



ANNÉE UNIVERSITAIRE 2020-2021

LICENCE EN DROIT – 2^e NIVEAU

GROUPE DE COURS N° II

DROIT ADMINISTRATIF

(Cours de M. Coulibaly, professeur)



► L'administration de l'État

www.lex-publica.com

► *Version :*
jeudi 1er avril 2021

Partie II

Titre I

▸ **Chapitre I**

L'administration de l'État

Nota bene :

- 1.** Ne pas s'attarder sur les rubriques intitulées « *****Développements additionnels utiles** (TD, concours, etc.) **mais exclus des révisions***** ». Elles ne feront l'objet ni d'un cas pratique, ni d'un commentaire d'arrêt, encore moins d'une question d'épreuve orale. Nécessaires à la formation, elles sont toutefois exclues des révisions en vue des différents examens – pour des raisons d'opportunité. Elles sont faciles à reconnaître : présentées en caractères plus petits, elles débutent par le sous-titre « Développements additionnels, etc. » [DÉBUT] et se terminent par [/FIN] et des astérisques (***).
- 2.** *Ne pas chercher à retenir par cœur les exemples et les citations de jurisprudence.* Il s'agit de simples illustrations ! **Les arrêts et les définitions à retenir vous seront indiqués avant l'examen.**
- 3.** En principe, un clic sur un arrêt, un texte ou un schéma vous permet d'accéder directement à cet élément sur www.legifrance.gouv.fr ou sur www.lex-publica.com. ☺

Sommaire

(interactif à l'écran)

DEUXIÈME PARTIE : L'AMÉNAGEMENT ORGANIQUE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE	1
TITRE I : L'organisation de l'autorité administrative générale	3
CHAPITRE I : L'administration de l'État	4
SECTION I : L'administration centrale de l'État	6
I – Les attributions des autorités administratives centrales	6
A – L'identification des actes du pouvoir central	6
1 – La nomenclature et la hiérarchie des actes	6
2 – Les éléments de forme des actes	10
B – Les attributions administratives du Président de la République	16
C – Les attributions administratives du Premier ministre	22
D – Les attributions administratives des ministres	25
II - L'exercice des compétences administratives du Président de la République et du Premier ministre	27
A - Le contreseing des actes du Président de la République	27
B - Le contreseing des actes du Premier ministre	31
C - Le dualisme et les principes de répartition	35
1 – La répartition du pouvoir de nomination	35
2 - La répartition du pouvoir réglementaire	36
SECTION II : L'administration territoriale de l'État	38
I - Le département, échelon de mise en œuvre des politiques publiques	42
A - Historique et actualité du département	42
B - L'implantation départementale des services déconcentrés de l'État	43
C - Le préfet, représentant de l'État et du Gouvernement	44
1 - Statut	44
2 - Attributions	45
II - Les autres circonscriptions de l'administration territoriale de l'État	47
A - La région, échelon de pilotage des politiques publiques	47
B - La commune	50
C - L'arrondissement et le canton	50
1 - L'arrondissement	50
2 - Le canton	51

DEUXIÈME PARTIE : L'AMÉNAGEMENT ORGANIQUE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

Question initiale :

1. Quel rapport y a-t-il entre la première partie et la seconde partie de ce cours ?
2. Que faut-il entendre par *aménagement organique de l'autorité administrative* ?

Réponse soutenue :

1. Quel rapport y a-t-il entre la première partie et la seconde partie de ce cours ?

Usons d'une métaphore. Imaginez que ce cours soit un **film**. Pour l'essentiel, un film se fonde sur un **scénario** et sur un **casting**. Le scénario décrit par le menu les événements, les répliques et les faits et gestes des personnages. Le casting permet de désigner les acteurs qui incarneront les personnages.

La première partie de ce cours correspond au scénario, la seconde partie au casting.

Dans la première partie, nous avons indiqué et analysé les

- missions des personnages : service public, police,
- les actes qu'ils peuvent prendre : actes administratifs (actes unilatéraux et contrats), actes de droit privé,
- les règles qu'ils doivent respecter et les gardiens de ces règles : principe de la légalité, juges de l'action administrative,
- les conséquences pouvant s'attacher à leur comportement : annulation, responsabilité.

Dans cette seconde partie, nous distribuerons les rôles (casting). Nous dirons qui accomplit ces missions, prend ces actes tout en étant tenu au respect des règles dont la violation a les conséquences que nous savons.

2. Que faut-il entendre par *aménagement organique de l'autorité administrative* ?

L'autorité administrative peut désigner une *chose* ou une *personne*.

Une chose : le pouvoir d'intervenir, de prendre des décisions en matière administrative. Autrement dit, le pouvoir de faire tout ce que nous avons étudié dans la première partie de ce cours.

Une personne : on appelle aussi *autorité administrative* un individu ou un groupe d'individus ayant le pouvoir que nous venons de définir. **Exemple** : M. Martin, préfet, est une autorité administrative, tout comme le CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel).

L'aménagement organique n'est autre que la répartition entre les **organes** des personnes morales que sont l'État, les collectivités territoriales, etc.

Les organes des personnes morales sont les individus dont les actes sont attribués, imputés, rapportés à ces personnes morales. **Par exemple**, le Président de la République et le Premier ministre sont des organes de l'État, le maire, en principe, un organe de la commune.

Qu'est-ce qui est donc réparti entre les organes des personnes morales ?

Réponse : l'autorité administrative au sens ci-dessus de chose, c'est-à-dire le pouvoir d'intervenir, de prendre des décisions en matière administrative.

C'est cela, l'aménagement organique de l'autorité administrative, une invitation à l'étude des attributions, des compétences des différents organes de l'activité administrative.

Nous observerons que l'autorité administrative en question peut être

- **générale** : dans cette hypothèse, elle s'exerce à l'égard d'une généralité de matières, d'un nombre indéterminé de matières,

- ou **spéciale** : dans ce cas, elle se limite à une matière, à une activité déterminée - par exemple, la distribution de l'électricité.

Nous étudierons successivement l'aménagement - la répartition - organique de l'autorité administrative générale, puis celui de l'autorité administrative spéciale.

↓ Développement ↓

TITRE I : L'organisation de l'autorité administrative générale

Questions initiales :

1. Qui dispose d'une autorité administrative générale ?
2. À combien d'administrations les personnes physiques ou morales sont-elles soumises ?

Réponses soutenues :

1. Qui dispose d'une autorité administrative générale ?

Un rappel s'impose :

1.1 L'autorité administrative peut désigner un pouvoir ou l'individu (ou le groupe) doté de ce pouvoir. Le pouvoir en question, c'est la possibilité d'intervenir, de prendre des décisions en matière administrative. Autrement dit, le pouvoir de faire tout ce que nous avons étudié dans la première partie de ce cours. Dans l'intitulé de ce titre I, l'expression *autorité administrative* est prise au sens de pouvoir.

1.2 L'autorité administrative - au sens de pouvoir - peut être

- **générale** : dans cette hypothèse, elle s'exerce à l'égard d'une généralité de matières, d'un nombre indéterminé de matières,
- ou **spéciale** : dans ce cas, elle se limite à une matière, à une activité déterminée - par exemple, la distribution de l'électricité.

Nous pouvons à présent répondre à la question *Qui dispose d'une autorité administrative générale ?*

Pour l'essentiel, deux groupes de personnes disposent d'une telle autorité :

- a. les personnes agissant au nom de l'État, donc les organes de l'État - au sens de *pouvoir exécutif*
- b. et les personnes agissant au nom des collectivités territoriales, donc les organes des collectivités territoriales - communes, départements, régions, etc.

Les premières forment l'administration de l'État, les secondes l'administration territoriale décentralisée.

2. À combien d'administrations les personnes physiques ou morales sont-elles soumises ?

La réponse découle de ce qui précède. Les personnes physiques - vous, moi, etc. - ou morales sont soumises à **deux administrations principales** :

- a. l'administration de l'État
- b. et l'administration territoriale décentralisée (ou administration locale).

↓ Développement ↓

CHAPITRE I : L'administration de l'État

Questions initiales :

1. Que faut-il entendre par *administration de l'État* ?
2. Quelles différences y a-t-il entre *administration centrale de l'État* et *administration territoriale de l'État* ?
3. Quelles différences y a-t-il entre *administration territoriale de l'État* et *administration territoriale décentralisée (ou administration locale)* ?

Réponses soutenues :

1. Que faut-il entendre par *administration de l'État* ?

Il faut entendre par là l'ensemble des autorités - au sens de personnes -, des agents et des services qui *constituent* (Président de la République, Premier ministre, ministres, etc.) *ou représentent* (préfets, sous-préfets, etc.) **le pouvoir exécutif**.

2. Quelles différences y a-t-il entre *administration centrale de l'État* et *administration territoriale de l'État* ?

Il s'agit des deux branches de l'administration de l'État :

a. L'administration centrale. Elle est constituée d'autorités dont les décisions peuvent s'appliquer à l'ensemble du territoire national. Il s'agit des plus hautes autorités cumulant des fonctions administratives et politiques. Elles ont généralement leur siège dans la capitale, le centre nerveux du pays.

b. L'administration territoriale de l'État. Elle est constituée d'autorités dont les décisions sont valables sur des portions du territoire appelées *circonscriptions administratives*.

Ainsi donc, **c'est la portée de leurs décisions qui différencie l'administration centrale de l'État et l'administration territoriale de l'État.**

L'existence de l'administration territoriale de l'État se justifie par un constat d'évidence : un État ne saurait être administré uniquement à partir de sa capitale par les autorités administratives centrales. Celles-ci s'appuient donc sur des autorités placées à la tête de différentes portions du territoire national dénommées *circonscriptions administratives*.

Les autorités qui dirigent ces circonscriptions forment l'administration territoriale de l'État ; elles sont soumises au contrôle hiérarchique des autorités administratives centrales.

3. Quelles différences y a-t-il entre *administration territoriale de l'État* et *administration territoriale décentralisée (ou administration locale)* ?

Ne vous laissez pas abuser par l'épithète *locale* ! Elle a ici une acception juridique particulière en plus de sa signification géographique. Souvenez-vous, nous avons indiqué ceci :

a. Pour l'essentiel, deux groupes de personnes disposent d'une autorité administrative générale :

- les personnes agissant au nom de l'État, donc les organes de l'État – ce dernier mot étant pris ici dans le sens de pouvoir exécutif

- et les personnes agissant au nom des collectivités territoriales (anciennement dénommées collectivités locales), donc les organes des collectivités territoriales.

Les premières forment l'administration de l'État, les secondes l'administration territoriale décentralisée (ou administration locale).

b. Les personnes sont donc soumises à deux administrations principales :

- l'administration de l'État,
- et l'administration territoriale décentralisée.

En conséquence, **on ne peut ni ne doit confondre** l'administration territoriale de l'État - qui relève de l'administration de l'État - et l'administration territoriale décentralisée qui est le fait des collectivités territoriales et qui sera étudiée dans le chapitre II.

↓ Développement ↓

L'administration de l'État se compose des autorités, agents et services qui constituent (Président de la République, Premier ministre, ministres, etc.) ou représentent (préfets, sous-préfets, etc.) le pouvoir exécutif.

Cependant, elle ne forme pas un bloc monolithique. Elle comprend :

1. L'administration centrale. Elle est constituée d'autorités dont les décisions peuvent s'appliquer à l'ensemble du territoire national. Il s'agit des plus hautes autorités administratives cumulant des fonctions administratives et politiques. Elles ont généralement leur siège dans la capitale, le centre nerveux du pays ;

2. L'administration territoriale de l'État. Son existence se justifie par un constat d'évidence : un État ne saurait être administré uniquement à partir de sa capitale. La variété des besoins et des problèmes exige souvent un examen rapproché : « **Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ;** » - Exposé des motifs du décret sur la décentralisation [en fait, déconcentration] administrative du 25 mars 1852.

L'administration centrale s'appuie donc sur des relais implantés en différents points du territoire.

C'est l'administration territoriale. **Elle est constituée d'autorités dont les décisions sont valables sur des portions du territoire appelées circonscriptions administratives** - départements, régions, communes, arrondissements.

En comparant ces deux branches de l'administration de l'État, il y a lieu de garder à l'esprit la formule, souvent citée, d'Odilon Barrot :

« C'est toujours le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche. »

*

➤ Le 17 mars 2003, le Parlement réuni en Congrès a adopté un projet de loi constitutionnelle relatif à la décentralisation¹, devenu la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*. Cette révision a pour vocation de promouvoir « une République des proximités ». À cet effet, elle s'articule autour de quatre thèmes :

- L'organisation *décentralisée* de la République ;
- L'extension des responsabilités reconnues aux collectivités territoriales ;
- L'introduction de principes de démocratie locale directe ;
- Le statut des collectivités d'outre-mer

La révision modifie substantiellement le paysage juridique de la décentralisation, mais elle ne remet point en cause le principe même de l'existence d'une administration centrale.

¹ Ainsi qu'à la création d'un mandat d'arrêt européen.

SECTION I : L'administration centrale de l'État

I – Les attributions des autorités administratives centrales

A – L'identification des actes du pouvoir central

1 – La nomenclature et la hiérarchie des actes

1.1 Les actes normatifs des autorités constitutives du pouvoir exécutif, qu'ils aient un caractère réglementaire ou individuel, voire *sui generis* (décisions d'espèce), reçoivent les dénominations suivantes : ordonnances, décrets, arrêtés ou, parfois, simplement... décisions.

1.2 Il existe entre ces actes **une hiérarchie** fondée sur **trois critères principaux**.

1.2.1 Le **premier critère** tient, nonobstant toute autre considération, à leur **portée réglementaire ou individuelle** : décrets ou arrêtés soit réglementaires, soit individuels. En effet, un acte individuel doit, d'une manière générale, respecter tout acte réglementaire en vigueur dans le domaine où il intervient, et ce, même si l'acte réglementaire émane d'une autorité hiérarchiquement subordonnée¹, dès lors que celle-ci a agi dans les limites de son champ de compétence – CE, Sect., 3 juillet 1931, *Commune de Clamart* (Rec. p. 723 : le ministre des Finances ne peut refuser de mettre à la retraite un receveur municipal qui a dépassé la limite d'âge fixée par un règlement émanant du conseil municipal).

1.2.2 Le **deuxième critère** de la hiérarchie s'exprime, sans s'y fonder, par **la dénomination des actes**. Les ordonnances² (de l'article 38 de la Constitution) et les décrets s'imposent aux arrêtés et aux autres actes administratifs, quelle que soit la dénomination de ceux-ci – par exemple, les *délibérations* des collectivités territoriales.

1.2.3 Le **troisième critère** permet de distinguer, en fonction de la **procédure conduisant à leur adoption**, quatre catégories de décrets :

- les décrets simples,
- les décrets en Conseil d'État,
- les décrets en conseil des ministres sans consultation du Conseil d'État,
- les décrets en conseil des ministres avec consultation du Conseil d'État.

➤ Tous ces décrets peuvent être des *actes réglementaires* ou des *actes individuels*. Dans la liste ci-dessus, l'indication qui suit le mot « décrets » se rapporte (nous l'avons annoncé) à la procédure selon laquelle les décrets ont été adoptés :

- « en Conseil d'État » : après une *consultation obligatoire* du Conseil d'État ;
- « en conseil des ministres » : à l'issue d'une *délibération* (obligatoire ou non) du conseil des ministres ;
- « avec [ou sans] consultation du Conseil d'État » : l'expression dit clairement ce qu'elle signifie.

➤ On aura certainement deviné, par élimination, que l'on doit entendre par *décret simple* un décret qui n'a été pris ni après une consultation obligatoire du Conseil d'État, ni à l'issue d'une délibération du conseil des ministres.

¹ L'obligation vaut aussi dans le cas où l'acte réglementaire émane de la même autorité : CE, Sect., 28 novembre 1930, *Aubanel* : Rec., p. 995.

² Elles sont considérées ici avant leur ratification, c'est-à-dire lorsqu'elles sont encore des actes administratifs.

*****Développements additionnels utiles (TD, concours, etc.) mais exclus des révisions*****
[DÉBUT]

Examinons chacune des catégories susmentionnées de décrets.

1.3 Les décrets en conseil des ministres

De caractère *réglementaire* ou *individuel*, ils ont pour auteur le Président de la République, car le conseil des ministres, en tant que tel, n'est pas une autorité administrative. Ils présentent trois caractéristiques essentielles :

- ils sont délibérés (c'est-à-dire examinés, discutés, débattus, etc.) en conseil des ministres,
- ils sont signés par le Président de la République en application de l'article 13 de la Constitution,
- ils comportent dans leurs visas (et en dernière position) de la mention : « *Le conseil des ministres entendu*, »). (Sur les visas, voir infra, page 10, *Les éléments de forme des actes*)

► **La délibération d'un décret en conseil des ministres procède**

- soit d'une **obligation juridique**,
- soit d'un **choix d'opportunité**.

➤ **Délibération en conseil des ministres procédant d'une obligation juridique :**

Un décret doit être délibéré en conseil des ministres dès lors qu'un texte le prévoit.

Ce texte peut être :

▪ *une disposition constitutionnelle* : ainsi, l'article 13 de la Constitution dispose-t-il que certains fonctionnaires sont nommés en conseil des ministres, et l'article 36 que l'état de siège est décrété en conseil des ministres ;

▪ *une loi organique ou une loi ordinaire* même si, en principe, il n'appartient pas au législateur de prévoir qu'un décret sera délibéré en conseil des ministres – Conseil constitutionnel, décision n° 2006-204 L du 15 juin 2006, *Nature juridique d'une disposition du code de l'éducation*. **Exemples** : en vertu de l'article 42 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 *portant loi organique relative au statut de la magistrature*, les traitements des magistrats sont fixés par décret en conseil des ministres ; l'article 8 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* prévoit que doivent être délibérés en conseil des ministres les décrets portant statuts particuliers de certains corps de fonctionnaires ;

▪ *un décret*. **Exemple** : le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 *relatif aux attributions des ministres* dispose que les attributions des ministres sont fixées par décrets en conseil des ministres.

➤ **Délibération en conseil des ministres procédant d'un choix d'opportunité :**

En l'absence de texte le prévoyant, ce sont souvent des considérations liées à la nature ou à l'importance du sujet traité qui expliquent que des décrets soient délibérés en conseil des ministres. On ne saurait toutefois exclure comme motif subsidiaire la volonté du Président de la République de s'attribuer une compétence dans certaines matières, car, comme nous le verrons plus loin, un décret en conseil des ministres ne peut être modifié que par un décret pris selon la même procédure.

1.4 Les décrets en Conseil d'État

De caractère réglementaire ou individuel, ils ont pour auteur, selon les cas, le Président de la République ou le Premier ministre. Ils présentent trois caractéristiques essentielles :

- ils sont pris après une *consultation obligatoire* du Conseil d'État,
- ils sont signés, selon les cas, par le Président de la République ou par le Premier ministre,

- ils comportent dans leurs visas la mention « *Le Conseil d'État entendu*, », « *Le Conseil d'État (section X) entendu* » ou « *Le Conseil d'État (section X et section Y réunies) entendu* », selon qu'ils sont soumis, respectivement, à l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État, à une section administrative ou à deux sections administratives du Conseil d'État¹. (Sur les visas, voir infra, page 10, *Les éléments de forme des actes*).

Les décrets pris après une *consultation facultative* du Conseil d'État, qui eux ne sont pas qualifiés de décrets en Conseil d'État, à cause précisément du caractère facultatif de la consultation, comportent dans leurs visas la mention « *Après avis du Conseil d'État* ».

Le Conseil d'État est obligatoirement consulté sur les projets de décrets suivants, qui deviendront donc des *décrets en Conseil d'État* :

- les projets de décrets tendant à l'application de dispositions, souvent législatives parfois réglementaires, prévoyant la consultation du Conseil d'État. **Exemple** : le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 *relatif aux attributions des ministres* dispose : « Les attributions des ministres sont fixées par décrets en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État. » ;
- les projets de décrets destinés à faire application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution² (déclassement de dispositions) ;
- les projets de décrets visant à modifier des décrets en Conseil d'État (parallélisme des procédures).

1.5 Les décrets simples

Rappelons que l'on doit entendre par « décret simple » un décret qui n'a été pris ni après une consultation obligatoire du Conseil d'État, ni à l'issue suite d'une délibération du conseil des ministres.

De caractère réglementaire ou individuel, les décrets simples occupent, dans la hiérarchie des normes, un rang inférieur à celui des autres décrets, et peuvent donc être modifiés par ceux-ci.

Il est facile de déduire de ce qui précède qu'un décret simple ne peut modifier ni un décret en Conseil d'État, ni un décret en conseil des ministres (avec ou sans consultation du Conseil d'État).

► **En principe, la modification d'un décret adopté selon une certaine procédure nécessite le respect de cette même procédure.**

- Autrement dit, on ne peut modifier
 - un décret en Conseil d'État que par un décret en Conseil d'État,
 - un décret en conseil des ministres que par un décret en conseil des ministres, etc.
- Toutefois, cette règle du parallélisme des procédures ne s'applique pas si elle est écartée
 - par une norme hiérarchiquement supérieure à un décret en Conseil d'État ou en conseil des ministres.

Exemple : une loi autorisant la modification par un décret simple d'un décret en Conseil d'État ou en conseil des ministres, ou la modification d'un décret en Conseil d'État par un décret en conseil des ministres sans consultation du Conseil d'État, etc.

- ou par une disposition du décret que l'on veut modifier. **Exemple** : un décret en Conseil d'État comportant, sans violer une norme supérieure, une disposition qui autorise la modification dudit décret par un décret qui n'est pas un décret en Conseil d'État ; la possibilité pour le Président de la République de donner compétence au Premier ministre pour modifier, par un décret simple, un décret en conseil des ministres - CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la défense c/ Collas*, n° 140970.

[/FIN]

¹ Les projets de décrets sont répartis entre les sections en fonction des départements ministériels dont relèvent les affaires auxquelles ont trait ces projets. Voir Arrêté du 25 juillet 2007 *portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État*, JORF n°171 du 26 juillet 2007.

² CE, 1^{er} février 1967, *Groupe des industries métallurgiques, mécaniques et connexes de la Région parisienne*, n° 58333 : « [Considérant] que, d'autre part, des modifications peuvent être apportées, par décret simple, à un décret régulièrement pris, par application de l'article 37, 2^e alinéa de la Constitution, après avis du Conseil d'État ; »

La nomenclature et la hiérarchie des actes

1

Ordonnances (Article 38 de la Constitution)

2

Décrets en Conseil d'Etat

2

Décrets en conseil des ministres sans consultation obligatoire du Conseil d'Etat

2

Décrets en conseil des ministres avec consultation obligatoire du Conseil d'Etat

5

Décrets simples

6

Arrêtés

2 – Les éléments de forme des actes

2.1 Ordonnances, décrets et arrêtés comportent des mentions frappantes, mais dont l'intérêt est souvent très inégalement perçu par leurs lecteurs.

Nous nous y arrêtons ici en raison, d'une part, de leur importance propre, et, d'autre part, de leur utilité au regard des développements que nous consacrerons aux attributions administratives du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Les règles et pratiques qui suivent sont celles que décrit le **guide de légistique** élaboré conjointement par le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouvernement ; ce guide « énonce et illustre, par des exemples et des contre-exemples, les techniques de conception et de rédaction des textes normatifs et les principes juridiques qui inspirent celles-ci. ». On le consultera avec profit, dans sa seconde édition datant de 2007, sur le site Web www.legifrance.gouv.fr¹.

2.2 L'intitulé de l'acte

✓ **Exemple** : Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 *relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité*

Souhaité clair, précis et concis, l'intitulé indique la nature et l'objet essentiel de l'acte. **Il est dépourvu de valeur normative propre.**

La numérotation que l'on y trouve se compose de deux nombres : le premier nombre est celui de l'année de parution, le second un simple numéro d'ordre de sortie des textes (Pour les textes antérieurs à l'année 2000 : **85-387** ; pour les textes édictés depuis l'année 2000 : **2000-597**). Notons que les textes antérieurs à 1940 ne comportent pas de numéro d'ordre de sortie.

La date correspond à celle de la signature du texte de l'ordonnance, du décret ou de l'arrêté (celle de la promulgation s'il s'agit d'une loi).

2.3 Le numéro NOR

✓ **Exemple** :

Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité NOR: IOCX1001151D
--

Chaque acte publié au Journal officiel est doté d'un **numéro NOR** (« système **NOR**malisé de numérotation »²). Supposé faciliter le classement et le repérage des textes officiels, le numéro NOR est composé de **douze caractères alphanumériques** :

- *un code à trois lettres* identifiant le ministère ou le secrétariat d'État qui se trouve à l'origine du texte. Dans notre exemple, **IOC** signifie que le décret a été préparé par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. **On trouvera la liste des codes en annexe à ce cours** ;

- *une lettre* désignant la direction ou le service le plus directement intéressé par le texte. La lettre **X** est réservée au secrétariat général du gouvernement, lequel a donc contribué à l'élaboration du décret que nous avons donné ci-dessus en exemple ;

- *deux chiffres* pour identifier l'année de la mise à la signature du texte. Dans l'exemple retenu, **10** renvoie à l'année 2010 ;

¹ http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/accueil_guide_leg.htm

² Système mis en place à compter du 1^{er} janvier 1987 par la circulaire du 8 décembre 1986 *relative à la mise en place d'un système normalisé de numérotation (NOR) des textes officiels publics.*

- *cinq chiffres* correspondant à un numéro d'ordre. Le numéro est réinitialisé en début d'année. Il est cadré à gauche par des zéros si nécessaire, comme dans notre exemple : **01151** ;
- *une lettre* pour identifier la nature du texte : **D** pour décret (voir notre exemple), **A** pour arrêté, **L** pour loi, etc. (Voir liste en annexe à ce cours), ce que confirme le verbe qui suit les visas et précède les articles (le dispositif) de l'acte (dans notre exemple : « Décrète »).

2.4 Les visas

Les ordonnances, les décrets et les arrêtés ministériels ou interministériels comportent des visas à l'effet de mettre en exergue

- les dispositions qui fondent la compétence de leur auteur,
- les dispositions qui prévoient, en la circonstance, la consultation du Conseil d'État ou d'autres institutions ou organismes,
- les textes dont le projet doit faire application ou qu'il doit transposer,
- l'identité du rapporteur (Ministre ou, plus rarement, Premier ministre) du projet ayant donné naissance à l'ordonnance ou au décret.

Afin de ne pas jurer avec le caractère concret du thème des visas et de priver d'objet les critiques relatives au goût prononcé des universitaires pour les théories éthérées, nous conserverons volontiers une approche pratique.

2.4.1 Les visas n'ont pas de portée juridique propre

L'omission d'un visa ou une erreur dans les visas n'affecte pas la légalité de l'acte - CE, Sect., 28 juin 1974, *Charmasson*, n° 79473.

Toutefois, le Conseil d'État tire de la seule présence dans les visas de la mention « *Le Conseil d'État entendu* » la conclusion qu'il a affaire à un décret en Conseil d'État, lequel, comme on le sait (voir plus haut, page 6), ne peut être modifié que par un autre décret en Conseil d'État - CE, Ass. 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT et autres*, n° 177248.

*****Développements additionnels utiles (TD, concours, etc.) mais exclus des révisions*****
[DÉBUT]

2.4.2 Quelques principes bien établis gouvernent la rédaction des visas d'un acte

Par commodité de langage, nous nous servons du mot *acte* pour désigner le texte dont nous examinons les visas, qu'il s'agisse d'une ordonnance, d'un décret ou d'un arrêté.

- ▶ Voici donc quelques grands principes qui régissent la rédaction des visas.
 - On vise (c'est-à-dire on met en « visas ») des textes normatifs ainsi que, le cas échéant, des avis et des propositions ;
 - Les textes visés sont ceux qui servent de fondement juridique aux dispositions de l'acte ou les textes auxquels l'acte déroge ainsi que ceux qu'il cite ou mentionne ;
 - On vise dans l'acte un texte que l'acte modifie partiellement, mais pas un texte que l'acte abroge entièrement ;
 - Exception faite des codes, chaque texte visé est désigné par son numéro (un texte antérieur à 1940 ne comporte toutefois pas de numéro), sa date et son intitulé complet et exact, tel qu'il figure au Journal officiel. Un code est visé uniquement par son titre, sans référence au texte dont il procède ;
 - Si l'acte (ordonnance, décret ou arrêté) fait application d'une disposition particulière d'une norme supérieure, on précise l'article concerné : « *Vu la loi n°... du ..., notamment son article 17* » ;
 - Si le texte visé dans l'acte a fait l'objet de modifications, on le précise par la formule correspondant à ce que l'on veut mettre en évidence :

- « Vu le décret n°..... du modifié relatif à ... ».
- « Vu le décret n° ...du ...relatif à.....modifié notamment par le décret n° ... du ... » ;
- « Vu le décret n° ...du ...relatif à.....modifié en dernier lieu par le décret n° ... du ...»;
- « Vu le décret n° ...du ...relatif à.....modifié, notamment son article ... dans la rédaction résultant du décret n° ... du ... ».

▪ Les grands textes statutaires applicables conjointement font souvent l'objet d'un seul visa à l'aide de la formule : «, **ensemble** ».

✓ **Exemple** : « Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, **ensemble** la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale » ;

▪ On ne vise que les avis résultant d'une consultation obligatoire. Par exception, sont également visés les avis donnés par le Conseil d'État à la suite d'une consultation facultative ;

▪ Lorsque l'organisme dont la consultation est obligatoire n'a pas émis d'avis dans le délai qui lui était imparti par les dispositions législatives ou réglementaires, et qu'il est alors réputé s'être prononcé, on vise l'acte par lequel l'organisme a été saisi en utilisant la formule : « *Vu la saisine du ... en date du...* ». Le visa de l'acte de saisine est placé, le cas échéant, après celui des avis qui ont été effectivement rendus (mais avant la mention de la consultation du Conseil d'État).

2.4.3 L'ordre des visas

Sont visés, dans l'ordre qui suit,

- les textes normatifs (Constitution, lois, décrets, etc.) **et, le cas échéant,**
- les avis ou, s'il y a lieu, les actes de saisine des organismes dont la consultation est obligatoire,
- l'avis ou la décision du Conseil constitutionnel,
- l'avis du Conseil d'État et
- la délibération du conseil des ministres.

➤ *L'ordre de présentation des textes normatifs* visés procède en principe d'un classement hiérarchique, les textes d'une même catégorie étant classés selon l'ordre chronologique.

Les codes sont normalement placés avant les lois, et celles-ci avant les ordonnances.

Lorsqu'il y a lieu de viser des textes communautaires de droit dérivé, les règlements précèdent les directives.

➤ Le cas échéant, la mention «*Vu la décision du Conseil constitutionnel* » se place avant la mention « *Le Conseil d'État entendu,* » ou « *Le Conseil d'État (section X) entendu,* ».

➤ S'il y a lieu, les consultations sont visées dans l'ordre chronologique en commençant par les avis explicitement rendus, puis on poursuit par le visa des lettres de saisine pour les organismes qui n'ont pas rendu d'avis.

➤ Si besoin est,

- la mention « *Le conseil des ministres entendu,* » est placée à la fin de tous les visas ;
- la mention « *Le Conseil d'État entendu,* » ou « *Le Conseil d'État (section X) entendu,* » figure à la fin de tous les visas mais avant, le cas échéant, la mention « *Le conseil des ministres entendu,* ».

► **L'ordre de présentation des visas est donc normalement le suivant :**

1. la Constitution,
2. les conventions internationales,
3. les règlements de l'Union européenne
4. les directives de l'Union européenne,
5. les lois ou ordonnances organiques,
6. les codes (y compris les codes purement réglementaires),

7. les lois et les ordonnances ayant de plein droit valeur législative (ordonnances prises par le gouvernement provisoire de la République entre 1944 et 1946¹ et ordonnances prises le premier gouvernement de la Vème République sur le fondement de l'article 92 de la Constitution de 1958²)
 8. les ordonnances de l'article 38 de la Constitution,
 9. les décrets (puis les arrêtés si le texte où figurent les visas est un arrêté ou tout autre texte de rang inférieur à celui d'un décret)
 10. les avis rendus par des organismes autres que le Conseil d'État et dont la consultation était obligatoire
 11. les actes de saisine des organismes autres que le Conseil d'État et dont la consultation était obligatoire, mais qui n'ont pas rendu leurs avis
 12. la décision ou l'avis du Conseil constitutionnel
 13. la formule « *Le Conseil d'État entendu,* » (en cas de consultation obligatoire) ou la formule « *Après avis du Conseil d'État* » (en cas de consultation facultative)
 14. la formule « *Le conseil des ministres entendu,* »
- ✓ **Illustration avec notre exemple de départ :**

DECRET

Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 *relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité*

NOR: IOCX1001151D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 ;

Vu le code de la défense, notamment ses articles L. 1111-1, L. 1142-2 à L. 1142-5, L. 1142-8 et L. 1142-9 ;

Vu la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, notamment son article 34 ; [...]

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général pour la comptabilité publique ;

Vu l'avis du comité technique paritaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 17 décembre 2009 ;

Vu la saisine du conseil régional de Martinique en date du 12 janvier 2010 ;

Le Conseil d'État (section de l'administration) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le code de la défense (partie réglementaire) est modifié conformément aux dispositions des articles 2 à 36 du présent décret.

¹ CE, 22 février 1946, *Botton*

² CE, Sect., 12 février 1960, *Société Eky*

[/FIN] *****

2.5 Auteur, signature, contreseing et rapport

2.5.1 Auteur et signature

La mention de l'identité de l'auteur de l'acte (ordonnance, décret ou arrêté) est placée immédiatement après le numéro NOR et avant les visas.

✓ **Exemple :**

Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 *relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité*

NOR: IOCX1001151D

Le Président de la République,

La première signature mentionnée au bas de l'acte correspond à celle de l'auteur de l'acte. Toutes les autres signatures sont des contreseings.

2.5.2 Le contreseing

Définition : le contreseing, c'est la signature apposée par une autorité sur un acte déjà signé ou qui sera signé par une autre autorité considérée comme auteur de l'acte.

Aux termes de la circulaire du 7 juillet 2011 *relative à la qualité du droit*, « la fonction du contreseing est de permettre au ministre contresignataire, qui n'a pas la qualité de coauteur du décret, de s'assurer que ses services sont prêts à le mettre en œuvre ».

Ainsi donc, le contresignataire n'est donc pas coauteur de l'acte contresigné. Le contreseing correspond à une règle de forme et non à une règle de compétence.

En conséquence,

- une éventuelle méconnaissance des règles relatives au contreseing constituerait un vice de forme - CE, Sect., 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport de Paris-Nord*, n° 93044 ; CE, Sect., 25 février 1977, *Sieur Nicoud*, n° 98425 ;

- la présence sur un acte d'un contreseing qui n'était pas requis n'affecte pas la légalité de cet acte - CE, 30 octobre 1958, *Union mutuelle immobilière*, Rec. p. 811 ; CE, Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation (SYNTEF-CFDT)*, n° 316479 ;

- un acte modifiant certaines des dispositions d'un acte antérieur peut être valablement contresigné par les seuls ministres concernés par les dispositions modifiées. Il n'y a donc pas nécessairement sur ce point parallélisme des formes entre texte initial et texte modificatif - CE, Ass., 2 juillet 1982, *Huglo et autres*, nos 25288 et 25323.

► Dans un décret ou une ordonnance, l'identité des contresignataires est mentionnée deux fois :

a. d'abord dans l'article d'exécution de l'acte (le dernier article de l'acte).

✓ **Exemples :**

- pour une ordonnance ou un décret du Président de la République : « *Le Premier ministre, le ministre de ... et le ministre de ... sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret...* » ;

- pour un décret du Premier ministre : « *Le ministre de ... et le ministre de ... sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de l'exécution du présent décret...* ».

b. puis, à la suite de la signature de l'auteur de l'acte.

*****Développements additionnels utiles (TD, concours, etc.) mais exclus des révisions*****

[DÉBUT]

2.5.3 Le rapport de présentation

Les projets d'ordonnance ou de décrets donnent toujours lieu à un rapport de présentation dont l'objet est d'éclairer le signataire, donc l'auteur juridique (Président de la République ou Premier ministre selon le cas) ainsi que les ministres contresignataires, sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et sur son contenu. Mention est faite du rapport dans le texte de l'acte, avant les visas et juste après le nom de l'auteur de l'acte.

✓ **Exemple :**

Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 *relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité*

NOR: IOCX1001151D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

► Comme le confirme, dans notre exemple, l'adéquation entre le numéro NOR (**IOC** = ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) et l'identité du ministre rapporteur, le texte d'un décret ou d'une ordonnance est élaboré, souvent après une étude d'impact, sous l'autorité d'un ministre rapporteur.

Le ministre rapporteur envoie ensuite le texte à la signature, selon les cas, du Président de la République (via le secrétaire général du gouvernement) ou du Premier ministre, qui seront juridiquement tenus pour les vrais auteurs de l'acte.

Le nombre de ministres rapporteurs peut varier d'un texte à l'autre, même si un seul ministre suffit la plupart du temps.

➤ Toutefois, seuls peuvent avoir la qualité de ministres rapporteurs les ministres principalement chargés d'élaborer la politique que le texte met en œuvre – CE, Sect., 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol*, Rec. p. 122.

➤ Le Premier ministre rapporte, éventuellement avec un autre ministre, dans le cas de textes signés par le Président de la République (ordonnances et décrets délibérés ou non conseil des ministres). Il rapporte toutefois seul pour les décrets pris en conseil des ministres à l'effet de fixer les attributions des ministres.

➤ Si une disposition de rang supérieur prévoit qu'un décret doit être pris pour son application sur le rapport d'un ministre déterminé, ce ministre doit figurer au nombre des ministres rapporteurs, sinon le décret considéré serait illégal - CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n^{os} 148379 et 148380.

► **Dépourvu de portée juridique propre, le rapport de présentation n'a pas être signé** (CE, 28 juillet 2000, *Tête et autres*, n^{os} 202798 et 202872), ni même à être daté.

Il est insusceptible de recours contentieux : « [Considérant que] le rapport présenté au Président de la République en vue de l'examen d'une ordonnance en conseil des ministres, qui a pour objet de l'éclairer sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et sur son contenu, ne saurait être regardé, quels qu'en soient les termes, comme une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; » - CE, Sect., 19 octobre 2005, *Confédération générale du travail et autres*, n° 283471.

[/FIN]

B – Les attributions administratives du Président de la République

Questions initiales :

1. Qu'est-ce qui incite à soutenir que le Président de la République est une autorité administrative, et plus précisément une autorité administrative centrale ?
2. Quelles sont les attributions administratives du Président de la République ?
3. Le Président de la République a-t-il plus ou moins d'attributions administratives que le Premier ministre ?
4. Comment appelle-t-on les actes administratifs pris par le Président de la République ?
5. Les propositions suivantes sont-elles exactes
 - a. tous les actes du Président de la République doivent être pris en conseil des ministres,
 - b. tous les actes pris en conseil des ministres sont des actes du Président de la République ?

Réponses soutenues :

1. Qu'est-ce qui incite à soutenir que le Président de la République est une autorité administrative, et plus précisément une autorité administrative centrale ?

Le Président de la République est une autorité administrative car la Constitution – article 13, notamment - lui confère des compétences, des attributions administratives. Qui plus est, il s'agit d'une autorité administrative centrale. En effet, ses décisions peuvent s'appliquer sur - et à - l'ensemble du territoire national.
2. Quelles sont les attributions administratives du Président de la République ?

Pour l'essentiel, le Président de la République détient les attributions administratives suivantes :

 - a. **un pouvoir réglementaire**, ce qui lui permet de prendre des *actes administratifs réglementaires*
 - b. **et un pouvoir de nomination**, ce qui lui donne le droit de prendre des *actes administratifs individuels*.

Sauf exceptions (voir *infra*), le Président de la République ne peut exercer le pouvoir réglementaire qu'en conseil des ministres - CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres*.

Quant au pouvoir de nomination, il est exercé aussi bien en conseil des ministres qu'en dehors du conseil des ministres, sachant, toutefois, que dans certains cas il est nécessairement exercé en conseil des ministres.
3. Le Président de la République a-t-il plus ou moins d'attributions administratives que le Premier ministre ?

Intérêt de la question : comme le Président de la République, le Premier ministre dispose d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de nomination.

Réponse à la question : cela dépend du pouvoir considéré.

 - a. **Le pouvoir de nomination** : *le pouvoir de nomination du Président de la République est plus étendu que celui du Premier ministre*. Le Président de la République tient de l'article 13 de la Constitution la compétence de principe, de droit commun - la compétence la plus large. Le Premier ministre n'est investi que d'une compétence d'attribution ou d'exception.

Le Premier ministre ne peut procéder à des nominations que si et dans la mesure où le Président de la République lui a délégué une partie de son pouvoir de nomination. Mais cette délégation n'est pas libre. Il est des nominations auxquelles seul le Président de la République peut procéder. Elles ne doivent pas faire l'objet d'une délégation.

b. Le pouvoir réglementaire : *le pouvoir réglementaire du Président de la République est moins étendu que celui du Premier ministre.*

Sauf exceptions (voir infra), le Président de la République n'exerce le pouvoir réglementaire qu'en conseil des ministres. Il est donc l'auteur des ordonnances et des décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres. Or, en droit comme en fait, les ordonnances et les décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres sont et doivent être bien moins nombreux que les actes réglementaires (surtout des décrets) pris par le Premier ministre (forcément hors du conseil des ministres). Donc, en principe, ce n'est pas le Président de la République, mais le Premier ministre qui est le titulaire de droit commun du pouvoir réglementaire.

4. Comment appelle-t-on les actes administratifs pris par le Président de la République ?

En principe, les actes administratifs pris par le Président de la République sont dénommés **décrets** :

- décrets individuels ou décrets réglementaires,
- décrets simples, décrets en conseil des ministres ou décrets en Conseil d'État.

Toutefois, on appelle **arrêtés** les actes par lesquels le Président de la République organise son cabinet ou son secrétariat général, et en nomme les membres.

5. Les propositions suivantes sont-elles exactes ?

- a.** tous les actes du Président de la République doivent être pris en conseil des ministres,
- b.** tous les actes pris en conseil des ministres sont des actes du Président de la République.

La seconde proposition est exacte, car le conseil des ministres en tant que tel n'est pas une autorité administrative.

La première proposition est inexacte. On devrait dire :

- à quelques exceptions près, tous les décrets réglementaires du Président de la République doivent être pris en conseil des ministres,
- seuls certains décrets individuels - donc pas tous ! - du Président de la République doivent être pris en conseil des ministres.

↓ Développement ↓

1. La Constitution reconnaît au Président de la République des compétences administratives.

Elle dispose en son article 13 :

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État. »

1.1 Ces dispositions investissent le Président de la République d'un **pouvoir réglementaire** et d'un **pouvoir de nomination**.

1.2 En vertu de son pouvoir réglementaire, le Président de la République prend des **actes administratifs réglementaires** sous la forme, en principe, de « **décrets réglementaires** » et d'**ordonnances**.

1.3 Sur la base de son pouvoir de nomination, il prend des **actes administratifs individuels** sous la forme, en principe, de « **décrets individuels** ».

2. Le principe est que le Président de la République ne peut exercer son pouvoir réglementaire qu'en conseil des ministres - CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres* (Rec. p. 279)¹. Il est ainsi l'auteur des **ordonnances** et des **décrets réglementaires** délibérés au sein du conseil des ministres que, du reste, il préside.

2.1 Par **exception**, le Président de la République a le droit de prendre, sans délibération en conseil des ministres, des décrets réglementaires à l'effet

- de déterminer les attributions des ministres délégués et secrétaires d'État (les décrets d'attribution des ministres sont, quant à eux, délibérés en conseil des ministres),
- ou d'organiser les trois ordres honorifiques : Ordre de la Légion d'honneur, l'Ordre national du mérite et Médaille militaire).

2.2 **Problème** : supposons que le Président de la République signe un décret réglementaire non délibéré en conseil des ministres et ne relevant pas des exceptions susmentionnées. En principe, il n'en a pas le pouvoir. Donc, ce décret émane d'une autorité incompétente. Il devrait être annulé par le Conseil d'État. Mais la Haute Assemblée procède à un sauvetage juridique fondé sur une opération de *déqualification* et de *requalification*. Si ledit décret porte également le contreseing du Premier ministre, il ne sera pas annulé. Il n'est pas considéré comme un décret présidentiel - déqualification. Le Conseil d'État le tient pour un décret du Premier ministre - requalification - : CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres*, décision déjà mentionnée. Tout se passe comme si le Président de la République n'avait pas apposé sa signature sur ledit décret.

3. Le Président de la République exerce son pouvoir de nomination aussi bien en conseil des ministres qu'en dehors de cette instance.

Mais il n'a pas toujours le choix.

3.1 En effet, le 3^e alinéa de l'article 13 de la Constitution et l'article 1^{er} l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 *portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État* imposent que certaines nominations soient prononcées en conseil des ministres - donc **par décret en conseil des ministres**.

▪ **Article 13, alinéa 3, de la Constitution** : « Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres. »

▪ **Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958** : « Outre les emplois visés à l'article 13 [alinéa] (par. 3) de la Constitution, il est pourvu en conseil des ministres : Aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près une cour d'appel ;

¹ Cf. aussi CE, 27 avril 1962, *Syndicat national des élèves-conseillers et conseillers du travail et à la législation sociale et autres* (Rec. p.276). Cette décision a été rendue le même jour - qui plus est, un peu plus tôt - que la décision *Sicard* qui en reprend les termes. Mais elle n'a pas connu le même sort doctrinal.

Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres ;

Aux emplois pour lesquels cette procédure est actuellement prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière. »

▪ **Enfin, il est d'usage de procéder en conseil des ministres**

- aux nominations dans les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement (liste : décret n° 85-779 du 24 juillet 1985)
- aux nominations et promotions à titre exceptionnel dans l'ordre de la Légion d'honneur, aux élévations à la dignité de grand officier ou de grand'croix dans l'ordre de la Légion d'honneur et dans l'ordre national du Mérite, ainsi qu'aux promotions au grade de commandeur dans l'ordre de la Légion d'honneur.

3.2 Les autres nominations peuvent être faites par le Président de la République sans délibération en conseil des ministres - donc *par décret simple*.

Article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 : « Sont nommés par décret du Président de la République :

Les membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes ;

Les magistrats de l'ordre judiciaire ;

Les professeurs de l'enseignement supérieur, les officiers des armées de terre, de mer et de l'air.

Sont, en outre, nommés par décret du Président de la République, à leur entrée dans leurs corps respectifs, les membres des corps dont le recrutement est normalement assuré par l'école nationale d'administration, les membres du corps préfectoral, les ingénieurs des corps techniques dont le recrutement est en partie assuré conformément au tableau de classement de sortie de l'école polytechnique. »

3.3 Le 5^e et dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution vise à encadrer le pouvoir de nomination du Président de la République :

« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. **Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.** La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

Les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ont été fixées par la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* et par la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*.

4. Les personnes ainsi nommées par le Président de la République (par décret simple ou par décret en conseil des ministres) ont vocation à prendre leur retraite un jour.

En vertu du décret n° 79-156 du 27 février 1979, dans sa rédaction issue du décret n° 2009-181 du 18 février 2009,

- **Le Président de la République** prononce par décret (individuel) non délibéré en conseil des ministres (donc par décret simple) la mise à la retraite des fonctionnaires civils nommés par décret en conseil des ministres, que les intéressés aient été *frappés par la limite d'âge* ou qu'ils aient demandé leur mise à la retraite anticipée ;

- il incombe, en revanche, au **ministre compétent** de prononcer, par arrêté individuel, la mise à la retraite des fonctionnaires qui ont été *nommés par décret simple* (donc par décret non délibéré en conseil des ministres). **Exemple** : la mise à la retraite des professeurs de l'enseignement supérieur est prononcée par le ministre de l'Éducation nationale.

5. En période d'application de l'article 16 de la Constitution, la plupart des limites fixées aux pouvoirs du Président de la République sont susceptibles de reculer. C'est ainsi que ce dernier peut intervenir dans le domaine de la loi - CE, Ass., 2 mars 1962 *Rubin de Servens et autres*, n^{os} 55049 et 55055. **Toutes les règles sont virtuellement ou effectivement bouleversées.**

5.1 Au demeurant, la décision même de mettre en application l'article 16 « présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'État ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application » - CE, Ass., 2 mars 1962 *Rubin de Servens et autres*, décision susmentionnée.

5.2 En ce qui concerne les décisions prises au titre de l'article 16, c'est-à-dire les décisions prises après la mise en application de l'article 16, le juge décline sa compétence pour connaître des mesures portant sur des matières législatives - décision *Rubin de Servens* précitée.

5.3 A contrario, le juge pourrait donc contrôler les décisions se rattachant à l'exercice du pouvoir réglementaire.

- Mais l'objection de Raymond Odent nous paraît pertinente : « Ne serait-ce point là fiction pure car une de ces décisions ne serait illégale qu'en tant qu'elle méconnaîtrait une disposition législative ou un principe général du droit et, par là-même, porterait sur une matière législative par nature, prendrait donc un caractère législatif qui la ferait échapper au contrôle du juge administratif ? »¹

- Une double solution possible : le contrôle de conventionnalité ou la procédure de la question prioritaire d'inconstitutionnalité opérationnelle depuis le 1^{er} mars 2010 - loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 *relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*.

¹ Raymond Odent, op. cit. p. 389

Le Président de la République dispose d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de nomination:

Pouvoir réglementaire

Principe: il est exercé en conseil des ministres

Exception: il peut être exercé en dehors du conseil des ministres dans deux cas (voir cours)

Pouvoir de nomination

Il peut être et parfois doit être exercé en conseil des ministres

Il peut être exercé en dehors du conseil des ministres

C – Les attributions administratives du Premier ministre

Questions initiales :

1. Qu'est-ce qui incite à soutenir que le Premier ministre est une autorité administrative, et plus précisément une autorité administrative centrale ?
2. Quelles sont les attributions administratives du Premier ministre ?
3. Le Premier ministre a-t-il plus ou moins d'attributions administratives que le Président de la République ?
4. Comment appelle-t-on les actes administratifs pris par le Premier ministre ?

Réponses soutenues :

1. Qu'est-ce qui incite à soutenir que le Premier ministre est une autorité administrative, et plus précisément une autorité administrative centrale ?

Le Premier ministre est une autorité administrative car la Constitution - article 21, notamment - lui confère des compétences, des attributions administratives. Qui plus est, il s'agit d'une autorité administrative centrale. En effet, ses décisions peuvent s'appliquer sur - et à - l'ensemble du territoire national.

2. Quelles sont les attributions administratives du Premier ministre ?

Pour l'essentiel, le Premier ministre détient les attributions administratives suivantes :

- a. un **pouvoir réglementaire**, ce qui lui permet de prendre des *actes administratifs réglementaires*
- b. et un **pouvoir de nomination**, ce qui lui donne le droit de prendre des *actes administratifs individuels*.

3. Le Premier ministre a-t-il plus ou moins d'attributions administratives que le Président de la République ?

Cette question a déjà reçu une réponse - cf. le tableau consacré au Président de la République.

Résumé de la réponse :

a. Le pouvoir de nomination : *le pouvoir de nomination du Premier ministre est moins étendu que celui du Président de la République ;*

b. Le pouvoir réglementaire : *le pouvoir réglementaire du Premier ministre est plus étendu que celui du Président de la République.*

4. Comment appelle-t-on les actes administratifs pris par le Premier ministre ?

En principe, les actes administratifs pris par le Premier ministre sont dénommés **décrets** :

- décrets individuels ou décrets réglementaires
- décrets simples ou décrets en Conseil d'État.

Toutefois, on appelle **arrêtés** les actes par lesquels le Premier ministre organise son cabinet et en nomme les membres.

↓ Développement ↓

1. La Constitution semble attribuer au Premier ministre exactement les mêmes pouvoirs, les mêmes compétences qu'au Président de la République.

Elle dispose en son article 21 :

« Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. »

1.1 Cette disposition investit le Premier ministre d'un **pouvoir réglementaire** et d'un **pouvoir de nomination**.

1.2 *En vertu de son pouvoir réglementaire*, le Premier ministre prend des **actes administratifs réglementaires** sous la forme, en principe, de « **décrets réglementaires** ».

1.3 *Sur la base de son pouvoir de nomination*, il prend des **actes administratifs individuels** sous la forme, en principe, de « **décrets individuels** ».

2. Ainsi, les deux plus hautes autorités politiques de l'État reçoivent-elles des attributions relativement aux mêmes domaines.

2.1 Qui plus est, la Constitution semble ériger le Premier ministre en chef de l'administration. Cela résulte des dispositions combinées des articles 20 et 21 :

▪ *Article 20* : « Le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée. »

▪ *Article 21* : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. »

2.2 L'attribution de compétences administratives similaires au Président de la République et au Premier ministre constitue une source potentielle de conflits. Toutefois, il existe des principes de répartition qui seront examinés plus loin.

3. On peut d'ores et déjà relever que le Premier ministre ne dirige pas un super ministère, un « premier ministère » comparable aux départements ministériels.

3.1 Au demeurant, juridiquement, il n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres. Il ne peut ni annuler leurs décisions, ni se substituer à eux pour exercer leurs compétences - CE, Sect. 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie* (Rec. p.602).

3.2 L'autorité du Premier ministre s'exerce juridiquement sur un certain nombre de services qui lui sont rattachés.

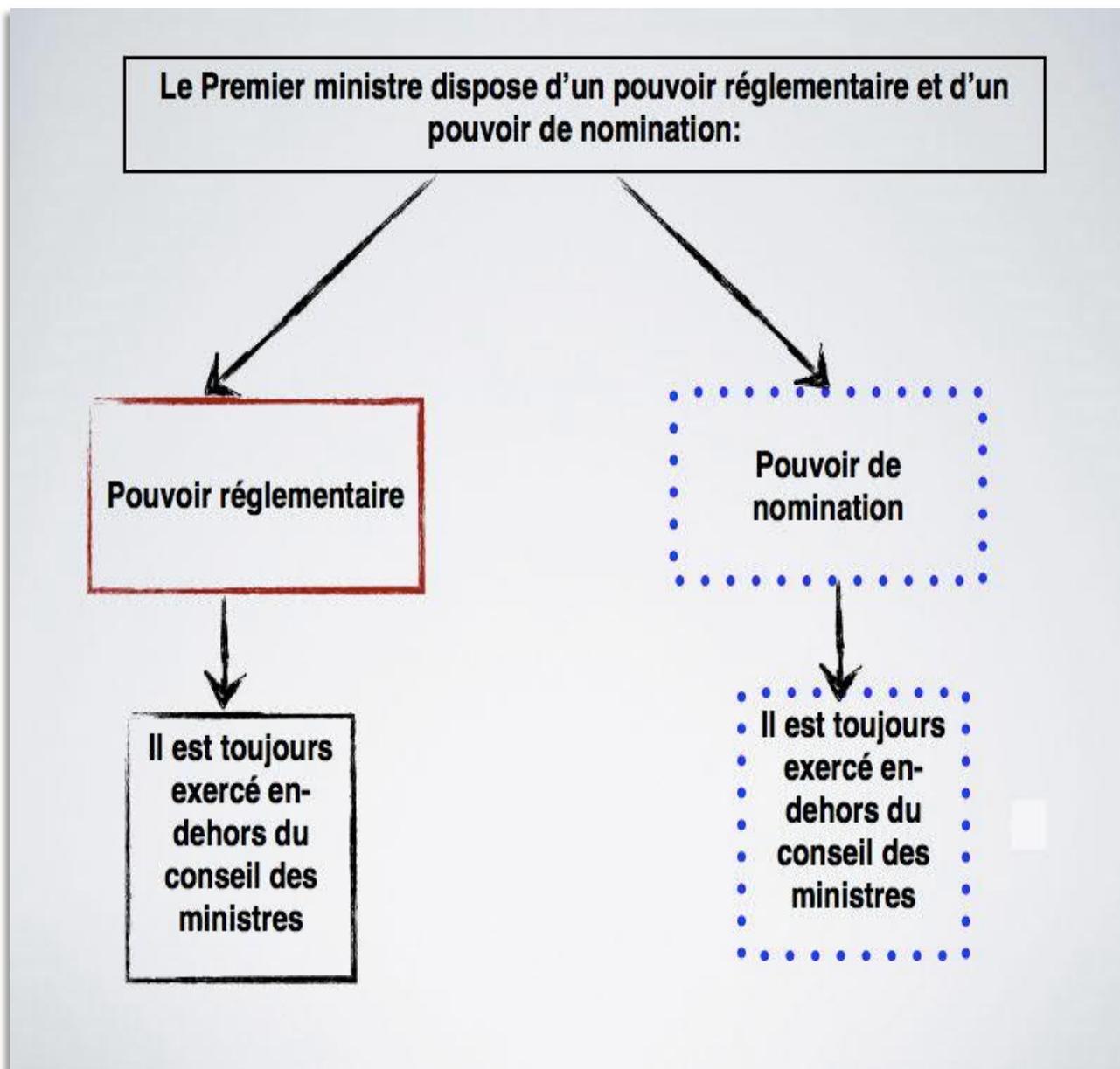
Exemple : le **Secrétariat général du gouvernement** (S.G.G.). Créé en 1935, il remplit des fonctions administratives essentielles qui se laissent décomposer en quatre rubriques :

▪ *L'organisation du travail gouvernemental* : le S.G.G assure le secrétariat du Conseil des ministres (préparation de l'ordre du jour et enregistrement des décisions prises), convoque les réunions interministérielles, transmet les projets de textes aux formations consultatives du Conseil d'État, participe à la mise au point des actes du Président de la République et du Gouvernement, etc.

▪ *Le conseil juridique du Gouvernement* : le S.G.G donne des avis aux ministres et à leurs cabinets, défend devant le Conseil d'État les décrets faisant l'objet d'un recours contentieux...

▪ *L'accompagnement d'un nouveau gouvernement* : les gouvernements passent, le S.G.G demeure ; c'est à lui qu'il incombe de guider le nouveau gouvernement lors de son installation ; il se présente volontiers comme « le garant de l'action gouvernementale à travers les changements politiques », la mémoire du gouvernement, voire de l'État.

- *La supervision des services du Premier ministre* : le S.G.G dirige l'ensemble des services dépendant du Premier ministre.



D – Les attributions administratives des ministres

Juridiquement, ils sont placés sur un pied d'égalité - en dépit des distinctions protocolaires.

Comme le Président de la République et le Premier ministre, ils remplissent une double fonction : administrative et politique.

Les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État - décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 *relatif aux attributions des ministres*.

► Ces attributions, exercées sous forme d'arrêtés (ministériels ou interministériels), sont de plusieurs ordres :

➤ **Pouvoir de nomination.** Sous réserve des attributions respectives du Président de la République et du Premier ministre, les ministres détiennent un pouvoir de nomination aux emplois des services relevant de leur autorité. En effet, selon les termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 *portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État*, des dispositions particulières, législatives ou réglementaires, peuvent, par mesure de simplification ou de déconcentration administratives, confier un pouvoir de nomination aux ministres ou aux autorités subordonnées. Ces dispositions sont le plus souvent celles de textes pris pour fixer le statut de tel ou tel corps de fonctionnaires. En conséquence, de nombreux fonctionnaires sont nommés par les ministres dont ils relèvent hiérarchiquement ;

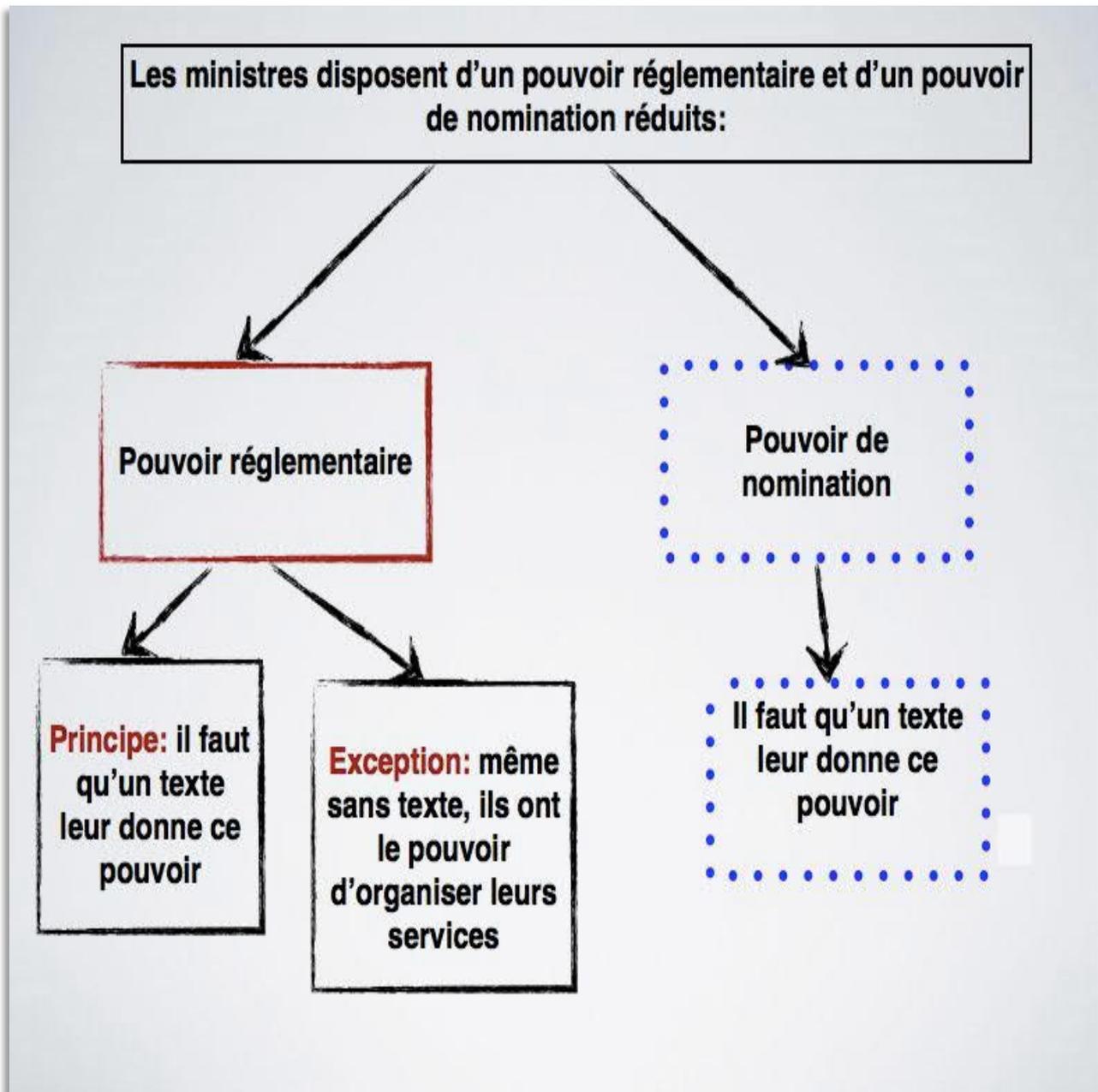
➤ **Pouvoir réglementaire.** *En principe*, les ministres n'exercent une compétence réglementaire que s'ils en ont été investis par un texte précis (loi ou décret), ce qui du reste leur permet notamment d'assurer l'application ou l'exécution des actes du Président de la République ou du Premier ministre qu'ils sont appelés à contresigner. *Par exception*, la jurisprudence leur reconnaît le droit d'exercer, même sans texte, un pouvoir réglementaire à l'effet d'organiser les services dont ils ont la charge. Ce pouvoir est d'ailleurs reconnu à tous les chefs de service : CE, Sect., 7 février 1936, *Jamart*, n° 43321. Hors cette hypothèse¹ et sauf texte contraire, les ministres n'ont pas de pouvoir réglementaire ;

➤ **Autorité hiérarchique.** En tant que chefs de service, les ministres ont la qualité de supérieur hiérarchique. L'autorité hiérarchique qui leur est reconnue leur permet d'annuler ou de réformer les actes de leurs subordonnés, d'infliger des sanctions disciplinaires, d'adresser des instructions sous forme de circulaires.

► L'État a la personnalité juridique - aptitude à avoir des droits et des obligations. Les départements ministériels en sont dépourvus.

C'est donc au nom de l'État - pas de leur département - que les ministres agissent : prises de décision, signature de contrats, actions en justice. Signalons qu'il arrive tout de même que le juge admette la recevabilité de l'action contentieuse d'un ministre contre un autre ministre : CE, Sect., 10 mars 1933, *Ministre des finances*.

¹ Cf. aussi CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*.



II - L'exercice des compétences administratives du Président de la République et du Premier ministre

Il n'est point de compétence dont l'exercice échappe à des règles préétablies.

A - Le contreseing des actes du Président de la République

Questions initiales :

1. Qu'est-ce que le contreseing ?
2. Les propositions suivantes sont-elles exactes
 - a. tous les actes du Président de la République doivent être contresignés,
 - b. les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont tous nécessairement contresignés par le Premier ministre,
 - c. les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par tous les ministres,
 - d. les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par au moins un ministre,
 - e. le contresignataire d'un acte est coauteur de cet acte ?

Réponses soutenues :

1. Qu'est-ce que le contreseing ?

Le contreseing, c'est la signature apposée par une autorité sur un acte déjà signé par une autre autorité considérée comme auteur de l'acte (Cf. supra, page 10, *Les éléments de forme des actes*).
2. Une seule des cinq propositions est exacte : la deuxième.
 - a. Tous les actes du Président de la République doivent être contresignés. Cette proposition est **inexacte**. Certains actes du Président de la République sont soustraits à la formalité du contreseing - voir l'article 19 de la Constitution.
 - b. Les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont tous nécessairement contresignés par le Premier ministre. Cette proposition est **exacte**.
 - c. Les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par tous les ministres. Cette affirmation est **inexacte**. Seuls les ministres dits **responsables** doivent contresigner un acte donné du Président de la République.
 - d. Les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par au moins un ministre. Cette proposition est **inexacte**, car la Constitution dispose qu'un acte du Président de la République est contresigné, *le cas échéant*, par les ministres responsables. L'expression *le cas échéant* permet d'envisager deux hypothèses :
 - i. il arrive qu'en présence d'un acte donné du Président de la République, il n'y ait pas de ministre responsable au sens de la Constitution,
 - ii. il arrive qu'en présence d'un acte donné du Président de la République, le Premier ministre ait également la qualité de ministre responsable.Dans ces deux hypothèses, le contreseing du Premier ministre suffit.
 - e. Le contresignataire d'un acte est coauteur de cet acte. Cette assertion est **inexacte**. Le contreseing est une règle de forme et non de compétence.

↓ Développement ↓

1. L'article 19 de la Constitution dispose :

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

1.1 Définition (rappel) : le *contreseing*, c'est la signature apposée par une autorité sur un acte déjà signé ou qui sera signé par une autre autorité considérée comme auteur de l'acte.

Le contresignataire n'est donc pas coauteur de l'acte contresigné. Le contreseing correspond à une règle de forme et non à une règle de compétence – Cf. supra, page 10, *Les éléments de forme de l'acte*.

1.2 S'agissant des actes du Président de la République, le contreseing exprime :

- la collaboration des autorités politiques ;
- l'engagement des ministres et du Premier ministre d'assurer l'exécution de ces actes.

2. Cependant, tous les actes du Président de la République ne sont pas soumis à la formalité du contreseing.

S'en trouvent exceptés :

- la nomination du Premier ministre et la décision de mettre fin à ses fonctions - article 8,
- la soumission de projets de loi au référendum - article 11,
- la dissolution de l'Assemblée nationale - article 12,
- la mise en application de l'article 16,
- les messages adressés au Parlement - article 18,
- la nomination des membres du Conseil constitutionnel - article 56,
- la saisine du Conseil constitutionnel - articles 54 et 61.

Enfin, traditionnellement, on excepte aussi du contreseing les **arrêtés** par lesquels le Président de la République organise son cabinet ou son secrétariat général, et en nomme les membres.

3. Tous les autres actes du Président de la République (il s'agit de décrets) doivent être contresignés.

Il y a lieu à ce niveau de faire une distinction entre

- les actes signés par le Président de la République et qui relèvent de sa compétence (3.1) et
- les actes signés par le Président de la République, mais qui relèvent de la compétence du Premier ministre (3.2)

Nous analyserons successivement le contreseing de chacun de ces deux types d'actes (**3.1** et **3.2**).

3.1 Les actes signés par le Président de la République et qui relèvent de sa compétence.

Il s'agit des décisions suivantes.

► *Mesures individuelles :*

- Mesures (décrets) portant nomination dans un emploi (article 13 de la Constitution) à moins que délégation n'ait été consentie par le Président de la République dans les conditions fixées par l'ordonnance organique n°58-1136 du 28 novembre 1958 ;
- décisions portant mise à la retraite des fonctionnaires civils ayant été nommés par décret en conseil des ministres.

► *Mesures à caractère général :*

- actes de promulgation des lois, dans les conditions prévues aux articles 10 et 11 de la Constitution ;

- ordonnances prises en vertu des articles 38, 47, 47-1 et 74-1 de la Constitution ;
- (tous les) décrets délibérés en conseil des ministres (article 13 de la Constitution). Cette délibération peut être obligatoire, soit parce qu'elle est prévue par une norme de rang supérieur, soit parce que l'on modifie un décret qui avait été lui-même délibéré par le conseil des ministres. Elle peut aussi résulter d'un choix d'opportunité ;
- décrets fixant les attributions des ministres délégués et des secrétaires d'État (les décrets d'attribution des ministres étant délibérés en conseil des ministres, voir le point précédent) ;
- décrets relatifs à l'ordre de la Légion d'honneur, à l'Ordre national du mérite et à la Médaille militaire — que ces décrets aient pour but d'organiser les ordres en cause ou d'y nommer ou promouvoir des personnes.

► **Tous les actes du Président de la République énumérés ci-dessus doivent être contresignés, selon les termes de l'article 19 de la Constitution,**

- par le **Premier ministre**, sans exception, et
- *le cas échéant*, par les **ministres responsables**.

► Deux questions se posent alors :

- Que faut-il entendre par la formule « **ministres responsables** » ?
- Quelle est la portée de l'expression « **le cas échéant** » ?

➤ **Les ministres responsables**

✓ **Définition:** Selon le Conseil d'État, les **ministres responsables** sont « ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes dont il s'agit. » - CE, Sect., 10 juin 1966, *Pelon et autres*, n° 63563 ; CE, 24 février 2011, *Union nationale des footballeurs professionnels et autres*, n° 340122.

Dans cette définition, l'expression « à titre principal » réduit le nombre de ministres appelés à contresigner les actes du Président de la République.

Ainsi donc, d'après l'interprétation que le Conseil d'État donne de l'article 19 de la Constitution, le ministre responsable est celui qui prend l'initiative d'élaborer le texte considéré, confie à ses services la responsabilité principale de cette mise au point, s'emploie à recueillir l'adhésion (via leurs lettres d'accord) des autres départements ministériels dont le concours est nécessaire, soumet le texte à la signature du Président de la République, en assure et en contrôle enfin l'application.

Le ou les ministres sur le rapport desquels est pris un acte du Président de la République (Cf. supra 10, *Les éléments de forme des actes*) sont nécessairement considérés comme « ministres responsables » de son application et doivent donc le contresigner.

Dans l'article d'exécution de l'acte¹ du Président de la République, les ministres responsables sont désignés par la formule suivante :

« *Le Premier ministre, le ministre de ... et le ministre de ... sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret...* ».

¹ L'article d'exécution correspond souvent au dernier article de l'acte, qu'il s'agisse d'un décret ou d'une ordonnance. Cf. supra, page 9, *Les éléments de forme des actes*.

➤ La portée de l'expression « le cas échéant »

D'une manière générale, l'expression « le cas échéant » signifie que la règle énoncée ne trouvera à s'appliquer que si certaines conditions ou circonstances sont réunies.

Elle n'est pas synonyme de « éventuellement », ainsi que le Conseil d'État l'a fermement rappelé : si un texte précise que l'avis d'appel d'offre mentionne « le cas échéant, les noms des membres du jury », ces noms devront impérativement être mentionnés dans le cas où un jury aura été désigné - CE, 18 décembre 2002, *Ville de Paris*, n° 241187.

✓ **Exemple :**

« Le Conseil de discipline, au vu des observations écrites produites devant lui et compte tenu, **le cas échéant**, des déclarations orales de l'intéressé et des témoins [...] » - article 8 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 *relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État*.

Il convient de comprendre cette disposition, citée en exemple, de la manière suivante : le conseil de discipline peut se prononcer sans que l'intéressé ou les témoins ne se soient exprimés oralement mais si des déclarations ont été faites, il doit en être tenu compte.

✓ Prescrire, comme le fait l'article 19 de la Constitution, que les actes du Président de la République qui doivent être contresignés sont contresignés, *le cas échéant*, par les ministres responsables implique

- qu'un acte du Président de la République qui doit être contresigné n'a pas à être, dans tous les cas, contresigné par un ministre et

- qu'il ne doit l'être que si, dans le cas de cet acte, il existe un ministre qui peut être considéré comme ministre responsable, c'est-à-dire comme ministre auquel incombent, à titre principal, la préparation et l'application de l'acte en cause.

Il peut arriver en effet, en présence de tel ou tel acte du Président de la République,

- qu'il n'y ait aucun ministre pouvant être considéré comme responsable au sens de l'article 19 de la Constitution

- ou que le Premier ministre détienne aussi la qualité de ministre responsable (s'il est aussi à la tête d'un département ministériel).

Dans les deux cas, le contresignement du Premier ministre suffit.

3.2 Les actes signés par le Président de la République mais qui relèvent de la compétence du Premier ministre.

Il s'agit des décrets réglementaires

- qui, d'une part, n'ont pas été délibérés en Conseil des ministres et
- qui, d'autre part, ne sont relatifs ni aux attributions des ministres délégués et secrétaires d'État, ni aux trois ordres honorifiques susmentionnés (Ordre de la Légion d'honneur, l'Ordre national du mérite et Médaille militaire).

De tels décrets, fréquents en matière de défense nationale, sont considérés, nonobstant la signature du Président de la République, comme des décrets du Premier ministre, titulaire de droit commun du pouvoir réglementaire.

Leur régularité formelle est appréciée au regard des règles de signature et de contresignement applicables aux actes du Premier ministre - CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres*, Rec. p. 279. Ils sont en quelque sorte requalifiés en décrets du Premier ministre.

Ils doivent donc être contresignés

- non par les ministres responsables comme le sont les « vrais » actes du Président de la République,
- mais par les ministres chargés de leur exécution, à l'instar des autres actes du Premier ministre – Cf. infra, page 31, *Le contresignement des actes du Premier ministre*.

B - Le contreseing des actes du Premier ministre

Questions initiales :

- ▶ Les propositions suivantes sont-elles exactes ?
 - a. tous les actes du Premier ministre doivent être contresignés,
 - b. les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont tous nécessairement contresignés par le Président de la République,
 - c. les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par tous les ministres,
 - d. les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par au moins un ministre.

Réponses soutenues :

- ▶ Aucune des quatre propositions n'est exacte.
 - a. Tous les actes du Premier ministre doivent être contresignés. Cette proposition est **inexacte**. Certains actes du Premier ministre sont soustraits à la formalité du contreseing - les arrêtés.
 - b. les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont tous nécessairement contresignés par le Président de la République. Cette proposition est **inexacte**. Le Président de la République ne contresigne pas les actes du Premier ministre. C'est plutôt l'inverse !
 - c. Les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par tous les ministres. Cette affirmation est **inexacte**. Seuls les ministres dits « **chargés de l'exécution** » doivent contresigner un acte donné du Premier ministre - voir article 22 de la Constitution.
 - d. Les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont nécessairement contresignés par au moins un ministre. Cette proposition est **inexacte**, car la Constitution dispose qu'un acte du Premier ministre est contresigné, **le cas échéant**, par les ministres chargés de son exécution. L'expression **le cas échéant** permet d'envisager deux hypothèses :
 - i. il arrive qu'en présence d'un acte donné du Premier ministre, il n'y ait pas de ministre chargé de son exécution au sens de la Constitution,
 - ii. il arrive qu'en présence d'un acte donné du Premier ministre, le Premier ministre lui-même ait également la qualité de ministre chargé de son exécution.Dans ces deux hypothèses, la signature du Premier ministre suffit.

↓ Développement ↓

1. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, « les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution. »

2. Toutefois, certains actes du Premier sont soustraits à la formalité du contreseing. Il s'agit des *arrêtés* par lesquels le Premier ministre organise son cabinet et en nomme les membres.

3. L'article 22 n'exige, le **cas échéant**, que le contreseing des **ministres chargés de l'exécution** des actes du Premier ministre.

► Deux questions se posent donc :

- Que faut-il entendre par la formule « **ministres chargés de l'exécution** » ?
- Quelle est la portée de l'expression « **le cas échéant** » ?

➤ **Les ministres chargés de l'exécution**

✓ **Définition** : Pour le Conseil d'État, les **ministres chargés de l'exécution** d'un acte réglementaire du Premier ministre sont « ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution » de cet acte - CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres*, décision susmentionnée.

Voir, pour une confirmation récente : [CE, 20 mars 2017, Syndicat maritime FO de la façade Atlantique, n° 389561](#).

Cette interprétation de la notion de ministres chargés de l'exécution est transposable aux *actes non réglementaires* du Premier ministre.

Autrement dit, les ministres chargés de l'exécution d'un décret du Premier ministre sont ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires pour que le décret reçoive application - CE, 23 décembre 2011, *SAS veuve Ambal*, n° 334902.

A contrario, le simple fait qu'un ministre soit intéressé par le sujet traité — au motif, par exemple, qu'il serait ultérieurement amené à faire application du décret en cause pour prendre un certain nombre de mesures individuelles — ou même qu'il ait été associé à la préparation du décret, ne justifie pas, à lui seul, qu'il appose son contreseing sur le décret en cause.

Ainsi, la circonstance que le décret comporte des incidences financières pour l'État ne suffit pas à justifier le contreseing du ministre du budget – CE, 29 avril 1998, *Commune de Gonesse*, n° 187801.

De même, le contreseing du ministre de l'intérieur n'est pas requis pour tous les décrets impliquant une intervention du préfet dans leur mise en œuvre, ce dernier étant le représentant de chaque ministre dans le département ou la région - CE, Ass., 12 avril 2002, *Fédération des industries de la parfumerie*, n° 230848.

Le ou les ministres sur le rapport desquels est pris le décret sont nécessairement considérés comme « chargés de l'exécution » de celui-ci et doivent donc le contresigner.

Tous ces principes s'appliquent aussi bien aux décrets pris en vertu du pouvoir réglementaire autonome du Premier ministre qu'aux décrets édictés par celui-ci pour l'application des lois.

➤ Il arrive que la qualité de ministre chargé de l'exécution d'un acte du Premier ministre soit reconnue, non sur la base de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 22 de la Constitution, mais par l'effet d'une disposition particulière. En effet, certains textes prévoient expressément que des règlements comporteront le contreseing de ministres que ces mêmes textes désignent.

Par exemple, en vertu de l'article 12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 *modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature*, toute disposition réglementaire nouvelle prescrivant la participation des magistrats aux travaux d'organismes ou de commission extrajudiciaires doit être soumise au contreseing du garde des sceaux.

De même, les décrets portant attribution de compétences à un ministre délégué ou à un secrétaire d'État disposent que l'intéressé contresignera les décrets relevant des compétences qui lui sont attribuées par délégation.

Dans cette dernière hypothèse, l'absence du contreseing considéré n'est pas de nature à vicier la régularité formelle du règlement - CE, Ass, 8 juillet 1994, *Tête et autres*, n° 141301.

Au demeurant, le contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État placé auprès d'un ministre ne peut que s'ajouter à celui de ce ministre, jamais s'y substituer. Qui plus est, l'omission du contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État placé auprès d'un ministre n'entache pas d'illégalité un décret contresigné par ce ministre - CE, 12 février 2007, *Société les laboratoires Jolly-Jatel*, n° 290164 ; CE, 16 novembre 2011, *Société Ciel et Terre et autres*, n° 344972.

➤ La portée de l'expression « le cas échéant »

Sur la signification générique de cette expression, voir supra, page 16, *Le contreseing des actes du Président de la République*.

✓ Prescrire, comme le fait l'article 22 de la Constitution, que les actes du Premier ministre qui doivent être contresignés sont contresignés, **le cas échéant**, par les ministres chargés de leur exécution implique

- qu'un acte du Premier ministre qui doit être contresigné n'a pas à être, dans tous les cas, contresigné par un ministre et

- qu'il ne doit l'être que si, dans le cas de cet acte, il existe un ministre qui peut être considéré comme un « ministre chargé de son exécution », c'est-à-dire comme un ministre ayant « compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution » de cet acte.

Il peut arriver en effet, en présence de tel ou tel acte du Premier ministre,

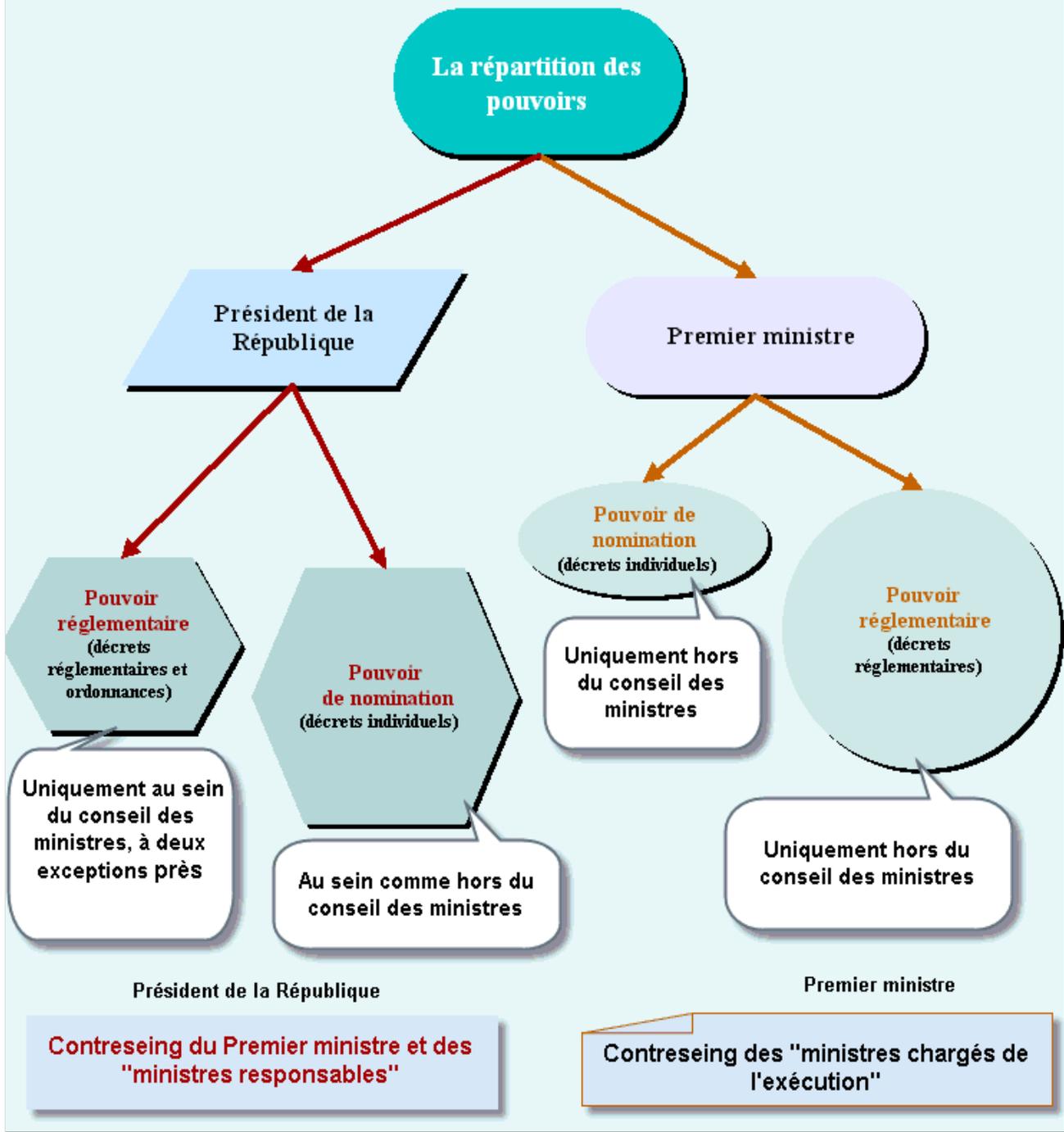
- qu'il n'y ait aucun ministre pouvant être considéré comme chargé de son exécution (**Exemple** : l'acte ne requiert aucun acte ministériel d'exécution)
- ou que le Premier ministre détienne aussi la qualité de ministre chargé de l'exécution de cet acte (par exemple, s'il est aussi à la tête d'un département ministériel).

Dans les deux cas, la signature du Premier ministre suffit.

➤ Dans l'article d'exécution d'un décret du Premier ministre, les ministres chargés de l'exécution sont désignés par la formule suivante :

« *Le ministre de ... et le ministre de ... sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de l'exécution du présent décret...* ».

Le dualisme



C - Le dualisme et les principes de répartition

La constitution attribue simultanément au Président de la République et au Premier ministre un pouvoir de nomination et un pouvoir réglementaire. Mais cette double attribution n'est pas faite à parts égales.

I – La répartition du pouvoir de nomination

1.1 Le Président de la République tient de l'article 13 de la Constitution la compétence de droit commun, la compétence de principe - la compétence la plus large.

1.2 Cette compétence de droit commun a pour conséquence que lorsqu'un texte prévoit que la nomination dans un emploi est prononcée « par décret », c'est d'un décret du Président de la République et non du Premier ministre qu'il s'agit - CE, 20 décembre 2006, *Mathieu*, n° 278159.

1.3 Le Premier ministre n'est investi que d'une compétence d'attribution ou d'exception.

1.4 En effet, aux termes de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires « *sous réserve* des dispositions de l'article 13 ».

1.4.1 Portée juridique de la locution « *sous réserve* ». D'une manière générale, cette locution indique l'ordre de prééminence entre deux dispositions en conflit : une qui est « réservée » (par la locution) et une autre qui ne l'est pas. La disposition qui n'est pas « réservée » ne joue que lorsque la disposition réservée ne trouve pas à s'appliquer.

1.4.2 À l'article 21 précité de la Constitution, le pouvoir de nomination du Président de la République est « réservé » (par la locution), le pouvoir de nomination du Premier ministre ne l'est pas. Par conséquent, le pouvoir de nomination du Premier ministre ne joue que si le pouvoir de nomination du Président de la République ne trouve pas à s'appliquer. C'est donc bien le Président de la République qui détient en principe le pouvoir de nomination.

1.5 Le Premier ministre ne peut procéder à des nominations que si et dans la mesure où le Président de la République lui a délégué une partie de son pouvoir de nomination.

1.6 Justement, le 4^e alinéa de l'article 13 de la Constitution autorise le Président de la République à déléguer une partie de son pouvoir de nomination.

Mais ce droit de déléguer n'est pas libre. Il est des nominations auxquelles seul le Président de la République peut procéder. Il s'agit d'une part de toutes les nominations devant intervenir en conseil des ministres, et, d'autre part, de certaines nominations susceptibles d'être prononcées en-dehors du conseil des ministres. Ces nominations, qui ne peuvent faire l'objet d'une délégation, sont énumérées au 3^e alinéa de l'article 13 de la Constitution et aux articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 *portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État* (Cf. supra, page 16, *Les attributions administratives du Président de la République*).

✓ **Exemples** : conseillers d'État, ambassadeurs, préfets, recteurs d'académie, procureur général près la Cour de cassation, conseillers maîtres à la Cour des Comptes, professeurs de l'enseignement supérieur, etc.

Dans les cas où il a le droit de le faire, c'est au moyen d'un décret en conseil des ministres que le Président de la République délègue une partie de son pouvoir de nomination au Premier ministre.

En pratique, les délégations consenties par le Président de la République au Premier ministre sont plutôt rares. On peut néanmoins citer

- le décret n° 92-36 du 9 janvier 1992 *relatif aux nominations de conservateurs généraux des bibliothèques*
- et, s'agissant des directeurs et présidents des instituts régionaux d'administration, le décret n° 2000-1031 du 18 octobre 2000.

2 - La répartition du pouvoir réglementaire

2.1 La solution retenue est à l'opposé de celle qui a été adoptée pour la répartition du pouvoir de nomination précédente.

2.2 Le Premier ministre reçoit la compétence réglementaire de principe. Le Gouvernement lui-même n'est pas une autorité administrative collégiale.

2.3 Il s'ensuit que lorsqu'un texte prévoit que des mesures réglementaires seront prises par « décret » (sans autre précision) ou par « le Gouvernement », il faut comprendre qu'elles le seront par décret du Premier ministre (CE, Ass., 20 juin 1975, *Société Acli international commodity services et autres*, n° 98170), à moins qu'une disposition de valeur législative en vigueur ne réserve expressément cette compétence au Président de la République - CE, 8 décembre 2000, *Syndicat national des officiers de police (SNOP)*, n° 196252.

2.4 Le Président de la République détient une compétence réglementaire d'attribution.

2.4.1 Le président de la République n'exerce le pouvoir réglementaire qu'en conseil des ministres, réserve faite des deux exceptions signalées plus haut – Cf. supra, page 16, *Les attributions administratives du Président de la République*. Il est l'auteur des ordonnances (qui sont toujours prises en conseil des ministres) et des décrets (ici réglementaires) délibérés en conseil des ministres.

2.4.2 Or, en droit comme en fait, les ordonnances et les décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres sont et doivent être bien moins nombreux que les actes réglementaires (surtout des décrets) pris par le Premier ministre (forcément hors du conseil des ministres). Donc, en principe, ce n'est pas le Président de la République, mais le Premier ministre qui est le titulaire de droit commun du pouvoir réglementaire.

2.4.3 En fait, les décrets réglementaires sont délibérés en conseil des ministres soit en vertu d'un texte - Constitution, loi ou, plus rarement, décret - soit de par la seule volonté du Président de la République (Voir, supra, page 6, *La nomenclature et la hiérarchie des actes*)

2.4.3.1 Dans le premier cas, la délibération en conseil des ministres est juridiquement obligatoire.

2.4.3.2 Dans le second cas, elle ne l'est pas.

2.4.3.3 Faut-il considérer que dans les deux cas le Président de la République est l'auteur des décrets réglementaires en cause ?

2.4.3.4 Où, au contraire, est-il l'auteur des seuls décrets dont la délibération en conseil des ministres est juridiquement obligatoire ?

2.4.3.5 L'enjeu de ces questions c'est l'étendue du pouvoir réglementaire du Président de la République.

2.4.3.6 Le Conseil d'État y a donné successivement deux réponses différentes :

2.4.3.6.1 CE, 16 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine et autres*, n° 57895 : le Président de la République est l'auteur des seuls décrets devant être délibérés en conseil des ministres en vertu d'un texte - loi ou Constitution. Un décret délibéré en conseil des ministres, alors que juridiquement il ne devait pas l'être, n'est pas considéré comme un décret du Président de la République - déqualification -, mais comme un décret du Premier ministre - requalification. Ce dernier peut le modifier même s'il porte la signature du Président de la République. Un tel décret doit être contresigné par les *ministres chargés de son exécution*, comme tout acte du Premier ministre soumis à la formalité du contresigning. Cette solution restreint les pouvoirs du Président de la République - elle a du reste été adoptée dans une période de cohabitation.

2.4.3.6.2 CE, Ass. 10 septembre 1992, *Meyet*, n° 140376 140377 140378 140379 140416 140417 140832 140376 : « [Considérant] que les décrets attaqués ont été délibérés en conseil des

ministres ; que, par suite, et alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, ils devaient être signés, comme ils l'ont été, par le Président de la République ; ». Ainsi un revirement de jurisprudence s'est-il produit. Tous les décrets effectivement délibérés en conseil des ministres sont de la compétence du Président de la République - extension de la compétence présidentielle. Ce dernier en est toujours l'auteur, même si la délibération en conseil des ministres n'est pas juridiquement imposée par un texte. Il s'ensuit que, « lorsqu'un décret a été délibéré en conseil des ministres, et signé par le Président de la République, il ne peut être compétemment modifié que par lui » – CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des usines Renault*, n° 112565 ; CE, 27 avril 1994, *Epoux Allami-geon et Epoux Pageaux*, n°s 147203 et 148545. Le Premier ministre ne saurait les modifier à peine d'incompétence – arrêts précités. En outre, de tels décrets doivent être contresignés par les *ministres responsables*, à l'instar de tous les actes compétemment pris par le Président de la République et soumis à la formalité du contreseing.

2.4.3.6.3 Cette définition formelle du décret en conseil des ministres¹ simplifie la jurisprudence. Mais elle n'est pas sans inconvénient : « [Elle] permet au chef de l'État de créer, en quelque sorte, sa propre compétence puisque c'est lui qui arrête l'ordre du jour du conseil des ministres. Il peut ainsi attirer à sa sphère de compétence une partie de plus en plus vaste du pouvoir réglementaire en faisant délibérer en conseil des ministres des décrets qui n'avaient nullement à l'être. »²

¹ Définition formelle parce que seule compte la forme, la procédure suivant laquelle le décret est adopté : un décret en conseil des ministres est un décret délibéré en conseil des ministres, même si aucun texte n'impose cette délibération. Comme on l'a déjà relevé - *Cf. supra* - la définition formelle du décret en conseil des ministres n'est pas sans rappeler la définition formelle du décret en Conseil d'État.

² Fabien Raynaud et Pascale Fombeur, *Chronique générale de jurisprudence administrative française* (AJDA 1998, p.783)

SECTION II : L'administration territoriale de l'État

Questions initiales :

1. Quel rapport y a-t-il entre l'administration territoriale de l'État et l'administration centrale de l'État ?
2. Qu'est-ce que la *déconcentration* ?
3. Pourquoi dit-on que l'administration territoriale de l'État se trouve dans un statut de *déconcentration* ?
4. Quelles sont les autorités qui forment l'administration territoriale de l'État ?

Réponses soutenues :

1. Quel rapport y a-t-il entre l'administration territoriale de l'État et l'administration centrale de l'État ?

Il s'agit des deux branches de l'administration de l'État.

Rappel :

a. l'administration centrale **est constituée d'autorités dont les décisions peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national.** Il s'agit des plus hautes autorités administratives cumulant des fonctions administratives et politiques. Elles ont généralement leur siège dans la capitale, le centre nerveux du pays.

b. l'administration territoriale de l'État **est constituée d'autorités dont les décisions sont valables sur des portions du territoire national appelées circonscriptions.** Son existence se justifie par un constat d'évidence : un État ne saurait être administré uniquement à partir de sa capitale par les autorités administratives centrales. Celles-ci s'appuient donc sur des autorités placées à la tête de différentes portions du territoire national dénommées circonscriptions.

Les autorités qui dirigent ces circonscriptions forment l'administration territoriale de l'État ; elles sont soumises au contrôle hiérarchique des autorités administratives centrales.

2. Qu'est-ce que la *déconcentration* ?

Il y a *déconcentration* lorsqu'au sein d'une même personne morale les pouvoirs détenus par les autorités les plus élevées sont, en partie, transférés à des agents placés au-dessous de ces autorités.

Contraire : *concentration* (sous-entendu des pouvoirs).

La *déconcentration* peut se produire au sein de toute personne morale : État, commune, entreprise, etc.

3. Pourquoi dit-on que l'administration territoriale de l'État se trouve dans un statut de *déconcentration* ?

Relisez d'abord la définition donnée ci-dessus de la *déconcentration*.

L'administration territoriale de l'État se trouve dans un statut de *déconcentration* parce que certains des pouvoirs détenus par les autorités administratives centrales - ministres, etc. - ont été transférés ou délégués aux autorités de l'administration territoriale - préfets, etc.

4. Quelles sont les autorités qui forment l'administration territoriale de l'État ?

Énumération non exhaustive: préfets de département, préfets de région, sous-préfets, maires intervenant comme agents de l'État, etc.

↓ Développement ↓

► Historiquement, l'unité de la France s'est constituée autour de l'État.

Cette lente édification exigeait la présence dans chaque partie du territoire d'un représentant de l'État. Son rôle : asseoir la souveraineté de l'État sur cette portion de territoire, y faire appliquer ses lois et en administrer les populations - exemples : sénéchaux et baillis du Moyen âge, intendants de la Monarchie absolue, préfets. En somme, il personnifie l'administration territoriale de l'État.

D'une manière générale, les organes qui composent cette administration territoriale sont investis de compétences administratives. On leur reconnaît, comme aux organes centraux, la qualité d'autorités administratives. Cette double reconnaissance peut engendrer des complications dans le processus décisionnel.

➤ L'intérêt général commande donc

- **d'une part**, que les compétences respectives de l'administration centrale et de l'administration territoriale sont définies avec précision,
- **d'autre part**, que les actions des deux administrations soient coordonnées.

➤ Plusieurs textes visent à satisfaire à ces **deux exigences** d'intérêt général :

- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* (dite « **loi ATR** »),
- Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 *portant charte de la déconcentration*,
- Décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 *relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles* ;
- Décret n° 97-463 du 9 mai 1997 *modifiant la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration* ;
- **Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.**

➤ **Relativement à la première exigence**, le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 *portant charte de la déconcentration* dispose en son article 2 :

« Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale 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.

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

Le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 *relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles* est plus concret :

« Article 1.

« 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. [...]

« Article 2

Les dispositions de l'article 1^{er} du présent décret entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Les dispositions réglementaires contraires au présent décret sont abrogées à compter de la même date. »

*

Ainsi donc, depuis le 1^{er} janvier 1998, le principe est celui de la déconcentration, de la compétence de droit commun du préfet.

*

Relativement à la deuxième exigence (celle de la coordination), deux principes sont réaffirmés :

- « Les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. » (Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 *portant charte de la déconcentration*) ;
- L'administration territoriale de l'État (les services déconcentrés) est placée sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres - Cf. articles 20 et 21 de la Constitution.

➤ Ces deux derniers principes font clairement apparaître que l'administration territoriale se trouve dans un statut de **déconcentration**.

La déconcentration est une technique d'organisation administrative.

✓ **Définition générique :**

Il y a déconcentration lorsqu'au sein d'une même personne morale les pouvoirs détenus par les autorités les plus élevées sont, en partie, transférés à des agents placés au-dessous de ces autorités.

Mais les agents bénéficiaires de ce transfert restent les subordonnés des autorités les plus élevées. Celles-ci conservent la qualité de supérieurs hiérarchiques. Elles exercent un *pouvoir hiérarchique* : elles peuvent annuler, par exemple, les actes de leurs subordonnés.

✓ **Définition donnée par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, modifié, portant charte de la déconcentration :**

« La déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. »

Ainsi donc, l'administration territoriale de l'État est une administration déconcentrée. Elle a pour assises territoriales des circonscriptions.

Les juristes s'accordent généralement pour faire remonter la consécration de la notion de déconcentration aux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. Pourtant, les intitulés de ces deux textes faisaient référence à la « décentralisation ».

Tout au long du XIXe siècle, il était usuel d'employer le mot « décentralisation » dans l'acception actuellement attribuée au mot de *déconcentration*, que Léon Aucoc aurait été le premier à utiliser en 1869 pour évoquer les décrets précités.

Depuis plusieurs décennies, il est d'usage d'ouvrir l'étude de la déconcentration par le rappel des deux formules qui paraissent en résumer le mieux la justification et la portée.

1. La première formulée est tirée de l'exposé des motifs du décret du 25 mai 1852 :

« **Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près [...]** »¹

¹ Voici l'exposé complet des motifs de ce décret *sur la décentralisation* [déconcentration] *administrative* du 25 mai 1852 :

« Louis-Napoléon, Président de la République française,

Considérant que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale ;

2. La seconde formule est due à Odilon Barrot, le premier des vice-présidents du Conseil d'État sous la III^{ème} République, comparant l'avant et l'après-déconcentration :

« **C'est le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche.** »

*

Les pouvoirs publics ont engagé

- en 2004, une **réforme de l'administration territoriale de l'État**,
- entre 2007 et 2012, une **révision générale des politiques publiques** (RGPP),
- depuis le 18 décembre 2012, la **modernisation de l'action publique** (MAP) qui est supposée avoir mis un terme à la RGPP.

Ces initiatives se traduisent par un certain nombre d'innovations dont nous rendons compte.

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 de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ; »

I - Le département, échelon de mise en œuvre des politiques publiques

L'article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, modifié, portant charte de la déconcentration dispose :

« Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne. »

A - Historique et actualité du département

Sous l'Ancien Régime, la carte administrative de la France ressemblait davantage à un habit d'arlequin qu'à une projection cartésienne. Le territoire français était divisé en provinces et généralités, gouvernées par des intendants nommés par le roi, et formant un ensemble disparate, voire hétéroclite. Les héritiers de la philosophie des lumières ne pouvaient tolérer pareille situation.

Par la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790, l'Assemblée constituante décide de procéder à la division du royaume en départements.

Au préalable, elle prend soin de poser deux principes dans cette loi :

1. l'unité fondamentale du royaume : « L'Etat est un ; les départements ne sont que des sections du même tout. » ;

2. l'égalité de traitement des départements : « Une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. » En effet, « si les corps administratifs, indépendants, et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le droit de varier à leur gré les principes et les formes de l'administration, la contrariété de leurs mouvements partiels, détruisant bientôt la régularité du mouvement général, produirait la plus lâcheuse anarchie ».

La loi du 26 février 1790 crée 83 départements, subdivisés en districts et en cantons. Aux yeux de ses auteurs, cette décision n'est pas arbitraire ; elle procède partiellement des doléances présentées par les populations concernées. Compte a donc été tenu de certaines considérations historiques, géographiques et...pratiques.

Ces précautions n'ont pas obvié aux critiques. D'aucuns reprochent aux départements

- d'être artificiels,
- d'être trop exigus, et donc incompatibles avec les exigences d'une économie moderne et avec la construction européenne.

Le législateur a paru tenir compte de ces critiques : loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, dite loi Pasqua ou LOADT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire).

Cette loi, qui consacre la notion de « pays », a été complétée par l'article 25 de la 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*, dite loi Voynet (Cf. Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 *relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*).

Ces dispositions habilitent les commissions départementales de la coopération intercommunale à constituer des « pays ». Formé de communes et de regroupements de communes, un *pays* est un territoire de projet qui présente une certaine cohésion géographique culturelle, économique ou sociale. Il a vocation à servir de cadre à la définition et à la réalisation par l'État et les collectivités locales d'un projet commun de développement. Toutefois, une circulaire du 4 mai 1995 précise que les pays ne sont pas de nouvelles circonscriptions.

Qui plus est, l'article 6 précité du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 *portant charte de la déconcentration* conforte le département dans son statut d'échelon territorial de droit commun pour la « mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne ».

L'existence des départements n'est donc pas menacée dans l'immédiat. On en dénombre actuellement **101** (96 en métropole et 5 outre-mer). Mayotte, ancienne « collectivité départementale », est devenue le 31 mars 2011 le **101^e** département. [Attention : il n'y a pas de département ayant 20 pour numéro ; la Corse-du-Sud a pour code 2A, la Haute-Corse 2B.]

B - L'implantation départementale des services déconcentrés de l'État

Aujourd'hui encore, le département constitue la circonscription de base de l'administration territoriale de l'État - l'unité administrative de droit commun. En d'autres termes, il reste le cadre principal d'organisation des services déconcentrés de l'État.

Ces services étaient qualifiés d'extérieurs avant la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* (dite « loi ATR »). La nouvelle épithète - *déconcentré* - met en exergue les transferts de compétence de l'administration centrale vers l'administration territoriale. Elle éclaire le mouvement de déconcentration engagé. Elle traduit une réalité juridique. L'ancienne épithète - *extérieur* - exprimait plutôt une réalité géographique. En effet, les services en question ne sont que les prolongements territoriaux des différents ministères nationaux.

Ils sont en principe implantés dans les départements. La majorité des services déconcentrés sont des directions départementales : équipement, agriculture, affaires sanitaires et sociales, postes et télécommunications, services fiscaux.

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État engagée en 2004, et dans le sillage de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) initiée en 2007 (Formellement remplacée le 18 décembre 2012 par la **Modernisation de l'action publique**), il a été décidé une réorganisation des services déconcentrés de l'État dans le département. La circulaire précitée du Premier ministre en date du 7 juillet 2008 esquisse la méthode retenue :

- un regroupement des services en un nombre très restreint de structures administratives ;
- une articulation claire et efficace entre les échelons régionaux et départementaux ;
- la recherche de mutualisations et d'une organisation optimale des implantations immobilières.

Conséquence directe : le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009¹ crée les *directions départementales interministérielles*.

Ce sont des « services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département » - article 1^{er} du décret précité. Elle procède de la fusion des nombreux services existants.

La proximité et la modularité sont au cœur de la réforme, car les problématiques des territoires ruraux ne sont pas les mêmes que celles des territoires urbains.

¹ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 *relatif aux directions départementales interministérielles*, JORF n°0281 du 4 décembre 2009 :

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000021373095&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>)

L'organisation des services varie donc selon les caractéristiques du département avec, à côté d'une préfecture réorganisée, deux ou trois directions départementales interministérielles :

- une direction départementale du territoire (DDT) - et de la mer lorsque c'est pertinent - issue de la fusion des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE), de l'agriculture (DDA) et, le cas échéant, des affaires maritimes (DDAM) ;
- une direction départementale de la protection de la population (DDPP), issue de la fusion des anciennes directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et des anciennes unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;
- une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), issue des anciennes directions des affaires départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et de la jeunesse et des sports (DDJS) ;

La première direction interministérielle (DDT) existe dans tous les cas. Les deux dernières (DDPP et DDCS) ont pu être fusionnées dans les départements les moins peuplés (moins de 400 000 habitants).

Les pouvoirs publics présentent ainsi les avantages attendus de cette réforme :

- simplification de l'organisation de l'État pour les usagers,
- économie de moyens, en particulier sur les fonctions dites « support »,
- décloisonnement des cultures,
- facilitation du travail interdisciplinaire sur le terrain,
- simplification de l'exercice de l'autorité préfectorale.

Au niveau départemental, 100 000 fonctionnaires sont concernés par les regroupements de services.

Une « charte de gestion », élaborée en concertation avec toutes les administrations centrales et avec les organisations syndicales au cours de l'année 2009, précise les modalités d'application de la réforme sur le plan des ressources humaines.

- *Le département est marqué par un dédoublement fonctionnel.* Il sert de cadre
 - d'une part, à l'administration territoriale de l'État : à ce titre, il s'agit d'une circonscription administrative dépourvue de la personnalité morale ;
 - d'autre part, à une collectivité dotée de la personnalité morale: à ce titre, il s'agit d'une collectivité territoriale ou locale.

C - Le préfet, représentant de l'État et du Gouvernement

Étymologie latine du mot de préfet : *prae* - en avant ; *facere* - faire, exécuter.

Le préfet présente la particularité d'être le seul haut fonctionnaire dont les compétences ont une base constitutionnelle (article 72, alinéa 6, de la Constitution).

L'importance de ses attributions renforce le rôle du département dans l'administration territoriale de l'État. Elle explique aussi que le préfet relève d'un statut particulier.

1 - Statut

1.1 La nomination des préfets est régie par deux dispositions :

- l'article 13, alinéa 3, de la Constitution : « Les [...] préfets [...] sont nommés en conseil des ministres. »

▪ l'article 1^{er} du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 *fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets* : « 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. »

1.2 Une fois nommé, le préfet se trouve dans une situation juridiquement précaire et révocable. Il a moins de garanties et plus d'obligations que les autres fonctionnaires - plus de pouvoirs aussi !

Par exemple,

- il ne peut s'absenter de son département sans l'autorisation du ministre de l'Intérieur ;
- le Gouvernement décide librement de sa mutation et de son avancement ;
- il peut lui infliger une sanction disciplinaire (grave) sans solliciter l'avis d'un conseil de discipline ;
- à tout moment, le préfet peut être mis en disponibilité dans l'intérêt du service. Son traitement est alors réduit. À l'expiration de la période de mise en disponibilité, l'intéressé est soit réintégré en position d'activité dans le cadre des préfets, soit admis d'office à la retraite - article 12 du décret n° 64-805 du 29 juillet 1964, précité ;
- mention est faite dans son dossier de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses ;
- il ne bénéficie ni de la liberté syndicale, ni du droit de grève.

1.3 Toutes ces contraintes visent probablement à faire des préfets les hommes du Gouvernement. Du reste, tel était le vœu de leur « créateur », Bonaparte : « Ne soyez jamais les hommes de la Révolution mais les hommes du Gouvernement [...] et faites que la France date son bonheur de l'établissement des préfetures. »¹

De fait, les sujétions du préfet constituent la contrepartie de ses importantes prérogatives.

2 - Attributions

2.1 Napoléon dira à Sainte-Hélène : « Ils [les préfets] étaient eux-mêmes des empereurs au petit pied. »

2.2 Le préfet est le seul haut fonctionnaire dont les compétences ont une base constitutionnelle :

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » - article 72, alinéa 6, de la Constitution.

En fait, le Préfet a la particularité de représenter à la fois l'État et le Gouvernement. Il agit et décide, au nom de l'État, aux lieux et places et pour le compte du Gouvernement. Il engage l'un et l'autre, juridiquement et financièrement, par sa seule signature.

2.3 Au nombre de...2622 (a-t-on pu affirmer au ministère de l'Intérieur), ses attributions sont déterminées et détaillées principalement par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements*.

L'article 1^{er} de ce texte résume bien les attributions du préfet :

- Le préfet est dépositaire de l'autorité de l'État dans le département ;
- Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ;
- Il représente le Premier ministre et chacun des ministres ;
- Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales ;
- Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

¹ *Le Citoyen français*, ventôse an VIII ; 2 mars 1800, premières nominations : 97 préfets.

2.4 On peut, d'une manière plus concrète, présenter les attributions du préfet en termes de missions :

2.4.1 Assurer la permanence de l'État et la sécurité des citoyens :

Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations - police administrative. Il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale.

2.4.2 Assurer la conduite et la cohérence des actions de l'État :

- le préfet a autorité sur les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.
- Il a seul qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'État et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.
- Il est consulté par l'autorité compétente préalablement à toute proposition de nomination, affectation ou mutation à la tête d'un service déconcentré de l'État placé sous son autorité.
- Il adresse annuellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination une évaluation sous forme d'appréciation littérale ainsi qu'une proposition de notation pour chaque chef de service déconcentré des administrations civiles de l'État placé sous son autorité ; il est informé de la note définitivement attribuée.
- Il assure la coordination et l'explication à l'échelon territorial des politiques interministérielles.
- Il est destinataire de toutes les correspondances, quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'État et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'État.

2.4.3 Assurer la réglementation de l'activité des citoyens et la garantie des libertés publiques :

- Les services préfectoraux assurent l'organisation de l'ensemble des opérations électorales dans le département, en liaison avec les mairies.
- En matière de réglementation des libertés publiques, ils sont chargés de la délivrance des titres d'identité, de l'application des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, à la circulation et à la sécurité routière, des procédures d'autorisation de toute sorte et des enquêtes publiques à l'initiative de l'État.

2.4.4 Effectuer le contrôle administratif de collectivités territoriales et d'organismes publics

- Le préfet assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes.
- Il assure également, sous réserve de dispositions particulières, le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'État dont l'activité ne dépasse pas les limites du département.

2.4.5 Rationaliser la gestion des ressources et des moyens de l'État :

- Le Préfet gère les moyens propres de la circonscription et les enveloppes financières réparties à l'échelon départemental ; il est l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.
- Il dirige et coordonne les actions des services déconcentrés de l'État. Pour la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'État dans le département, il peut constituer un pôle de compétence dont il désigne le responsable.

2.4.6 Animer et inciter :

Le Préfet est l'interlocuteur privilégié des acteurs de la vie politique, économique et sociale du département pour de nombreux projets :

- création d'entreprises ;
- exécution des programmes communautaires ou nationaux d'aide à l'investissement public ou privé ;
- élaboration de programmes d'aide au logement ;
- mise en œuvre des actions de soutien de l'emploi ou des actions de solidarité envers les personnes défavorisées

II - Les autres circonscriptions de l'administration territoriale de l'État

A - La région, échelon de pilotage des politiques publiques

1. L'article 5 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose :

« Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, la circonscription régionale est l'échelon territorial :

1° De l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat ;

2° De la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire ;

3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région ;

4° De la conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés dans les domaines de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers ;

5° De la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'Etat.

Elle constitue également un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales. »

Il s'agit là l'un des résultats de la réforme de l'administration territoriale de l'État engagée en 2004, sur fond de **révision générale des politiques publiques** (Formellement remplacée le 18 décembre 2012 par la **Modernisation de l'action publique**).

2. La région est la dernière-née des circonscriptions de l'administration territoriale de l'État. Son institution procède aussi bien d'actes de création que d'actes de transformation.

2.1 Certes, il existait auparavant des régions militaires, sanitaires, postales, radiophoniques, des ressorts de cours d'appel, d'académies... Mais ces régions étaient propres aux différents ministères, dont elles accueillaient les services extérieurs - déconcentrés - respectifs. Il n'existait donc pas de régions vouées à l'administration générale.

2.2 La situation va évoluer au lendemain de la seconde guerre mondiale - on ne s'appesantira pas sur l'intermède de Vichy et ses préfets régionaux. Il apparaît certain que l'aménagement du territoire et la planification économique exigent des cadres d'action appropriés. L'action nationale doit être relayée et soutenue par une action qui transcende la circonscription départementale. En somme, par une action régionale.

2.3 Le décret du 30 juin 1955 institue 22 *régions de programmes*. Par le décret du 7 janvier 1959 est créée une *conférence interdépartementale*, regroupant les préfets de département sous l'autorité d'un préfet coordonnateur. Le décret du 2 juin 1960 introduit une nouvelle appellation, celle de *circonscriptions d'action régionale*. Enfin, c'est de la loi du 5 juillet 1972 que la région tient sa dénomination actuelle.

2.4 Conformément à l'article 34 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 et aux dispositions du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004, l'administration de l'État dans la région est organisée en **huit pôles** : Education et formation, Gestion publique et développement économique, Transport, logement et aménagement, Santé publique et cohésion sociale, Economie agricole et monde rural, Environnement et développement durable, Développement de l'emploi et insertion professionnelle et Culture. Désigné par le préfet, le chef de pôle anime et coordonne les services du pôle

3. Le représentant du pouvoir central y porte le titre de *préfet de région*. Il est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de région.

3.1 L'article 1^{er} 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'État dans les régions et départements* résume ses attributions, qui rappellent celles du préfet de département (*mutatis mutandis*, notamment *ratione loci*) :

- Le préfet de région est dépositaire de l'autorité de l'État dans la région
- Il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.
- Il représente le Premier ministre et chacun des ministres.
- Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.
- Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

3.2 Dépourvu, en tant que tel, de pouvoirs de police administrative, le préfet de région se voit confier des missions éminentes :

- Il est le garant de la cohérence de l'action de l'État et responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région ;
- Il a autorité sur les préfets de département, sauf, notamment, en matière de maintien de l'ordre public ;
- Il assure le contrôle administratif de la région, de ses établissements publics et des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la région. Il assure également, sous réserve de dispositions particulières et de celles de l'article 33, le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'État dont l'activité ne dépasse pas les limites de la région ;

- Il préside le comité de l'administration régionale (CAR) composé, notamment des préfets de département, du ou des recteurs d'académie ainsi que des directeurs régionaux des services déconcentrés de l'État...

► *Comme le département, la région est marquée par un dédoublement fonctionnel. Elle sert de cadre*

- d'une part, à l'administration territoriale de l'État : à ce titre, il s'agit d'une circonscription administrative dépourvue de la personnalité morale ;
- d'autre part, à une collectivité dotée de la personnalité morale : à ce titre, il s'agit d'une collectivité territoriale ou locale.

On dénombre 18 préfetures de région (13 en métropole, 5 outre-mer).

► **S'agissant de la réforme territoriale, voir CHAPITRE II : Cours sur la décentralisation.**

**

B - La commune

Elle n'est pas à proprement parler une des circonscriptions de l'administration territoriale de l'État.

Au demeurant, son origine la distingue de ces dernières autres. Elle n'a pas été créée *ex nihilo* par le pouvoir central. La Révolution, elle-même, n'a fait que prendre acte de son existence multiséculaire¹.

► *Mais, comme le département et la région, la commune est marquée par un dédoublement fonctionnel.* Elle sert de cadre, d'une part, à l'administration territoriale de l'État, d'autre part, à une collectivité locale dotée de la personnalité morale.

➤ *Le maire possède ainsi une double qualité. Il est à la fois agent de l'État et représentant d'une collectivité décentralisée.*

✓ Sur le fondement de la première qualité, il assure l'administration de l'État dans le cadre communal. Lorsqu'il agit comme organe de l'État, le maire relève du pouvoir hiérarchique du préfet. Ce dernier est alors habité à lui adresser des instructions, à annuler ou à réformer ses décisions et à se substituer à lui pour accomplir un acte prescrit par la loi.

✓ En sa qualité d'agent de l'État, le maire exerce les attributions suivantes :

- aux termes de l'article 122-3 du code des communes, il est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, d'une part, de la publication et de l'exécution des lois et règlements, d'autre part, de l'exécution des mesures de sûreté générale ;

- il établit la liste communale de recensement des appelés au service national ;

- il délivre certains permis de construire ;

- il préside la commission chargée d'établir les listes électorales. Il délivre les cartes d'électeurs ;

- il exerce des fonctions d'officier d'état civil : célébration des mariages, établissement et délivrance d'actes de naissance, de décès, de mariage ;

- il a la qualité d'officier de police judiciaire : il peut constater les infractions et en identifier les auteurs - sous l'autorité du procureur de la République. Il assure les fonctions de ministère public devant le tribunal de simple police - à défaut de commissaire de police.

D'autres fonctions spéciales lui ont été attribuées par la loi ...

Il y a en France **36 681 communes**² – dont 36 552 en métropole et 129 dans les départements et collectivités d'outre-mer. 80% d'entre elles ont moins de 1 000 habitants.

C - L'arrondissement et le canton

Un trait principal les distingue des autres circonscriptions de l'administration territoriale de l'État : ils servent de cadre à la seule administration territoriale de l'État. *Ils ne connaissent donc pas de dédoublement fonctionnel.* Leur institution procède de la volonté de rapprocher davantage l'autorité étatique des réalités locales.

1 - L'arrondissement

Il a été créé par la loi du 28 pluviôse an III (17 février 1800). Cette loi a, en quelque sorte, ressuscité, en les agrandissant, les districts institués sous la Révolution. L'arrondissement correspond, donc, à une subdivision du département, la plus importante.

¹ De " sociétés de citoyens " unies par des relations locales.

² Source : INSEE (<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp>)

Chaque département comprend 3 ou 4 arrondissements, représentatifs de pays, c'est-à-dire de réalités historiques, géographiques et humaines. On dénombre actuellement **342 arrondissements** (330 en métropole et 12 outre-mer)¹.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* avait annoncé la revalorisation du rôle de l'arrondissement.

Selon le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 *portant charte de la déconcentration*, « l'arrondissement est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État. »

L'arrondissement est dirigé par un sous-préfet. Celui-ci est un fonctionnaire nommé par décret simple du Président de la République - Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 *portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État*. Il a vocation à accéder au grade de préfet. Du reste, son statut rappelle, à bien des égards, celui du préfet : précaire et juridiquement contraignant (Décret n°64-260 du 14 mars 1964 *portant statut des sous-préfets*).

En vertu 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'État dans les régions et départements*, le sous-préfet d'arrondissement assiste le préfet pour les affaires relevant de son arrondissement.

Sous l'autorité du préfet,

- Il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations ;
- Il anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services de l'État. Ces dispositions s'appliquent à la gendarmerie nationale, dans les limites compatibles avec son statut militaire ;
- Il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Le préfet peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes ; le cas échéant, hors des limites de l'arrondissement ou du département - avec l'accord des préfets concernés.

Il peut également lui donner délégation de signature.

D'une manière générale, le sous-préfet est un auxiliaire du préfet. Il l'assiste dans l'exercice de ses fonctions et le tient informé de la situation dans l'arrondissement.

2 - Le canton

Le canton a été créé en même temps que le département. Il s'agit d'une subdivision de l'arrondissement qui peut comprendre plusieurs communes, et inversement – **4 055 cantons**, dont 3 883 en métropole et 172 outre-mer². Une particularité le sépare des autres circonscriptions de l'État : l'administration territoriale de l'État n'y est pas spécialement représentée par un fonctionnaire.

En fait, les cantons remplissent deux fonctions principales :

- ils servent de cadre aux élections des conseillers généraux, aux *élections cantonales* dénommées *élections départementales* à compter des élections qui ont eu lieu les 22 et 29 mars 2015³ (Ce sont donc avant tout des circonscriptions électorales) ;
- ils abritent certains services publics : perception, brigade de gendarmerie.

***/**

¹ Source : INSEE (<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp>).

² Ibid.

³ Les élections départementales des 22 et 29 mars 2015 ont eu lieu dans les 2054 cantons issus de la nouvelle carte cantonale.

ANNEXES

Circulaire du 8 décembre 1986 relative à la mise en place d'un système normalisé de numérotation (NOR) des textes officiels publics

Codes NOR

PRM	Premier ministre, ministres et secrétaires d'État auprès du Premier ministre
DEV	Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
JUS	Ministre d'État garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés
IOC	Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
MTS	Ministre du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité
BCF	Ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État
MEN	Ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement
AGC	Ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche
MCC	Ministre de la Culture et de la communication
EAT	Ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire
PRM	Ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement
IND	Ministre auprès du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie
LOG	Secrétaire d'État, chargé du logement et de l'urbanisme, auprès du ministre d'État, ministre de l'écologie et du développement durable
MAE	Ministre des Affaires étrangères et européennes
EFI	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
ESR	Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche
DEF	Ministre de la Défense
SAS	Ministre de la santé et des sports
IMI	Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire

Nature du texte (dernière lettre du code NOR)

- **A** : Arrêté
- **B** : Tableau (d'avancement, des ouvertures de crédits...)
- **C** : Circulaire
- **D** : Décret
- **E** : Exequatur
- **G** : Remise de lettres de créance
- **J** : Instruction
- **K** : Liste
- **L** : Loi
- **N** : Note de service
- **P** : Rapport
- **R** : Ordonnance
- **S** : Décision (Conseil constitutionnel, autorités administratives, ...)
- **T** : Citation à l'ordre de la Nation
- **V** : Avis (homologation et annulation de normes, concours et vacance d'emploi, ...)
- **W** : Réponse ministérielle

***/**