



HAL
open science

Pouvoirs des préfets et organisation et action de l'Etat dans les régions et les départements

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Pouvoirs des préfets et organisation et action de l'Etat dans les régions et les départements. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. <hal-02119501>

HAL Id: hal-02119501

<https://hal.science/hal-02119501v1>

Submitted on 3 May 2019

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

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



HAL Authorization

POUVOIRS DES PRÉFETS ET ORGANISATION ET ACTION DE L'ÉTAT DANS LES RÉGIONS ET LES DÉPARTEMENTS

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne (Université de Paris I)

En 2004 le pouvoir réglementaire adopte un décret relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et les départements, décret qui s'inscrit dans une réforme dont les débuts remontent à 1964. Un décret a été pris en 2012 pour l'application de ce décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012. L'objet essentiel de ce décret concerne la qualité de « délégué territorial » de certains établissements publics nationaux conférée au préfet.

I – LA QUALITÉ DE DÉLÉGUÉ TERRITORIAL DU PRÉFET

L'article 59-1 du décret de 2004 disposait : « Le préfet de région est seul habilité à négocier et conclure, au nom de l'Etat, toute convention avec la région ou ses établissements publics. Toutefois, quant une autre collectivité ou un établissement public relevant de celle-ci est également partie à la convention, le préfet de région peut donner délégation au préfet de département intéressé pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat ».

Le décret de 2012 remplace cette disposition par la disposition suivante : « Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'Etat comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie en Conseil d'Etat » (article 2 du décret). Cette modification est une poursuite de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, la « Réate ». Il n'est pas anormal que le préfet devienne ainsi le délégué territorial des établissements publics nationaux ainsi désignés.

Ces établissements publics, bien qu'ayant – par définition – une personnalité distincte de l'Etat, n'en sont pas moins, et beaucoup plus que les collectivités territoriales, une expression de l'Etat, un choix, par ce dernier, d'une modalité particulière d'intervention de préférence à l'intervention directe. D'ailleurs, ces établissements publics nationaux sont soumis à la tutelle de l'Etat, cette tutelle étant indispensable et logique. Or certains de ces établissements publics ont un échelon territorial, avec, se posant en conséquence, la question du contrôle (au sens large) de ce dernier. Ce qui est étonnant, au fond, c'est qu'il n'y ait pas eu d'affirmation plus précoce, ou bien de l'autorité du préfet sur ces établissements, ou bien d'un lien juridique entre ces derniers et le représentant de l'Etat. C'est chose faite avec ce décret du 18 avril 2012.

Le préfet est qualifié de « délégué territorial » de ces établissements publics. Qu'est-ce à dire, sachant que cette expression « délégué territorial » n'est pas nouvelle, et a été utilisée pour certaines institutions, des établissements publics en particulier ?

Le décret de 2012 précise cette notion en insérant dans le décret de 2004 deux nouveaux articles. Selon, tout d'abord, le nouvel article 59-2 : « En qualité de délégué territorial, le préfet coordonne les actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'Etat ». Une telle disposition se comprend fort bien. En effet, les politiques conduites à l'échelon local supposent, de plus en plus, une coopération entre des personnes publiques différentes. Les établissements publics sont souvent partie prenante de cette politique qui prend fréquemment la forme d'une contractualisation (avec toutes les imprécisions que celle-ci comporte). Pour ne citer que cet exemple, les contrats de projet Etat-régions font participer, depuis les premiers contrats de plan, des établissements

publics audit contrat. L'Etat a pu apparaître, parfois (ou souvent, selon les lieux et les moments), comme n'ayant pas de volonté « une », les administrations n'ayant pas, entre elles, le même point de vue, et les établissements publics soutenant un point de vue encore différent. Dans la mesure où une coordination est indispensable, la solution la plus simple consiste effectivement à remettre au représentant de l'Etat qu'est le préfet ce rôle de coordination. Ce rôle est plus facile à assurer si ce représentant de l'Etat est en même temps considéré comme le délégué territorial des établissements publics en question.

L'article 59-3, ajouté lui aussi par le décret de 2012, est nettement plus long. Il prévoit que, dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires spécifiques aux établissements publics mentionnés ci-après, le préfet exerce des attributions dans le cadre des compétences et des décisions des organes délibérants et exécutifs de l'établissement : assurer la représentation de l'établissement dans la région ou le département (à ce titre il peut recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'établissement toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements et, en l'absence d'une telle délégation, il contresigne ces conventions) ; adresser au service territorial de l'établissement des directives d'action territoriale ; être consulté par l'autorité compétente de l'établissement préalablement à l'évaluation du responsable territorial de l'établissement.

Pour les autres établissements publics nationaux, ceux dont le préfet n'est pas le délégué territorial, les dispositions antérieures demeurent, en ce sens que le préfet est informé des décisions prises par lesdits établissements qui ont une dimension territoriale, et il est saisi pour avis des conventions passées par ces établissements publics (article 60 du décret du 24 avril 2004).

Enfin, une autre disposition du décret de 2012 prévoit que lorsque les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont appelés à concourir à l'exercice des missions territoriales d'un établissement public de l'Etat, le représentant de l'Etat conclut avec l'établissement public une convention précisant les conditions dans lesquelles il met à sa disposition, en tant que de besoin, une partie de ses services (nouvel article 60-1 du décret de 2004).

II – LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT DONT LE REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT EST LE DÉLÉGUÉ TERRITORIAL

Le décret du 18 avril 2012 énumère, dans son article 1^{er}, la liste des établissements publics de l'Etat dont le préfet est le délégué territorial. Ces établissements publics sont les suivants.

Il s'agit d'abord de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} octobre 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'ANAH est un établissement public ayant globalement pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers déterminés par la loi, en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et organismes publics et privés qui concourent aux objectifs fixés par la loi.

Il s'agit ensuite de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée par la même loi que l'ANAH. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la ville, qui est chargé de la mise en œuvre et du financement du Programme national de rénovation urbaine.

Un troisième établissement public concerné est l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), établissement public à caractère administratif créé par

la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cet établissement contribue notamment à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle, ainsi qu'à des actions relatives à la lutte contre les discriminations et l'illettrisme.

Un quatrième établissement public, désormais connu, est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui donne lieu depuis quelques mois à un contentieux concernant les refus de subventions à des associations culturelles sur le fondement de la loi de 1905.

Une autre établissement public, encore, est le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui a pour missions (article R411-2 du code du sport), dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, de contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre, de favoriser l'égal accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives, de promouvoir la santé par le sport, d'améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs, de renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Un dernier établissement public est l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgrimer) qui, en vertu de l'article L621-3 du code rural et de la pêche maritime, est notamment chargé d'assurer la connaissance des marchés, d'en améliorer le fonctionnement, de renforcer l'efficacité économique des filières, de recueillir et d'évaluer l'information sur les risques, d'alerter les pouvoirs publics en cas de crise.

Le décret modifie également le code de l'environnement en prévoyant qu'une convention conclue entre le directeur de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et le préfet de département détermine les modalités de la coopération de l'office et de ses échelons territoriaux avec les services de l'Etat. Il en est de même pour l'Office de la chasse et de la faune sauvage.