne », *La Revue du Trésor*, n° 6, 2000, pp. 352-356.

Joseph PINI -« Considérations sur le préfet maritime », *R.F.D.A.*, 1997 (3), pp. 558-584.

Pierre PISA -« Projet de statuts du corps préfectoral établi par l'Association », *Rev. Adm.*, 1948, pp. 60-61.

Edgar PISANI -« Administration de gestion, Administration de mission », *R.F.S.P.*, 1956 vol. VI, n° 2, pp. 315-330.

Bernard POMEL -« Département et région », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 25-31.

Pierre PONS -« Ne vous laissez pas impressionner par les préfets ! », *Vie publique*, n° 59, 1977, pp. 29-33.

Jean-Marie PONTIER -« Décentralisation. La deuxième loi relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *A.J.D.A.*, 20 septembre 1983, p. 466-471.

-« Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *R.D.P.*, 1984, pp. 1443-1472.

-« Les contrats de Plan entre l'Etat et les régions », *A.J.D.A.*, 20 juin 1985, pp. 331-346.

-« La subsidiarité en droit administratif », *R.D.P.*, 1986, pp. 1515-1537.

-« Les contrats de Plan Etat-région et l'aménagement du territoire », *A.J.D.A.*, 1989, pp. 743.

-« La décentralisation et le temps », *R.D.P.*, 1991, pp. 1217-1237.

-« Dix ans de décentralisation », *Rec. Dalloz Sirey*, 10^{ème} Cahier, 1992, pp. 81-87.

-« Contractualisation et planification », *R.D.P.*, mai-juin 1993, pp. 641-694.

-« L'état de la décentralisation », *Rev. Adm.*, n° 274, juillet-août 1993, pp. 362-367.

-« La décentralisation entre nouveauté et continuité », *Rev. Adm.*, n° 275, septembre-octobre 1993, pp. 473-477.

-« Libres interrogations sur l'organisation et la libre administration des collectivités territoriales locales », *Rev. Adm.*, n° 277, janvier-février 1994, pp. 61-70.

-« Une décennie de décentralisation vue par le Conseil d'Etat », *Rev. Adm.*, n° 281, septembre-octobre 1994, pp. 504-510.

-« La troisième génération des contrats de plan entre l'Etat et les régions », *Rev. Adm.*, 1994, pp. 611-615.

-« La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat », *Rev. Adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 408-414.

-« Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *A.J.D.A.*, 1997, pp. 723-730.

-« La décentralisation souhaitée, un horizon chimérique », *Rev. Adm.*, n° 297, 1997, pp. 310-318.

- « Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration », *Rev. Adm.*, n° 316, juillet-août 2000, pp. 385-391.
- « La puissance publique et la prévention des risques », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1752-1761.
- Jean-Marie PONTIER et Dominique TURPIN** -« Réflexions sur la réforme régionale », *R.F.D.A.*, juillet-août 1986, pp. 521-525.
- Robert POUJOL** -« Le préfet et les problèmes sanitaires », *Adm.*, n° 100, 1978, pp. 86-106.
- Nadine POULET-GIBOT LECLERC** -« La suspension administrative du permis de conduire », *R.F.D.A.*, 1992, n° 8, pp. 112-122.
- « Le contrôle de légalité du préfet : entre liberté et responsabilité », sous la dir. d'E. Pelisson, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp. 103-119.
- C. [?] POUTHAS** -« La réorganisation du ministère de l'Intérieur et la reconstitution de l'administration préfectorale par Guizot en 1830 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, t. 9, 1962, pp. 241-263.
- Xavier PRETOT** -« L'Etat et la police administrative », *Adm.*, n° 148, juillet 1990, pp. 19-24.
- « La responsabilité pénale des fonctionnaires et agents publics. A propos de l'affaire du stade de Furiani », *R.D.P.*, 1997, pp. 1601-1614.
- « Le régime de la police d'Etat », *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, pp. 361-378.
- « Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : l'exemple de l'action sanitaire et sociale », *Le Courrier juridique des Finances*, 1998, n° 93, pp. 14.
- « L'institution préfectorale, rupture ou continuité ? », C.U.R.A.P.P., *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, P.U.F., 2000, pp. 117-121.
- Michel PRIEUR** -« Les plans ORSEC », *Droit et ville*, n° 20, 1985, pp. 201-232.
- « La réorganisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs », *R.F.D.A.*, 1987 (6), pp. 926-941.
- « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *R.J.E.*, 1988 (3), pp. 281-305.
- Henri PUGET** -« Les relations entre le pouvoir central et les autorités locales et régionales », *Rev. Adm.*, n° 4, 1948, pp. 9-14.
- Jacques PUISOYE** -« Une réforme souhaitable : la simplification des règles de délégation de signature des Ministres », *Rev. Adm.*, 1962, pp. 373-377.
- « Les délégations de signature », *A.J.D.A.*, 20 mai 1960, pp. 269-272.
- Jean-Louis QUERMONNE** -« Administration publique et sciences politiques », *Mélanges René Chapus, Droit administratif*, Montchrestien, 1992, 707 p., pp. 559-568.
- Philippe de QUINSAC (pseudonyme d'un haut fonctionnaire)** -« Des préfets, mais quels préfets ? », *R.P.P.*, n° 819, mars 1971, pp. 33-46.
- Serge REGOURD** -« A propos de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 complétée

- par la loi du 22 juillet 1982 : la prétendue suppression de la tutelle », *Rev. Adm.*, n° 210, novembre-décembre 1982, pp. 613-619.
- « De la décentralisation dans ses rapports à la démocratie. Genèse d'une problématique », *R.D.P.*, 1990, pp. 961-987.
- « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004, « Décentralisation, Etat et territoires », pp. 3-7.
- Jacques REILLER** -« Quels préfets pour quel Etat ? », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 93-100.
- Marie-Hélène RENAUT** -« De la sujétion au dialogue des communes affranchies dans un Etat unitaire », *Adm.*, n° 184, 1999, pp. 172-185.
- Philippe REY** -« Une mission nouvelle des commissaires de la République : la direction des services extérieurs de l'Etat », *Adm.*, n° 130, décembre 1985, pp. 33-38.
- Michel REYDELLET** -« L'alternance et les emplois à la discrétion du gouvernement » *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1981, pp. 343-453.
- Jean-Emile REYMOND** -« La région et le préfet », *Rev. Adm.*, n° 132, 1969, pp. 157-160.
- Roger RICARD** -« Stendhal et les préfets », *Adm.*, n° 68, 1970, pp. 77-80.
- Jean-Claude RICCI** -« Le droit de la libre administration : sécurité ou insécurité juridique », *La décentralisation cinq ans après. Quelles remises en cause pour quelle remise en ordre ?*, n° spéc. *A.J.D.A.*, 1987, n° 3.
- Alain RICHARD** -« Gestation et naissance de la décentralisation. Table ronde », sous la dir. de Cl. Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., 1993, pp. 24 et ss.
- Laurent RICHER** -« La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif français », *R.D.P.*, 1979, p. 970-1008.
- Ramiro RIERA** -« La responsabilité pénale des préfets et des sous-préfets », *Adm.*, n° 161, 1993, pp. 156-158.
- « Le procès des thermes de Barbotan : relaxe justifiée des deux préfets du Gers poursuivis », *Adm.*, n° 175, avril-juin 1997, pp. 108-115.
- « La responsabilité pénale des préfets », sous la dir. d'E. Pelisson, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : le préfet et les libertés*, Limoges, P.U. Limoges, 2001, pp.235-241.
- « La responsabilité pénale des membres du corps préfectoral », entretien, *Adm.*, n° 196, 2002, pp. 13-16.
- Jean RIOLACCI** -« La rencontre de Rome (des représentants de l'Etat) des 7 et 8 juillet 1994. Impressions périphériques », *Adm.*, n° 164, juillet-août 1994, pp. 201-202.
- Jean RIVERO** -« La décentralisation. Problèmes et perspectives », *Etudes*, 1950, pp. 47 et ss.
- « Sur l'obligation de réserve », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 580-583.
- « Ordre public et Etat démocratique », *Revue de la police nationale*, n° 113, 1980, pp. 16-18.

- P. [?] de RIVOIRE d'HEILLY** -« Une élection exemplaire sous le Second Empire », *Rev. Adm.*, n° 174, 1976, pp. 681-683.
- Pascal ROGGERO** -« Le préfet entre hiérarchie et complexité : réflexion sur les représentations des rapports entre l'Etat, le territoire et ses collectivités en France », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 171-184.
- Frédéric ROLIN** -« La réforme du contrôle de légalité : un projet qui manque d'ambition ? », *A.J.D.A.*, décembre 1003, p. 2169.
- Louis ROLLAND** -« Les pouvoirs du préfet en matière de débits de boissons », *R.D.P.*, 1913, pp. 737-742.
- « L'administration locale et la guerre », *R.D.P.*, 1916, pp. 247-294.
- Raphaël ROMI** -« La place du préfet en matière d'administration de l'environnement », *Quotidien juridique*, 8 novembre 1990, pp. 2-8.
- « Pollution atmosphérique –Normes nationales », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 316, 1999.
- Jean ROSSELOT** -« La réforme de la décentralisation. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *Rev. Adm.* n° 208, 1982, pp. 369-381.
- « La charte de la déconcentration (commentaire du décret du 1^{er} juillet 1992) », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 40-66.
- Luc ROUBAN** -« Les préfets sous la V^{ème} République », *Rev. Adm.*, n° 317, septembre-octobre 2000, pp. 522-534.
- « Les préfets et la construction de l'Etat républicain : du modèle militaire au modèle managérial », *R.F.A.P.*, n° 96, octobre-décembre 2000, pp. 531-544.
- Henri ROUANET** -« Les relations entre les préfets et les élus deviennent plus harmonieuses », *Adm.*, n° 140, juillet-septembre 1988, pp. 116-118.
- Marie-Christine ROUAULT** -« Elargissement des compétences et modernisation du contrôle de légalité ou comment maintenir un Etat unitaire tout en décentralisant », *J.C.P. A*, 10 janvier 2005, pp. 60-63.
- Daniel ROUHIER** -« Le problème de la réforme de l'Etat en France des années 30 aux années 50 », *Adm.*, n° 157, octobre-décembre 1992, pp.144-148.
- « Fonction préfectorale, culture européenne, droit communautaire », *Adm.*, n° 157, octobre-décembre 1992, pp. 160-164.
- « Le sous-préfet d'arrondissement et l'aménagement du territoire (Théorie... et pratique) », *Adm.*, n°160, juillet-septembre 1993, pp. 79-87.
- « Le sous-préfet et le développement local », *Adm.*, n° 178, avril-juin 1998, pp. 82-86.
- Rémi ROUQUETTE** -« La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République », *L.P.A.*, 1992, n° 143, 27 novembre 1992, pp. 11-16.
- Dominique ROUSSEAU** -« Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *R.F.D.A.*, 1995 (5), pp. 876-883.
- André ROUX** -« La transmission des actes des autorités locales et le contrôle de légalité », *R.F.D.A.*, 1988 (2), pp. 282-289.

-« Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *R.F.D.A.*, 1992 (3), pp. 435-452.

-« Le Conseil constitutionnel et la décentralisation », sous la dir. de Cl. Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., , 1993, pp.51-88.

-«Le contrôle de l'Etat : légalité, égalité, liberté», sous la dir. d'A.-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel local*, « *Egalité et liberté locale dans la Constitution* », 1999, pp. 73-90.

Francisco RUBIO LLORENTE -« Pouvoir central et pouvoirs territoriaux dans la jurisprudence constitutionnelle », *R.F.D.A.*, 1986 (1), pp. 1-20.

Lucien SABAH -« De l'importance de la ponctuation, ou comment un point fit chasser un préfet », *Adm.*, n° 158, janvier-mars 1993, pp. 158-160.

Pierre SADRAN -« La région en devenir (Commentaire du Titre III de la loi du 2 mars 1982) », *A.J.D.A.*, 1982, pp. 339-343.

-« De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? », *Pouvoirs*, n° 40, 1987, pp. 39-48.

-« Démocratie locale et décentralisation », *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, 811 p., pp. 289-296.

Luc SAIDJ -« Les compétences mises en œuvre dans le contrôle budgétaire », *A.J.D.A.*, février 1985, pp. 60-73.

Serge SALON -« La déconcentration de la gestion des ressources humaines », *Cahiers de la Fonction publique*, 1997, pp. 4-6.

Christophe SANSON -« Administration », *J.-Cl. Environnement*, Fasc. 150, 2001

Gérard SAUTEL - « Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme *déconcentration* », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, L.G.D.J., 1977, 1190 p., pp. 981-996.

Philippe SAUZEY -« Les préfetures sur le pied de guerre », *Rev. Adm.*, 1989, pp. 356-357.

Charles SCHMITT -« L'appareil économique du préfet de région et ses moyens d'action », *Adm.*, n° 84-85, 1974, pp. 62-71.

Cyrille SCHOTT -« Réflexions au sujet de la dimension européenne de la fonction préfectorale et de quelques conséquences qui paraissent devoir en être tirées », *Adm.*, n° 160, juillet-septembre 1993, pp. 158-161.

-« Les Préfets et le champ international : une question encore marginale ? A voir... », *Adm.*, n° 186, 2000, pp. 68-72.

Olivier SCHRAMECK -« Un projet cinq ans après », *A.J.D.A.*, mars 1987, pp. 140-149.

-« Le contentieux du refus du déféré préfectoral », *R.F.D.A.*, novembre-décembre 1988, pp. 919-922.

-« Influences politiques et garanties juridiques », *A.J.D.A.*, juin 1994, pp. 429-435.

-« Droit administratif et droit constitutionnel », *A.J.D.A.*, n° spéc., juin 1995, pp. 34-42.

-« La déconcentration des décisions administratives individuelles. Analyse du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 », *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, n°

156, avril 1997, pp. 6-11.

Philippe SEGUR -« L'accroissement des pouvoirs du préfet dans le cadre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 », *R.D. rural*, n° 218, décembre 1993, pp. 474-482.

-« La catastrophe et le risque naturel : essai de définition juridique », *R.D.P.*, 1997, pp.1693-1716.

Bertrand SEILLER -« La contestation du refus d'exercer le déféré préfectoral », *R.D.P.*, 1992, pp. 1149-1174.

pp. 159-179.

-« Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *A.J.D.A.*, 13 septembre 2004, pp. 1637-1643.

Jean-Ludovic SILICANI -« La déconcentration des décisions administratives individuelles », *Les Cahiers de la Fonction publique*, mars 1999, pp. 9-10.

Victor SILVERA -« Une nouvelle conception de la fonction et de la carrière préfectorale », *A.J.D.A.*, 1960, pp. 72-77.

Jean SINGER -« Les préfets et les réquisitions de logements », *Rev. Adm.* 1962, pp. 414-416.

-« Les motifs de suspension ou de révocation des maires », *A.J.D.A.*, 1963, pp. 670-674.

-« Délégation de signature et réforme administrative », *Rev. Adm.*, 1964, n° 100, p. 398.

-« Les préfets et les circonscriptions d'action régionale », *Rev. Adm.*, 1964, pp. 175-176.

-« Le refus de concours de la force publique », *Rev. Adm.*, 1966, n° 110, p. 177.

-« L'approbation des budgets communaux », *A.J.D.A.*, novembre 1969, pp. 618-621.

-« Le service départemental d'incendie et de secours », *Rev. Adm.*, n° 209, 1982, pp. 539-541.

Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU -« Sociologie du corps préfectoral », in », in *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, pp. 163-172.

-« Le corps préfectoral du Second Empire », *D.G.A.F.P, Histoire de la Fonction publique*, t.3.

Pierre SOUBELET -« Responsabilité de l'Etat et refus de concours de la force publique », *Adm.*, n° 130, 1985, pp. 135-136.

-« Sur les pouvoirs préfectoraux : la question délicate des saisies de presse », *Rev. Adm.*, n° 244, 1988, pp. 331-332.

-« Sur le droit de réquisition. Préfets et réquisitions civiles », *Rev. Adm.*, n° 267, mai-juin 1992, pp. 215-217.

-« Le préfet et l'hôpital », *Adm.*, n° 165, octobre-décembre 1994, pp. 51-56.

-« Carence du contrôle de légalité et responsabilité de l'Etat », *Adm.*, 1999, n° 182, pp. 198-199.

-« Urgence et légalité », *Adm.*, n° 188, 2001, pp. 15-16.

Jean SPARFEL -« Le préfet maritime », *Adm.*, n° 93, 1976, pp. 21-25.

Bernard STIRN -« Le déféré préfectoral et les actes de droit privé : question de

- compétence ou de recevabilité ? », *R.F.D.A.*, mars-avril 1987, pp. 212-217.
- « Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques », *A.J.D.A.*, 20 mars 1990, pp. 139-141.
- « Les incidences d'un refus de déféré préfectoral sur le contrôle de légalité des actes locaux », *R.F.D.A.*, 1991 (4), pp. 587-601.
- Pierre SUBRA de BIEUSSES** -« L'expropriation pour utilité publique », in Jacques Moreau, *Droit public*, t. 2, Economica, 1995, pp.1069-1086.
- Vincent TCHEN** - « Police administrative », *J.-Cl. Adm.*, Fasc. 200.
- « La loi sur la sécurité intérieure : aspects de droit administratif », *D.A.*, juin 2003, pp. 10-19.
- Nicolas TENZER** -« L'Etat territorial. Entre puissance et droit », *Pouvoirs locaux*, n° 33, II, 1997, pp. 96-99.
- Marcel-René TERCINET** -« La liberté de manifestation en France », *R.D.P.*, 1979, pp. 1009-1058.
- Philippe TERNEYRE** -« Le contrôle de légalité des marchés publics », *L.P.A.*, n° 20, 15 février 1991, pp. 4-17.
- André TERRAZZONI** -« Bref aperçu sur l'évolution des lois électorales en France depuis la fin de la seconde Guerre mondiale », *Adm.*, n° 58, 1966, pp. 45-48.
- « Une réforme en trompe l'œil ? », *A.J.D.A.*, mars 1987, pp. 203-209.
- « Le préfet face à la décentralisation », *Adm.*, n° 138, janvier 1988, pp. 102-109.
- Christian THERESINE** -« Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Le cas du département région Guadeloupe », *A.J.D.A.*, septembre 1992, pp. 569-574.
- Frédéric THIRIEZ** -« L'importance du juge pénal dans le paysage administratif », *A.J.D.A.*, 1999, n° spéc., 20 juillet-20 août 1999, pp. 105-106.
- Jean-Claude THOENIG** -avec François Dupuis, « Les conventions entre l'Etat et le département. Le début de la politique de décentralisation en France », sous la dir. d'A. Mabileau, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Vie Locale, n° 9, 1983, 255 p., pp. 127-149.
- Joël THORAVAL** -« Les préfets à l'horizon de l'an 2000 », *Adm.*, n° 153, octobre-décembre 1991, pp. 38-39.
- « Bilan après quinze années de pratiques du contrôle financier des actes des collectivités locales et le cas échéant, propositions portant sur les voies et les moyens d'une modernisation de ce contrôle », *Adm.*, n° 177, 1997, pp. 47-53.
- « L'avenir de la représentation de l'Etat », *Pouvoirs locaux*, n° 44, mars 2000, pp. 84-89.
- Guy THUILLIER** -« L'administration vue par un préfet de l'Empire : Fiévée », *Rev. Adm.*, n° 43, janvier-février 1955, pp. 21-22.
- « Sur l'action des préfets dans la vie économique locale », *Rev. Adm.*, n° 74, mars-avril 1960, pp. 126-130.
- « L'origine des "préfets honoraires" », *Rev. Adm.*, n° 139, 1971, p. 111.
- « Le système administratif d'après Roederer », *Rev. Adm.*, n° 241, 1988, pp. 18-21.

- « Le projet de réforme du Marquis d'Argenson », *Rev. Adm.*, n° 265, 1991, pp. 217-223.
- « La manie administrative « Monsieur le Préfet » de Jean Madeline (1908) », *Rev. Adm.*, n° 283, janvier-février 1995, pp. 18-28.
- « Comment Théodore Leclercq voyait la destitution d'un préfet », *Rev. Adm.*, n° 290, 1996, pp. 87-98.
- « Aux origines des préfets de région : le projet Shée en 1803 », *Rev. Adm.*, n° 307, 1999, p. 23-27.
- « Préfets et mendiants en 1840-1860 : un problème insoluble », *Rev. Adm.*, n° 319, 2001, pp. 12-20.
- Guy THUILLER et Jean TULARD** -« Pour une histoire du corps préfectoral français », *R.I.S.A.*, vol. XLI, 1975, n° 3, pp.227-232.
- Guy THUILLIER et Vincent WRIGHT** « Notes sur les sources de l'histoire du corps préfectoral », *Revue Historique*, n° 513, P.U.F., janvier-mars 1975, pp.139-154.
- Denis TILLINAC** -« N'ajoutons pas de féodalités locales aux féodalités multinationales », *Pouvoirs locaux*, n° 27, IV, décembre 1995, pp. 26-28.
- Bernard TOULEMONDE** -« Le couple recteur/préfet ou la collaboration et le fonctionnement des services de l'Etat au niveau local », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 49, décembre 1996, pp. 87-92.
- Marie-Laure TREGUIER** -« Flux et reflux de la décentralisation », *R.F.D.A.*, (4), juillet-août 1994, pp. 703-711.
- Didier TRUCHET** -« L'autorité de police administrative est-elle libre d'agir ? », *A.J.D.A.*, n° spéc., juillet-août 1999, p. 81-82.
- Jean TULARD** -« Les épurations administratives en France de 1800 à 1830 », *Les épurations administratives, XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Centre de recherche et d'histoire de la philologie de la IV^{ème} Section de l' E.P.H.E., Genève, Droz, 1977, pp. 49-61.
- Jean TULARD et Guy THUILLIER** -« La formation des hauts fonctionnaires au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècles », *Rev. Adm.*, n° 274, juillet-août 1993, pp. 299-303.
- Marie-José TULARD** -« La loi d'amélioration de la décentralisation », *A.J.D.A.*, 20 mars 1988, pp. 197-203.
- Jean-Michel UHALDEBORDE** -« Gestion, péréquation, coopération : les dimensions financières de la loi du 6 février 1992 », *R.F.D.A.*, 1993 (2), pp. 223-233.
- « Le préfet et le financement des équipements publics locaux : retour en force ou retour en grâce ? », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 207-223.
- Jean-P. VACCHIA** -« Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité », *R.F.A.P.*, n° 63, juillet-septembre 1992, pp. 455 et ss.
- Jean-Claude VACHER** -« Le plan de communication interne et externe de la préfecture de la Loire-Atlantique », *Adm.*, n° 162, 1994, pp. 134-137.
- Lucien VALENTIN** -« L'autorité préfectorale et le grand quotidien régional », *Adm.*, n° 81, 1973, pp. 72-80.

- Georges VEDEL** -« Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, 1990, n° 4, p. 85 et 1991, n° 1, pp.16 et ss.
- Victorien VENTOUR** -« La Carrière préfectorale », *Rev. Adm.*, I -1949, pp. 442-445.
-« Le statut du corps préfectoral », *Rev. Adm.*, n° 9, 1949, p. 290 et n° 14, mars-avril 1950, p. 184.
- Olivier VERNIER** -« L'action économique des préfets des Alpes-Maritimes au XIX^{ème} siècle », sous la dir. de J.-P. Allinne et R. Carrier, *Préfet et développement local*, Dalloz, 2002, pp. 109-118.
- Michel VERPEAUX** -« La Constitution et les collectivités territoriales », *R.D.P.*, 1998, n° spéc., pp. 1379-1404.
-« Libre administration et jurisprudence constitutionnelle », in Institut de la décentralisation, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, L'Harmattan, 1997, 343 p., pp. 39-51.
- Jean-Christophe VIDELIN** -« Le régime juridique des *rave parties* », *A.J.D.A.*, 2004 (20), pp. 1070-1075.
- Jean-Emile VIE** -« Le préfet de région », *Administration française*, n° 56, 1966, pp. 101-110.
-« Le rôle d'un préfet dans un conflit du travail. Nantes-Les Batignolles (janvier-mars 1971) », *Adm.*, n° 73, 1971, pp. 15-24.
-« Le préfet de région et la défense », *Adm.*, n° 74, 1971, pp. 29-38.
-« Les dangereuses illusions de la décentralisation », *Adm.*, n° 104, 1979, pp. 146-148.
-« Le préfet et les organismes consulaires », *Adm.*, n° 105, 1979, pp. 32-35.
-« Toujours la décentralisation », *Adm.*, n° 110, 1980, pp. 55-56.
-« Adieu à la "Préfectorale" », *Rev. Adm.*, n° 203, 1981, p.462.
-« A propos de la décentralisation », *Rev. Adm.*, n° 233, pp. 436-439.
-« La décentralisation et l'Etat », *Adm.*, n° 134, décembre 1986, pp. 49-54.
-« Lèse-Majesté », *Rev. Adm.*, n° 238, juillet-août 1987, p. 402.
-« Réflexions désabusées d'un jacobin impénitent », *Le Quotidien du Maire*, le 26 février 1989.
-« Décentralisation et Conseil d'Etat », *Rev. Adm.*, n° 281, septembre-octobre 1994, pp. 461-465.
-« Décentralisation et corruption. Les ratés de la démocratie locale », *Rev. Adm.*, n° 286, juillet-août 1995, pp. 382-388.
-« Décentralisation et finances locales », *Rev. Adm.*, n° 293, 1996, pp. 549-551.
-« Impudence ou inconscience », *Rev. Adm.*, n° 297, p.308.
-« L'administration territoriale de la France. Passé, présent, avenir », *Rev. Adm.*, n° 301, 1998, pp. 226-235.
- Charles-Louis VIER** -« Région », *J.-Cl. Coll. Loc.*, 8, 1983.
- P.[?] VIEU** -« Libre propos sur un inventaire : la compétence juridique des préfets », *Adm.*, n° 177, octobre-décembre 1997, pp. 54-63.

- Claude-Henri VIGNES** -« Le pouvoir de substitution », *R.D.P.*, 1960, pp. 753-801.
- Christophe VIMBERT** -« L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *R.D.P.*, 1994, pp. 693-745.
- Jean VIRET** -« La responsabilité pénale de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 763-780.
- Guy VIVENS** -« Le contrôle de légalité des actes non soumis à transmission », *A.J.D.A.*, 1986, pp. 541-546.
- Pietro VOCI** -« La décentralisation administrative et les autonomies locales », *R.F.A.P.*, n° 67, juillet-septembre 1993, pp. 371-378.
- Jean WALINE** -« Pour une politique de déconcentration », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, 1977, pp. 177-188.
- « L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle », *R.D.P.*, 1984, pp. 1327-1349.
- Marcel WALINE** - « La liberté politique des fonctionnaires », *Rev. adm.*, 1958, pp. 5-8.
- Jean WAQUET** -« Les débuts des préfets du Consulat et la conscription de l'an VIII », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 309, 1997, pp. 385-400.
- Marc WATIN-AUGOUARD** -« Le préfet et la gendarmerie au regard de la nouvelle loi d'orientation et de programmation sur la sécurité », *Droit et défense*, n° 2, 1995, pp. 52-57.
- E.-A. WHITCOMB** -« Napoleon's prefect's », *The American Historical Review*, t. 79, 1974, pp. 1089-1118.
- Jean-Pierre WORMS** -« Le Préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, n° 8 (3), 1966, pp. 249-275.
- « La décentralisation au milieu du gué » *R.P.P.*, n° 946, mars-avril 1990, pp.11-19.
- Vincent WRIGHT** -« Les préfets d'Emile Ollivier », *Revue historique*, juillet-septembre 1968, t. CCXL, pp. 115-133.
- « Les préfets démissionnaires en décembre 1851 », *Rev. Adm.*, n° 121, 1968, p. 19 et n° 122, 1968, pp. 153 et ss.
- « Les préfets impériaux et le 4 septembre 1870 », *Rev. Adm.*, n° 133, 1970, pp. 20-24.
- « Le corps préfectoral et le Conseil d'Etat dans l'histoire des institutions françaises », *L.P.A.*, 1993, pp. 23-26.
- « Politique et administration sous la V^{ème} République », *R.F.A.P.*, n° 93, janvier-mars 2000, pp. 33-45.
- Philippe YOLKA** -« Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la V^{ème} République », *R.D.P.*, 1999, pp. 719-758.

Conclusions de commissaires du gouvernement

- Ronny ABRAHAM** -« La représentation de l'Etat en appel et le contrôle de légalité des actes des collectivités locales », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 2 mars 1990, *Commune de Boulazac, R.F.D.A.*, 1990, p. 621.
- « La procédure de modification d'un P.O.S. La recevabilité du déféré préfectoral contre les délibérations préparatoires », concl. sur Cons. d'Et., 2 décembre 1991, *R.F.D.A.*, 1992, p. 892.
- Yann AGUILA** -concl. sur Cons. d'Et., 10 janvier 2003, Req. n° 260997, *S.C.I. du Golf-Parc de Nantilly, J.C.P. A*, 24 janvier 2005, pp. 286-287.
- François BOURRACHOT** -« Le contrôle des délibérations du conseil municipal relatives au prix de l'eau », concl. sur Trib. adm. Lyon, 30 novembre 1993, *R.F.D.A.*, 1995.
- N.[?] CALDERARO** -« Le délai de recours du préfet en cas de permis de construire obtenu par fraude », concl. sur Trib. adm. Nice, 6 janvier 1994, *R.F.D.A.*, 1994, p. 782.
- Thibaut CELERIER** -« Déféré préfectoral et recours gracieux », concl. sur Trib. adm. Lille, 8 juillet 1997, *Préfet du Pas-de-Calais c. commune de Lens et autres, R.F.D.A.*, 1998 (3), pp. 546-551.
- Robert COLLIER** -« Les limites du pouvoir du préfet dans l'élaboration du schéma d'accueil des gens du voyage », concl. sur Trib. adm. Strasbourg, 15 novembre 2002, *Fédération départementale des maires de Moselle et autres, A.J.D.A.*, janvier 2003, pp. 29-31.
- Serge DAEL** -« Le régime juridique des contrats de plan entre l'Etat et les régions », concl. sur Cons. d'Et., Ass., 8 janvier 1988, *R.F.D.A.*, 1988, p. 25.
- Christophe DEVYS** -« Comment les préfets doivent-ils attribuer l'allocation temporaire de logement aux associations et aux C.C.A.S. ? », concl. sur Cons. d'Et., 2 février 2005, *Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (F.A.P.I.L.)*, req. n° 263833, *B.J.C.L.*, 2005 (4), pp. 234-237.
- Jean DONNEDIEU de VABRES** -Concl. sur Cons. d'Et., Ass., 13 mars 1953, *Teissier, D.*, 1953, pp. 735-737.
- Bernard FOUCHER** -« La démission d'office des maires », concl. sur Trib. adm. Limoges, 13 janvier 1989, *R.F.D.A.*, 1990 (1), pp. 32 et ss.
- Michel FRANC** -« Le contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur les mesures de suspension et de révocation des maires », concl. sur Cons. d'Et., Ass., 27 février 1981, pp. 476 et ss.
- Jean-Michel GALABERT** -« Le pouvoir du préfet de s'opposer à l'inscription d'une association en Alsace-Lorraine », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 25 juillet 1980, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 207 et ss.
- G. [?] GUILLAUME** -« Etendue des pouvoirs de police du préfet de police », concl. sur Cons. d'Et., 7 janvier 1970, *Lorjon et dame Mottet, A.J.D.A.*, 1971.
- Philippe HARANG** -« Des pouvoirs du préfet à l'égard des centres de stockage de déchets ménagers », concl. sur Trib. adm. Marseille, 25 mai 2004, n° 9907587, 9907588 et 9907589, *Cozza, Martin et Assoc. Ecolog'Istres*, Trib. adm. Marseille, 25 mai 2004, n°0204438, 0204439, 0204440, 0204688, 0204690 et 0204692, *Martin*,

Cozza et Association Ecolog'Istres, J.C.P. A, n° 1435, 28 juin 2004, pp. 912-917.

Mireille HEERS -« Les vœux émis par un Conseil général peuvent-ils faire l'objet d'un déféré préfectoral? », concl. sur Trib. adm. Strasbourg, 7 avril 1987, *R.F.D.A.*, 1988, p. 416.

Hubert-Gérald HUBRECHT -« Nature juridique et portée des contrats de plan entre l'Etat et les régions : l'affaire du Synchrotron », concl. sur Trib. adm. Strasbourg, 5 décembre 1985, *C.U. Strasbourg, R.F.D.A.*, 1986, pp. 369.

Patrick KINTZ -« Le contentieux de l'inscription d'office au budget municipal », concl. sur Trib. adm. Strasbourg, 21 mai 1985, *R.F.D.A.*, 1986, p. 392.

Daniel LABETOULLE -« Compétence respectives du préfet et du maire en matière de délivrance du permis de construire : lorsque l'avis du D.D.E. et du maire sont en sens contraire, la décision relative au permis de construire est de la compétence du préfet », concl. sur Cons. d'Et., 10 mars 1978, *Commune de Roquefort-les-Pins*

-« Pouvoirs du préfet et du T.P.G. en cas d'illégalité de la délibération instituant une dépense », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 21 mai 1980, *A.J.D.A.*, 1981, p. 157.

Dominique LATOURNERIE -« Information préalable de l'autorité communale et déféré administratif », concl. sur Cons. d'Et., 24 avril 1985, *Ville d'Aix-en-Provence, R.F.D.A.*, 1985, p. 527.

Hubert LEGAL -« Le déféré préfectoral des contrats locaux : excès de pouvoir ou plein contentieux? », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 28 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie, R.F.D.A.*, 1991, pp. 966-973.

-« Contrôle de la suspension administrative du permis de conduire », concl. sur Cons. d'Et., 9 novembre 1992, *R.F.D.A.*, 1993, pp. 142-144.

Cyrille de MONTGOLFIER -« Le régime des emplois laissés à la discrétion du gouvernement », concl. sur Cons. d'Et. Sect., 29 mars 1991, *M. Fraisse et autres, R.F.D.A.*, 1992, pp. 104-109.

Stéphane MOREL -concl. sur trib. adm. Grenoble, *Communauté de communes du Val de Drôme et autres*, req. n° 0405985, *A.J.D.A.*, 30 mai 2005, pp. 1118-1124.

M. [?] MORISOT -« Un cas d'impossibilité de recours gracieux contre une décision préfectorale », concl. sur Cons. d'Et. 5 avril 1978, *Epoux Delhac, Rev. Adm.*, 1978, pp. 515-516.

Jean-Louis REY -« Les pouvoirs du préfet en matière de création d'une communauté de communes », concl. sur C.A.A. Bordeaux, 25 juin 2001, *Commune du Port et autres*, n° 97BX01988, *J.-Cl. « Collectivités territoriales – Intercommunalité »*, janvier 2002, pp. 4-5.

-« Les pouvoirs du préfet en matière d'autorisation d'ouverture de pharmacie », concl. sur C.A.A. Bordeaux, 8 avril 2003, *Mme Annie Guillaumie et Ministre de la Santé*, n° 04BX00093, 04BX00264, *A.J.D.A.*, septembre 2004, pp. 1773-1775.

Yves ROBINEAU -« Les pouvoirs du préfet d'instituer un périmètre d'insalubrité incluant des immeubles propres à l'habitation », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 26 juillet 1982, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 729-.

Michel ROUGEVIN-BAVILLE -Conclusions sur Cons. d'Et., Assemblée, 11 juillet 1980, *A.J.D.A.*, 20 avril 1981, pp. 216-218.

Michel ROUX -« Le recours gracieux et les actes des collectivités locales », concl. sur Cons. d'Et., 18 avril 1986, *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine, R.F.D.A.*, 1987, pp. 206-210.

-« Le droit du préfet de ne pas procéder à l'inscription d'office d'une dépense considérée comme obligatoire par la chambre régionale des comptes », concl. sur Cons. d'Et., 10 janvier 1988, *Commune de Brives-Charensac c. Arnaud, A.J.D.A.*, 1988, pp. 279-282.

-« La transmission des actes des collectivités locales et le contrôle de légalité », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 13 janvier 1988, *R.F.D.A.*, 1988, p. 282.

M.[?] SAINTE-ROSE -« Internement des aliénés et compétence administrative ou judiciaire », concl. sur Trib. confl. 17 février 1997, Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris, *G.P.*, n° 353, 1997, pp. 16-21.

Olivier SCHRAMECK -« Le contentieux du refus du déferé préfectoral », concl. sur Cons. d'Et., 18 novembre 1987, *M. Marcy, R.F.D.A.*, 1988, pp. 919.

Rémy SCHWARTZ -« Recours pour excès de pouvoir contre un décret portant nomination d'un préfet », concl. sur Cons. d'Et., ordonnance de désistement du 29 janvier 1997, *A.J.D.A.*, mars 1997, pp. 297-301.

Bernard STIRN -« Le déferé préfectoral et les actes de droit privé : question de compétence ou de recevabilité ? », concl. sur Cons. d'Et. Sect., 27 février 1987, (7 espèces), *R.F.D.A.*, 1987, p. 212.

-« Les incidences d'un refus de déferé préfectoral sur le contrôle de légalité des actes préfectoraux », concl. sur Cons. d'Et., Sect., 25 janvier 1991, *M. Brasseur, R.F.D.A.*, 1991, pp. 587-593.

Laurent TOUVET -concl. sur Cons. d'Et., 2 octobre 1996, *Commune de Boncourt-le-Bois, Commune de Poulainville, Commune de Bourg-Charente, Rec. Leb.*, p. 361, *A.J.D.A.*, 1996, pp. 1022-1032.

Notes et commentaires

Michel BELANGER -« La notion de police municipale partagée », note sous Cons. d'Et., Sect., 9 mai 1980, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 103-.

Cécile BENOIT -« Déferé préfectoral et notification obligatoire », commentaire de Cons. d'Et., 28 juillet 2000, *R.G.C.T.*, n° 13, 2000, pp. 461-463.

Philippe BILLET -Note sous Cons. d'Et., 29 septembre 2003, *Houillères du Bassin de Lorraine*, req. n° 218217., *J.C.P. A*, 8 décembre 2003 (n° 2109), pp. 1640-1641.

-« Du contrôle juridictionnel sur une décharge non contrôlée, ou l'art de jouer avec l'espace et le temps », note sous Trib. adm. Marseille, 25 mai 2004, n° 9907587, 9907588 et 9907589, *Cozza, Martin et Assoc. Ecolog'Istres*, Trib. Adm. Marseille, 25 mai 2004, n° 0204438, 0204439, 0204440, 0204688, 0204690 et 0204692, *Martin, Cozza et Association Ecolog'Istres, J.C.P. A*, n° 1435, 28 juin 2004, pp. 917-920.

- Pierre BON** -« La responsabilité du fait des actes de tutelle », obs. sous Cons. d'Et., 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent et autres*, *R.F.D.A.*, 2000 (1), pp. 152-153.
- Jean-Claude BONNICHOT** -« Comment le préfet peut-il s'opposer aux dispositions d'un plan d'occupation des sols incompatible avec la loi Montagne? », note sous Cons. d'Et., 18 mai 1998, *Bulletin de Jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 3, 1998, pp. 178-181.
- Jean BORDONNEAU** -Obs. sous C.A.A. Marseille, 22 avril 1999, *Préfet des Alpes-de-Haute-Provence*, *R.F.D.A.*, 2001 (1), pp. 186-187.
- Jacques BOURDON** -note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple*, *R.G.C.T.*, 1999, n° 8, pp. 489 et ss.
- Stéphane BROTONS** -« Conditions de recevabilité du déféré préfectoral après exercice du recours préalable », *L.P.A.*, 1999, 18, pp. 15-18.
- Cataldo CAMMARATA et Patrick GAÏA** -« La création des communautés de communes au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales », note sous Cons. d'Et., 2 octobre 1996, *Communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville*, *R.F.D.A.*, 1997 (6), pp. 1209-1215.
- Daniel CHABANOL** -Note sous Cons. d'Et. 18 avril 1986, *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine*, *A.J.D.A.*, 1986, pp. 456-457.
- Géraldine CHAVRIER** -« Le renforcement des obligations de motivation des arrêtés d'hospitalisation d'office et de celles relatives au respect du droit à la vie privée », note sous C.A.A. Marseille, 29 mars 2004, n° 00MA01467; *Cne de Montpellier*, *J.C.P.*, A., 2004, p. 1391, obs. Jacques Moreau, *J.C.P. A*, n° 30, 19 juillet 2004, pp. 1027-1029.
- Jean-François COËNT** -« Les limites du pouvoir quasi discrétionnaire du préfet en matière de scission de communes associées », obs. sous arrêt C.A.A. Nantes, *Mme Mauvais et autres*, n° 01NT01135, *A.J.D.A.*, 25 août 2003, pp. 1430-1431.
- Jean-Claude DOUENCE** -« Les aides des collectivités locales aux entreprises : un contrôle impossible? », note sous Cons. d'Et., 27 juin 1986, *R.F.D.A.*, 1986, p. 804.
- « Nouvelles précisions jurisprudentielles », *R.F.D.A.*, 1987, p. 219.
- « Les incidences du refus du déféré préfectoral sur le contrôle de légalité des actes locaux », note sous Cons. d'Et., Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, *R.F.D.A.*, 1991, pp. 594-601.
- « Les conséquences de la non transmission des délibérations des assemblées locales », note sous Cons. d'Et., Sect. (avis), 10 juin 1996, *Préfet de la Côte d'Or et autres*, *R.F.D.A.*, 1997 (1), pp. 83-88.
- Jean-Louis DUVILLARD** -note sous Trib. adm. Orléans, 7 avril 1987, *Préfet. Commissaire de la République d'Eure-et-Loire c. Maire de Dreux*, *A.J.D.A.*, 1987, p. 693-696.
- Pierre FERRARI** -note sous Cons. d'Et., Ass., 8 janvier 1971, *U.R.S.S.A.F. des Alpes Maritimes*, *A.J.D.A.*, 1971, pp. 161-165.
- Jean-Charles FROMENT** -note sous Cons. d'Et., Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge- Ville d'Aix-en-Provence*, *R.D.P.*, 1996, pp. 549-564.

Manuel GROS -note sous Cons. d'Et., Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence, R.D.P.*, 1996, pp. 536-549.

Henri GROUD -note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple, La lettre du cadre territorial*, 1^{er} mars 2000, n° 186, p. 4.

Sylvain HUL -note sous Cons d'Et., 29 décembre 2004, *Préfet de Corse ; A.J.D.A.*, 2 mai 2005, pp. 952-954.

Gaston JEZE -note sous Cons. d'Et., 20 janvier 1911, *Delpech, R.D.P.*, 1911, pp. 272-284.

Jean-François LACHAUME -« A propos du contrôle de légalité des actes des autorités décentralisées (le désistement par le représentant de l'Etat de son déferé) », note sous Trib. adm. Poitiers, 30 avril 1985, *R.F.D.A.*, 1986, p. 618.

Georges LIET-VEAUX -note sous Cons. d'Et., 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon, Rev. Adm.*, 1952, p. 595.

-« Les pouvoirs de police générale des préfets », note sous Cass. crim., 5 février 1953, *Commissaire de police de Grasse c. Quintane, Rev. Adm.*, 1953, p. 143.

-« Une limite aux délégations de signature », note sous Cons. d'Et., 3 juin 1953, *Consorts Brannellec, Rev. Adm.*, 1953, pp.378-381.

-« Sens et effet de l'approbation des délibérations des délibérations municipales », note sous Cons. d'Et., 17 juin 1960, *Contessoto, Rev. Adm.*, 1960, pp. 497-500.

François LLORENS -« Le contentieux de l'inscription d'office des dépenses obligatoires au budget des collectivités locales », note sous Cons. d'Et., 30 janvier 1987, *Département de la Moselle, R.D.P.*, 1987, pp. 776-786.

-« A propos du contrôle de légalité des actes des collectivités locales : remarques sur les tendances actuelles de la jurisprudence », note sous Cons. d'Et., Sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements, R.D.P.*, 1988, pp. 853-867.

François LUCHAIRE -« Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *R.D.P.*, 1982, pp. 1543-1566.

-« Le retrait par l'autorité préfectorale de la carte d'identité des représentants de commerce », note sur une ordonnance de référé du Président du Tribunal civil de Montpellier du 1^{er} septembre 1949, *Droit social*, avril 1948.

-« Le Conseil constitutionnel et les nominations en Conseil des ministres », note sous D.C. 95-177L, 8 juin 1995, *R.D.P.*, 1995, pp. I-IX.

Dominique MAILLARD DESGREES du LOU -« L'usage du pouvoir préfectoral de réquisition à l'encontre de grévistes non liés au service public », note sous Cons. d'Et., 9 décembre 2003, *Aguillon et autres, req. n° 262186, J.C.P. A*, 2004, n° 7, pp. 194-196.

Claire MARCEAU et Michel VERPEAUX -« Qui exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales ? », note sous Cons. d'Et., Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Savigny-le-Temple, R.F.D.A.*, 2001, n° 1, pp. 128-134.

Herbert MAISL -note sous Cons. d'Et., Ass., 27 avril 1973, *Delle Serre, A.J.D.A.*,

octobre 1973, pp. 487-491.

Guy MELLERAY -« Le champ d'application du « déféré préfectoral » », obs. sous Trib. adm. Nice, 6 juillet 1984, *R.F.D.A.*, 1985 (1), p. 61.

-« Déféré administratif et R.E.P. : quelques éléments de comparaison », note sous Trib. adm. Nantes, 3 janvier 1985, *R.F.D.A.*, 1986, p. 392.

Jacques MOREAU -note sous Cons. d'Et., 23 septembre 1991, *Commune de Narbonne c. Préfet de l'Aude*, *A.J.D.A.*, 1992, pp. 154-156.

-note sous Trib. adm. Amiens, ord. 4 décembre 2002, n° 022413, *E.P.C.I. de Mouy et a. c./ Préfet de l'Oise*, *J.C.P. A*, n° 1296, 24 mars 2003, pp. 384-385.

-note sous Cons. d'Et., 18 décembre 2002, *Commune de Hyères-les-Palmiers*, Req. n° 243453, *Juris-Data* n° 2002-06778, *J.-Cl. Coll. terr.*, mars 2003, pp. 31-32.

-« Dans quels cas le préfet peut-il accorder des dérogations au repos dominical ? », note sous Cons. d'Et., 30 décembre 2002, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. S.A.R.L. Cours progress*, *J.C.P. A*, n° 1301, 24 mars 2003, pp. 388-389.

-« Pouvoirs du préfet en cas de modification du fonctionnement d'une installation classée ayant fait l'objet d'une autorisation », note sous Cons. d'Et., 2 avril 2003, n° 219841, *Boudier*, *Juris-Data* n° 2003-065173, *J.C.P. A*, n° 1537, 2 juin 2003, pp. 750-751.

-note sous Cons. d'Et., 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, Req. n° 21827, *Jurisdata* n° 2003-065964, *J.-Cl. « Coll. terr. »*, décembre 2003, pp. 15-16.

-note sous Cons. d'Et., 3 octobre 2003, *Cté des communes du Val de Drôme c. Servet*, Req. n° 250825-254393, *J.C.P. A*, n° 2033, 17 novembre 2003, pp. 1524-1525.

-note sous Cons. d'Et., 9 décembre 2003, *Aguillon et a.*, req. n° 262186, *J.C.P. A*, 2004, n° 5, pp. 118-119.

-note sous C.A.A. Marseille, 3 mai 2004, *Ministre de l'Intérieur*, n° 00MA00103, *J.C.P. A*, 12 juillet 2004, n° 1476, pp. 1000-1001.

-« Le préfet peut surseoir à la délivrance du récépissé de déclaration d'une *rave party* », note sous Cons. d'Et., 30 avril 2004, *Association Technopole*, req.n° 248460, *J.C.P. A*, 14 juin 2004, n° 1405, pp. 846-847.

Jean-Paul NEGRIN -note sous C.A.A. Marseille, 4 février 1999, *Préfet de la Corse du Sud*, *R.F.D.A.*, 2001, pp. 172-173.

Joël-Yves PLOUVIN -« Décentralisation et excès de pouvoir des autorités locales », note sous Trib. adm. Strasbourg, 21 juin 1984, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 692 et ss.

A. [?] POUJADE -« La prorogation des délais en matière de déféré administratif », *L.P.A.*, n° 56, 1998, pp. 8-10.

Marie-Christine ROUAULT -« Le ministre ne saurait valablement engager la procédure de conflit positif d'attribution », note sous Trib. confl. , 22 mars 2004, n° 3398, *Le Sourd et Sté Bristol, Myers Squibb*, *J.C.P. A*, 13 avril 2004, pp. 553-554.

J.-H. ROBERT -« Tir, préfet et tradition », *Droit pénal*, 2000, n° 3, pp. 17-18.

Raphaël ROMI -« La place du préfet coordonnateur de bassin », note sous Cons. d'Et., 28 juillet 1999, *Droit de l'environnement*, n° 72, 1999, p. 7.

Jean-Philippe STREBLER -note sous C.A.A. Paris, 25 mai 1999, *Sté la Péniche*

publicitaire de Paris, J.C.P. G, , 2000, n° 20, pp. 918-920.

Philippe TERNEYRE -obs. sous Trib. confl. 30 mars 1992, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c. Saunier, R.F.D.A., 1992, p. 766.*

Roland VANDERMEEREN -« Ce n'est pas à la commission départementale de la coopération intercommunale, mais au préfet, de décider s'il convient de poursuivre la procédure de création d'un E.P.C.I. », note sous C.A.A. Nantes, 13 mai 2003, n° 00NT01780, *Commune de Saint-Vaast-la-Hougue et Commune de Revil, J.C.P. A, 17 novembre 2003, n° 2032, pp. 1523-1524.*

Marcel WALINE -« Dans quel cas le ministre est-il partie à un recours pour excès de pouvoir ? », note sous Cons. d'Et., 15 février 1963, *Association Les Amis de Chiberta, R.D.P., 1963, pp. 567-575.*

Selection d'articles de presse

Le Figaro

- **E. HERRIOT** -« Le servage des communes », 24-25 juin 1950.
- S. HUET** -« Préfectures : la guerre des locaux », 27 novembre 1981.
- N. KERN** -« M. Mitterrand mobilise les préfets », 29 novembre 1984.
- O. POGNON** -« La mainmise de la gauche sur l'administration », 14 juin 1984
- D. SEGUIN** -« Deux autorités rivales dans les départements », 9 novembre 1983
- A. SIEGFRIED** -« Défense du département et du préfet », 24-25 septembre 1949.
- A.G. SLAMA** -« Décentralisation : où en est-on? », 12 mai 1986
- F. VARENNE** -« Chirac : redonner des pouvoirs aux préfets », 21 octobre 1986.
- G. VERPRAET** -« Grandeurs et servitudes du corps préfectoral », 13-17-19 novembre 1953.

Le Monde

Anonymes : « Les bons côtés du préfet », 20 mars 1982

« La résistance des ministères risque de priver les préfets d'une partie de leurs pouvoirs », 28 avril 1982

« Protocole et décentralisation », 7 mai 1982

« Adieu préfets », 12 mai 1982

« Du préfet au commissaire », 27-28 juin 1982

« Malaise chez les préfets », 25 novembre 1982

« Les préfets chefs de guerre », 30 novembre 1984.

« M. Bérégovoy appelle les préfets à veiller au reclassement des licenciés », 20 janvier 1993.

- « Devant le corps préfectoral, M. Mitterrand réaffirme le rôle de l'Etat », 30 novembre 1994.
- « Le corps préfectoral en conflit avec la justice », 13 janvier 1995.
- « M. Juppé exhorte les préfets à lutter contre le chômage », 23 mai 1995.
- « M. Chirac mobilise les préfets sans ménagement », 24 mai 1995.
- « Préfets : Jean-Louis Debré va imposer à tout nouveau préfet d'occuper un poste territorial », 26 janvier 1996.
- M. ANGOT** « Décentralisation et corruption : liaisons dangereuses », 3 novembre 1994
- Ph. BERNARD** « Un rapport prône le retour en force de l'Etat dans les banlieues », 24 août 1995.
- Th. BREHIER** « Bonsoir Monsieur le Préfet, bonjour, Monsieur le Président », 13 avril 1982.
- « M. Mitterrand impose la décentralisation à des ministres réticents », 4 mai 1990.
- « L'an II de la Préfectorale. Avec le projet de réforme de l'administration territoriale qui sera examiné par le Parlement du 26 au 29 mars, le préfet retrouve une nouvelle jeunesse », 18 mars 1991.
- CI. CARRETTA** « Pour les préfets », 14 août 1981.
- A. CHAUSSEBOURG** « M. Rocard promet une charte e la déconcentration », 7 avril 1990.
- « MM. Balladur et Pasqua demandent aux sous-préfets d'animer les discussions sur l'aménagement du territoire », 12 octobre 1993.
- P. CHERRUAU** « M. Chirac plaide pour une déconcentration du pouvoir au sein de l'Etat », 23 novembre 1993.
- A. CHEMIN** « Les préfets s'insurgent contre leur mise en cause par la justice », 13 janvier 1995.
- P. DECHARME** « La Constitution veut-elle la mort des préfets? », 13 avril 1947.
- « Les préfets et leur conception de la réforme administrative », 27 avril 1948.
- M. DENIEUL** « Le malaise des préfets », 28 novembre 1982.
- « Peut-on toujours dire la préfectorale? », 25 novembre 1995.
- F. GOUGE** « Les priorités sociales du préfet », 13-14 mars 1994.
- M. GRIMAUD** « L'honneur piétiné d'un préfet », 8 mai 1999.
- Fr. GROSRIEUX** « Le nouveau préfet », 19 mars 1982.
- « Un métier en mutation. Du préfet au commissaire de la République », 15 juin 1983.
- « Supprimons préfets et sous-préfets », 19-20 janvier 1986.
- « Edouard Balladur mobilise les préfets », 9 février 1995.
- « M. Pasqua précise aux préfets l'organisation des « pays » », 6 mai 1995.
- « Avec la loi Pasqua, les préfets disposent de pouvoirs financiers », 24 mai 1995.
- B. GURREY** -« M. Chirac invite les préfets à relever le "défi de la cohésion sociale » ,

29 avril 2004.

-J. ISNARD « Des préfets peuvent désormais réquisitionner directement des blindés », 28 septembre 1995.

-P. LEGENDRE -« La France entre deux centralismes », 3 novembre 1983.

-C. LEROY -« Les préfets découvrent le management », 28 octobre 1992.

-M. LONG -« Le métier de préfet », 3 avril 1992.

Fr. LUCHAIRE -« Pas de fédéralisme », 28 février-1^{er} mars 1982.

J. MENANTEAU -« Préfet au travail », 13 mai 1992.

-J. MORAND-DEVILLER -« La tutelle dans le changement », 30 octobre 1981.

G. OLIVIER -« La fin des préfets de légende », 28 octobre 1981.

A. PASSERON -« Paradoxe de la décentralisation : un bel avenir pour les préfets », 30 mars 1982

-« Les commissaires de la République sont les seuls représentants de l'Etat dans le département », 26 novembre 1982

-« Plus de 300 préfets déplacés depuis 1981 », 2 août 1985

-« Pour répondre aux inquiétudes des préfets, M. Joxe promet une relance vigoureuse de la politique de décentralisation », 29-30 octobre 1989.

-« Un nouveau métier : préfet », 17 septembre 1998.

L. PERILLIER -« Une réforme souhaitable : le rattachement des préfets à la Présidence du Conseil », 5-6 juillet 1959.

M. PEYROT -« La responsabilité pénale du représentant de l'Etat a été retenue dans la catastrophe de Furiani », 15 décembre 1995

O. PIOT -« Adoption de la « Charte de la déconcentration ». Le gouvernement poursuit la modernisation de l'administration », 3 juillet 1992

R. RIVAIS -« Collectivités locales : les faiblesses du contrôle budgétaire », 28 juin 1991

-« Cohabitation mouvementée dans la préfectorale », 4 janvier 1995

-« Les "ratés" du contrôle de légalité », 3 mars 1995

-« Les préfets redoutent de devenir les « boucs émissaires » du chômage », 24 juin 1995

-« Plus de trente préfets ont été déplacés depuis l'élection présidentielle », 14 juillet 1995

-« M. Goasguen relance la déconcentration », 22 juillet 1995

-« Les préfets ont de plus en plus de mal à contrôler les décisions des élus », 13 décembre 1996.

-« Jean-Pierre Chevènement veut moderniser la gestion du corps préfectoral », 18 août 1998

J. ROBERT -« L'intégrité du territoire », 16 février 1982.

P. ROBERT-DIARD -« Jacques Chirac et les « militants de la proximité » », 6 février 1997.

J.-L. SAUX -« Le rôle du préfet dans la coopération intercommunale inquiète les députés de la droite », 30 mars 1991.

-« Un préfet politique pour le président candidat », 10 janvier 2002.

Ph. SEGUIN -« Des tutelles plus contraignantes », 16 octobre 1984

L. VAN EECKOUT -« L'Etat lance la réforme de son organisation départementale en renforçant l'autonomie des préfets », décembre 2004

J.-E.VIE -« De préfet au commissaire de la République ou le gouvernement de l'imposture », 1^{er} juillet 1982.

Libération

G. BRIDIER -« Permettre au préfet d'agir plus tôt », 13 octobre 1992.

E. DUPIN -« Le spleen des préfets », 28-29 septembre 1989.

-« La préfectorale multiplie les défroqués », 14 mai 1991.

G. LAVAL -« Préfet, un métier d'animateur », 15 septembre 1995.

L'Humanité

Cl. LECOMTE -« Le préfet revient en force », 13 mai 1990.

Les Echos

C. CORNUDET -« L'Etat bouleverse son organisation dans les régions », 23 janvier 2004.

Le Matin de Paris

HARDY -« Un préfet giscardien en état de grâce », 16 juillet 1981.

Sélection de rapports

-**Gilbert BONNEMAISON**, *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité*, Rapport de la commission des maires sur la sécurité, 1982.

Conseil d'Etat, « Décentralisation et ordre juridique », *Rapport public 1993, Etudes et Documents*, n°45, la Documentation française, 1994, 528 p., pp. 15-106.

-**Jean-Paul DELEVOYE**, *Démocratie locale et responsabilité*, Rapport au Sénat n° 328, 1994-1995.

-**Philippe ESSIG**, *Rapport au Premier ministre*, Débat national sur les risques industriels, 6 février 2002.

-**Henri HURAND**, *Le préfet et la crise : étude sur le rôle du corps préfectoral dans la gestion des crises de sécurité civile*, Rapport pour le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, direction de la sécurité civile, avril 1993.

-**Stéphane VERCLYTTE**, *La déconcentration en France*, La Doc. fr., (coll. « Rapports publics »), 1997, 136 p.

-**Jean MASSOT** (Groupe d'étude présidé par M.), *La responsabilité pénale des décideurs publics, Rapport au Garde des Sceaux*, La Doc. fr., (coll. des rapports officiels), 1999.

Pierre MAUROY, *Refonder l'action publique locale, Rapport au premier ministre de la commission pour l'avenir de la décentralisation*, La Doc. fr., 2000, 137 p.

-**Jean-Paul DELEVOYE et Michel MERCIER**, (président et rapporteur de la Mission commune d'information chargé de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales), *Pour une République territoriale*, 2000, 2 t., 614 et 277 p.

- **Philippe M ELCHIOR et alii**, *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, La Doc. fr., juillet 2003, 85 p.

Sélection de discours

Edouard BALLADUR Discours à l'Assemblée générale de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, le 18 novembre 1993, note interne à l'Association.

Jean-Pierre CHEVENEMENT Allocution à l'occasion de la réunion des préfets place Beauvau, le 27 septembre 1997, (<http://interieur.gouv.fr>).

Jacques CHIRAC Allocution du 5 février 1998 (<http://elysee.fr>)

Allocution du 17 février 2000, Adm., n° 185, 2000.

Allocution du 29 mars 2001, à l'occasion de la réception donnée en l'honneur des membres du corps préfectoral.

Allocution du 27 avril 2004 (<http://elysee.fr>).

Gaston DEFFERRE Allocution du ministre de l'Intérieur et de la décentralisation devant l'assemblée générale de l'Association du corps préfectoral, le 27 novembre 1983. Document interne à l'Association.

François MITTERRAND Allocution prononcée par le Président de la République lors de la réception donnée en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, mercredi 23 novembre 1983, Adm., n° 122, 1983, pp. 5-8.

Discours à l'occasion d'un cocktail à l'Élysée en décembre 1984.

Nicolas SARKOZY Discours à l'occasion de la réunion des préfets, place Beauvau en date du 21 novembre 2002 (<http://interieur.gouv.fr>).

Discours à l'occasion de la réunion des préfets, place Beauvau, en date du 20 juin 2005 (<http://interieur.gouv.fr>).

Dominique de VILLEPIN Discours à l'occasion de la réunion des préfets, place Beauvau, en date du 20 juin 2005 (<http://interieur.gouv.fr>).

