

L'EUROPÉANISATION DE NOUVEAUX SECTEURS ADMINISTRATIFS

DÉCENTRALISATION EUROPÉENNE ET DÉCONCENTRATION NATIONALE : LES MODALITÉS D'EUROPÉANISATION DES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ÉTAT *

Valérie MICHEL

*Professeur de droit public à l'Université Robert Schuman – Strasbourg III,
Centre d'études internationales et européennes (EA 3396)*

L'intégration européenne, en agissant sur les droits nationaux, génère des effets sur les institutions représentant l'État au niveau local. Le préfet étant « le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, (et ayant) la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »¹ a naturellement reçu pour mission la détermination « des orientations nécessaires à la mise en œuvre (...) des politiques nationales et communautaires »² dans la région (pour le préfet de région), et dans le département (pour le préfet de département), chacun dans la limite de leurs compétences respectives. Or, compte tenu de l'ampleur des domaines de compétence dévolues à l'Union européenne, la mission des préfets entretient fréquemment d'étroits liens avec le droit communautaire. Cela se vérifie aisément à la lecture des domaines d'intervention du préfet de région, par exemple. Il met en œuvre la politique de l'État dans la région en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, de développement rural, d'environnement et de développement durable, de culture, d'emploi, de logement, de rénovation urbaine, de santé publique sous réserve des compétences de l'agence régionale de l'hospitalisation, ainsi que les politiques communautaires qui

* Cet article est le résultat d'une étude commandée par le Centre des études européennes de Strasbourg dont les conclusions ont été exposées lors des XII^e Rencontres européennes des représentants territoriaux de l'État qui se sont déroulées à Birmingham du 6 au 8 juillet derniers. Cette étude fait également l'objet d'une publication dans le n° 8 de la revue en ligne du Centre des études européennes de Strasbourg et l'Institut d'études politiques de Strasbourg, *Études européennes*, <http://www.etudes-europennes.fr>

1. Article 72, Constitution du 4 octobre 1958.

2. Décret n° 2004-374, du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements, Art. 3 pour le préfet de région et art. 9 pour le préfet de département, *JO*, 30 avril 2004.

relèvent de la compétence de l'État³. La simple mention de ces domaines atteste des points de contact avec le droit communautaire, l'Union pouvant agir en matière de culture, d'emploi, de santé publique mais également de cohésion économique et sociale. Partant de ce simple constat, il ne fait aucun doute que les activités des préfets subissent nécessairement l'influence du droit communautaire.

Sur ce point, le traité établissant une Constitution pour l'Europe marquera une étape supplémentaire dans l'implication des institutions préfectorales. En effet, sans bouleverser l'existant, ce texte étoffe les compétences européennes de sorte que des domaines jusqu'à présent gérés par les préfets en considération des seules dispositions nationales comprendront à l'avenir des impératifs communautaires dont ils devront tenir compte. L'on songe ici à la consécration attendue d'une compétence européenne en matière de protection civile. Au-delà de cette nouveauté, traduisant une implication nouvelle des préfets, le traité établissant une Constitution pour l'Europe, en maintenant et précisant des politiques européennes définies dans les traités antérieurs, confirme l'importance des relais préfectoraux dans la mise en œuvre de politiques importantes comme celles afférentes au droit des étrangers ou la politique de cohésion économique et sociale. Mais si le traité établissant une Constitution entraîne une rénovation des implications traditionnelles des préfets, il faut tenir compte de modifications du droit interne susceptibles d'en modifier l'ampleur.

UNE IMPLICATION NOUVELLE DES PRÉFETS : LA PROTECTION CIVILE

L'un des apports du traité établissant une Constitution pour l'Europe est d'attribuer à l'Union une compétence dans le domaine de la protection civile⁴. L'avancée était attendue puisque si, depuis le traité de Maastricht, la protection civile relevait des objectifs de la Communauté européenne, aucune disposition matérielle ne détaillait le contenu de cette action. En d'autres termes, aucune base juridique spécifique n'avait été insérée dans la partie relative aux politiques de la Communauté. Tout au plus, la déclaration n° 1 annexée au traité de Maastricht indiquait que « la question de l'introduction dans le traité instituant la Communauté européenne de titres relatifs aux domaines visés à l'article 3 point t) (devenu 3 u TCE) dudit traité sera examinée conformément à la procédure prévue à l'article N, paragraphe 2 (devenu 48) du traité sur l'Union européenne ». Or les traités d'Amsterdam et de Nice n'ont nullement comblé cette lacune⁵, de sorte qu'il pouvait paraître douteux que la Communauté soit en mesure de développer légalement, réellement et efficacement une action en ce domaine. L'obstacle n'a pas pour autant été dirimant, l'article 308 TCE offrant une base juridique « de secours » parfaite dans ce cas de figure. Il n'en reste pas moins que la consécration effective d'une base juridique portant dévolution de compétence à l'Union en ce domaine consolide l'action européenne et permet

3. Article 131 de la loi 2004/809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004.

4. Art. I-17 f) ; III-284.

5. Lors de la conférence intergouvernementale (CIG) préalable à la conclusion du traité d'Amsterdam, l'Italie, l'Espagne et la Grèce s'étaient prononcés en faveur de l'insertion de ces politiques dans le corps du traité. Voir le livre blanc sur la CIG de 1996, vol. II, rapports sur les positions des États membres de l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996, *PE 165/963*, spéc., pp. 57, 63 et 107.

d'envisager plus sereinement un renforcement de l'action existante ⁶. Or, cela ne sera pas sans incidence sur les préfets.

Les préfets ont une responsabilité particulière et fondamentale dans le domaine de la protection civile car, malgré l'importance du mouvement de décentralisation, la nécessaire socialisation des risques et la mission naturelle de l'État en matière de protection des personnes, considérée par le Conseil constitutionnel comme un principe de valeur constitutionnelle ⁷, en imposent un traitement national. Par conséquent, la qualité de représentant de l'État du préfet commande qu'il en ait la responsabilité au niveau local, sans que nul ne songe à y voir une emprise injustifiée de l'État. Existant de longue date ⁸, cette mission fut rénovée par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ⁹ et se concrétise notamment dans la mise en œuvre du plan d'organisation des secours — dit plan Orsec. Quel que soit le type de plan — départemental, de zone ou maritime ¹⁰ — il est arrêté par le préfet ¹¹ et a pour effet, en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe en mer ¹² ou dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune ¹³, d'un département ou de plusieurs départements relevant de zones de défense distinctes, de conférer au préfet, et non plus au maire, le pouvoir de mobiliser les moyens de secours tant publics que privés. Plus généralement, dans le respect des compétences du maire, le préfet met en œuvre les moyens relevant du service départemental d'incendie et de secours ¹⁴ des collectivités territoriales dans les conditions fixées par un règlement opérationnel arrêté par le préfet ¹⁵.

L'incidence sur le rôle des préfets de l'attribution d'une compétence à l'Union dans le domaine de la protection civile peut se mesurer aisément compte tenu des premiers pas effectués en la matière par les institutions communautaires, sur le fondement de l'article 308 TCE.

Doit ici être retenu le mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile ¹⁶. Le pilier central de ce mécanisme repose sur un échange d'informations relatives aux ressources pertinentes disponibles pour les interventions de secours relevant de la

6. Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 25 mars 2004, relative au renforcement des capacités de l'Union européenne en matière de protection civile, COM(2004) 200 final.

7. Décision 80-1178 DC, du 22 juillet 1980, loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80117dc.htm>.

8. La formalisation de ce rôle du préfet résulte initialement d'une instruction ministérielle de 1959.

9. Loi n° 2004-811, JO du 17 août 2004.

10. Le plan départemental comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Dans ce cas, il précise le commandement des opérations de secours. Le plan de zone recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Il fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours. Le plan maritime détermine, compte tenu des risques existant en mer, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

11. Art. 14.

12. Art. 20.

13. Art. 17, art. 18 et art. 19.

14. Art. L.1424.1 du code général des collectivités territoriales.

15. Art. L.1424-4 du code général des collectivités territoriales.

16. Décision 2001/792 du Conseil du 23 octobre 2001, JOCE, L. 297, du 15 novembre 2001, p. 7 mise en œuvre par la décision 2004/277 de la Commission, du 29 décembre 2003, fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792, JOCE, L. 87, du 25 mars 2004, p. 20.

protection civile. Cet élément est essentiel, car une parfaite connaissance des capacités disponibles dans chaque État assure l'efficacité de la coopération communautaire en cas de crise. L'expérience des inondations en France, en décembre 2003, prouve cet apport majeur du programme communautaire tout comme ses limites à l'heure actuelle, car la fourniture d'informations est encore imparfaite : ainsi lorsque la France demanda des pompes de grande capacité, un seul pays avait enregistré ce type d'équipement dans la base de données communautaire sans toutefois en indiquer les capacités ce qui, bien évidemment, ne facilita pas l'évaluation de son utilisation¹⁷. L'efficacité du mécanisme communautaire commande une large couverture des informations devant être versées dans la base de données commune. Sont ainsi visées l'identification des équipes, de leur temps de mobilisation, des disponibilités pour une intervention de courte, moyenne ou longue durée dans les États participants, les moyens de transport et leur degré d'autonomie ainsi que les experts nationaux travaillant au sein d'une équipe d'évaluation ou de coordination sur les lieux de la catastrophe. Or, compte tenu des prérogatives du représentant de l'État, il semble évident que le préfet sera au niveau national le relais incontournable de l'État pour rassembler les informations devant être transmises à la Commission.

L'accomplissement de cette tâche ne posera manifestement aucun problème. En effet, le préfet est tenu d'adopter un schéma départemental comportant l'identification des risques auxquels sont confrontés les services d'incendie et de secours ainsi que les objectifs de couverture de ces risques¹⁸. Or, logiquement, ceci suppose en amont une identification des équipes impliquées dans ces opérations, ainsi que de leurs capacités opérationnelles, autant d'éléments devant être versés dans la base de données européenne. De la même manière, le travail préalable à l'élaboration du plan opérationnel de secours commandant les opérations du service départemental d'incendie et de secours met le préfet en mesure de disposer de l'ensemble des informations utiles au fonctionnement de cette base de données.

LA RÉNOVATION DES IMPLICATIONS TRADITIONNELLES DES PRÉFETS

En réaffirmant des politiques instituées antérieurement, le traité établissant une Constitution pour l'Europe confirme un rôle devenu traditionnel des préfets. Toutefois, il faut noter dans certains domaines des évolutions notoires. Cela concerne principalement la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dont les fondements sont renforcés par le « traité constitutionnel ». Ainsi, sans qu'il y ait de bouleversements majeurs, il faut constater que cet espace, en voie d'instauration, modifie déjà les conditions d'intervention des préfets.

Bien évidemment, l'impact le plus significatif, politiquement parlant, du droit de l'Union européenne sur l'activité des préfets relève du volet libre circulation des personnes. Dans ce domaine, l'on songe naturellement et en premier lieu aux implications de la libre circulation des citoyens européens. En effet, outre la suppression du visa, qui n'affecte pas les activités préfectorales mais celles des consulats, la délivrance des cartes de séjour est de plein droit pour les citoyens européens. Par conséquent, à leur égard, les préfets ne disposent plus de pouvoir discrétionnaire et sont seulement autorisés à vérifier que la personne concernée relève bien des prescriptions communautaires. Mais, dans ce domaine,

17. Exemple cité par la Commission dans la communication du 25 mars 2004, préc., COM(2004) 200 final.

18. Art. L.1424-7 du code général des collectivités territoriales.

doit être mentionnée une refonte importante du droit communautaire de nature à modifier les prérogatives des préfets, liée à l'adoption de la directive 2004/38, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant les textes antérieurs¹⁹.

Concernant le rôle des préfets, plusieurs éléments retiennent l'attention. En premier lieu, concernant les citoyens européens, elle rappelle que leur droit de séjour est conféré directement par le traité et ne dépend pas de l'accomplissement de procédures administratives²⁰. Par conséquent, si les préfets ont en la matière un rôle important, ils devront conserver à l'esprit que les décisions prises ne sont en aucun cas créatrices de droit. Elles ne sont pas pour autant inutiles. La directive précise en effet les conditions requises pour jouir du droit de séjour de plus de trois mois : il profite au citoyen européen salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ou disposant de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil et d'une assurance maladie complète, ou enfin suivant à titre principal des études y compris une formation professionnelle. Dans ce cadre, il appartiendra aux préfets de contrôler le respect de ces conditions.

En second lieu, les institutions préfectorales seront impliquées dans la mise en œuvre de la procédure d'enregistrement et la délivrance de l'attestation d'enregistrement visée à l'article 8 de cette directive. Cela modifiera l'activité des autorités préfectorales, puisque désormais, pour le citoyen européen, la carte de séjour « ressortissant CEE » disparaîtra au profit de cette attestation qui devra être délivrée immédiatement. Dans l'exercice de ce pouvoir, et « afin d'éviter que des pratiques administratives ou des interprétations divergentes ne constituent un obstacle disproportionné à l'exercice du droit de séjour », les justificatifs requis pour la délivrance de l'attestation d'enregistrement sont précisément identifiés. Ainsi, pour le travailleur, les autorités ne pourront exiger la production que d'une carte d'identité, d'une promesse d'embauche, d'une attestation d'emploi ou d'une preuve attestant d'une activité non salariée ; pour le citoyen circulant hors cadre professionnel, ces documents ne peuvent être que la carte d'identité ou un passeport et la preuve qu'il jouit de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète — l'on peut noter ici qu'il s'agit de preuve et non comme le suggérait la Commission d'une simple déclaration d'existence de ressources suffisantes ; enfin pour les étudiants, seront concernées la carte d'identité ainsi que la preuve d'une inscription dans un établissement agréé et de la souscription d'une assurance maladie complète. Dans tous les cas, il sera fait obligation au préfet de tenir compte « de la situation personnelle de la personne concernée »²¹. Cette précision n'est pas dénuée d'importance. En effet, concernant la condition de ressources, la directive est assez ambiguë : tout en interdisant aux États de fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, elle reconnaît que « ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale, ni (...) supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil ». Cela facilite sans aucun doute la réintroduction de seuil tout en en lissant les effets par l'obligation de prise en compte de la situation personnelle du citoyen européen. En dernier lieu, les autorités préfectorales pourront vérifier la satisfaction persistante des conditions économiques fondant le droit de séjour²², de sorte que des

19. Modifiant le règlement 1612/68 et abrogeant les directives 64/221 ; 68/360 ; 72/194 ; 73/148 ; 75/34 ; 75/35 ; 90/364 ; 90/365 et 93/96, *JOUE*, L 229, du 29 juin 2004, p. 35.

20. Cons. 11.

21. Art. 16.4.

22. Art. 14.2.

mesures d'éloignement pourront être prises si le citoyen européen ne les remplit plus. Toutefois, certains motifs, tel que le recours à un système d'assistance sociale, ne sont pas considérés comme constituant automatiquement un motif légitime ²³.

Enfin, la directive comporte une innovation majeure avec la création du droit de séjour permanent ²⁴ : « les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire ». Ce droit de séjour permanent mène donc à la disparition du renouvellement de la carte de séjour longue durée des ressortissants CEE. Toutefois, les préfets demeureront concernés par la mise en œuvre de ce droit. En premier lieu, ils seront appelés à délivrer deux types de documents : l'un servira à attester de la permanence du séjour au moment du dépôt de la demande ; l'autre attestera du droit de séjour permanent ²⁵. Pour ce faire, il est à noter que les autorités nationales n'auront pas ici à tenir compte des conditions économiques dans lesquelles se déroule ce séjour, car ce droit n'est pas soumis aux conditions économiques précédemment visées au titre de l'entrée sur le territoire et de l'attestation d'enregistrement. Toutefois, il reviendra au préfet de vérifier que la durée de séjour est bien de cinq ans. Dans ce cadre, l'appréciation du préfet sera conditionnée par les règles énoncées dans la directive. Ainsi, la continuité du séjour ne pourra être considérée comme affectée « par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse ou un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour des raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers » ²⁶. Par ailleurs, s'il est établi que ce droit de séjour ne se perd pas, les préfets auront une responsabilité particulière dans la mise en œuvre d'une dérogation à ce principe. En effet, ce droit est perdu par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs, ce qu'il appartiendra au préfet de contrôler. Dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs, les préfets devront tenir compte des règles particulières régissant la situation des travailleurs ayant cessé leur activité dans l'État membre d'accueil. Pour ceux-ci, le droit de séjour permanent existe, avant l'écoulement de la période de cinq ans, s'ils ont atteint l'âge légal requis pour faire valoir les droits à une pension de vieillesse ou s'ils ont fait l'objet d'une retraite anticipée mais à condition toutefois de résider sur le territoire de l'État depuis plus de trois ans et d'avoir exercé une activité pendant les douze mois précédents cet événement. Par ailleurs, les préfets devront également prêter attention à la situation des travailleurs ayant cessé leur activité à la suite d'une incapacité permanente de travail. À leur égard, le droit de séjour permanent devra être reconnu à l'expiration d'un délai de deux années de séjour continu dans l'État d'accueil.

Mais, la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice modifie également de manière considérable les prérogatives des préfets à l'égard des ressortissants d'États tiers.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne bouleverse pas fondamentalement les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration (art. III-257 et suiv). Toutefois, quelques remarques doivent être faites.

23. Art. 14.3 reprenant la jurisprudence de la Cour ; CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, Aff. C-184/99, *Rec.*, I-6193.

24. Art. 16.

25. Art. 19.

26. Art. 16.3.

De manière générale, l'on peut constater que le traité établissant une Constitution pour l'Europe étoffe les domaines d'intervention des institutions communes. Cela signifie alors que les règles devant être appliquées par les préfets seront désormais, et plus que par le passé, d'origine européenne. Toutefois, il n'y a là aucune révolution car les nouvelles formules du traité constitutionnel tendent essentiellement à rendre plus claire la définition de la compétence européenne et à prendre en compte l'acquis européen développé sur le fondement du traité d'Amsterdam. Ainsi, en est-il de l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier. En effet, il s'agit là d'un domaine nouveau dévolu à l'Union (art. III-269.4). Toutefois, l'impact de cette avancée sera limité dans la mesure où, d'une part, l'Union ne pourra qu'appuyer ou compléter les actions nationales, ce qui signifie que celles-ci demeureront essentielles, et, d'autre part, l'harmonisation des législations nationales est exclue. Par conséquent, là encore le droit interne demeurera le principal fondement de l'action préfectorale. De la même manière, la conclusion d'accords de réadmission est désormais expressément prévue. Dès lors, ce sera dans le cadre des mécanismes européens que ces procédures devront être mises en œuvre. Toutefois, l'avancée n'est ici que formelle dans la mesure où de tels accords ont déjà été conclus en l'absence de base juridique expresse.

Plus significatif est l'objectif d'instauration d'une politique commune des visas et autres titres de séjour de courte durée (art. III-265. 2 a). Cette formulation, large, autorisera l'Union à adopter toute mesure jugée utile mais, l'un des effets possibles malgré la réticence des États, ne concernera pas les préfets. En effet, cette disposition permet d'envisager la création, comme cela est d'ailleurs projeté dans le programme de La Haye, de « bureaux communs de délivrance des visas »²⁷. Toutefois, les préfets n'ayant pas en France le pouvoir de délivrer les visas, cette perspective n'affectera pas leurs prérogatives. Tout au plus cela modifiera les conditions de travail de la police de l'air et des frontières (PAF), service spécialisé participant du principe de déconcentration et pouvant refuser l'entrée d'un étranger sur le territoire français. Il en va de même pour la prévision d'une politique commune des visas de court séjour (art. III-265.2 a). En revanche, la perspective d'une réglementation des conditions dans lesquelles les ressortissants de pays tiers pourront circuler librement dans l'Union pendant une courte durée pourra concerner les préfets dès lors que les conditions de délivrance des cartes de séjour seront définies au niveau européen.

Concernant l'asile, si l'objectif est désormais la création d'une politique commune, les prérogatives des préfets ne paraissent pas promises à de grands changements. En effet, en cette matière les institutions préfectorales n'ont pas de pouvoir décisionnel. Elles ne sont que des guichets d'accueil dont la mission est la remise du dossier de demande d'asile, la décision sur celle-ci étant prise par l'OFPPRA. Tout au plus, l'application des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande conduira les préfets soit à refuser la délivrance du dossier, soit à y procéder en indiquant précisément l'autorité responsable de son traitement.

Concernant la politique d'immigration, les préfets ne seront concernés que par le volet séjour (l'entrée relevant des consulats) des ressortissants d'États tiers. Toutefois, compte tenu de l'acquis européen existant déjà, il n'y aura pas là de révolution. En effet, des textes importants ont déjà été adoptés concernant le statut des ressortissants de pays tiers résidents

27. La Commission étant invitée à prendre une initiative en ce sens au cours de l'année 2005.

de longue durée²⁸, le droit au regroupement familial²⁹ et aux membres de la familles d'un citoyen européen relevant de la directive 2004/38.

Pour les premiers, les autorités nationales devront accorder le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur le territoire pendant les cinq années précédant la demande. Valable pour cinq ans, ce permis de séjour devra être renouvelé de plein droit, privant ainsi les autorités préfectorales de leur pouvoir d'appréciation. De manière générale, elles seront liées par les dispositions de droit dérivé tant pour le calcul de cette durée de cinq ans³⁰ que pour la vérification des preuves, dont le contenu est fixé dans la directive, requises pour bénéficier de ce statut, ainsi que pour le délai dans lequel il doit être répondu à la demande. Il sera toutefois possible, si la législation nationale le prévoit, d'exiger que le demandeur satisfasse à des conditions d'intégration³¹. Par ailleurs, les autorités nationales auront toujours la possibilité de refuser le bénéfice de ce statut pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, voire le retirer dès lors que les conditions énoncées pour ce retrait seront remplies³². Enfin, si les préfets demeurent habilités à prendre des mesures d'éloignement, cela devra se faire dans le respect des conditions de fond énoncées dans la directive³³. Ce dispositif affectera également les missions du préfet lorsqu'un ressortissant d'États tiers aura acquis le statut de résident de longue durée dans un autre État membre ce statut confère le droit de séjourner sur le territoire français pour une durée supérieure à trois mois. Ce droit est toutefois conditionné par des motifs énumérés dans la directive, qu'il appartiendra aux préfets de vérifier. De la même manière, la délivrance des titres de séjour au titre du regroupement familial interviendra sur le fondement des conditions requises par la directive 2003/86.

Dans tous ces cas, les prérogatives des préfets évolueront sous l'influence du droit dérivé dont les normes de transposition devront prendre acte.

D'autres domaines traditionnels, en ce qu'ils requièrent de longue date une intervention des préfets dans la mise en œuvre des politiques communautaires, n'appellent pas de remarque au regard du traité constitutionnel. Toutefois, il faut tenir compte d'évolutions en droit interne, susceptibles de refaçonner leur implication.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES PRÉFETS INHÉRENTE AUX MODIFICATIONS DU DROIT INTERNE

Les préfets ont traditionnellement des responsabilités importantes au regard du droit communautaire dans le cadre de leurs interventions économiques ou pour les besoins de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. Or, dans ces domaines, des réaménagements internes modifient leurs prérogatives.

À l'heure actuelle les préfets sont au premier rang de l'application des mécanismes afférents aux fonds structurels, éléments essentiels de la politique régionale de l'Union européenne. Largement décentralisée en application du principe de subsidiarité, l'exécution de cette politique incombe aux États. Or, cela concerne au premier chef les préfets — et

28. Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, *JOUE*, L. 16, p. 44.

29. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, *JOUE*, L. 251, p. 12.

30. La directive fixe en effet les modalités de prise en compte des périodes d'absence, art. 4.3.

31. Art. 5.

32. Art. 9.

33. Art. 12.

plus précisément les préfets de région —, la France ayant fait le choix d'une gestion déconcentrée des financements européens. Le préfet de région est ainsi autorité de gestion du document unique de programmation (DOCUP) et, en règle générale, autorité de paiement. Il est donc, à ces titres, l'autorité juridiquement responsable de la mise en œuvre des programmes communautaires et de leur gestion financière. L'exercice de cette prérogative est l'occasion d'une réelle concertation non seulement avec les collectivités territoriales, mais également avec les représentants du monde économique, universitaires et chercheurs, se traduisant en règle générale par des « états généraux » dirigés par le préfet. La préfecture est alors le lieu de coordination des divers échelons locaux et d'intermédiation avec les autorités centrales. Il est en cela aidé par diverses autorités : le préfet de département, chargé de l'information et de l'aide au montage des projets et érigé en ordonnateur secondaire ; la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) établissant notamment les conventions avec les bénéficiaires finaux et procédant à la préparation des appels de fonds de l'État devant être transmis à la Commission, et enfin le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

Cette organisation est bouleversée en raison du droit interne et non du droit communautaire, de sorte que les prérogatives du préfet risquent d'être modifiées. La loi 2004/809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales³⁴ prévoit, à titre expérimental et dans le cadre d'une convention, que l'État peut confier aux régions — et non plus au préfet — la fonction d'autorité de gestion et de paiement des programmes relevant pour la période 2000-2006 de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté³⁵. À terme, est donc prévisible une décentralisation interne à la France de la gestion des financements européens. Toutefois, le préfet ne sera pas totalement exclu puisqu'il est prévu que lui soient adressés les bilans de l'expérimentation qui serviront de base à une pérennisation de cette décentralisation. Cette évolution affectera sans aucun doute les modalités de coordination entre les diverses collectivités territoriales dont le préfet s'acquitte actuellement avec efficacité.

Des changements doivent également être notés en ce qui concerne le rôle économique du préfet. En effet, le gouvernement français a entamé une réorganisation de l'action de l'État dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises conduisant à un recentrage de cette action sur le préfet de département³⁶ au détriment du préfet de région. Ainsi, lui est réservée la prise en charge des difficultés des entreprises au niveau départemental au travers notamment des comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI)³⁷. Dans ce cadre, les décisions d'octroi de financements publics sont prises par le préfet, ce qui exige qu'il prête attention aux règles relatives aux aides d'État, pour que ce financement ne soit pas déclaré contraire aux impératifs communautaires.

*

* *

34. *JO*, du 17 août 2004.

35. Art. 44.

36. Circulaire du 25 novembre 2004 relative à l'action de l'État dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, *JO*, n° 279, du 1^{er} décembre 2004, p. 20441.

37. Composé du préfet, d'un président, et d'un trésorier-payeur général, d'un vice-président, du directeur de la Banque de France et des représentants des services déconcentrés de l'État intéressé, étant précisé qu'un représentant des collectivités locales peut, à la demande du préfet, être associé aux réunions du comité.

L'ensemble de ces éléments démontre que, sous réserve d'un mouvement interne de décentralisation, les préfets sont le rouage essentiel d'exécution des politiques communautaires en France. À ce titre, ils doivent en toute circonstance, et notamment lorsque l'action de l'Union européenne repose sur une loi cadre, prêter attention à la compatibilité des mesures de transposition et d'exécution adoptées par les autorités centrales avec le droit européen. Ainsi, l'implication des préfets concerne-t-elle tout autant le volet opérationnel de l'exécution des politiques européennes, que leur volet normatif.