

MOUANNES, Hiam. Le Praefectus, les deux faces dé-voilées du pouvoir. In : DELVIT, Philippe. Dir. Bicentenaire du département de Tarn et Garonne : genèse, formation, permanence d'une trame administrative. Toulouse : PUSS, 2008

**LE PRAEFECTUS, LES DEUX FACES  
DE-VOILEES DU POUVOIR**

**par Hiam Mouannes,  
maître de conférences à l'Université Toulouse I sciences sociales**

Qui connaît Monsieur le préfet ? Tous !  
Qu'a-t-il été jusqu'à maintenant ? Tout et personne.  
A quoi aspire-t-il ? A garder son rôle translucide de *liant* de la Nation.  
*Voici la raison d'être du préfet et l'essence même de ses compétences  
depuis deux siècles et, bientôt, une décennie.*

L'institution préfectorale est une création napoléonienne<sup>1</sup>. Certes, mais, elle n'en trouve pas moins ses racines dans l'histoire plus lointaine de la construction de la Nation française. C'était l'envoyé du maître, il naquit dans la double perspective de construire la Nation et d'asseoir la souveraineté de l'Etat... et l'histoire s'enchaînera.

A l'époque de Charlemagne (VIII<sup>e</sup>-IX<sup>e</sup> siècles), les envoyés du maître, les *missi dominici*, étaient les « yeux, les oreilles et la langue du souverain » dans le royaume. Certes, le comte (placé à la tête de chaque « comté » ou *pagus*) était le rouage essentiel de la machine administrative. Celui-ci dépendait strictement de l'empereur et disposait de pouvoirs très étendus, tant administratifs que militaires. Mais, c'est l'envoyé en mission sur le territoire qui faisait sentir partout l'autorité du souverain. Il s'agit d'enquêteurs dévoués, groupés en général par deux (un laïque et un ecclésiastique)<sup>2</sup> et chargés de parcourir le territoire de l'empire en tout sens pour contrôler l'administration des provinces, rappeler à l'ordre comtes et marquis et

---

<sup>1</sup> Loi du 28 pluviôse an VIII – 17 février 1800, relative à la division du territoire français et à l'administration.

<sup>2</sup> Cf. *Dictionnaire d'Histoire de France*, édition Perrin, 2002, p. 698.

signaler à l'empereur les abus éventuellement constatés. Sauf que, à l'époque, cette face voilée du pouvoir n'était encore qu'un embryon.

A la mort de Charlemagne, en 814, trois éléments eurent en effet raison de l'unité de l'Empire. D'abord, l'immensité du territoire (de la Baltique à l'Adriatique), ensuite, l'incohérence du système administratif (source de morcellement de l'Empire) et, enfin, l'élément décisif, l'unité de l'Empire n'était maintenue que par le « ciment » que représentaient l'autorité et le prestige de Charlemagne.

Ceci dit, depuis le partage de l'Empire carolingien à Verdun en 843, les rois qui se succédèrent en France se considérèrent comme les héritiers de Charlemagne. Ainsi, en refusant de « connaître aucun supérieur » au-dessus d'eux<sup>3</sup>, ils œuvrèrent à la consolidation de l'autorité royale en France<sup>4</sup>... condition *sine qua non* à la construction d'une Nation. Aussi, ils mettront en place leurs envoyés. Le sénéchal (XI<sup>ème</sup> siècle)<sup>5</sup> et le bailli (XII<sup>ème</sup> siècle)<sup>6</sup> étaient, comme leur prédécesseur, chargés de contrôler l'administration au nom du roi<sup>7</sup> et d'asseoir la souveraineté de l'Etat. A partir de 1260, le bailli se sédentarise dans une circonscription appelée bailliage. Le grain est semé.

Aussitôt installés dans leurs pouvoirs, le sénéchal et le bailli faillirent à l'objet principal de leur contrat, celui d'être la matrice invisible du pouvoir indivisible. Ils signent leur propre disparition. En effet, le sénéchal –devenu le personnage le plus puissant du royaume après le roi– se présentait comme un potentiel opposant à ce dernier. Ce qui poussera Philippe

---

<sup>3</sup> Voir en l'occurrence, la réponse de Philippe le Bel aux prétentions de Henri VI, élu empereur en 1308 et prétendant que « tous les hommes des divers royaumes sont soumis au seul empereur romain », cf. *Dictionnaire d'Histoire de France*, Perrin, p. 808.

<sup>4</sup> Cf. Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET et Jean GAUDEMET, *Introduction historique au droit, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2003, n°27.

<sup>5</sup> Le terme sénéchal vient du francique « *sinisalk* » qui signifie le serviteur le plus âgé.

<sup>6</sup> Le terme « bailli » vient de l'ancien français « baillir » (administrer) et du latin *bajulus* qui signifie « gouverneur » (cf. le *Petit Larousse 1998* et le *Dictionnaire de l'Histoire de France*, Perrin, p. 70).

<sup>7</sup> Le sénéchal était chargé de contrôler les agents domaniaux et, le cas échéant, commander les troupes. A l'origine, il avait pour mission d'assurer le service de table et le bon ordre des banquets et, dans ce sens, il était considéré comme le chef de la maison du roi (voir, B. BASDEVANT-GAUDEMET et J. GAUDEMET, *op. cit.*, n° 30). Le bailli avait pour mission d'examiner si les comtes (juges ordinaires dans les provinces) rendaient bien la justice (lire l'ordonnance de décembre 1254 de Louis IX sur les baillis, voir aussi le *Petit Larousse 1998* et le *Dictionnaire d'Histoire de France*, Perrin, p. 970).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

Auguste à le supprimer en 1191<sup>8</sup>. Le bailli, comme le sénéchal, abusera de la puissance dont il était pourvu. Ceci obligea les rois à la réduire au profit de l'intendant royal, plus proche ancêtre du préfet.

Après le sénéchal et le bailli, c'est donc l'intendant qui, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, symbolisera l'unité du royaume. Nommés et révoqués par le roi, les intendants –appelés « intendants de justice, police et finances »– seront départis<sup>9</sup> dans les provinces pour diriger les généralités<sup>10</sup> du royaume, assurer l'application des décisions royales et contrôler les gouverneurs. La substance de la mission dévolue à l'intendant sera celle d'imposer l'autorité du roi dans les provinces. Il sera l'instrument le plus actif du centralisme monarchique.

L'office de l'intendant sera généralisé par le cardinal de Richelieu, convaincu que la prospérité d'un royaume n'est qu'un leurre si l'Etat ne dispose pas d'une bonne « police » (entendre, d'une unité nationale). Dès lors, l'intendant se voit chargé –par l'article 54 de l'ordonnance royale (dite code Michau) signée par Louis XIII en 1629– d'« informer de tous crimes, abus et malversations commis par nos officiers et autres choses concernant notre service et le soulagement de notre peuple ». L'intendant est dès lors considéré comme « le roi présent en la province ». Pourvu d'un pouvoir non négociable, de lui dépendait « le bonheur ou le malheur » de la province<sup>11</sup>. Il remplira parfaitement sa mission d'unificateur de l'administration de la France à un point qu'il symbolisera le « triomphe du roi sur les féodaux »<sup>12</sup>.

Mais l'office de l'intendant sera, à son tour, appelé à disparaître. Ses adversaires furent nombreux<sup>13</sup> et puissants. Parmi eux, le régime lui-même. En effet, agent tellement « zélé de l'absolutisme royal », l'intendant tombera

---

<sup>8</sup> V. plus sur ce point, B. BASDEVANT-GAUDEMET, *op. cit.*, n°30.

<sup>9</sup> Le verbe « départir » exprime l'action de « partager ». En 1764, le terme « département » (inspiré certainement de cette signification) est utilisé pour la première fois par le comte d'Argenson pour qualifier les nouvelles unités du royaume (projet de nouveau découpage du royaume).

<sup>10</sup> Créées au XVI<sup>e</sup> siècle, par François 1<sup>er</sup>, en tant que circonscriptions financières, les généralités deviennent, au XVIII<sup>e</sup> siècle de véritables circonscriptions administratives remplaçant les divisions féodales (cf. Jean BANCAL, *Les circonscriptions administratives de la France. Leurs origines et leur avenir*, Paris, Sirey, 1945, p. 113).

<sup>11</sup> D'après l'expression de John Law, économiste britannique à qui l'on doit l'introduction du billet de banque en France. John Law a été contrôleur général des finances en 1720, sous la régence de Philippe d'Orléans.

<sup>12</sup> Cf. O. GUILLOT et alii, *Pouvoirs*, II, p. 107 et 121.

<sup>13</sup> Cf. Pierre HENRY, *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1950, p. 22-23.

avec la chute de l’Ancien Régime. Dans un premier temps, Louis XVI réduit considérablement les pouvoirs de l’intendant au profit des assemblées provinciales instituées entre 1778 et 1787 dans la majorité des généralités. Dans un second temps, il sera supprimé –conformément à la demande réclamée par les cahiers de doléances de 1789– par la Constituante, le 22 décembre 1789<sup>14</sup>.

L’intendant sera ressuscité dans la peau du préfet –en 1800– par la volonté de Napoléon Bonaparte. L’intendant est mort... vive le préfet, « empereur au petit pied »<sup>15</sup>, avant de devenir « préfet de la République ».

Reprenons le fil des évènements. L’Assemblée constituante –déterminée à faire table rase du passé au profit d’une Nation unitaire– décide, sur les conclusions de l’abbé Siéyès, de former un cadre territorial plus homogène. Aussi, dès 1790, la France sera divisée en 83 départements<sup>16</sup> subdivisés en districts et en cantons<sup>17</sup>. Le département sera une véritable « machine de guerre contre les provinces de l’Ancien Régime et le mètre étalon de l’unité et de l’égalité [...] nationales »<sup>18</sup>. Mais, sans matrice !

Pendant ce laps de temps (entre 1790 et 1800), l’organisation de la France est plutôt bancalement décentralisée. En effet, au lendemain de la Révolution et par le décret du 22 décembre 1789, l’administration départementale était assurée par des conseils élus<sup>19</sup>. *De jure*, il s’agit

---

<sup>14</sup> La loi des 15 janvier–16 février 1790 remplacera les généralités et provinces existantes par une « nouvelle division du royaume en département ».

<sup>15</sup> Selon l’expression de Napoléon Bonaparte lui-même.

<sup>16</sup> Ce nombre passera à 97 sous le Consulat, à 130 sous l’Empire, à 86 en 1814, à 89 en 1860. Actuellement il existe 100 départements dont 96 en métropole et 4 outre-mer (cf. Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, 1969, p. 11). La taille des départements avait été définie de telle sorte que chaque citoyen puisse se rendre à son chef-lieu en une journée de cheval au maximum (loi des 15 janvier–16 février 1790). Sous l’influence de Mirabeau, Thouret, rapporteur du projet de loi projetait d’établir des circonscriptions géométriques (quelques 80 « carrés » de 18 lieues [70 km environ] de côté) à l’image des Etats américains, mais l’idée sera vite abandonnée (v., R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, 8<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 1994, n° 242). Par ailleurs, rappelons que le département de Tarn-et-Garonne ne sera créé que neuf ans plus tard par le sénatus-consulte du 4 novembre 1808.

<sup>17</sup> Loi des 22 décembre 1789–8 janvier 1790 et loi des 15 janvier-16 février 1790.

<sup>18</sup> Selon l’expression de Jacques VIGUIER, dans sa « Tribune » intitulée « L’élimination du département pourrait-elle sauver notre belle République ? », *AJDA* 2008, p. 3777.

<sup>19</sup> *Idem* pour les districts et les communes. Pour le département, il s’agit d’un conseil de 36 membres élus pour deux ans et choisis parmi les citoyens actifs (payer un

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

d'administrateurs représentant le roi et chargés de l'application des lois. Puisqu'ils sont placés sous la tutelle du roi, celui-ci pouvait les suspendre et, le cas échéant, annuler leurs actes. *De facto*, de par leur mode de désignation, ces administrateurs se considéraient légitimement indépendants du pouvoir central... et lui résistaient<sup>20</sup>.

Dans ce paradoxe se trouve, me semble-t-il, la clé pour comprendre l'éclosion de l'institution préfectorale en tant que liant de l'organisation administrative de la France. En effet, ce paradoxe mettait en évidence toute la fragilité de l'unité de la Nation. D'une part, c'est le roi qui commande, mais, d'autre part, les autorités locales, soi-disant sous tutelle, pouvaient, par la légitimité de leur désignation, lui désobéir. L'administration centrale n'était pas encore solidement constituée pour y faire face. Le chantier est donc rouvert par le Consulat<sup>21</sup>.

Après le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII, Napoléon Bonaparte mettra en place une administration extrêmement centralisée dont la matrice sera le préfet (créé par la loi du 28 pluviôse an VIII), mis à la tête (*praefectus*) du département, circonscription-« unité administrative de droit commun »<sup>22</sup>. Nommé par le premier consul, le « délégué du pouvoir central »<sup>23</sup> ne discute pas, il applique. Dans le même temps, il sera l'intermédiaire obligé entre le département et l'Etat. Organe exécutif unique de cette circonscription, il est chargé de contrôler et d'animer le conseil général dont les membres sont

---

impôt au moins égal à 10 journées de travail) qui pourront élire les députés. L'administration des districts appartenait à 12 membres également élus pour deux ans. Les 44 000 communes étaient administrées par un Conseil composé pour 1/3 d'un Conseil municipal et pour 2/3 des notables tous élus pour deux ans par les citoyens actifs uniquement.

<sup>20</sup> D'autant plus que ce système de vote, conjugué à la notion de citoyens actifs, favorisait l'arrivée dans ces conseils de la bourgeoisie et des notables de la commune et du département qui vont rapidement résister au pouvoir central. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Convention (1792-1795) –ne pouvant obtenir la levée régulière de l'impôt et le recrutement de l'armée– les remplaça par des agents nationaux nommés par elle, le 4 décembre 1793.

<sup>21</sup> Constitution de l'An VIII, adoptée par le peuple en janvier-février 1800 (frimaire an VIII).

<sup>22</sup> Selon les termes de René CHAPUS, *op. cit.*, n° 241.

<sup>23</sup> Ainsi, le 2 mars 1800, 97 préfetures étaient attribuées à des hommes triés sur le volet, souvent d'anciens révolutionnaires mais épris d'ordre et de discipline et passionnés de grandeur nationale. Bonaparte leur recommandera : « 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 » (*Le Citoyen français*, ventôse an VIII, cf. site du ministère de l'Intérieur).

également désormais choisis par Bonaparte<sup>24</sup>. Le mode électif sera rétabli en 1833 lors d'une première amorce de la décentralisation.

Pendant deux siècles et presque une décennie, le préfet, *mis à la tête* du département, n'a cessé d'être la « colonne vertébrale de l'Etat ». A chaque régime et avec la même ambition de préserver l'unité de la Nation, il sera appelé ou remercié (la « chasse » au préfet)<sup>25</sup> pour marquer une nouvelle page de l'histoire de France. Le Consulat et le Premier Empire pour faire oublier la Convention et le Directoire. La Restauration pour marquer le nouvel équilibre des pouvoirs. Le Second Empire pour faire oublier 1848<sup>26</sup>. Les trois Républiques pour rendre impossible tout type de Restauration. Le préfet de région pour préparer, par l'usure, l'agonie progressive du département. *Missi dominici, roi* présent en la province, *empereur au petit pied* ou *préfet* de la République<sup>27</sup>, homme de l'Etat, homme du gouvernement, l'Etat dans le département et/ou (?) dans la région, le *praefectus*, constitutionnellement consacré (art. 13 et 72, al. *in fine*) fut et demeure un excellent pari pour l'indivisibilité de la France. Il dévoile les deux faces du pouvoir.

La première s'intègre dans la déconcentration<sup>28</sup>. Elle consiste à rapprocher l'Etat au plus près des administrés. Elle nécessite d'assurer la cohésion de la politique nationale sur l'ensemble du territoire de la République. Dans ce cadre, le préfet est *l'expression*, le *symbole* et le *garant* de l'unité de la Nation (I). La seconde s'intègre dans un mouvement continu de démocratisation des institutions par le moyen de la décentralisation. Elle

---

<sup>24</sup> Quant aux maires et aux adjoints des communes de moins de 5 000 habitants, ils étaient désignés par le préfet. Le mode électif est rétabli, pour les Conseils généraux, en 1833 et pour le maire, en 1882 (réserve faite de la période 1940-1944).

<sup>25</sup> Sous la seconde Restauration, Louis-Philippe ne conserve que quatre préfets. Le gouvernement provisoire et républicain de 1848 aucun. Et puis, juste à titre illustratif, ce commentaire du président Sarkozy, sur la nomination d'un préfet lors du conseil des ministres du 30 janvier 2008 : « Ah non, pas celui-là ! Pourquoi l'a-t-on choisi ? Est-ce que ce n'est pas lui qui s'était opposé à nous, quand j'étais ministre de l'Intérieur ? Il faut quand même savoir qui l'on nomme » (cf. l'hebdomadaire *Le Point*, n° 1850 du 28 février 2008).

<sup>26</sup> Voir Bernard LE CLERE et Vincent WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1973, Armand Colin, p. 12.

<sup>27</sup> La fin des préfets impériaux date du 4 septembre 1870 (v., *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p.15).

<sup>28</sup> Née officiellement par la volonté de Napoléon Bonaparte (loi du 28 pluviôse an VIII), la véritable déconcentration date cependant du Second Empire (décrets de « décentralisation » du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

commande une relation étroite avec les autorités locales afin d'une part, de permettre l'expression de leur liberté... administrative et, d'autre part, d'empêcher son débordement au-delà de ce que l'Etat aura décidé. Dans ce cadre, le préfet s'impose en *régulateur* du système local (II).

### I - Le préfet, expression de l'Etat centralisé

Le préfet est un fonctionnaire dont l'emploi est « à la décision du gouvernement ». Il est nommé par décret en conseil des ministres (art. 13, al. 3 de la constitution), sur proposition du premier ministre et du ministre de l'Intérieur<sup>29</sup>. Il se doit de garder une neutralité politique absolue et d'appliquer la politique du gouvernement en place. A cet égard il doit respecter un devoir de réserve absolu (son opinion n'est censée être que celle du gouvernement)<sup>30</sup> et ne peut, par suite, ni appartenir à un syndicat ni faire grève : « Lorsque j'apprends de sources certaines que les dépositaires de mon autorité dans les provinces, non seulement n'emploient pas leur influence dans un sens qui peut m'être favorable mais qu'ils sont tout le contraire, alors je crois qu'il est dans mon droit comme dans mon devoir de leur retirer ma confiance »<sup>31</sup>. Ainsi, le préfet est tout et personne à la fois. Personne, dans la mesure où il est dépossédé de tout pouvoir initial et, naturellement, subordonné au pouvoir central. Tout, dans la mesure où il est « l'Etat lui-même » au niveau local et, par nature, pourvu d'une autorité *non négociable* et doté de compétences propres qui seront progressivement consolidées (A).

Représentant le gouvernement et chacun des ministres, le préfet est chargé d'harmoniser la politique nationale. Par suite, il exerce des compétences générales de coordination des différents services déconcentrés.

---

<sup>29</sup> Le statut particulier du préfet a été édicté pour la première fois par le décret du 19 juin 1959. Celui-ci sera modifié par le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, modifié par les décrets des 23 décembre 1982 et 20 janvier 1988 ; v. aussi les lois des 13 juillet 1983, art. 6 et 11 janvier 1984, art. 8 et 25.

<sup>30</sup> C'est pour ne pas avoir respecté ce devoir de réserve que le sous-préfet Bruno Guigue, basé à Saintes (en Charente), vient d'être limogé (le 19 mars 2008) par le ministre de l'Intérieur, Madame Alliot-Marie. Monsieur Guigue a tenu des propos ostensiblement anti-israéliens dans une tribune publiée sur ce site : <http://oumma.com/Quand-le-lobby-pro-israelien-se> (cf. *Le Figaro* du 23 mars 2008).

<sup>31</sup> Lettre de Louis-Napoléon Bonaparte à Montalembert, du 17 mars 1851 (cf. *Notes et lettres de Montalembert*, édition, A. TRANNOY, *Revue historique*, 1946, t. XCII, cité par B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 20).

Celles-ci aussi seront élargies au gré de l'évolution de l'administration locale (B).

**A - Compétences propres, consolidées**

« Vous recevez une nouvelle concession de la puissance publique. Vous aurez désormais une liberté de mouvement, une indépendance de décision, une force d'action personnelle qui vous permettront de relever encore l'ascendant de la haute position que vous occupez ». Cette circulaire en date du 5 mai 1852, du ministre de l'Intérieur de Louis-Napoléon Bonaparte, Persigny, n'a pas pris une ride. En effet, dans le cadre de la déconcentration, le préfet, *dépositaire de l'autorité de l'Etat* (dans le département et dans la région), dispose de pouvoirs propres (fonctionnels et géographiques). Ceux-ci sont d'autant plus considérables que le préfet, jusqu'en 1982, était aussi l'autorité exécutive du département (1). Malgré, voire en raison du transfert de l'exécutif départemental au profit du président du conseil général, le préfet a vu ses pouvoirs consolidés (2).

*1 - Pouvoirs considérables liés à la qualité de représentant de l'Etat et du département*

Jusqu'en 1982, le cœur des institutions locales battra au rythme du préfet. D'une part, et malgré la présence de plusieurs niveaux géographiques d'intervention des services déconcentrés de l'Etat, le préfet – nommé, contrôlé et subordonné au pouvoir central – *sera chargé seul de l'administration* (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3). Celui-ci, à l'exclusion de toute autre autorité, est le seul *représentant de l'Etat* au niveau local.

D'autre part, l'*autorité exécutive* locale lui appartiendra également exclusivement<sup>32</sup>. A ce titre, il est chargé d'*administrer* le département (personne morale décentralisée), *assisté* par le conseil général et le conseil de préfecture<sup>33</sup>. Pour cette raison, le préfet bénéficiera de transfert non

---

<sup>32</sup> La constitution de 1946 a prévu dans son article 87, alinéa 2, le transfert de compétences exécutives à un organe élu (« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces Conseils est assurée par leur maire ou leur président ». Mais cette innovation n'entrera pas en vigueur (cf. Jacques MOREAU, *Administration régionale, locale et municipale*, 5<sup>ème</sup> édition, 1980, p. 97).

<sup>33</sup> Les deux conseils n'avaient que des compétences réduites. Le Conseil général ainsi que son président assistaient le préfet en matière financière et le conseil de préfecture en matière juridictionnelle (compétence d'attribution, 1<sup>er</sup> ressort). Ces derniers disparaissent en 1953 au profit des Tribunaux administratifs (juge administratif de 1<sup>er</sup> ressort de droit commun).



## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

négligeable de compétences jusqu'ici du ressort du pouvoir central. Celles-ci, établies par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, seront conçues largement. Elles s'étendent à tout ce qui concerne, sur le plan local, « le mode de gestion des propriétés départementales, les acquisitions et échanges des propriétés départementales<sup>34</sup>, non affectées à un service public ; l'autorisation d'ester en justice »<sup>35</sup>. Le développement économique, la santé et la sécurité de la population étant des domaines qui obligent l'État, le décret de 1852 chargeait le préfet de la gestion des problèmes d'approvisionnement en subsistances, des encouragements à l'agriculture, mais aussi de la police du commerce et de l'industrie et du contrôle sanitaire. La compétence du préfet est la règle (au détriment du ministère des Finances) en matière de contributions indirectes, pour les questions domaniales et forestières. En matière de travaux publics d'intérêt local, le préfet devient, en vertu du même décret, le maître d'œuvre. Le décret de 1861 pourvoit le préfet d'attributions nouvelles parmi lesquelles celle de la voirie locale ainsi que le contentieux susceptible d'en découler, ou encore celle des pensions de retraite des sapeurs-pompiers ou le transfert des cadavres d'un département à l'autre. Jusqu'en 1865, le décret du 29 décembre 1851 avait placé l'ouverture et l'exploitation des débits de boisson sous la seule autorité du préfet<sup>36</sup>.

Aussi, l'autorité locale du préfet équivaut à celle du roi ou chef de l'État au niveau national. Elle fait écho à la volonté de Napoléon III « que chacune des autorités locales fut remise à sa place et que le préfet les dominât toutes. Obéi et respecté dans la capitale, il fallait que le gouvernement fût au même degré respecté et obéi dans les provinces »<sup>37</sup>. Elle se concrétise par l'audace affichée par l'administration centrale de « s'être dépouillée de la plupart des

---

<sup>34</sup> La loi du 18 juillet 1866 retire au préfet cette compétence pour l'attribuer au Conseil général. Le 24 juillet 1867, c'est au profit du Conseil municipal que le préfet perdra des compétences en matière d'acquisition de certains immeubles, entretien des bâtiments communaux, acceptation ou refus des legs et dons (Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p. 112).

<sup>35</sup> Décret de 1852, tableau A relatif aux affaires départementales et communales.

<sup>36</sup> Par souci d'harmonisation de la décision préfectorale sur le territoire national –le décret de 1861 avait été, selon le ministre de l'Intérieur, « appliqué tantôt avec sévérité tantôt avec indulgence »– le ministre de l'Intérieur décide, en 1865, de soumettre la décision du préfet dans ce domaine à la consultation et l'approbation préalable de son Ministère (cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p. 123).

<sup>37</sup> Propos de Napoléon III se confiant aux inspecteurs (cités par B. Le Clère et V. Wright, *op. cit.*, p. 119).

attributions qu'elle exerçait comme tutrice des départements et des communes »<sup>38</sup>.

Toutefois, le pouvoir central rappelle le contexte déconcentrationniste des attributions préfectorales. C'est ainsi que la circulaire du 5 mai 1852 précise : « l'administration supérieure n'a point diminué l'importance de sa mission [...], seulement au lieu de descendre comme autrefois dans toutes les minuties des affaires locales, elle s'en tient maintenant à surveiller l'action des préfets »<sup>39</sup>. Une ligne rouge est dans la ligne de mire du préfet, celle de l'appréciation souveraine de l'administration centrale.

Les modifications décentralisatrices ultérieures n'ont rien changé à cette donne, sinon renforcer l'autorité et les pouvoirs du préfet et faire bénéficier le préfet de « région » de l'autorité dont a toujours été pourvu le seul préfet de « département ».

### 2 - Consolidés en qualité de dépositaire de l'autorité de l'Etat

Le transfert –par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions<sup>40</sup> (que l'on appelle communément acte I dans la mesure où elle constitue la première refonte de la décentralisation)– de l'autorité exécutive du département au président du Conseil général (PCG), accompagné de la suppression de la tutelle au profit d'un contrôle de la légalité, laisse *a priori* perplexe quant à l'évolution des pouvoirs du préfet. Concernant tout d'abord l'administration du département-collectivité, celle-ci n'est plus dévolue au préfet mais au PCG,

---

<sup>38</sup> Selon les termes de la circulaire du 5 mai 1852 qui accompagne l'envoi du décret du 25 mars.

<sup>39</sup> Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 111.

<sup>40</sup> En 1964, vingt-six (22 en métropole et 4 dans l'OM) « circonscriptions d'action régionale » sont officiellement créées pour servir à la mise en œuvre, dans un cadre géographique plus étendu que celui des départements, de la planification économique et sociale ainsi qu'à la planification d'aménagement du territoire. Elles sont dotées d'un préfet *coordonnateur* (préfet du département chef-lieu de la région). En 1972 (loi n° 72-619 du 5 juillet), la région est transformée en établissement public régional et le préfet *coordonnateur* devient également l'autorité exécutive de la région. La loi du 2 mars 1982, ajoute au statut de la région-*circonscription* celui de *collectivité*, enlève au préfet de région le statut d'*autorité exécutive* pour l'attribuer au président du Conseil régional et octroie au préfet de région –à quelques réserves près (pouvoir de police et autres compétences attribuées exclusivement au préfet de département)– la même autorité conférée, dans le département au préfet du département (art. 1<sup>er</sup>, al. 2, 3 et 4, codifiés aux art. L. 4132-24 à 4132-27 du CGCT). La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 attribue à la région un statut constitutionnel (art. 72, al. 1<sup>er</sup>).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

en vertu de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 qui dispose : « Les services ou parties de services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolues à l'exécutif du département sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental [...], sous l'autorité du président du Conseil général ». Ensuite, la tutelle administrative exercée par le préfet sur les collectivités locales est supprimée au profit d'un contrôle de légalité (*infra*). Enfin, le titre « commissaire de la République »<sup>41</sup> est substitué à celui de « préfet »<sup>42</sup>. Tous ces éléments pouvaient légitimement supposer un certain affaiblissement de l'autorité du préfet « territorial »<sup>43</sup>.

Or, la réalité est toute autre. D'une part, le titre « commissaire de la République », n'avait aucune conséquence sur les pouvoirs du titulaire. Celui-là permettait tout simplement au gouvernement de confier les fonctions de « représentant de l'Etat dans le département » à des personnes n'appartenant pas au corps préfectoral. Paradoxalement, comme le note René Chapus, aucune personne n'a été investie du titre de commissaire de la République sans avoir déjà le grade de préfet ou sans que ce grade lui soit conféré<sup>44</sup>. D'ailleurs, le titre « préfet » est rétabli par le décret du 29 février 1988.

D'autre part, l'acte I de la décentralisation –et encore moins l'acte II– n'a rien diminué des pouvoirs propres du préfet. Serait-il à cet égard pertinent de préciser que la loi du 2 mars 1982 (modifiée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)<sup>45</sup>, n'effectue aucun transfert total de l'administration territoriale au profit des collectivités territoriales. Dans son article 1<sup>er</sup>, la loi de 1992 dispose clairement que l'« administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de

---

<sup>41</sup> La II<sup>e</sup> République avait déjà supprimé les titres de « préfet » et « sous-préfet » pour les remplacer par ceux de « commissaire » et « sous-commissaire ». Les titres de préfet et sous-préfet sont rétablis après trois mois d'expérience (cf. J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 17).

<sup>42</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes de l'Etat dans les départements.

<sup>43</sup> Les préfets n'occupent pas tous un « poste territorial ». Le décret du 29 juillet 1964 dispose en effet, que ceux-ci peuvent être affectés, dans la limite de 6 % des effectifs du corps, « à des emplois supérieurs comportant une mission de service public relevant du gouvernement » (cf. R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 247.a).

<sup>44</sup> R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 250.

<sup>45</sup> Voir sur cette loi, série d'articles in *RFDA* 1993.1.

l'Etat ». Il s'agit donc d'une répartition des activités administratives entre le niveau décentralisé et le niveau déconcentré. Cette répartition des activités administratives a pour fondement la distinction –ô combien difficile à établir<sup>46</sup>– entre celles qui « peuvent le mieux être mises en œuvre » à l'échelon local (art. 72/2 C) et, par suite, qualifiées d'intérêt local, et celles qui, inhérentes à l'unité de la République, ne peuvent être que d'intérêt national<sup>47</sup>. Ces dernières relèvent incontestablement de l'Etat et –pour celles d'entre elles que le gouvernement a décidé de rapprocher des administrés– du préfet. Par suite, si le préfet a perdu sa qualité de « représentant du département », il a –par la volonté du législateur– vu consolidé son statut de « l'Etat dans le département ». Il devient explicitement le « dépositaire de l'autorité de l'Etat ». Cette qualité –réservée jusqu'en 2003 au seul préfet de département<sup>48</sup>– est désormais étendue au préfet de région : « le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'Etat »<sup>49</sup>.

Assisté dans l'exercice de ses fonctions de plusieurs collaborateurs<sup>50</sup>, le préfet exerce une multitude de fonctions d'intérêt national que l'Etat souhaite exercer au plus près des administrés<sup>51</sup>. Un rôle majeur lui est

---

<sup>46</sup> Lire par exemple, Jean-Paul PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDJ*, 1.2007 ; lire aussi, Dominique BORDIER, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *AJDA* 2007.2188.

<sup>47</sup> Décision CC n° 2005-516, DC du 7 juillet 2005 sur la compétence du préfet quant à la définition des zones de développement éolien ; décision CC n° 2007-548, DC du 22 février 2007, loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaire de la Défense et la décision CC n° 2007-I, LOM du 3 mai 2007, relative aux compétences fiscales en Polynésie française.

<sup>48</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

<sup>49</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

<sup>50</sup> Aux termes de l'article 13 du décret du 29 avril 2004, le préfet est assisté « d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, d'un directeur de cabinet, des sous-préfets d'arrondissement et, éventuellement, d'un ou de plusieurs chargés de mission ». Le préfet de région est assisté « d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), des chefs des pôles régionaux de l'Etat prévus à l'article 34 et des chefs ou responsables des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat à compétence régionale » (art. 8 du même décret).

<sup>51</sup> Voir la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004. Intitulée « document prospectif à horizon de dix ans », la DNO recentre les préfetures sur leurs missions essentielles en réorganisant les structures et les ressources du préfet.

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

dévolu dans des domaines fondamentaux tels que la sécurité, la garantie de la citoyenneté, les libertés publiques et la vie démocratique mais aussi la gestion de crise. Il lui revient à cet égard d'arrêter le « projet d'action stratégique de l'Etat » (PASE) après consultation des autorités compétentes<sup>52</sup>. En fait, l'ensemble des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat<sup>53</sup> est sous la responsabilité du préfet qui en assure la direction. A cet égard, il exerce un pouvoir réglementaire d'attribution lié à sa qualité de chef de service<sup>54</sup>. En vertu de l'article 6 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 et des articles 1<sup>er</sup> et 15 du décret du 29 avril 2004, il « prend les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés [...] dans la région et dans le département ». Cette compétence, le préfet l'exerce sous l'autorité des ministres.

Le préfet de département –à l'exclusion du préfet de région– a la charge de l'ordre public<sup>55</sup>. Le maintien de l'ordre public dans le département fait partie, pour des raisons de proximité, des missions initiales et essentielles qui lui sont assignées : « Mettez au premier rang de vos devoirs le maintien de l'ordre public... la vigilance prévient le désordre »<sup>56</sup>. A ce titre, il lui appartient de prendre les mesures réglementaires et individuelles nécessaires au maintien de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. Le préfet est pourvu, dans les conditions fixées par la loi, d'un pouvoir de substitution d'action non négligeable qu'il exerce en cas de carence du maire – agent de l'Etat et autorité de police administrative dans la commune. A titre d'illustration : la circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Madame Alliot-Marie, du 22 octobre 2007<sup>57</sup>, adressée aux préfets et rappelant la réglementation relative aux motos de petites tailles (dites « de poche ») et aux quads sur la voie publique. Accompagnée d'une typologie de ces engins, la circulaire précise quels sont ceux autorisés sur la voie publique et lesquels sont interdits. Le

---

<sup>52</sup> Ces autorités sont prévues aux articles 5 et 12 du décret du 29 avril 2004. Pour le préfet de région, il s'agit du « comité de l'administration régionale » (CAR) et, pour le préfet de département, « du collège des chefs de service ».

<sup>53</sup> Echappent toutefois à l'autorité du préfet les services de l'Education nationale, de l'inspection du travail, les services financiers et fiscaux et les organismes juridictionnels (art. 33 du décret du 29 avril 2004).

<sup>54</sup> Article L. 2215-1, 3° du CGCT.

<sup>55</sup> Article 34 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par l'article 132 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

<sup>56</sup> Circulaire datant de 1815 du comte de Vaublanc.

<sup>57</sup> Circulaire NOR : INT/D/07/00104/C disponible sur le site du ministère.

## Hiam Mouannes

ministre de l'Intérieur demande aux préfets de rappeler aux maires les compétences qu'ils détiennent de l'article L. 2213-4 du CGCT et leur indique qu'« en cas de constat de carence, il vous appartient de prendre, par substitution, de telles mesures ».

Considérant le niveau régional mieux adapté que celui du département, l'acte II de la décentralisation renforce les pouvoirs d'intervention du préfet de région avec deux objectifs. Le premier veut simplifier l'organisation administrative en région en constituant un état-major resserré autour du préfet de région. Le second vise à conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'Etat<sup>58</sup>. Par suite, le préfet de région se voit attribuer un rôle privilégié dans le cadre des huit pôles régionaux regroupant des services et les opérateurs de l'Etat<sup>59</sup>. Ces pôles – mis en place sans préjudice de la possibilité laissée au préfet de département de constituer un pôle de compétence destiné à la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés dans le département –, perçus dans une logique d'une évolution des structures vers une simplification/fusion, veulent « légitimer un dispositif de pilotage et d'animation au niveau territorial, notamment dans le dialogue avec les opérateurs »<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Circulaire du 19 octobre 2004, relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux et organisation des préfetures de région).

<sup>59</sup> Prévus à l'article 34 du décret du 29 avril 2004, les huit regroupements dénommés pôles régionaux de l'Etat sont précisés à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, et dans la circulaire du 19 octobre 2004, déjà citée. Il s'agit des pôles « Education et Formation », « Gestion publique et Développement économique », « Transport, Logement, Aménagement » ou « Transport, Logement, Aménagement et Mer » pour les régions littorales, « Santé publique et Cohésion sociale », « Economie agricole et Monde rural », « Environnement et Développement durable », « Développement de l'emploi et Insertion professionnelle » et « Culture ». Ne font pas partie du périmètre réglementaire des pôles : la direction régionale de la jeunesse et des sports, la direction régionale des services pénitenciers et la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse. Ceux-ci sont cependant associés, à l'initiative du préfet de région, aux travaux des pôles susceptibles de les concerner. V. également la note de synthèse, publiée le 14 juin 2007 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, sur « L'évaluation de la réforme de l'administration régionale de l'Etat », RAT V6.4, p. 4 et la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004.

<sup>60</sup> Note de synthèse du ministère de l'Intérieur, publiée le 14 juin 2007 (*op. cit.*, p. 8).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

En conséquence de toutes ces attributions, le préfet est l'unique « ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département »<sup>61</sup>. A cet égard, l'article 21 du décret du 29 avril 2004 met à la disposition du préfet « les crédits ouverts par la loi de finances qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ». Mieux encore, le préfet de région se voit doté d'une mission nouvelle dans la mise en œuvre territoriale de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il est invité à émettre un avis sur les projets de budgets des services déconcentrés pour les missions relevant de son autorité<sup>62</sup>. Le préfet de département est lui aussi sollicité pour donner son avis sur les projets de budget des services déconcentrés dans le département<sup>63</sup>.

### ***B - Compétences générales de coordination, élargies***

Dès lors que l'Etat a décidé de rapprocher certaines de ses administrations civiles au plus près des administrés, il était évident de situer son représentant et le dépositaire de son autorité au cœur du système déconcentré. Symbole « le plus fort de la présence de l'Etat sur le territoire »<sup>64</sup>, le préfet sera le point d'orgue des administrations territoriales. Plus celles-ci seront étendues, plus imposante sera la tâche de les coordonner (1). La nécessité d'assurer la cohérence de la politique gouvernementale et une bonne administration territoriale appelle, à son tour, l'exercice d'un pouvoir vertical sur les chefs des services (2).

#### *1 - Une coordination transversale des administrations territoriales*

Depuis le renforcement, en 1992, de l'organisation déconcentrée des services civils de l'administration de l'Etat, les administrations centrales se réservent, au niveau national, « un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle »<sup>65</sup>. Les missions de l'Etat – hormis celles qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu d'une loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial (principe de subsidiarité) – sont ainsi confiées aux services déconcentrés.

---

<sup>61</sup> Article 20 du décret du 29 avril 2004.

<sup>62</sup> Circulaire du 19 octobre 2004.

<sup>63</sup> Article 23 du décret du 24 avril 2004.

<sup>64</sup> Selon les termes de la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004.

<sup>65</sup> Article 2 du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992, portant charte de la déconcentration.

L'arrondissement, le département et la région sont « l'échelon territorial de l'animation, du développement local et de l'action administrative »<sup>66</sup>.

La compétence de droit commun est aussi du ressort de l'administration territoriale. Celle-ci assure –dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>67</sup>– le rapprochement des différentes directions ministérielles et interministérielles des administrés. Or, la diversité des services déconcentrés et leurs missions souvent interministérielles, voire « transministérielles »<sup>68</sup> d'une part et, d'autre part, l'objectif de « favoriser la modernisation du service public »<sup>69</sup>, imposent une subtile coordination. Il y va de la cohérence et de l'unité de la politique publique et, par voie de conséquence, de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

La mission de coordination interministérielle revient au préfet de département<sup>70</sup> et au préfet de région<sup>71</sup>, représentant l'Etat et chacun des membres du gouvernement.

C'est à ce titre que le préfet se voit octroyer la charge d'arrêter –dans les conditions précisées par le décret du 29 avril 2004– « le PASE ». Ce rôle central et constant fait partie de la raison d'être de l'institution préfectorale. En témoignent cette lettre du ministre d'Etat, Achille Fould, au ministre de

---

<sup>66</sup> Articles 3, 4 et 5 du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992, portant charte de la déconcentration.

<sup>67</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation du 6 février 1992 et la circulaire du 31 mars 1992, relative à son application.

<sup>68</sup> Lire la tribune du préfet honoraire Edouard LACROIX, « Le « Transministériel » en marche », dans laquelle Monsieur Lacroix donne, entre autres exemples, celui du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, dont le décret d'attribution lui reconnaît « une autorité conjointe » avec deux de ces collègues, le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Travail, sur des directions relevant de ceux-ci. Le ministre de l'Intérieur « dispose » par ailleurs de quinze directions ou délégations relevant au moins de sept ministères et, « en tant que de besoin », des secrétariats généraux ou des directions de quatre de ces ministères (cf. *AJDA* 2007.2401 et décret n° 2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Intégration...).

<sup>69</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation du 6 février 1992 et circulaire du 31 mars 1992, relative à l'application de cette loi.

<sup>70</sup> Article 34 de la loi du 2 mars 1982, modifié par l'article 132 de la loi du 13 août 2004, LRL.

<sup>71</sup> Article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, modifié par l'article 131 de la loi du 13 août 2004, LRL (ce dernier précise que le préfet de région a « la charge des intérêts nationaux dans la région, du respect des lois et, dans les conditions fixées par la loi, le contrôle administratif de la région et de ses établissements publics »).



## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

l'Intérieur, datant de septembre 1853, par laquelle il lui communique le texte qu'il adresse à tous ses collègues du gouvernement : « ...Quelques faits récents ont appelé l'attention de l'Empereur sur la nécessité de concilier les besoins et les exigences de l'action spéciale de chaque ministre avec la conservation et la consolidation de l'unité gouvernementale dont chaque préfet est le représentant dans son département ».

C'est ainsi que le préfet de région –garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région– détermine « les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence »<sup>72</sup>. A cet égard, le gouvernement confortera l'échelon régional dans un rôle de pilotage, d'animation et de coordination non négligeable. En effet, dès lors que la région est désormais organisée en huit pôles<sup>73</sup> regroupant des services et les opérateurs de l'Etat, il revient au préfet d'assurer l'unité et l'efficacité de l'action de l'Etat *via* la coordination des missions des pôles. Pour cela, il est secondé par un état-major collégial composé des préfets de département et des chefs de pôles se réunissant en « comité de l'administration régionale » (CAR)<sup>74</sup>. A titre d'illustration, c'est après avoir recueilli leurs propositions que le préfet de région adresse aux chefs de pôles une lettre de mission précisant les objectifs du pôle, ses conditions de fonctionnement et, le cas échéant, le champ de la délégation de la signature accordée. C'est également après consultation du CAR que le préfet de région peut proposer aux ministres intéressés des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme entrant dans le PASER<sup>75</sup>. Pour cela, le gouvernement accorde une mission nouvelle au préfet de région, celle d'intervenir dans la procédure budgétaire déconcentrée en amont de la programmation des crédits<sup>76</sup>. Il est bien entendu que les propositions susceptibles d'être avancées par le préfet doivent « correspondre aux priorités du projet d'action stratégique de l'Etat » (PASE)<sup>77</sup> et ne doivent pas empiéter sur les compétences du préfet de département.

---

<sup>72</sup> Article 3 du décret du 29 avril 2004.

<sup>73</sup> Voir *supra* et le décret du 5 octobre 2004.

<sup>74</sup> Le CAR, qui se substitue à la conférence administrative régionale, est présidé par le préfet de région et composé des préfets de département, des chefs de pôles régionaux, du secrétaire général pour les affaires régionales et du secrétaire général du département chef-lieu de région (circulaire du 19 octobre 2004).

<sup>75</sup> Article 6 du décret du 29 avril 2004.

<sup>76</sup> Voir la circulaire du 19 octobre 2004.

<sup>77</sup> Article 6 du décret du 29 avril 2004.

## Hiam Mouannes

Le préfet de département « met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires »<sup>78</sup>. Il est appelé à arrêter, « après consultation du collège des chefs de service, le PASED ». Il est évident que les dispositions prises, dans ce cadre, par le préfet de département, doivent impérativement être « compatibles avec les orientations du PASER »<sup>79</sup>.

Le préfet est chargé –dans les domaines entrant territorialement dans ses compétences– d’assurer l’articulation des différentes directions des différents ministères. Dans cette logique, il dirige, sous l’autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l’Etat. Aussi, l’article 17 du décret du 29 avril 2004 octroie au préfet de région « autorité sur les chefs de services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l’échelon régional des administrations civiles de l’Etat, quelle que soit la durée de leurs fonctions ». Il en va de même pour le préfet de département « sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétences départementales ».

C’est toujours dans le souci d’assurer la cohérence entre les différents services déconcentrés qu’il incombe au préfet de s’assurer de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs fixés par l’Etat<sup>80</sup> et de garantir « la mesure des résultats obtenus »<sup>81</sup>. Pour cela, il est le seul à même d’arrêter l’organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés placés sous son autorité et ce, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l’avis des chefs des services intéressés. Aussi, si le préfet estime que plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d’une même politique de l’Etat, il peut proposer –après une étude préalable d’impact– leur fusion, totale ou partielle. Celle-ci est opérée par décret pris dans les conditions précisées par le décret du 29 avril 2004<sup>82</sup>. C’est ainsi qu’en application de ce décret, la fusion des directions départementales de l’équipement (DDE) et

---

<sup>78</sup> Cette compétence générale du préfet de département est exercée « sous réserve des dispositions de l’article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions » (article 132 de la loi du 13 août 2004, LRL, et articles 9 du décret du 29 avril 2004).

<sup>79</sup> Article 12 du décret du 29 avril 2004.

<sup>80</sup> Il s’agit d’objectifs fixés par le *a* du 5° de l’article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

<sup>81</sup> Article 22 du décret du 29 avril 2004.

<sup>82</sup> L’article 25 du décret du 29 avril 2004 précise que ce décret doit être pris « sur rapport des ministres intéressés et des ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l’Etat, après avis des comités techniques paritaires compétents ».

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) a été décidée dans huit départements. Le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'annulation de cette fusion, n'a pu que débouter le requérant au motif que « de nombreuses missions des DDE et des DDAF concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'Etat, notamment en matière de protection des eaux, d'appui technique aux collectivités territoriales et de gestion des territoires et de l'espace » (CE 16 janvier 2008, Syndicat UNSA-Agriculture et forêt)<sup>83</sup>.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas lésiné sur la liberté d'appréciation du préfet. L'article 27 du décret du 29 avril 2004 lui octroie un pouvoir décisionnel important quant à l'animation et la coordination de l'action de plusieurs services ou parties de services déconcentrés qui « concourent à la mise en œuvre d'une même politique ». Aussi, le préfet peut, s'il l'estime opportun, « désigner un chef de projet » chargé de ces animation et coordination. Cependant, le chef de projet ainsi désigné par le préfet ne peut agir que dans un domaine déterminé et pour une durée déterminée. Autrement dit, la compétence d'animation et de coordination demeure, substantiellement, entre les mains et sous la responsabilité du préfet. L'article 28 du même décret va –dans l'objectif d'une conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département– jusqu'à laisser au préfet le choix de constituer « un pôle de compétence dont il désigne le responsable ».

En revanche, lorsque deux ou plusieurs régions s'associent pour la conduite d'actions communes, c'est un arrêté conjoint du premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du ou des ministres compétents qui désigne le préfet de l'une de ces régions comme coordonnateur de l'action de l'Etat (art. 67 du décret du 29 avril 2004). Il en va de même pour le préfet de département lorsqu'il s'agit d'une politique d'aménagement et de développement du territoire intéressant plusieurs départements. Dans ce cas, le premier ministre peut, par arrêté, confier au préfet de l'un des départements une mission interdépartementale de mise en œuvre de cette politique (art. 68 du même décret). Le préfet de département ainsi choisi par le premier ministre aura la mission d'animer et de coordonner l'action des préfets des départements intéressés. Dans ce registre, le premier ministre peut également accorder une mission de coordination à un « super »<sup>84</sup> préfet placé directement sous son autorité. C'est, à titre d'illustration, ce que le

---

<sup>83</sup> Requête n° 300468, voir aussi l'*AJDA* n° 2008, p. 121.

<sup>84</sup> Pour reprendre le terme de M.-Ch. de MONTECLER, « Un « super » préfet et 250 millions d'euros pour les sans-abris et les mal-logés », *AJDA* 2008, p. 172.

## Hiam Mouannes

premier ministre, François Fillon, a décidé de faire, le 29 janvier 2008, à l'occasion du lancement d'un plan d'action pluriannuel visant à « faire en sorte qu'il n'y ait plus personne qui soit contraint de dormir dans la rue »<sup>85</sup>.

Dans cet objectif d'animation et de coordination, il est naturel de tenir le préfet informé par l'autorité compétente préalablement à toute nomination ou mutation d'un chef de service déconcentré placé sous son autorité<sup>86</sup>. De leur côté, les chefs de service ont l'obligation de l'informer des propositions d'affectation ou de mutation des agents qui peuvent recevoir délégation de signature. Dans l'optique de rendre effective la mission de coordination des services civils de l'administration territoriale dont le préfet est chargé, le gouvernement fait de son représentant la seule autorité ayant qualité pour recevoir les délégations des ministres et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat<sup>87</sup>. C'est également en tant que responsable de la cohésion de la politique gouvernementale au niveau territorial qu'il préside de droit toutes les commissions administratives qui intéressent les services de l'Etat dans la région ou le département<sup>88</sup>. Et, en tant que tel, les projets de budget des services déconcentrés lui sont soumis pour avis<sup>89</sup>.

### 2 - Commandant un pouvoir hiérarchique

La nécessité d'assurer la cohérence de la politique gouvernementale et la bonne administration des services déconcentrés commande naturellement l'exercice d'un pouvoir hiérarchique sur les agents de l'Etat exerçant leurs fonctions sur le territoire, y compris sur les chefs des services. Or, la multiplication, la diversité et l'enchevêtrement des services déconcentrés rendent encore plus imposante cette exigence de cohérence et de performance et de lisibilité pour l'administré. Partant, les différents services de l'Etat ne peuvent être gérés de manière disparate et *isolationniste*. Les circulaires adressées au préfet répondent à ce souci, mettant en évidence l'autorité dont dispose le préfet pour mener à bien la « barque territoriale ».

---

<sup>85</sup> Ce préfet aura à assurer l'articulation de trois politiques : la prévention des expulsions locatives et la résorption de l'habitat indigne sur quatre ans ; la réhabilitation des centres d'hébergement et l'augmentation de leurs capacités ; l'application du droit au logement opposable (DALO) : cf. *AJDA* 2008, p. 172.

<sup>86</sup> A l'exclusion des fonctionnaires nommés en conseil des ministres (art. 30 et 33, IV du décret du 29 avril 2004.

<sup>87</sup> Article 16 du décret du 29 avril 2004.

<sup>88</sup> Article 57 du décret du 29 avril 2004.

<sup>89</sup> Article 23 du décret du 29 avril 2004.

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

Ainsi, le préfet, représentant l'Etat dans la région et/ou dans le département, représentant chacun des membres du gouvernement, a –en vertu de l'article 72 (*in fine*) de la constitution– la charge des intérêts nationaux et du contrôle administratif sur le territoire. Il dispose d'une autorité non discutable sur les chefs des services déconcentrés, sur les délégués ou les correspondants à l'échelon territorial des administrations civiles de l'Etat, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions. Le préfet se présente d'ailleurs aux termes de l'article 22 du décret du 29 avril 2004 comme « le garant de la mesure des résultats obtenus » par les services déconcentrés. Cette autorité s'exerce sous réserve de l'application de l'article 33 du décret du 29 avril 2004, qui exclut de l'autorité du préfet certaines missions telles celles relatives à l'Education nationale, à la législation du travail et aux actions d'inspection. Sont également exclues les missions de contrôle des comptes ou encore celles ayant un caractère juridictionnel en raison du principe de la séparation de l'autorité administrative et judiciaire.

En tant que dépositaire de l'autorité de l'Etat, c'est donc au préfet qu'il appartient de suivre, mesurer et juger des résultats atteints sur le territoire eu égard aux objectifs fixés par le gouvernement. C'est dans cette perspective, et si l'on prend l'exemple des chefs de pôles, que chaque chef de pôle est invité à décliner au préfet de manière opérationnelle les objectifs de politique publique inscrite dans le PASER<sup>90</sup>. En conséquence de quoi, le préfet est tenu d'adresser annuellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination une évaluation ainsi qu'une proposition de notation pour chaque chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat placé sous son autorité. Il est en retour, informé de la note définitivement attribuée à l'intéressé. A ce titre, la lettre de mission, adressée par le préfet de région aux chefs de pôles<sup>91</sup> et précisant l'objectif du pôle ainsi que les conditions de son fonctionnement, sert de fondement à l'évaluation et à la notation des chefs de pôles, à l'exception de ceux nommés en conseil des ministres<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Exemple de projets, celui du TGV Rhin-Rhône en région Franche-Comté pour le pôle Equipement ou la filière bois en région Auvergne pour le pôle Agriculture (cf. Note de synthèse du ministère de l'Intérieur, p. 8, *op. cit.*).

<sup>91</sup> Précisons que ceux-ci –tout comme les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que les responsables des organismes et agents relevant de l'Etat– sont tenus de passer par le préfet pour adresser leurs correspondances, quelle qu'en soit la forme, destinées aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat (art. 56 du décret du 29 avril 2004).

<sup>92</sup> Circulaire du 19 octobre 2004.

## Hiam Mouannes

L'autorité du préfet se traduit par l'exercice d'un pouvoir/contrôle hiérarchique *de plein droit* (CE, 1<sup>er</sup> mai 1874, *Lezeret de la Maurinerie* et CE Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*). Cette liberté devient une obligation lorsque le préfet est saisi par un administré ayant un intérêt à agir. En effet, l'exercice du pouvoir hiérarchique *sollicité*, lie le préfet. Ce dernier ne peut refuser l'exercice de son pouvoir hiérarchique pour deux raisons. La première est justifiée par la volonté de ne pas priver l'administré d'une chance d'être entendu (jurisprudence *Quéralt*). La finalité est toujours la même, l'Etat, *via* son représentant doit offrir une qualité de service irréprochable et, par suite, rester à l'écoute des premiers intéressés, à savoir les usagers. La seconde trouve sa raison d'être dans l'objectif de pallier toute éventuelle illégalité/faute d'une autorité administrative de l'Etat, susceptible d'engager la responsabilité de ce dernier (CAA Paris, 12 octobre 2004, *Land de Rhénanie du nord Westphalie*).

Dans ce même contexte de l'exercice de son pouvoir hiérarchique, le préfet peut –pour des motifs d'intérêt général pas nécessairement toujours liés à la stricte légalité– donner des instructions, modifier, abroger, voire annuler une décision prise par les autorités administratives de l'Etat. Cependant, il est de jurisprudence que l'autorité hiérarchique est tenue d'annuler une décision lorsque celle-ci est illégale (*Quéralt*), sauf si elle est créatrice de droit ; dans ce cas, elle ne peut être retirée si elle est illégale que dans le délai de quatre mois (CE 26 octobre 2001, *Ternon*).

Les limites au pouvoir hiérarchique du préfet –du premier ministre et des ministres en général– se trouvent dans la légalité des tâches confiées aux autorités administratives subordonnées. Le Conseil d'Etat a eu deux occasions de sanctionner le décret n° 2001-185 du 26 février 2001, pris par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et transférant aux maires, agissant en tant qu'agents déconcentrés de l'Etat, la charge de recueillir les demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les documents qui leur étaient adressés (CE, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*, *AJDA* 2005, p. 604, concl. D. Chauvaux, *RFDA* 2005, p. 714, note P. Cassia ; CE Avis, 6 avril 2007, *Commune de Poitiers*, concl. M. Olson et CE, 14 septembre 2007, *Ministre de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire c/ Commune de Villeurbanne*, concl. M. Olson, *AJDA* 2007, p. 2377). D'une part, le décret était entaché d'illégalité en ce qu'il viole l'article L. 1611-1 du CGCT qui attribue au seul législateur la compétence de décider de tels transferts. D'autre part, les communes, en tant que collectivités territoriales, assumant une dépense ne correspondant pas à leur charge mais

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

à celle de l'Etat, ont subi un préjudice « constitué des frais de fonctionnement supplémentaires, notamment le coût des frais de personnel, exposés pendant la période de mise en œuvre des dispositions litigieuses ».

Demeure le lien juridique entre les deux préfets de région et de département. Le préfet de région n'est pas (n'a jamais été) le supérieur hiérarchique du préfet de département<sup>93</sup>. Ceci étant dit, ces deux autorités sont appelées à avoir des rapports quelque peu complexes. En effet, prenons l'exemple de la lettre de mission que le préfet de région adresse aux chefs de pôles ; celle-ci ne peut porter –d'après la circulaire du 19 octobre 2004– que sur les missions relevant des compétences des préfets au sens du décret du 29 avril 2004. Ceci pourrait signifier que le préfet de région ne peut déborder sur les compétences du préfet de département telles que précisées dans ce même décret. Certes, mais, dans cette même circulaire, le CAR –« le lieu de délibération collégial des décisions stratégiques et le cadre dans lequel le préfet de région s'assure de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales »– est considéré comme le « conseil d'administration de l'Etat dans la région » (sic). D'ailleurs, lorsque la circulaire confie au préfet de région les missions transversales de « coordination entre pôles » et de « mise en cohérence de l'action des échelons administratifs régionaux et départementaux », il octroie à celui-ci une autorité certaine sur le préfet de département. Rappelons cette déclaration faite au corps préfectoral par Nicolas Sarkozy en... 2003, lorsqu'il était ministre de l'Intérieur : « il ne s'agit pas de retirer des compétences aux préfets de département : leur rôle est de participer à l'action régionale et d'être sur le terrain les acteurs de sa mise en œuvre »<sup>94</sup>. Autrement dit, c'est désormais le préfet de région qui décide. Le préfet de département (s')exécute !

Par ailleurs, la « culture du résultat » que le préfet de région est chargé de promouvoir, tant au niveau de l'action du PASER que des objectifs de budgets opérationnels de programmes (BOP), commande que l'autorité de « l'Etat dans la région » ne souffre aucune entorse. C'est ainsi que, dans l'exercice de ses compétences propres, en l'occurrence celles qui se rapportent à l'organisation et au fonctionnement des pôles, le préfet de région se trouve dans une situation de supériorité hiérarchique *de facto* vis-à-vis du préfet de département. Dans les domaines rentrant strictement dans ses compétences, le préfet de région définit les orientations nécessaires à

---

<sup>93</sup> Voir circulaire du 12 juillet 1982, relative à l'application du décret du 10 mai 1982 ; voir aussi le décret du 29 avril 2004.

<sup>94</sup> Cf. *Le Monde* du 18 novembre 2003.

leur mise en œuvre et –dans ces domaines strictement– le préfet de département est tenu de prendre des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région et de lui rendre compte<sup>95</sup>. Aussi, la circulaire du 19 octobre 2004 est bien adressée à « Madame et Messieurs les préfets de région ». Elle stipule également « Mesdames et Messieurs les préfets de départements », certes. Mais seulement « pour information ». Dont acte. Le préfet de département doit désormais en tenir compte.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy, porte, entre autres réformes, sur les structures locales de l'Etat. Celles-ci devraient être réorganisées pour faire de la région, non plus seulement la pièce maîtresse de l'organisation de l'Etat sur le territoire mais « le niveau de droit commun » pour mettre en œuvre les politiques et piloter leur adaptation aux territoires. Ceci passe par un renforcement notable du rôle du préfet de région, qui aurait désormais une autorité hiérarchique *de jure* sur le préfet de département<sup>96</sup>. Lors du premier Conseil de la modernisation des politiques publiques, tenu le 12 décembre 2007, le chef de l'Etat a précisé que ce « mouvement inédit de déconcentration au profit de l'échelon régional permettra de réduire le format des administrations centrales ». Qui vivra verra !

Pivot de l'unité d'action du gouvernement, le préfet est un maillon fort de l'organisation décentralisée de la République. Pour emprunter l'expression de Monsieur le préfet Paul Bernard, la déconcentration et la décentralisation sont « un couple de forces solidaires qui s'appellent et se soutiennent l'une l'autre »<sup>97</sup>. Si la démocratie appelle la participation des citoyens locaux (directement ou par leurs représentants) à la gestion des affaires publiques d'intérêt local, l'unité et l'indivisibilité de la République appellent une présence partenariale et de contrôle de l'Etat sur le territoire.

## II- Le préfet, maillon de la décentralisation

Au point de départ, à côté de son rôle d'administrateur, le préfet devait désamorcer toutes sortes de divisions (politiques, sociales ou encore économiques) susceptibles de mettre en péril l'unité de l'Etat. Par-delà

---

<sup>95</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 1511-1 CGCT.

<sup>96</sup> Voir sur ce point l'*AJDA* 2007, p. 2340 ; v. aussi *AJDA* 2007 p. 1216 et 1380.

<sup>97</sup> *Décentralisation et déconcentration, l'expérience française*, Paul BERNARD, ancien préfet de deux départements et préfet de région, président d'honneur de l'assemblée du corps préfectoral, vice-président de l'Institut français des sciences administratives, expert européen (Phar –TACIS).



## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

toutes les missions qu'il était (et est) amené à assurer, un objectif constant devait (doit) le préoccuper : préserver l'unité de la nation.

Aussi, le préfet est à la fois omniprésent mais transparent, indiscutablement ferme mais dans une permanente recherche du compromis par la conciliation des conflits d'intérêts dans l'intérêt général (ce dernier se confondant avec l'intérêt national). Homme de la politique du gouvernement mais aussi technicien de l'administration. Pluridisciplinaire mais substantiellement chargé de l'ordre public. En somme, la formule proposée au préfet sous la IV<sup>e</sup> République par le président Queuille, ministre de l'Intérieur<sup>98</sup>, est toujours pertinente : « Gouverner, administrer, c'est essentiellement rechercher les points de contact entre les hommes, écarter les points de discorde, c'est un effort permanent pour dégager l'unité de la nation de la diversité des tendances spirituelles qui se partagent l'opinion publique »<sup>99</sup>.

L'article 1<sup>er</sup> de la constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, constitutionnalise l'organisation *décentralisée* de la République<sup>100</sup>. L'article 72 renforce en conséquence la *libre administration* dont les collectivités territoriales disposent depuis la loi du 2 mars 1982. Aussi, celles-ci voient leur pouvoir d'administration étendu à l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Elles sont également pourvues d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences<sup>101</sup>.

Cependant, quelle que soit l'ampleur de la décentralisation, la République française demeure une et indivisible (art. 1<sup>er</sup> C). L'existence de plusieurs personnes juridiques à côté de l'Etat n'annihile ni la citoyenneté *nationale*, ni la notion *unitaire* de la souveraineté. Autrement dit, c'est toujours l'Etat qui détient la compétence de ses compétences. C'est toujours lui qui décide des politiques publiques et décide de centraliser ou décentraliser un certain nombre d'activités administratives pour les confier à des institutions, juridiquement distinctes de l'Etat, dotées d'une liberté d'administration mais agissant sous son contrôle.

---

<sup>98</sup> Henry Queuille fut ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Pleven (1950-1951) puis dans son propre gouvernement (1951).

<sup>99</sup> *Les préfets dans l'histoire. Cent cinquantième de la loi de pluviôse An VIII*, 1950, p. 31.

<sup>100</sup> Voir notre contribution sur « La nouvelle décentralisation, un régionalisme émancipateur », *Revue du Droit Ecrit*, n° 4/2003.

<sup>101</sup> Voir notre contribution « Le pouvoir réglementaire autonome local, réelle ou virtuelle constitutionnalisation », dans *Nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1, 2006, p. 167.

## Hiam Mouannes

Le préfet, quant à lui, est, comme dans la déconcentration, tout et personne. Personne parce que le principe est la *libre administration locale* – le préfet ne peut empiéter sur la compétence des conseillers élus. Tout dans la mesure où il sera à la fois le moteur et le frein à cette liberté locale. A cet égard, le préfet –non le technicien de l’administration mais l’homme de la Nation et le représentant de la politique de l’Etat dans la *collectivité*– est chargé *des intérêts nationaux* (A). Plutôt autorité impartiale et désintéressée que chef incontesté, le représentant de l’Etat, représentant chacun des membres du gouvernement, a la charge du respect des lois (B).

### **A - Assurer la synthèse de la libre administration locale et de l’indivisibilité de la République**

« Vous ne devez pas avoir peur de la décentralisation. Il faut réaffirmer –et je m’y attacherai– le fait que celui qui représente l’Etat sur le territoire c’est le préfet »<sup>102</sup>. En effet, c’est en tant que tel, c’est-à-dire comme représentant de l’Etat, que le préfet est le garant de l’indivisibilité de la République et, à ce titre, il « a la charge des intérêts nationaux » (art. 72, *in fine* C).

S’ancrer dans la localité n’est point sa préoccupation. Il n’est pas non plus question pour le préfet d’entretenir, voire de tisser des liens par trop amicaux avec le tissu local. La raison d’être du représentant de l’Etat est de se préoccuper –dans la collectivité– de l’intérêt *général*. On notera, à ce titre, cette récrimination de Louis-Napoléon Bonaparte contre les préfets de la Seconde République : « Malheureusement, le plus grand nombre [...] obéissent aux influences des coterie locales, au lieu de ne se préoccuper que des intérêts généraux et de n’obéir qu’à l’impulsion centrale [...]. Lorsqu’une ville réclame (sic) le maintien d’un préfet, le gouvernement ne peut pas y obtempérer par cela même que, le gouvernement cédant aux exigences du département (sic), le préfet ne soit plus l’homme du gouvernement mais l’homme de la localité »<sup>103</sup>. Dans ce contexte, il s’agit pour le préfet d’une part de respecter et de faire respecter la liberté d’administration locale, et, d’autre part, de transmettre et de promouvoir la politique arrêtée par le pouvoir central (1). Il lui incombe également de freiner toute velléité d’une ou des collectivités territoriales à empiéter sur les affaires d’essence et/ou d’intérêt national (2).

---

<sup>102</sup> Déclaration faite le 13 novembre 2003 par le ministre de l’Intérieur, à l’époque, Nicolas Sarkozy, au corps préfectoral (cf. *Le Monde* du 18 novembre 2003).

<sup>103</sup> Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p. 48.

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

### 1 - Le préfet, promoteur de la liberté d'administration locale

La République étant une et indivisible, l'action de l'Etat ne peut s'exprimer que dans son unicité et ce, quels que soient le nombre des acteurs et le statut des partenaires. Or, en refondant la décentralisation<sup>104</sup>, la France a renouvelé son pari de la « République de proximité »<sup>105</sup>. Encore faudrait-il s'entendre sur le sens et la finalité de ce pari.

Comme la déconcentration, la décentralisation consiste à rapprocher la décision administrative au plus près des administrés. Certes. Mais, contrairement à la déconcentration, la décentralisation commande une répartition des activités administratives<sup>106</sup> de l'Etat entre le niveau central et le niveau local. Ce dernier s'administre librement par des Conseils élus et dans les conditions prévues par la loi (art. 72, 3<sup>ème</sup> al. C). La substance de cette *liberté d'administration* locale se situe dans la volonté du pouvoir central d'offrir un meilleur développement (besoins sociaux, attractivité et compétitivité économique) du territoire, conforme aux besoins et aspirations des administrés. La substance de cette liberté ne se situe nullement dans une quelconque optique de saucissonnement des activités administratives, ni de l'intérêt général ou de la notion *unitaire* du *peuple* français. Il s'agit tout simplement de « confier les tâches à ceux qui sont à même de les traiter le plus efficacement, et tirer le meilleur parti des nouvelles technologies »<sup>107</sup>, permettant aux administrés de chaque collectivité de tirer le meilleur parti de la modernisation des administrations (centrales, territoriales et décentralisées).

C'est dans ce contexte que, dans l'exposé des motifs du projet de loi du 13 août 2004, LRL, il est clairement précisé que « le développement économique concerne l'ensemble des pouvoirs publics, l'Etat qui assume la responsabilité générale de la politique économique du pays et les collectivités territoriales ». Il en est de même pour toutes et chacune des

---

<sup>104</sup> LC du 28 mars 2003 et loi du 13 août 2004, LRL.

<sup>105</sup> Selon le terme utilisé dans les motifs du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

<sup>106</sup> Lorsque la décentralisation n'est pas uniquement administrative, c'est-à-dire lorsque l'Etat décide de confier des compétences de nature politique, en l'occurrence législative, aux collectivités territoriales, on privilégiera le terme « régionalisme » (Italie, Espagne).

<sup>107</sup> Extrait de la déclaration du ministre actuel de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Madame Alliot-Marie, lors de sa visite des services de la préfecture du Val-de-Marne, le 21 septembre 2007.

autres activités (développement durable, logement, aménagement du territoire, emploi, éducation-culture, etc.)<sup>108</sup>.

C'est également dans ce cadre bien défini que s'inscrit, sans nul doute, l'article 72 de la constitution lorsqu'il précise que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le législateur (loi du 13 août 2004, LRL) tire la conséquence de ces dispositions constitutionnelles pour transférer un certain nombre de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales<sup>109</sup>. La volonté du constituant et du législateur de remettre les affaires locales (que certains préfèrent qualifier de « domestiques »)<sup>110</sup> entre les mains des *élus locaux*, positionne le préfet, représentant de l'Etat, en tant que maillon substantiel de l'organisation décentralisée de la République.

Côté Etat, l'accompagnement du mouvement de décentralisation n'est pas la moindre des missions du préfet<sup>111</sup>. C'est à lui qu'incombe, par exemple, la mission de *conseil* (aux collectivités territoriales), d'*évaluation* (de leurs politiques) et d'*articulation* (avec la politique nationale). Il lui revient d'être *auprès* des collectivités afin de faire partager *une* vision cohérente de

---

<sup>108</sup> L'article 49 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, codifié à l'article L. 1111-2, al. 2 CGCT précise à juste titre que les collectivités territoriales « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie ».

<sup>109</sup> Il en est ainsi de la formation professionnelle pour laquelle les régions sont compétentes pour arrêter les plans régionaux de développement, pour décider de l'agrément et du financement des établissements dispensant des formations sociales initiales, de l'attribution des aides, sous forme de bourses d'études, aux étudiants inscrits dans ces établissements. Il en est de même de la solidarité, pour laquelle le rôle du Conseil général est renforcé. C'est lui qui a l'initiative, le pilotage et la responsabilité d'arrêter le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. C'est également le Conseil général qui décide de l'attribution des aides aux jeunes en difficulté et de la mise en place du nouveau fonds départemental d'aide aux jeunes (FAI). L'urbanisme et le transport sont, quant à eux, dévolus aux communes (cf. Lettre d'information du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, direction générale des collectivités territoriales, intitulée *Démocratie locale (DL)*, n° 103, novembre 2006).

<sup>110</sup> Lire l'article de J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *op. cit.*, p. 51 et s.

<sup>111</sup> Exemple, les procédures de consultation préalable aux transferts des infrastructures portuaires et aéroportuaires sont conduites par les préfets (pour d'autres détails, consulter *DL* n° 103, novembre 2006, *op. cit.*).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

l'action de l'Etat sur le territoire. Ainsi, la *clarification* et la *lisibilité* des missions de l'Etat sur le territoire lui incombent tout comme lui revient la charge d'*impulser* la politique locale dans une optique globale consistant dans le renforcement de « l'attractivité du territoire français et la compétitivité de notre économie »<sup>112</sup>. C'est la rançon nécessaire pour offrir des services publics de qualité et plus adaptés aux réalités locales. Le renouvellement des modalités de mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire entre dans cette perspective de mieux assurer leur cohérence avec celles des autres acteurs publics, en l'occurrence des collectivités territoriales<sup>113</sup>. L'évolution de la restauration scolaire, proposée par le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Madame Roselyne Bachelot, le 4 février 2008, en est une illustration. Le ministre, en lien avec les autres ministères concernés, propose une évolution réglementaire sur le sujet pour la rentrée 2008. Les mesures s'intègrent dans le plan national nutrition santé 2006-2010 (PNNS) impliquant les collectivités territoriales, en l'occurrence les départements. La concertation avec les Conseils généraux et leur engagement en tant que collectivités *–via* la signature d'une charte « départements actifs du PNNS » – posent le préfet au cœur du PNNS.

Côté collectivités territoriales, le préfet reflète leur légitimité d'action. Dans un mouvement horizontal, le préfet se présente comme l'unique et précieux interlocuteur des collectivités. Il constitue un solide partenaire et un appui politique, technique et financier indiscutablement efficace et substantiel. A cet égard, même si les collectivités ne font pas partie des pôles, elles y sont représentées dans des réunions thématiques. C'est le cas du Conseil régional au sein du pôle développement de l'emploi et insertion professionnelle et du SPER<sup>114</sup>. Le préfet est certes responsable de la

---

<sup>112</sup> Circulaire du 19 octobre 2004, III, 1 (*op. cit.*).

<sup>113</sup> Lire la note de synthèse du ministère de l'Intérieur, publiée le 14 juin 2007 (*op. cit.*, p. 7).

<sup>114</sup> Le 31 janvier 2008, le Parlement a adopté un projet de loi relatif à la réforme de l'organisation du SPE (créé en 1984 et renforcé en 2005, le SPE est présidé, au niveau territorial, par le préfet). La réforme consiste à confier la gestion du réseau unique à une institution nationale nouvelle qui intègre l'ensemble des services de l'ANPE ainsi que le réseau opérationnel de l'UNEDIC. Au niveau territorial, cette future institution sera organisée en directions régionales disposant de moyens propres. Un conseil national de l'emploi, qui se substituera au comité supérieur de l'emploi, sera chargé de veiller à la cohérence des politiques de l'emploi. Il comportera des représentants des collectivités territoriales (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France) et des administrations de l'Etat. Au niveau de la région, le SPER sera remplacé par un conseil régional de l'emploi, présidé par le préfet de région et

## Hiam Mouannes

définition des grandes orientations stratégiques en matière d'emploi mais il doit assurer leur articulation avec les politiques définies par les Conseils régionaux<sup>115</sup> et généraux.

Pour cela, le préfet a une entrée exclusive<sup>116</sup> aux assemblées délibérantes départementale et régionale pour parler *au nom de l'Etat*. Il est également le seul destinataire de toutes les correspondances, quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'Etat et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. C'est à lui de transmettre la politique gouvernementale et de promouvoir, dans le cadre de cette politique, le développement local initié par et/ou relevant des collectivités.

Plus concrètement, le préfet procède aussi bien à l'évaluation qu'à la promotion des politiques locales des collectivités. L'articulation des politiques publiques de l'Etat sur le territoire avec celles des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se fait dans un cadre partenarial<sup>117</sup> et conventionnel dont le centre de gravité est le préfet. A cet effet, le préfet de département est la seule autorité habilitée à négocier et conclure, au nom de l'Etat, toute convention avec le département, les communes et leurs établissements publics. Il en est de même pour le préfet de région pour la région ou ses établissements publics. Quand une autre collectivité régionale ou un établissement public relevant de celle-ci est également partie à la convention, le gouvernement laisse toute liberté au préfet de région de donner délégation au préfet de département intéressé

---

comprenant des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du Conseil régional, des principales collectivités territoriales, administrations et Universités intéressées, des représentants d'organisations participant au service public local, notamment des maisons de l'emploi, ainsi que du directeur régional de la nouvelle institution née de la fusion ANPE-UNEDIC (Erwan ROYER, *AJDA* 2008, p. 223).

<sup>115</sup> Le projet de loi relatif à la réforme de l'organisation du SPE, adopté par le Parlement le 31 janvier 2008, prévoit une expérimentation consistant à mettre en place une coprésidence du CRE par le préfet de région et le président du Conseil régional (E. Royer, *AJDA* 2008, p. 223).

<sup>116</sup> Le préfet peut désigner une autre personne pour le représenter (art. 58 du décret du 29 avril 2004).

<sup>117</sup> Voir le rapport remis aux ministres de l'Education nationale et de la Culture et de la Communication et proposant le renouvellement de l'éducation artistique et culturelle. Ce rapport recommande également d'assurer la mise en œuvre rapide de la loi du 13 août 2004, LRL, qui crée un partage plus équitable des tâches dans ce domaine entre les trois niveaux de collectivités territoriales (cf. « Au fil de la semaine », *AJDA* 2008, p. 6).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat <sup>118</sup>... C'est toujours le préfet... Oui mais.

Oui, mais le préfet se trouve dans une position à la fois influente et délicate. Influente dans la mesure où il se trouve au cœur du dispositif permettant aux collectivités de réaliser les projets qu'elles ambitionnent. Délicate parce qu'il doit impérativement prendre toutes les précautions techniques, administratives et juridiques. Il est tenu de se soucier du juste équilibre entre l'intérêt général et la rentabilité socio-économique de toute opération envisagée au risque d'engager la responsabilité contractuelle de l'Etat. Le Conseil d'Etat vient d'ailleurs de le rappeler dans l'affaire de la modernisation de la liaison ferrée Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Les trois conventions signées par le premier ministre et liant les régions Limousin, Centre et Midi-Pyrénées sont aussitôt unilatéralement résiliées « pour un motif d'intérêt général, eu égard notamment au coût élevé et à la faible rentabilité socio-économique du projet ». La Haute juridiction administrative considère que les cocontractants « sont [...] en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de la résiliation unilatérale de ces contrats particuliers par l'Etat, même en l'absence de toute faute de ce dernier, dès lors qu'aucune stipulation contractuelle n'y fait obstacle [...] » (CE 21 décembre 2007, *Région du Limousin et a*)<sup>119</sup>.

Au-delà de la *l'incitation à faire*, il y a la faculté dont dispose le préfet pour *empêcher* (à tort ou à raison) la collectivité territoriale *de faire*. Certes, la constitution attribue une compétence de droit commun aux collectivités locales pour prendre –par référendum ou par leurs Conseils élus– les décisions qui peuvent le mieux être gérées à leur échelon (art. 72 et 72-1). Mais, entre les activités que l'Etat a décidé de transférer dans l'objectif de permettre leur exercice au niveau le plus proche des administrés et celles qui –rapprochées des administrés– sont d'intérêt et/ou d'essence nationale, le préfet sera, à n'en pas douter, l'homme du gouvernement et de l'unité de la République. Même si le préfet « ça ne trompe pas énormément », le juge (constitutionnel et administratif) pourrait être appelé à la rescousse du droit.

### 2 - Le préfet, frein aux velléités locales

---

<sup>118</sup> Alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 59 du décret du 29 avril 2004.

<sup>119</sup> Requête n° 293260, sera publié au *Lebon* (cf. *AJDA* 1.2008.7). Lire la note de Jean-David DREYFUS, *AJDA* 2008, p. 482.

Quand bien même les autorités locales sont élues, et quand bien même le législateur les associe à l'administration du territoire<sup>120</sup>, il n'en demeure pas moins que leur mission est strictement *fonctionnelle*. Elle n'est nullement *représentative*. En ce sens, les autorités locales n'exercent aucune fraction du pouvoir. Celui-ci est indivisible et inaliénable, il est détenu par la Nation entière – et non par l'addition des collectivités. A cet égard, la décentralisation ne reconnaît pas à ces dernières la faculté de déterminer *ex nihilo* les domaines de leurs compétences. Avant la refonte de la décentralisation par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les articles 34 et 72 de la constitution attribuaient cette charge au législateur. Depuis 2003, le constituant a décidé –tout en conservant au législateur la compétence de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (art. 34 C)– d'asseoir la légitimité d'action des collectivités territoriales, leur confiant « les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (art. 72/2). *A contrario*, tout ce qui ne peut être mis en œuvre à l'échelon local demeure de la compétence de l'Etat (principe de *subsidiarité*)<sup>121</sup>.

L'éternelle question des frontières de délimitation des domaines d'intervention de l'un (l'Etat) et des autres (les collectivités territoriales)<sup>122</sup> pose le préfet en protecteur de l'intérêt général, au sens de l'intérêt de la Nation dans sa globalité. En effet, le peuple français confie *au gouvernement* le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la Nation (art. 20 C). Le gouvernement charge le *préfet* de la mission d'arrêter –après consultation des autorités compétentes<sup>123</sup>– le PASE sur le territoire (décret du 29 avril

---

<sup>120</sup> Article 49 de la loi du 13 juillet 2005 (codifié à l'article L. 1111-2 CGCT), *op. cit.*

<sup>121</sup> Parmi ces compétences figurent naturellement les fonctions régaliennes, les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et les droits constitutionnellement garantis, qui ne peuvent même pas faire l'objet d'une expérimentation (art. 72/4). Sont également exclues de la compétence des collectivités toutes activités d'intérêt général (v. DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense...* (déjà citée) qui fait écho à celle n° 82-137, DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions*).

<sup>122</sup> Sur cette question, lire J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *op. cit.*, p. 51 ; D. BORDIER, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national » *op. cit.*, p. 2188.

<sup>123</sup> Le CAR pour le préfet de région et le collège des chefs de services pour le préfet de département.



## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

2004). Les *collectivités territoriales* ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (art. 72, al. 2 C). Les trois sont en réalité mus par l'intérêt général qui les oblige. Dans ce sens, il n'est pas question de se disputer la couverture ni de se tenir par la barbichette.

Le représentant de l'Etat, l'homme du gouvernement, agira pour revendiquer pour l'Etat et, dans certains cas, contester aux collectivités territoriales ce qui n'est pas –ce que le préfet estime ne pas être– du domaine local<sup>124</sup>. Le juge administratif<sup>125</sup> et le juge constitutionnel<sup>126</sup> n'hésiteront pas à répondre à l'invitation du ou des intéressé(s) pour apporter leur pierre à l'édifice. L'affaire des radars automatiques pourrait retenir notre attention (CE Sect., 31 octobre 2007, *Ministre de l'Intérieur, de l'OM et des CT*)<sup>127</sup>. Le Conseil général de l'Essonne, se fondant sur le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), a voté le principe d'une redevance forfaitaire annuelle d'occupation du domaine public départemental pour chaque autorisation d'implantation d'un radar automatisé fixe, proportionnelle à l'avantage que l'Etat est susceptible de retirer de cette occupation du domaine public. Le préfet de l'Essonne conteste cette délibération. A sa demande (art. L. 521-1 CJA), le juge des référés du

---

<sup>124</sup> Notons que l'article L.1115-1 du CGCT issu de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007, octroie aux collectivités une compétence d'*attribution* en matière de coopération transfrontalière ou d'aide au développement qui n'est pas systématiquement fondée sur la notion « d'intérêt local » (voir, CAA de Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres c/ M. Charbonneau*, note Yves Gounin, *AJDA* 2008, p. 198).

<sup>125</sup> V. CAA Lyon, 13 mai 1998, *Commune de Charvieu-Chavagneux* (*AJDA* 1998, p. 940) ; CE, 7 avril 1905, *Commune d'Aigre* (*Rec.* 345) et TA Grenoble, 16 août 2001, *Préfet de la Haute-Savoie*.

<sup>126</sup> V. décision du Conseil constitutionnel n° 2005-516, DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*. Les requérants invoquaient les dispositions du second alinéa de l'article 72 de la constitution pour contester la compétence confiée au préfet du département pour définir des zones de développement éolien. Le juge constitutionnel considère que « le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause [...] que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». Tenant compte des finalités fixées par le législateur, il tranche en faveur de l'Etat : en confiant au préfet le soin de définir les zones de développement éolien le législateur « n'a ni instauré une tutelle de l'Etat sur les communes ou les régions, ni porté atteinte à leur libre administration ou leur autonomie financière » (v. *Cahier du CC*, n° 19).

<sup>127</sup> Requête n° 306338 (publié au *Lebon*).

Tribunal administratif de Versailles ordonne, le 9 mars 2007, la suspension de la délibération. En appel, la Cour administrative d'appel de Versailles fait droit à la requête du département de l'Essonne et annule l'ordonnance du tribunal administratif. Mais, finalement, le Conseil d'Etat tranche la question au profit de l'Etat.

Le coup de frein du préfet face à cette revendication du département de l'Essonne n'était pourtant pas évident à comprendre. En effet, l'article L. 2125-1 CG3P précise : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique... donne lieu au paiement d'une redevance ». *A priori*, le département était donc dans son droit de demander une redevance d'occupation de son domaine public par l'Etat. Comment pourrait-il en aller autrement, d'autant que le département est en charge d'entretenir celui-ci ? Oui, mais le préfet aura une autre lecture du CG3P. Décidée à protéger les droits de « César », il défère la délibération du Conseil général de l'Essonne au juge des référés. Le Conseil d'Etat procède à une lecture syllogistique du code de la voirie routière et donne raison à l'Etat en considérant que les radars automatisés fixes n'étaient pas des éléments « occupant ou utilisant le domaine public » appartenant au département mais des « équipements intégrés aux infrastructures et équipements routiers ». L'Etat n'aura pas à subir l'établissement d'une redevance d'occupation domaniale départementale<sup>128</sup>.

Par ailleurs, le préfet ne doit pas se laisser intimider par l'audace des collectivités territoriales revendiquant (à tort ou à raison) l'exercice de missions incombant à l'Etat. A cet égard, le juge peut se présenter comme le « porte-flambeau » de l'intérêt général éclairant le préfet sur une ligne de conduite à tenir. Dans une décision n° 2007-I, LOM du 3 mai 2007, *relative aux compétences fiscales en Polynésie française*, le Conseil constitutionnel considère que la loi attribuant des compétences aux collectivités territoriales « ne saurait être interprétée comme interdisant à l'Etat » d'exécuter « des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses

---

<sup>128</sup> Le législateur (loi de finances pour 2008) a suivi le raisonnement du préfet et du Conseil d'Etat tout en rétablissant une justice financière. D'une part, il modifie le CG3P pour spécifier que l'occupation du domaine d'une personne publique par l'Etat aux fins d'améliorer la sécurité routière ne donne pas lieu à redevance. D'autre part, il prévoit que les départements (ainsi que les ROM et la CT de Corse) percevront 30 millions d'euros du produit des amendes générées par les radars automatiques, cette somme étant répartie au *pro rata* de la longueur de voirie appartenant à chaque collectivité (cf. *AJDA* 44.20072407).

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

compétences »<sup>129</sup>. Le préfet doit cependant tenir compte des « caractéristiques » et des « intérêts concernés » par l'activité disputée. Le Conseil constitutionnel considère en effet, que, « s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale », elle ressortira des compétences de cette dernière en vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la constitution<sup>130</sup>. Au préfet de voir.

Au-delà de ces conflits d'influence, le préfet est chargé par la constitution de veiller au respect des lois et du droit en général.

### ***B - Veiller au respect du droit en général et de la légalité en particulier***

La libre administration des collectivités territoriales ne peut s'entendre que sous l'angle du principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République et de l'intégrité du territoire. Aussi, quels que soient le degré et la nature des libertés accordées aux collectivités, celles-ci ne disposent pas de la compétence de leurs compétences. Englobées par l'Etat, elles ne peuvent agir que dans le cadre fixé par la loi et, le cas échéant, par la constitution. Le préfet –chargé par l'article 72 de la constitution (al. *in fine*) des intérêts nationaux et du respect des lois– est appelé à exercer un contrôle de légalité sur leurs actes. Il est bien entendu qu'il s'agit, ici, d'un contrôle qui s'exerce en aval de la prise de la décision et qui se distingue du contrôle hiérarchique exercé par l'Etat –*via* son représentant– sur les *agents* déconcentrés. Le renforcement progressif de la libre administration locale, notamment par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a induit un resserrement du contrôle de légalité (1). Cependant, l'exigence constitutionnelle de respecter le principe de légalité rend ce resserrement quelque peu illusoire (2).

---

<sup>129</sup> Le président de la Polynésie française avait saisi le Conseil constitutionnel, en application de la LO n° 2004-192 du 27 février 2004, d'une demande tendant à voir déclarer de la compétence de cette COM les pouvoirs attribués à l'Etat, en matière de taxes aéroportuaires, par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'OM. Or, en matière de police et de sécurité concernant l'aviation civile, l'Etat est compétent pour fixer les règles applicables sur l'ensemble des aéroports de Polynésie française et pour contrôler leur application (art. L. 213-2 et L. 213-3 du code de l'aviation civile). Les compétences de l'Etat impliquent qu'il puisse, notamment en utilisant l'article 74-1 de la constitution, édicter les règles permettant de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de ces missions (cf. *Cahier du CC* n° 23).

<sup>130</sup> DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* (déjà citée).

1 - *Le relatif resserrement du contrôle au nom de la libre administration*

L'acte I de la décentralisation a supprimé la *tutelle administrative* sur les autorités et collectivités locales. Le contrôle ne peut plus se faire par le moyen d'*actes administratifs* (fondé aussi bien sur l'illégalité de l'acte que sur son inopportunité)<sup>131</sup>. Le but recherché était naturellement de permettre l'expression des nouvelles libertés locales et, par suite, rendre les décisions décentralisées exécutoires *par elles-mêmes*<sup>132</sup>. Or, l'exigence constitutionnelle de respecter à la fois les attributions du législateur et le principe de l'indivisibilité de la République tel que proclamé dans la constitution adoptée par le peuple français<sup>133</sup>, a justifié le renforcement du contrôle de légalité exercé par le préfet –*dépositaire de l'autorité de l'Etat* sur le territoire– sur les actes des collectivités de son ressort territorial et de leurs établissements publics. En somme, le renforcement du contrôle de légalité se présentait comme le corollaire du renforcement de la décentralisation.

L'acte II de la décentralisation procède d'une manière –à premier abord– inversée. La volonté du législateur –sur invitation du constituant– de

---

<sup>131</sup> Les arrêtés du maire (agissant au nom de la commune) devaient être immédiatement adressés au préfet ou au sous-préfet en tant qu'autorité de tutelle. Cette dernière pouvait les annuler ou en suspendre l'exécution. Les arrêtés de police pouvaient également être annulés « sans cause déterminée », c'est-à-dire aussi bien pour illégalité que pour simple inopportunité (CE, 16 décembre 1910, *Commune de Saint-Marc*, D. 1912-3-141, concl. PICHAT). Cependant, les autorités décentralisées avaient toujours la possibilité de faire un recours pour excès de pouvoir contre la décision prise à leur égard par l'autorité de tutelle (cf. A. de LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, LGDJ, 3<sup>ème</sup> édition, 1963).

<sup>132</sup> Articles L. 2131-1 CGCT (pour les communes), L. 3131-1 (pour les départements) et L. 4141-1 du même code (pour les régions).

<sup>133</sup> Dans sa décision du 25 février 1982 (*op. cit.*) le Conseil constitutionnel se présente comme le protecteur de l'indivisibilité de la République. Il y précise, à juste titre : « si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat (...) ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement ». Voir dans le même sens, avec cependant plus de subtilité, la décision du 22 février 2007 (déjà citée), par laquelle le Conseil constitutionnel met en évidence la possibilité laissée au législateur d'imposer des sujétions, voire d'affecter la libre administration des collectivités territoriales à deux conditions. *Primo*, l'atteinte doit être justifiée par la réalisation d'un objectif d'intérêt général et ne doit pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif. *Secondo*, il appartient, dans ce cas, au législateur « de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ».

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

faire des autorités territoriales de véritables partenaires<sup>134</sup> de l'Etat pour l'administration du territoire a eu pour corollaire le resserrement du contrôle de légalité. En réalité, à droit constant, l'acte II de la décentralisation veut renforcer la *qualité* du contrôle pour le rendre « plus efficace dans sa fonction de conseil préalable aux décisions locales »<sup>135</sup> (*infra*).

Concernant la constance, il s'agit d'une part, de continuer à tirer les conséquences de certaines situations illégales ou contraires à l'intérêt général (contrôle sur les personnes) et, d'autre part, d'affirmer l'autorité de l'Etat face aux autorités locales (contrôle des actes). S'agissant du contrôle sur les personnes, rien n'a changé quant à la possibilité, reconnu au préfet, de prononcer la démission d'office du maire<sup>136</sup>, des conseillers municipaux et régionaux lorsqu'ils se trouvent, pour une cause survenue après leur élection, dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité<sup>137</sup>. Le préfet peut également, en cas d'urgence, pour un motif d'intérêt général<sup>138</sup> et par une décision motivée, suspendre le Conseil municipal pour un délai maximal d'un mois<sup>139</sup>. Quant au contrôle des actes, l'acte II, comme l'acte I de la

---

<sup>134</sup> Article 72/3 de la constitution et l'article 49 de la loi du 13 juillet 2005, codifié à l'article L. 1111-2 CGCT et précisant que les collectivités territoriales « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire ».

<sup>135</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

<sup>136</sup> TA Limoges, 13 janvier 1989, *Rattier et Rosier, RFDA*, 1990, p. 32, concl. B. FOUCHER. Rappelons que le maire (mais aussi l'adjoint au maire) peut être suspendu –pour une durée maximale d'un mois– par le ministre de l'Intérieur (TA Bordeaux, 9 juillet 2004, *M. Noël Mamère*). Il peut être révoqué de ses fonctions par décret en conseil des ministres. Le maire peut également être démis de ses fonctions par le juge (tribunal administratif) dans le cas où il refuse, sans motif valable, de remplir une des fonctions qui lui est dévolue par la loi.

<sup>137</sup> La démission d'office des conseillers généraux est prononcée par le Conseil général lui-même (cf. R.CHAPUS, *op. cit.*, n° 333).

<sup>138</sup> En l'occurrence, l'impossibilité pour l'assemblée délibérante d'exercer ses attributions en raison de dissensions graves et persistantes en son sein (CE 31 janvier 1902, *Grazzietti*, S.1903.3.113, note M. HAURIOU). Dans l'attente de nouvelles élections, le préfet désigne une « délégation spéciale » chargée d'accomplir les actes « de pure administration conservatoire » (cf. R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 334).

<sup>139</sup> Un Conseil municipal ne peut normalement être dissous que par décret rendu en conseil des ministres. Seule l'urgence justifie que le préfet prononce lui-même cette dissolution (article L. 2121-6 du CGCT). Un décret en conseil des ministres est également nécessaire pour suspendre le Conseil général ou régional lorsque le fonctionnement de l'un et/ou de l'autre se révèle impossible. Dans ce cas, le

décentralisation, rappellent l'obligation, pour certaines décisions prises par les collectivités territoriales, d'être transmises au représentant de l'Etat<sup>140</sup>. Pour ces actes, leur entrée en vigueur est tributaire de leur transmission préalable au préfet<sup>141</sup> et d'une *effective transmission*, seule à même de permettre un efficace contrôle de la légalité (CE, 6 juillet 2007, *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux*)<sup>142</sup>. La transmission permet en effet au préfet de déférer, le cas échéant, l'acte litigieux au Tribunal administratif pour annulation. Celle-ci ne peut être prononcée que dans la mesure où la collectivité auteur de l'acte aura « fait ce qu'elle n'a pas le droit de faire »<sup>143</sup>, ou omis de faire ce qu'elle doit. En matière financière, le préfet peut même user de son pouvoir de substitution<sup>144</sup>.

Le changement, quant à lui, se situe au niveau de la stratégie locale de contrôle<sup>145</sup>. Cette stratégie, qui devrait prendre la forme « d'un programme annuel de contrôle », consiste à recentrer le contrôle, réduire le nombre d'actes transmissibles et renforcer les moyens de contrôle.

Tout d'abord, le législateur recentre le contrôle du préfet sur des « secteurs stratégiques ». Ainsi, trois priorités sont mises en avant (l'intercommunalité, la commande publique et l'urbanisme et l'environnement). Concernant l'intercommunalité, le préfet est chargé du contrôle de la conformité des conditions de fonctionnement de ses

---

Parlement doit en être informé dans le plus bref délai (art. L. 3121-5 et L. 4132-3 CGCT).

<sup>140</sup> Article L. 2131-1 CGCT, pour les communes, article L. 3131-1 CGCT, pour les départements et article L. 4141-1 CGCT, pour les régions.

<sup>141</sup> Ainsi, la date d'entrée en vigueur d'un acte soumis à transmission ne peut être fixée à une date antérieure à celle de sa transmission au représentant de l'Etat (CAA de Paris, 4<sup>ème</sup> ch., 3 mars 1998, *Département du Val-de-Marne*) ; le refus par une collectivité de transmettre au préfet un acte soumis à transmission est susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE 28 juillet 1989, *Ville de Metz*).

<sup>142</sup> CE, 6 juillet 2007, *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux* (sera mentionné au *Lebon*, *AJDA* 2008, p. 348), conclusions M. DEVYS. Lire la note de Iris NGUYEN-DUY, *AJDA* 2008, p. 348 et s.

<sup>143</sup> Selon l'expression de R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 468.

<sup>144</sup> Voir par ex., CAA de Nantes, 6 mars 2007, *Ville de Blois* (concl. M. ARTUS, note P. MOUZET, *AJDA* 2008, p. 300). Dans le cas de l'espèce, le préfet a fait application des articles L. 1612-15 et 1612-16 CGCT et procédé au mandatement d'office d'une dépense obligatoire correspondant, selon le juge, « à des dettes échues, certaines, liquides, non sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant ».

<sup>145</sup> Voir la circulaire, adressée le 17 janvier 2006 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire aux préfets et relative à la modernisation du contrôle de la légalité.

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

structures<sup>146</sup> aux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il est également invité à s'engager personnellement et en amont, afin que soit mise en œuvre une politique de l'intercommunalité cohérente et efficace<sup>147</sup>. Pour la commande publique, le contrôle du préfet doit être « recentré sur les dossiers comportant de forts enjeux »<sup>148</sup>. En réalité, il s'agit pour le gouvernement de limiter préventivement les risques de mise en cause contentieuse ultérieure des marchés passés par les collectivités territoriales. Pour cela, il appartient au préfet de « guider l'action des élus » dans le respect, tout à la fois des règles de la concurrence et du bon usage des deniers publics. En matière d'urbanisme et d'environnement, l'exercice du contrôle de légalité par le préfet doit prioritairement porter sur certains dossiers à risques naturels ou technologiques<sup>149</sup>, tels les aménagements et travaux situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrains, avalanches ou incendies de forêts)<sup>150</sup>.

Ensuite, le nombre des actes transmissibles est réduit. Les actes de gestion courante ou d'administration interne n'ont plus en effet à être transmis au préfet<sup>151</sup>. Sont, à titre d'exemple, désormais exclus de la transmission au préfet, les décisions de police (réglementaires et individuelles) relatives à la circulation et au stationnement<sup>152</sup>, mais aussi les

---

<sup>146</sup> En l'occurrence, l'exercice effectif des compétences par la définition de l'intérêt intercommunal, le transfert effectif des moyens et personnels affectés à l'exercice d'une compétence transférée d'une collectivité à une EPCI conformément à l'article L. 1321-1 CGCT (cf. circulaire du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, du 17 janvier 2006, relative à la modernisation du contrôle de légalité).

<sup>147</sup> Circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée).

<sup>148</sup> *Id.*

<sup>149</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, codifiée aux articles L. 515-15 et s. du code de l'environnement.

<sup>150</sup> Au sens de l'article L. 562-1 et s. du code de l'environnement (voir aussi, la circulaire du 17 janvier 2006, annexe 3).

<sup>151</sup> Le 20<sup>ème</sup> rapport du gouvernement au Parlement, publié le 14 janvier 2008 par la direction générale des collectivités territoriale (DGCL), relatif au contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics et portant sur les années 2004, 2005 et 2006, précise que certaines collectivités (souvent de petites communes) continuent de transmettre des actes non obligatoirement transmissibles.

<sup>152</sup> Articles 140-1, 1° et 140-II, 1° de la loi du 13 août 2004, LRL (codifié aux article L. 2131-2, 2° et L. 3131-2 CGCT).

contrats de partenariat public/privé<sup>153</sup>. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (art. 11-1)<sup>154</sup> avait déjà retiré des actes soumis à transmission, « les marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant »<sup>155</sup> et les « emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux. De prime abord, nous pouvons avoir le sentiment d'un désengagement de l'Etat au profit d'une plus grande et conséquente liberté locale. A l'examen, il s'agirait davantage d'une volonté d'éviter l'encombrement inutile du préfet au profit d'une meilleure qualité et, par suite, efficacité du contrôle<sup>156</sup>.

Enfin, la loi du 13 août 2004, LRL, met à la disposition du préfet des moyens juridiques de contrôle modernes et efficaces. A titre d'exemple, le raccordement de la préfecture à l'application ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé). Les collectivités qui le souhaitent peuvent ainsi transmettre leurs actes par voie électronique<sup>157</sup>. Ou encore, la mise en place de réseaux thématiques<sup>158</sup> dont un consacré au contrôle de légalité et consistant à formaliser des références liées au contrôle mais relevant de *l'amont*, c'est-à-dire du *conseil* et composé d'une communauté de juristes et de services centraux. Concernant les dossiers relevant de plusieurs ministères, le décret du 29 avril 2004 met à la disposition du préfet un « pôle de compétence interministériel en matière de contrôle de légalité ». Celui-ci peut –selon la volonté du préfet– soit constituer un simple lieu d'échange d'informations, de mise en commun de documentations et d'harmonisation

---

<sup>153</sup> Article 16 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (codifié aux articles L. 2131-2, 4° et L. 3131-2, 4° CGCT).

<sup>154</sup> Cet article est codifié à l'article L. 2131-2 CGCT.

<sup>155</sup> Il s'agit des marchés inférieurs à 230 000 euros HT qui représentent, selon la circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée), une part significative de la commande publique des collectivités territoriales.

<sup>156</sup> Pour sa part, le professeur Jean-François Brisson estime que la loi du 13 août 2004 ne fait qu'entériner l'échec d'une certaine conception du contrôle de légalité (lire son article « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004, A la recherche des illusions perdues », *AJDA* 2005, p. 126).

<sup>157</sup> Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005, codifié aux articles L. 2131-1 et s. du CGCT (pour les communes), L. 3132-1 et s. du même code (pour les départements) et L. 4142-1 et s. du même code (pour les régions). V. aussi l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ce dispositif.

<sup>158</sup> Il s'agit de quatre réseaux mis en place par la DGCT : Finances locales, Europe, Economie et Institutions locales, Contrôle de légalité et Intercommunalité (cf. circulaire du 17 janvier 2006).



## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

des pratiques de contrôle, soit être une véritable structure opérationnelle rassemblant, au sein de la préfecture, les praticiens issus des différents services de l'Etat. Dans ce dernier cas, le préfet peut décider –tout en veillant à conserver aux sous-préfets d'arrondissement toute leur légitimité dans le domaine du contrôle à l'égard des élus– de décroiser les compétences en confiant à un seul service (DDE, DDASS) le traitement d'une procédure répartie entre plusieurs services (urbanisme, hôpitaux ou établissements scolaires, par exemple)<sup>159</sup>.

Toujours dans le cadre du renforcement des moyens de contrôle, faudrait-il s'intéresser à la volonté du législateur de rendre le *contrôle* « plus efficace dans sa fonction de *conseil* préalable aux décisions locales »<sup>160</sup>. En réalité, il s'agit de limiter préventivement les risques de mise en cause contentieuse ultérieure des actes des collectivités. Sur la forme, le *conseil* consiste pour le préfet à *informer, éclairer* les élus sur l'évolution des normes nationales et communautaires, *guider l'action des élus* dans le respect, tout à la fois des règles nationales et communautaires, surtout concernant celles relatives à la concurrence et au bon usage des deniers publics et « *empêcher l'exécution* » (sic) d'un acte litigieux<sup>161</sup>. Sur le fond, ce même *conseil* peut se traduire en contrainte d'agir (ou ne pas agir) dans un sens déterminé... par l'Etat, sous peine de déférer l'acte contesté au Tribunal administratif pour annulation et, le cas échéant, demander sa suspension par la procédure du référé<sup>162</sup>.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004, LRL, tout comme les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, n'empêche pas l'extension du contrôle de légalité à tous les actes des collectivités territoriales.

### 2 - Son extension illimitée au nom de l'Etat de droit

L'article 72 de la constitution –avant et après sa révision en 2003– pose le préfet, représentant de l'Etat, représentant chacun des membres du

---

<sup>159</sup> Ces services agissent naturellement sous l'autorité du préfet et selon la stratégie arrêtée par ce dernier. Ils sont néanmoins appelés à travailler en étroite collaboration avec la DGCL (Direction générale des collectivités locales), la DMAT (direction de la modernisation et de l'action territoriales), compétentes pour évaluer la performance du contrôle de légalité.

<sup>160</sup> Expression utilisée dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

<sup>161</sup> Circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée).

<sup>162</sup> Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, codifiée aux article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA) pour le référé-suspension et L. 551-1 et L. 551-2 CJA pour le référé pré-contractuel.

gouvernement sur le territoire, en défenseur du principe de légalité. Dans sa décision du 25 février 1982<sup>163</sup>, le Conseil constitutionnel met en lumière les deux exigences qu'implique ce principe : le « respect des attributions du législateur » et, dans le même temps, « celui des règles supérieures de droit par lesquelles la constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics ». Dès lors, le rôle du préfet dans le strict cadre du contrôle de légalité ne pouvait être restreint.

Aussi, que la décision prise par une autorité décentralisée soit soumise ou non à l'obligation de transmission, le préfet est recevable à la déférer au Tribunal administratif<sup>164</sup>. Dans la logique même du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur la question. Dans sa décision *Département de la Sarthe* (CE 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*) il a en effet considéré que « le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu (...) de l'article 72, de la "charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois", de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales »<sup>165</sup>.

Prenant acte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, l'acte II de la décentralisation<sup>166</sup> donne la possibilité au préfet de demander communication « à tout moment » d'actes ne figurant pas dans la liste des actes transmissibles. Ce pouvoir d'évocation met le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de certains actes non transmissibles.

Discretionnaire par nature, ce pouvoir entre par ailleurs dans le cadre de la volonté du pouvoir central de recentrer le contrôle de légalité sur les « secteurs stratégiques » et sur les dossiers « comportant de forts enjeux ».

---

<sup>163</sup> Décision CC n° 82-137, DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

<sup>164</sup> *A contrario*, les actes accomplis par le maire au nom de l'Etat, ne peuvent faire l'objet d'un déféré. Ceux-ci sont soumis au *contrôle hiérarchique* du préfet (CE 19 janvier 1951, *Ville de Menton*).

<sup>165</sup> Dans un arrêt du 3 décembre 1996, la CAA de Paris applique d'une manière plus explicite la jurisprudence *Département de la Sarthe* (CAA Paris, 3<sup>ème</sup> ch., 3 décembre 1996, *Boyer*) considérant, qu'en vertu de sa mission constitutionnelle d'assurer le respect des lois, le préfet peut déférer au Tribunal administratif une décision locale *alors même qu'elle n'est pas soumise à l'obligation de transmission* ; voir aussi CE Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*.

<sup>166</sup> Article 140 de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 2131-3, al. 2 du CGCT.

## Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

En effet, si l'on considère l'exemple des marchés passés par les collectivités territoriales, ceux parmi ces marchés qui sont inférieurs à 230 000 euros HT sont exclus de l'obligation de transmission au préfet. Or, d'une part, ces marchés représentent une part significative de la commande publique et, d'autre part, certains d'entre eux sont susceptibles de « comporter un enjeu ». Le pouvoir d'évocation permet d'anticiper et, le cas échéant, limiter les conséquences fâcheuses d'une décision illégale.

Cependant, pour que l'utilisation de ce pouvoir soit efficace, le préfet doit en user dans les plus brefs délais, c'est-à-dire dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision est devenue exécutoire. La légalité des actes décentralisés ne peut en effet être contestée devant le juge administratif « dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires »<sup>167</sup>.

Le pouvoir d'évocation utilisé à temps par le préfet, lui permet, le cas échéant, d'user d'un recours *gracieux* (CE 18 avril 1986, *Département d'Ille-et-Vilaine*) par lequel il demande à la collectivité concernée par un acte dont la légalité est contestée de le revoir ou le retirer. Lorsque la demande du préfet est formée dans le délai du recours contentieux, elle a pour effet de l'interrompre jusqu'à la réponse explicite ou implicite de la collectivité. Le préfet dispose alors d'un délai de deux mois pour, le cas échéant, déférer l'acte contesté au tribunal administratif (CE 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*). L'intérêt du recours gracieux –qui peut être utilisé pour les actes transmissibles ou non– est qu'il permet un contrôle de *l'opportunité* et de *légalité* de la décision décentralisée. La seule condition consiste pour le préfet à user de ce pouvoir dans le délai de recours contentieux (CE 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales*)<sup>168</sup>.

Au-delà des rapports collectivité/Etat, le préfet se présente, dans certains cas, comme le protecteur des droits des administrés. En effet, lorsqu'une personne (physique ou morale) s'estime lésée par une décision décentralisée soumise ou non à transmission, elle peut, sans préjudice du recours direct dont elle dispose, s'adresser directement au préfet pour lui demander d'engager la procédure gracieuse et, le cas échéant, contentieuse (CE, 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie Galante de la Guadeloupe*). Dans ce cas, la demande adressée au préfet doit avoir lieu dans

---

<sup>167</sup> Article 140 de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 2131-3, al. 2 du CGCT.

<sup>168</sup> CE 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales*, *Lebon*, p. 6.

## Hiam Mouannes

un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision est devenue exécutoire. La demande ainsi présentée au préfet a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux jusqu'à l'intervention de la décision (explicite ou implicite) par laquelle le préfet se prononce.

Cependant, le juge administratif souligne le caractère *facultatif* de l'action du préfet. Autrement dit, le refus du préfet d'user du recours *gracieux*, de mettre en œuvre la procédure du *déféré*, voire de celle du *référé*, ne constitue pas une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE Sect. 25 janvier 1991, *Brasseur*).

En fait, le préfet n'est pas le contestataire des décisions locales. Il n'est pas non plus le gendarme du gouvernement. Il est tout simplement le *liant* de la Nation.