Un corps préfectoral italien qui a traversé les siècles

Né sous la domination de Napoléon Bonaparte, le préfet italien apparaît aujourd'hui comme l'un des piliers du cadre institutionnel républicain. Le présent article s'attèle à esquisser les grandes lignes de son portrait, et passe en revue les principales évolutions récentes de sa fonction, illustrant ainsi la centralité croissante de celui qui se situe au rang le plus élevé de la carrière préfectorale italienne.

Pour de plus amples informations, vous trouverez cet article dans une version plus longue et détaillée sur https://www.acphfmi.fr/la-revue-administration-2/

Le comité de rédaction remercie Francesca MARTINI, cheffe de département à l'IHEMI, pour la traduction de cet article.

© Ministère de l'Intérieur italien

Laura LEGA,
préfète, cheffe du service des sapeurs-pompiers, du secours public et de la protection civile du ministère de l'Intérieur

> EN RESUMÉ : Né sous la domination de Napoléon Bonaparte, le préfet italien apparaît aujourd'hui comme l'un des piliers du cadre institutionnel républicain. Son champ d'action est vaste – plus encore depuis le début de la crise sanitaire – et ses obligations nombreuses dans une société en constante évolution. Repère en temps de crises, garant de la cohésion sociale, représentant de l'État central auprès des territoires, le préfet détient pourtant des attributions peu connues du public, tant en termes de contenu que de fonctionnement concret. Le présent article s'attèle donc à esquisser les grandes lignes de son portrait, et passe en revue les principales évolutions récentes de sa fonction, illustrant ainsi la centralité croissante de celui qui se situe au rang le plus élevé de la carrière préfectorale italienne.

C'est avec plaisir que j'ai accepté l'invitation qui m'a été faite d'écrire un bref article dans la prestigieuse revue « Administration ». D'où ces quelques pages, afin de vous présenter les principales caractéristiques actuelles de la figure préfectorale en Italie, fruit d'une longue évolution qui puise ses origines dans le système du royaume d'Italie et acquit sa forme actuelle lors de la mise en place du cadre institutionnel républicain après la seconde guerre mondiale.

Le mot qui décrit le mieux cette figure institutionnelle, connue de tous par son nom mais souvent peu en termes de contenu professionnel et de fonctionnement concret, est CHANGEMENT.

Cela pourrait sembler paradoxal si l'on considère que le préfet est reconnu par le système juridique italien depuis plus de deux siècles. Néanmoins, les changements sociaux, juridiques et économiques qui se sont produits en Italie tout au long de cette période ont été si profonds que si l'institution n'avait pas pu suivre ces mêmes changements, elle n'aurait certainement pas survécu. Par ailleurs, son rôle a été dernièrement enrichi de tâches très délicates, surtout en cette période où chaque aspect de la vie publique est conditionné par la propagation du Covid-19.

La figure du préfet, dès l'origine représentant de l'État central au niveau local, fait son apparition sous la domination de Napoléon. Depuis, elle a évolué à la suite des transformations rapides qui ont caractérisé les 160 ans de l'histoire unitaire nationale d'Italie. Limitons-nous ici aux étapes principales du long parcours qui a vu coïncider les évolutions historiques avec la transformation du corps préfectoral : de l'Unification à la première guerre mondiale, puis les années du fascisme, et enfin de l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine jusqu'à nos jours. Dans ces trois périodes, la figure institutionnelle du préfet est toujours présente. Il est le point de jonction des relations entre l'État central et les collectivités territoriales. Cependant, à chaque époque, le préfet subit la transformation à la fois des poids et des dynamiques entre ces deux acteurs.

Une réforme significative apparaît aussi à la fin des années 1990 : l'introduction du fédéralisme administratif en 1997 et la réforme du titre V de la Constitution républicaine ont constitué un véritable tournant pour les préfectures italiennes. Jusque-là, les principales règles de référence du préfet étaient le texte unique des lois communales et provinciales, accompagné de dispositions de la même époque. Ces textes identifiaient le préfet comme « représentant du pouvoir exécutif dans la province » et lui attribuaient une série d'importantes prérogatives en matière d'administration locale.

Dans les années 1990, ce système a été définitivement dépassé, d'abord avec l'entrée en vigueur du nouveau système d'autonomies locales, puis avec la révision globale du cadre législatif sur les collectivités locales et la réforme du titre V de la Constitution. Ce processus a été accompagné de la réforme de l'admi-

© Éric Freysselinard

Préfecture de Trieste

nistration de l'État en 1999, laquelle a défini l'organisation actuelle des préfectures. Leur mission principale est d'assurer la coordination de l'activité administrative des services déconcentrés de l'État tout en garantissant la collaboration de ces services avec les autorités locales. La nouvelle configuration de la « préfecture – bureau territorial du gouvernement » confirme le rôle du préfet comme fonctionnaire généraliste et point de conjonction entre politique et administration. Elle met aussi l'accent sur sa neutralité et son impartialité, indispensables au rapprochement entre des entités constitutionnellement autonomes.

Le lien direct du préfet avec l'autorité politique en fait l'un des canaux de transmission les plus importants entre le gouvernement et les citoyens, assurant la présence et la représentation du gouvernement central. Le préfet est nommé par décret du président de la République, sur proposition du ministre de l'Intérieur, par suite d'une décision du Conseil des ministres. Dans l'exercice de ses fonctions institutionnelles, il dépend hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur, même si ses compétences multiples le rattachent aux autres ministères, selon les politiques à conduire.

Cette spécificité se reflète aussi par le statut du préfet en tant que grade le plus élevé de la carrière préfectorale, accessible exclusivement par concours public. La carrière se déroule tout au long du parcours professionnel, dès le premier poste en tant que conseiller de préfecture, puis de sous-préfet adjoint et de sous-préfet, avec des responsabilités et de périmètres de fonctions croissants conduisant à exercer dans des postes variés tant dans les services territoriaux que dans les services centraux. Un parcours qui voit donc un crescendo de fonctions et de responsabilités, extrêmement exigeant et qui aboutit à la nomination en tant que préfet.

Bien qu'inscrit dans une continuité, le CHANGEMENT apporté aux fonctions préfectorales par les réformes de la fin des années 1990 n'est donc pas juste lexical. La nouvelle organisation transforme le rôle du préfet, désormais figure d'agrégation des fonctions étatiques au niveau déconcentré, et responsable de la cohésion entre les différentes entités institutionnelles. Cela s'inscrit dans la logique de la Charte constitutionnelle républicaine qui, en valorisant le rôle des autonomies territoriales, les a instituées comme sujets de droit public, indépendantes et responsables, si bien qu'elles ne sauraient être considérées comme de simples articulations territoriales de l'administration centrale.

Le mot qui décrit le mieux cette figure institutionnelle, connue de tous par son nom mais souvent peu en termes de contenu professionnel et de fonctionnement concret, est CHANGEMENT.

La figure du préfet a fait l'objet d'attaques véhémentes, au sujet de son inadaptation au nouveau contexte institutionnel et du rôle des préfets à certaines périodes sombres de l'histoire. Mais le législateur n'a jamais formulé d'hypothèse organisationnelle alternative. De plus il a continué à attribuer aux préfectures des missions nouvelles et de plus en plus déterminantes. Ainsi, dans le système public italien, une fois reconnue la nécessité d'identifier une institution qui pourrait effectuer des tâches d'*administration générale*, le seul fonctionnaire à avoir les caractéristiques d'un « généraliste » est le préfet, seul interprète possible de ces besoins en considération de la nécessité de représentation du gouvernement central et de la garantie de l'autonomie des territoires.

Après cette introduction, passons rapidement en revue les principales missions du préfet auprès des citoyens de la République italienne, de l'Union européenne et des citoyens étrangers présents sur le territoire : la coordination institutionnelle,

le pouvoir d'ordonnance, la médiation dans les conflits syndicaux et entre les différents groupes sociaux ainsi que la liaison avec les autorités locales. De plus, même les compétences définies comme spécialisées (domaine de l'ordre et de la sécurité publics, de la sécurité civile, etc.) peuvent être efficacement mises en œuvre grâce à une approche « holistique » et une vision large du scénario. Celle-ci ne dépend pas uniquement des qualités individuelles du décideur mais est aussi de la culture de l'administration à laquelle il appartient, au « positionnement » de chaque institution dans « l'échiquier » des pouvoirs publics.

La description de l'institution offerte par la **conférence permanente provinciale et régionale** nous permet de reconnaître immédiatement ce rôle de « gouvernance » ou de coordination institutionnelle, renforcée par les réformes, qui a renouvelé la vocation de la préfecture.

Il est aussi important de souligner le caractère reconnaissable d'administration générale par le **pouvoir de substitution attribué au préfet**. Il exprime la fonction de coordination administrative dans le territoire, liée au pouvoir d'impulsion et de direction du président du Conseil des ministres dans l'exercice de la fonction administrative.

L'État est ainsi devenu le garant de l'homogénéité des services rendus aux citoyens pour les droits civils et sociaux. Afin de garantir ces prestations, le gouvernement a le pouvoir de se substituer aux autonomies territoriales lorsqu'elles s'avèrent incapables d'assurer un certain niveau de qualité des services fournis. L'article 120 alinéa 2 de la Constitution est l'un des instruments majeurs pour garantir le principe d'unité et d'indivisibilité de la République, offrant un recours aux dysfonctionnements du système.

Dans ce cas, les modalités d'exercice de l'autorité préfectorale sont définies par l'article 7 du décret n° 180/2006. En cas de défaillance, l'accord du ministre compétent est demandé et après en avoir informé le président du Conseil des ministres, le préfet adopte lui-même les actes nécessaires. En cas d'absence d'accord du ministre, l'affaire peut être déférée par le président du Conseil des ministres au gouvernement lui-même qui, à son tour, peut autoriser la substitution du préfet. Il convient de souligner que si le dysfonctionnement survient dans l'exercice de l'activité administrative locale, l'intention exprimée par le législateur est de limiter la substitution du préfet, en privilégiant les outils de médiation conformément au principe de collaboration loyale.

© Éric Freysselinard

Questure de Trieste (autorité de police sous l'autorité du préfet italien)

Les caractéristiques de *l'administration générale* se retrouvent dans le « **pouvoir d'ordonnance** », outil traditionnel par lequel le préfet peut combler les éventuelles lacunes ou manquements de l'ordre juridique, en présence d'événements et de besoins d'intérêt général imprévisibles. Une condition préalable à l'exercice de ce pouvoir est l'« urgence », le « besoin public impérieux », qui qualifient la situation exceptionnelle imposant à l'autorité publique une mesure immédiate ou *extra ordinem*.

Le plus large pouvoir d'ordonnance est celui reconnu au préfet par l'art. 2 de la loi unique sur la sécurité publique : lorsqu'il est nécessaire d'intervenir immédiatement pour la protection de l'ordre et de la sécurité publics et dans l'impossibilité de recourir rapidement aux voies de recours ordinaires offertes par le système judiciaire, le préfet peut adopter la mesure jugée indispensable. La Cour constitutionnelle en a précisé les conditions : 1) une efficacité limitée dans le temps par rapport aux impératifs de nécessité et d'urgence 2) une motivation adéquate 3) une publication effective si la mesure n'est pas individuelle 4) la conformité de la mesure aux principes généraux de l'ordre juridique.

Rentre également dans le champ de l'administration générale, la fonction préfectorale de **médiation des conflits syndicaux et sociaux** prévue par la loi n° 146/1990, laquelle permet une forme de conciliation entre le droit à l'autoprotection des intérêts des travailleurs et les droits de la personne, tous deux garantis par la Constitution. Le préfet intervient s'il constate un dysfonctionnement du mécanisme contractuel ordinaire qui se traduit par le non-respect des niveaux minimaux de prestations

Le lien direct du préfet avec l'autorité politique en fait l'un des canaux de transmission les plus importants entre le gouvernement et les citoyens, assurant la présence et la représentation du gouvernement central.

de services essentiels ou lorsqu'il existe un danger d'atteinte grave à ces droits du fait de l'abstention collective du travail. Le préfet a alors le pouvoir d'adopter les mesures nécessaires pour prévenir d'éventuels dommages, répercussions sur l'ordre public et sur l'exercice des libertés publiques des citoyens. Le résultat est atteint lorsqu'un accord entre les parties met fin au conflit.

Bien que non codifiées, des actions de médiation similaires sont exercées par le préfet dans chaque région du pays et dans les domaines le nécessitant. Cette fonction de médiation est « naturellement » reconnue au préfet, comme en témoigne le quotidien opérationnel des services territoriaux du gouvernement. Il s'agit ici, d'une attribution « historique » du préfet, qui s'est enrichie de contenu et de complexité dans le nouveau cadre juridique caractérisé par le polycentrisme autonomiste et la subsidiarité horizontale et verticale, principes fondateurs du nouveau système constitutionnel.

Parmi les missions traditionnellement dévolues au préfet, on retrouve la fonction **d'autorité provinciale de sécurité publique**. Celle-ci lui confère la responsabilité générale de l'ordre public et de la sécurité dans la province, ainsi que le pouvoir de surveiller la mise en œuvre des directives émises sur ces sujets. Le préfet dispose de la force publique et en coordonne l'activité en portant la responsabilité politique, liée au choix de la mesure à adopter par rapport à ses effets potentiels et aux orientations de la politique gouvernementale. Rappelons aussi le rôle stratégique attribué au **Comité provincial de l'ordre public et de la sécurité** (présidé par le préfet) dans la coordination des forces de police au niveau territorial.

La nouvelle structure institutionnelle « autonomiste » de la République italienne définit aussi un nouveau « rôle préfectoral » dans la plus classique de ses fonctions : la participation des élus locaux au Comité en tant que membres de droit a une valeur très significative dans la protection de l'ordre et de la sécurité publics. Elle vise à valoriser la connaissance détaillée des problèmes locaux en ancrant les décisions dans les dynamiques territoriales. Les administrations locales doivent donc

Bien qu'inscrit dans une continuité, le CHANGEMENT apporté aux fonctions préfectorales par les réformes de la fin des années 1990 n'est donc pas juste lexical. La nouvelle organisation transforme le rôle du préfet, désormais figure d'agrégation des fonctions étatiques au niveau déconcentré, et responsable de la cohésion entre les différentes entités institutionnelles.

fournir aux services institutionnellement responsables de l'ordre et de la sécurité publics cet apport de connaissances indispensable pour identifier les priorités et « doser » les interventions. Dans la société contemporaine, la déclinaison du concept de sécurité publique en « sécurité participative », d'une part, et en « sécurité perçue » d'autre part, impose au préfet d'avoir une connaissance approfondie du tissu social et de ses particularités, qui ne peut découler que de cette collaboration.

Rappelons que le cadre normatif attribue aux préfets de nombreux pouvoirs à l'encontre des entreprises qui seraient liées à la criminalité organisée de type mafieux ou instrument ou qui tenteraient de s'infiltrer dans l'économie, déformant la forme et le fond de la dynamique normale du libre marché. Ainsi, le préfet a le pouvoir d'exclure toute entreprise privée, si un danger réel existe, des négociations avec les administrations publiques et de bloquer l'exécution des relations contractuelles existantes.

Les activités préventives anti-mafia sont un instrument de légalité et de protection de l'intérêt général. Des tâches si délicates ont été confiées au préfet pour ses liens étroits avec les forces de l'ordre mais surtout parce que le choix d'« interdire » une entreprise porte atteinte à la libre initiative économique, protégée par la Constitution, et doit être fait par une institution apte à résoudre le conflit potentiel entre intérêts de valeur constitutionnelle. Des considérations similaires peuvent être faites au regard des compétences attribuées aux préfets en matière de **destination, de gestion et de contrôle de la bonne utilisation des biens confisqués** à l'issue de procédures judiciaires pénales et/ou préventives.

Passons à la fonction de **liaison avec les collectivités locales**. Elle représente le noyau originel de l'action préfectorale, qui a acquis une nouvelle dimension fonctionnelle inspirée par la cohésion des institutions et le principe de coopération loyale. Le renforcement des autonomies territoriales a aussi libéré le préfet de nombreuses fonctions administratives et du contrôle sur les actes administratifs.

Le rôle du préfet dans la **procédure électorale** est fondamental. Il est le garant de son bon déroulement, de l'intégrité du processus et de l'équilibre entre les différents camps, ainsi que de la permanence des conditions d'éligibilité de chaque candidat.

Les pouvoirs préfectoraux relatifs au **contrôle des organes des collectivités locales** sont restés les mêmes. Conformément à l'art. 141, *décret législatif* n° 267/2000, le préfet peut suspendre, par arrêté, le conseil municipal ou provincial dans le cadre de la procédure de dissolution, par exemple lorsque le conseil adopte des actes contraires à la Constitution.

Par ailleurs, le préfet ne peut exercer le **pouvoir d'inspection et de contrôle** qu'à l'égard des fonctions administratives de l'État dévolues au maire en tant que dépositaire de l'autorité publique. Dans ces domaines, face aux manquements constatés, un pouvoir de substitution est envisagé par le préfet lui-même à travers la nomination d'un commissaire.

Il existe deux autres domaines centraux dans les compétences du préfet de la République italienne : la sécurité civile ainsi que la gestion des flux migratoires, et des populations immigrantes.

Dans le premier cas, lors de l'événement, le préfet est incontestablement, pour les autorités locales et l'opinion publique,

le point de référence vers lequel se tourner pour démarrer les opérations de sauvetage et la mobilisation des forces. Même dans ce domaine délicat, le préfet doit assurer la réponse des services publics en temps de crise. Il est aussi impliqué de manière opérationnelle dans la gestion de la **défense civile**.

La question de l'**immigration** constitue l'un des domaines les plus difficiles parmi les attributions du ministère de l'Intérieur et *de facto* des préfets. Sur les questions d'immigration, de citoyenneté, de droit d'asile et de religion, des missions importantes sont attribuées aux préfectures, afin d'assurer une large protection de la dignité et des droits humains. La préfecture est titulaire de compétences spécifiques afin de réguler les flux migratoires, vérifier la régularité de l'entrée et du séjour des étrangers dans le pays, et préparer l'accueil et l'intégration des migrants réguliers. Auprès de chaque préfecture, un guichet unique de l'immigration est chargé des procédures d'embauche de travailleurs hors Union européenne, du regroupement familial, etc. On compte également un Conseil territorial de l'immigration, présidé par le préfet et composé de représentants des administrations compétentes de l'État, de la région, des collectivités territoriales, des organismes et associations actifs dans l'aide aux immigrés, des organisations de travailleurs et les employeurs. C'est un outil central des politiques publiques d'immigration au niveau local, dont les principaux objectifs sont la programmation, le suivi, la planification et la vérification des politiques d'intégration et d'accueil à mettre en œuvre.

En revanche, un raisonnement différent doit accompagner la compréhension d'une compétence récente attribuée aux préfets, le pouvoir de sanction administrative. Il s'agit là d'une attribution en développement continu dans le système juridique. En général, le pouvoir de sanction est attribué au bureau du ministère dont relève la matière à laquelle se réfère la violation. Mais pour éviter les lacunes du système, le préfet est appelé à décider pour les violations de compétence de l'État, lorsque le ministère compétent ne dispose pas de bureaux déconcentrés. Le préfet confirme alors son statut de fonctionnaire à compétence générale, à qui le choix est fait de confier l'exercice d'une fonction aux connotations « para-juridictionnelles ». À ce domaine peuvent être aussi associées les compétences préfectorales en matière de sanctions résultant d'infractions au code de la route et celles visant à réprimer l'usage individuel de stupéfiants.

Les multiples transformations qui ont influencé le rôle du préfet n'ont cessé de renforcer sa fonction de centre névralgique de la dynamique en dehors de la capitale, et d'exécutant de l'autorité de l'État. Elles l'ont rendu garant impartial de la poursuite de l'intérêt général dans les territoires et responsable de l'efficacité globale du système.

Une fois passées en revue les principales compétences préfectorales, il convient de revenir au concept de CHANGEMENT, évoqué en ouverture. Les multiples transformations qui ont influencé le rôle du préfet n'ont cessé de renforcer sa fonction de centre névralgique de la dynamique en dehors de la capitale, et d'exécutant de l'autorité de l'État. Elles l'ont rendu garant impartial de la poursuite de l'intérêt général dans les territoires et responsable de l'efficacité globale du système.

Ainsi le préfet doit assurer le polycentrisme autonomiste, attaché aux principes de subsidiarité verticale et horizontale. Ce rôle apparaît d'une manière encore plus évidente lorsque les pouvoirs attribués aux administrations locales ne sont pas suffisants pour faire face aux situations d'urgence. Ainsi, en raison de la pandémie de Covid-19, les préfets se sont vus attribuer des fonctions cruciales qui vont bien au-delà de celles inhérentes à l'organisation de la force publique et à la mise en œuvre des dispositions de l'administration centrale.

Pour n'en rester qu'aux dispositions les plus significatives, avec le décret « Cura Italia », le préfet s'est alors vu conférer le pouvoir de réquisitionner des hôtels ou autres propriétés afin d'héberger des personnes soumises aux mesures de quarantaine. Ainsi, il revenait aux préfectures de s'assurer que les entreprises dont l'activité a continué pendant le confinement étaient bien incluses dans les catégories autorisées à poursuivre leur activité, et de fournir les autorisations nécessaires. Vu le caractère sensible de ces questions, une chaîne de commandement claire, directe et rapide était nécessaire, non seulement pour garantir les services aux citoyens dans une situation particulièrement complexe, mais aussi pour des raisons d'ordre public, et économique. Les préfectures ont donc joué et jouent encore un rôle fondamental dans la gestion de l'urgence pandémique. La capacité opérationnelle de ces instances s'est encore renforcée, malgré les difficultés et les spécificités liées à un champ d'action plus large par rapport au spectre des missions ordinaires.

Le rôle des préfectures apparaît donc comme un repère précieux sur les territoires, d'autant plus à une époque complexe où la demande sociale de légalité et de permanence des institutions publiques est croissante, face à des scénarios d'urgence difficiles et inattendus. Les préfets sont appelés aujourd'hui plus que jamais à remplir ce rôle de garants de la cohésion sociale, élément de garantie démocratique pour protéger la croissance saine de la société dans toutes ses composantes. La préfecture est au service du pays en tant que « maison de l'État sur le territoire », lieu d'écoute, de confrontation démocratique, de médiation et de résolution des conflits et tensions dans les territoires. Un repère pour les citoyens, le secteur économique et les institutions locales. Une mission qui apparaît de plus en plus stratégique et essentielle, remplie par les préfets avec discipline et honneur, visant à garantir, face aux nouveaux défis du présent et de l'avenir, une réponse adaptée aux besoins d'une société en constante évolution. Nous sommes là et serons toujours au service des citoyens ! ■