



**HAL**  
open science

## Chronique de l'administration

Antoine Fouilleron, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, Stéphanie Hennette-Vauchez

► **To cite this version:**

Antoine Fouilleron, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, Didier Supplisson, Frédéric Edel, et al.. Chronique de l'administration. 2019, pp. 493-531. 10.3917/rfap.170.0493 . hal-03599746

**HAL Id: hal-03599746**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03599746v1>**

Submitted on 7 Mar 2022

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

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

Fouilleron Antoine, Monteils Jean-François, Pissaloux Jean-Luc, Didier Supplisson, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats, Stéphanie Hennette-Vauchez « Chronique de l'administration », Revue française d'administration publique, 2019/2 (N° 170), p. 493-531.  
DOI : 10.3917/rfap.170.0493.  
URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-2-page-493.htm>

## CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

### I – Réforme de l'État et gestion publique

Antoine FOUILLERON

*Conseiller référendaire à la Cour des comptes*

Jean-François MONTEILS

*Conseiller-maître à la Cour des comptes,  
Président de la chambre régionale des comptes  
de Nouvelle-Aquitaine*

### II – Décentralisation et collectivités territoriales

Jean-Luc PISSALOUX

*Professeur à l'Institut d'études politiques  
de Lyon, Vice-Président du conseil scientifique  
du GRALE*

Didier SUPPLISSON

*Avocat à la Cour, ex-Directeur général adjoint  
des services de la ville de Dijon*

### III – Agents publics

Frédéric EDEL

*Chercheur à l'École nationale d'administration, Chargé d'enseignement en droit public  
à l'Université de Strasbourg, membre du conseil scientifique de la Direction générale  
de l'administration et de la fonction publique*

### IV – Administration et libertés

Véronique CHAMPEIL-DESPLATS

*Professeure à l'Université de Paris-Nanterre*

Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ

*Professeure à l'Université de Paris-Nanterre*

## I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- Institutions
- Réforme de l'État
- Simplifications administratives
- Administration consultative et autorités indépendantes
- Administration centrale
- Administration déconcentrée
- Juridictions
- Établissements publics et agences
- Commande publique
- Finances publiques et gestion publique
- Administration numérique

### • **Institutions**

#### *Renouveau partiel du Conseil constitutionnel*

Au terme du mandat de Michel Charasse (nommé en 2010), de Lionel Jospin (nommé en 2014) et de Jean-Jacques Hyest (nommé en 2015), trois nouveaux membres du Conseil constitutionnel ont été nommés : M. Jacques Mézard par le Président de la République (décision du 22 février 2019), M. François Pillet par le président du Sénat (décision du 21 février 2019) et M. Alain Juppé par le président de l'Assemblée nationale (décision du 21 février 2019).

#### *Remaniement ministériel*

Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, ayant été désignée tête de liste en vue des élections européennes du 26 mai 2019, a présenté sa démission le 27 mars 2019. À l'occasion du remaniement lié à cette démission, M. Benjamin Griveaux, porte-parole du Gouvernement, et M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique, tous deux ambitionnant d'être candidats aux élections municipales à Paris, ont également démissionné. Par décret du 31 mars 2019, le Président de la République a nommé Mme Sibeth Ndiaye porte-parole du Gouvernement, Mme Amélie de Montchalin secrétaire d'État chargée des affaires européennes et M. Cédric O secrétaire d'État chargé du numérique.

### • **Réforme de l'État**

#### *Lettre du Premier ministre aux membres du Gouvernement sur les plans de transformation ministériels*

Le 18 février 2019, le Premier ministre a écrit aux membres de son Gouvernement pour leur demander de s'« impliquer personnellement » dans la mise en œuvre des réformes et particulièrement celles appelées « objets de la vie quotidienne », qui produiront un « effet concret sur la vie des français ». Le Premier ministre précise que des réunions seront spécialement consacrées au suivi de ces réformes. « L'avancement et le résultat de [celles-ci] seront rendus publics avant la fin du mois d'avril ». Le courrier donne, en annexe, la « liste des objets de vie quotidienne par ministère ». On y trouve, entre autres, les « 80 km/h », le « dédoublement des

classes de CP et de CE en REP et REP + à la rentrée 2019», la « vaccination obligatoire », le plan vélo, le prélèvement à la source, la « sortie du glyphosate », « Parcoursup » ou encore « l'élargissement de l'assurance-chômage ».

Les « objets de la vie quotidienne » font partie des « plans de transformation ministériels » présentés fin octobre : l'état d'avancement de ces plans sera examiné tous les trois mois par le Premier ministre. L'objectif est d'« identifier les risques, d'apporter les correctifs nécessaires et, surtout, de s'assurer de l'impact concret des réformes engagées ». En outre, au rythme de deux ministères examinés tous les mois, l'exécutif suivra l'action de chacun, thématique après thématique.

#### *Report de la réunion des 1 500 hauts fonctionnaires sur la réforme de l'État*

Le discours de l'exécutif devant près de 1 500 hauts fonctionnaires dans le cadre de la réforme de la fonction publique et de la réforme de l'État, déjà reporté une première fois à la mi-février, aura finalement lieu « après le grand débat ». Initialement prévu mi-décembre avec une intervention d'Emmanuel Macron et d'Édouard Philippe, le discours devant les managers publics avait été reporté à mi-février en raison du mouvement des « gilets jaunes ». Ce nouveau report intervient alors que l'organisation du grand débat national est venue percuter le calendrier du plan de « transformation publique 2022 » de l'exécutif portant sur les services publics, l'organisation de l'État, les fonctionnaires... Une grande partie des sujets, liés à l'organisation de l'État et les services publics, sont soumis au grand débat national et doivent prendre en compte les synthèses réalisées à son issue.

#### *La réforme de l'État au sortir du grand débat national : conférence de presse du 25 avril 2019 du Président de la République*

À l'issue du grand débat national dont la fin était programmée au 15 avril, le Président de la République a, au cours d'une conférence de presse le 25 avril, détaillé un certain nombre de pistes de réforme qui en sont tirées. Le chef de l'État avait dû auparavant reporter son intervention prévue pour le 20 avril, en raison de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le contenu de cette intervention avait été révélé par plusieurs *media* et comportait, d'après ces sources, quelques différences avec la version finalement retenue. Les mesures annoncées le 25 avril sont principalement :

— institutions : simplification du référendum d'initiative partagée, abaissant à un million de signatures le seuil pour déclencher la procédure (4,7 millions aujourd'hui, soit 10 % du corps électoral) ; instauration d'un droit d'interpellation des élus locaux et transformation du Conseil économique et social en « Conseil de la participation citoyenne » avec notamment 150 citoyens tirés au sort pour y figurer ; réduction du nombre de parlementaires (-30 %) et introduction d'une dose de proportionnelle de 20 % ;

— décentralisation et haute fonction publique : lancement d'un « nouvel acte » de décentralisation portant sur « le logement, le transport et la transition écologique » ; confirmation de la volonté de réformer la haute fonction publique afin de modifier son recrutement, sa formation et la gestion des carrières, ceci passant par la « fin des grands corps » et la suppression de l'École nationale d'administration<sup>2</sup> ; mise en place dans chaque canton d'une maison France service « où on trouve une réponse aux difficultés que l'on rencontre » ;

— finances publiques : baisse « significative » de l'impôt sur le revenu « pour ceux qui travaillent » à hauteur de 5 milliards d'euros, diminution financée par la suppression de certaines niches fiscales pour les entreprises ;

2. Sur ce point : cf. *infra* p. 413 *sqq.*

- réforme des retraites et indexation des pensions ;
- classes plafonnées à vingt-quatre élèves en maternelle et CE1 ;
- débat annuel au parlement sur la politique migratoire.

#### *Séminaire gouvernemental du 29 avril 2019*

Les membres du Gouvernement ont été réunis le 29 avril 2019 à Matignon pour un séminaire gouvernemental. À l'issue de ce dernier, le Premier ministre a présenté le calendrier des réformes annoncées par le Président de la République la semaine précédente, pour les trois mois suivants. Ainsi, doivent être lancés en mai : la « mobilisation nationale et territoriale pour l'emploi et les transitions » ; la réforme de la haute fonction publique au moyen d'une lettre de mission adressée à Frédéric Thiriez (*Ibidem*) ; le plan de lutte contre l'évasion fiscale avec une mission confiée à la Cour des comptes ; le Conseil de défense de la transition écologique.

En juin sont prévus : le programme de décentralisation, déconcentration et services publics autour de quatre axes (le déploiement des maisons France-service dans chaque canton ; la déconcentration et la réforme de l'organisation territoriale de l'État ; la relance de la décentralisation ; la réforme du statut du maire et la simplification de son environnement) ; la réforme de l'assurance-chômage ; les modalités de la baisse de l'impôt sur le revenu et les réductions de niches fiscales pour les entreprises ; la première convention citoyenne sur le climat.

En juillet enfin, le programme porte sur la réforme constitutionnelle, laquelle sera présentée en Conseil des ministres (référendum d'initiative partagée, différenciation, droit de pétition au niveau local, transformation du CESE, introduction d'une dose de proportionnelle lors de certaines élections, réduction du nombre de parlementaires, *etc.*) ; la réforme en vue d'un système universel de retraite, à partir du rapport de Jean-Paul Delevoye au Gouvernement ; les modalités de mise en œuvre des nouvelles mesures sociales décidées par le Président de la République : la lutte contre les impayés de pensions alimentaires et les mesures en faveur de la politique familiale, et notamment la petite enfance et les aidants familiaux ; le projet de loi bioéthique.

#### *Rapport de l'OCDE sur la France : satisfecit sur les réformes*

Le 9 avril 2019, le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, a présenté son rapport sur la France<sup>3</sup>. Il dresse un bilan positif des réformes engagées qui devraient profiter pour l'essentiel aux ménages à revenus moyens. L'OCDE incite néanmoins à poursuivre les réformes du marché du travail, à accélérer la baisse de la dépense publique tout en continuant à muscler les entreprises – la loi « Pacte » est jugée très positivement – notamment par une réduction des impôts sur la production.

#### • **Simplifications administratives**

##### *Circulaire du 19 février 2019 relative à l'expérimentation d'une limitation de la durée cumulée des contrôles effectués par les administrations sur les petites et moyennes entreprises dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France*

L'article 32 de la loi du 10 août 2018 prévoit une expérimentation limitant la durée cumulée des contrôles effectués par les administrations sur les entreprises<sup>4</sup>. Prévu pour

3. <http://www.oecd.org/fr/france/lancement-de-letude-economique-de-la-france-2019.htm>

4. Sur les mesures d'application de la loi « ESSOC », voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, 2019, n° 169, p. 215 et s.

quatre ans, ce test est circonscrit aux régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, et aux entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 50 millions d'euros. La durée cumulée des divers contrôles pouvant être effectués dans un même établissement ne peut excéder 270 jours sur une période de trois ans. Un décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2018 a fixé les modalités de cette expérimentation qui a démarré le 1<sup>er</sup> décembre 2018.

Une circulaire du ministre de l'action et des comptes publics, adressée aux ministres, secrétaires d'État et préfets de région mise en ligne le 21 février, apporte des précisions. Ainsi, les administrations doivent-elles transmettre à l'entreprise une attestation mentionnant le champ et la durée du contrôle réalisé et conserver ces informations durant trois ans. C'est à l'entreprise de faire valoir que la durée maximale a été atteinte, et à l'administration qui souhaite la contrôler de vérifier le bien-fondé de cette opposition. Lorsque l'entreprise oppose valablement l'atteinte de la durée cumulée, l'administration est tenue de cesser ou reporter le contrôle en cours sauf si les contrôles sont ceux exclus de l'expérimentation (alinéa 7 et 11 de l'article 32 de la loi Essoc), sont effectués par l'inspection du travail ou lorsqu'il existe des indices précis de manquement à une obligation légale ou réglementaire. Enfin, avant le 1<sup>er</sup> mai 2022, une évaluation doit être faite par les deux régions et transmise au ministre chargé de la réforme de l'État et à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Elle portera notamment sur l'impact de l'expérimentation sur les délais administratifs et sur le nombre d'entreprises et d'établissements contrôlés. Elle rendra compte du nombre et de la durée des contrôles opérés ainsi que du nombre d'entreprises ayant opposé la limitation de la durée cumulée des contrôles.

- **Administration consultative et autorités indépendantes**

*Réforme de la politique de sécurité économique*

La stratégie de l'État en matière de sécurité économique avait été une première fois refondue par le décret n° 2009-1122 du 17 septembre 2009 qui avait notamment institué un délégué interministériel à l'intelligence économique, mais sans grands moyens. Le décret n° 2013-759 du 22 août 2013 avait élargi ses compétences, en particulier en renforçant la coordination interministérielle en la matière. Ces moyens ont une nouvelle fois été augmentés par la création d'un service à compétence nationale intitulé Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) au sein du ministère de l'économie par le décret n° 2016-66 du 29 janvier 2016, qui avait également modifié l'intitulé de la fonction de délégué interministériel pour le qualifier de commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques.

L'ensemble de ces dispositions a été refondu par le décret n° 2019-206 du 20 mars 2019 relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique. Ce texte définit la politique de sécurité économique comme assurant « la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la nation, constitués notamment des actifs matériels et immatériels stratégiques pour l'économie française », dont « la défense de la souveraineté numérique ». Il crée un Comité de liaison en matière de sécurité économique (COLISE) qui intervient en amont et en aval des décisions proposées au conseil de défense de la sécurité nationale. Le décret du 20 mars 2019 renforce également le rôle de coordination du SISSE au moyen d'un réseau de délégués régionaux chargés de coordonner la mise en œuvre, sous l'autorité des préfets de région, de la politique de sécurité économique. Le compte rendu du conseil des ministres du 20 mars 2019 indique que le Premier ministre a également fixé une feuille de route commune à l'ensemble des ministres, ainsi qu'aux préfets de région pour le volet territorial, pour mobiliser les services de l'État autour d'objectifs et de priorités partagés.

- **Administration centrale**

*Réorganisation de la direction des services administratifs et financiers des Services du Premier ministre*

La décision de fusionner, à compter de 2020, les programmes budgétaires 307 « Administration territoriale de l'État » et 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », a pour effet de mettre fin au rattachement interministériel des directions départementales sous l'autorité de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre<sup>5</sup>. Désormais, les directions départementales (DDI) et les Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) sont placés sous l'autorité du ministère de l'intérieur, revenant ainsi sur une des caractéristiques majeures de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Le transfert de la responsabilité de la gestion des emplois et des dépenses de personnel placés sur le programme 333 entraîne celui du recrutement des directeurs des DDI et de leurs adjoints, ainsi que des SGAR (leurs adjoints et leurs chargés de mission ainsi que les agents en fonction dans leurs services). L'ensemble des activités précédemment exercées par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés de la DSAF est transféré au ministère de l'intérieur. Il s'agit notamment de l'animation et la coordination des DDI et du dialogue social au niveau central.

Le décret n° 2019-201 du 18 mars 2019 et un arrêté du même jour tirent les conséquences de cette réforme sur l'organisation de la DSAF des Services du Premier ministre, en supprimant sa fonction d'animation et de gestion administrative et budgétaire de personnels et de moyens pour des services déconcentrés départementaux et régionaux. Celles-ci sont désormais assurées par la Direction de la modernisation de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur.

- **Administration déconcentrée**

*Élargissement des missions du délégué interministériel à l'avenir de la centrale nucléaire de Fessenheim*

La fonction de délégué interministériel à l'avenir de la centrale nucléaire de Fessenheim a été créée par le décret n° 2012-1384 du 11 décembre 2012 instituant un délégué interministériel à l'avenir du territoire de Fessenheim, à la suite de l'annonce, par le gouvernement de l'époque, de la fermeture de cette centrale.

Le décret n° 2019-67 du 1<sup>er</sup> février 2019 instituant un délégué interministériel à l'avenir du territoire de Fessenheim et des territoires d'implantation des centrales de production d'électricité à partir du charbon élargit le champ de compétences du délégué interministériel, non seulement au territoire de la centrale de Fessenheim, mais également à ceux des centrales de production d'électricité à partir du charbon de Gardanne (Bouches-du-Rhône), Cordemais (Loire-Atlantique), Saint-Avold (Moselle) et du Havre (Seine-Maritime). Par décret du 6 février 2019, M. David Coste, précédemment délégué interministériel pour l'avenir du territoire de Fessenheim, a vu ses compétences élargies conformément au décret du 1<sup>er</sup> février 2019.

5. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 169, 2019, p. 218.

## • Juridictions

### *Modifications du code de justice administrative*

Poursuivant le travail de modernisation de la procédure devant les juridictions administratives<sup>6</sup>, le décret n° 2019-82 du 7 février 2019 procède à diverses modifications de la partie réglementaire du code de justice administrative. Il ouvre la possibilité aux conseillers d'État en service extraordinaire exerçant des fonctions juridictionnelles de siéger en qualité de rapporteur ou d'assesseur au sein de la section du contentieux. Il permet également le recrutement d'assistants de justice à temps complet afin de renforcer les moyens d'aide aux magistrats administratifs. Le décret introduit plusieurs réformes procédurales destinées à simplifier l'instruction des recours, qu'il s'agisse des requêtes manifestement irrecevables ou de la répartition territoriale des recours. Il précise également les conditions d'usage de la plateforme Télérecours par des mandataires non avocats. Il permet au juge d'appel de statuer en juge unique sur une demande de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle. Il pérennise l'expérimentation relative à la clôture d'instruction devant le Conseil d'État. Il supprime enfin la procédure d'opposition devant les cours administratives d'appel, mais la maintient devant le Conseil d'État.

### *Publication des lois de réforme de la justice*

La loi organique n° 2019-221 relative au renforcement de l'organisation des juridictions et la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ont été publiées au *Journal officiel* le 24 mars 2019. Ces deux lois sont issues des travaux des grands chantiers de la justice<sup>7</sup>, et des cinq grands axes qui en avaient été retenus lors de la présentation des projets de loi, en avril 2018<sup>8</sup>. Rappelons que la loi comporte une programmation financière ambitieuse, puisqu'elle retient une augmentation sensible des crédits de paiement de la mission « Justice », passant de 7 milliards d'euros en 2018 à 8,3 milliards d'euros en 2022. Par ailleurs elle envisage une progression importante des effectifs du ministère de la Justice, avec la création nette de 6 500 emplois d'ici 2022. Elle prévoit notamment le rééchelonnement des peines, la fusion des tribunaux d'instance au sein des tribunaux de grande instance, ainsi que l'expérimentation de cours criminelles (*cf. infra*) pour juger de certaines infractions criminelles ressortissant normalement des cours d'assises.

Parmi les principales modifications introduites au cours du débat parlementaire figure la création du parquet national antiterroriste. Si cette création avait été envisagée dans le cadre de l'avant-projet de loi, elle n'avait pas été retenue dans le projet initialement présenté au Parlement en raison de certaines réticences exprimées par le Conseil d'État dans son avis<sup>9</sup>. Le parlement a également donné au Gouvernement une habilitation à réformer par ordonnance l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs.

Dans une très longue décision (395 paragraphes) n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution plusieurs dispositions de la loi de programmation et de réforme pour la justice, notamment en matière pénale, à propos du recours aux techniques d'interception dans le cadre des enquêtes ou encore de la suppression de l'accord préalable aux vidéoconférences pour les comparutions relatives à la détention.

6. Voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 156, 2015, p. 1119 ; n° 161, 2017, p. 150 ; n° 162, 2017, p. 404.

7. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 164, 2017, p. 911.

8. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 408-409.

9. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 409.



### *Expérimentation des cours criminelles*

L'article 63 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, prévoit la création expérimentale des cours criminelles, chargées de juger « les personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle, lorsqu'il n'est pas commis en état de récidive légale ». Par rapport aux cours d'assises auxquelles elles se substituaient, les cours criminelles présentent une composition plus resserrée et ne font pas appel au jury populaire. Leur création est justifiée par le Gouvernement, d'une part, par les délais de jugement très long des cours d'assises liés à la lourdeur de leur fonctionnement et, d'autre part, par le phénomène de « correctionnalisation » observé depuis plusieurs années notamment en matière de criminalité sexuelle, qui amenait les magistrats à requalifier des crimes en délits afin de pallier aux lourdeurs des cours d'assises. L'article 63 de la loi du 23 mars 2019 indique que l'expérimentation des cours criminelles sera menée dans deux à dix départements, pour une durée de trois ans.

### *Rapport de la Cour des comptes sur la méthodologie des coûts de la justice*

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a publié, le 28 janvier 2019, un rapport relatif aux coûts de la justice, au travers d'une enquête méthodologique sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires. Si l'effort budgétaire et en emplois en faveur des juridictions judiciaires est plus faible en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la Cour des comptes relève une progression significative de ceux-ci de 12,4 % entre 2013 et 2018, sans pour autant aboutir à une amélioration notable de la performance des juridictions (stock de dossiers ; durée de jugement).

La Cour estime que l'administration du ministère de la justice ne dispose pas de tous les outils de connaissance et de gestion nécessaires pour permettre un pilotage budgétaire et des emplois qui soit fondé sur la connaissance de l'activité des juridictions et qui prenne en compte leurs évolutions. Elle préconise d'améliorer le dialogue de gestion, d'alléger le processus de mouvement des magistrats et des fonctionnaires, de développer un système de pondération des affaires, inspiré de modèles étrangers, et de mieux prendre en compte les travaux sur la charges des magistrats menés par les juridictions. La Cour recommande la mise en place d'un pilotage intégré et d'une enquête nationale mesurant les temps de travail d'un échantillon représentatif de juridictions, de magistrats et de fonctionnaires, en s'inspirant là aussi des expériences étrangères, notamment allemande, et en se nourrissant des travaux entrepris par le ministère de la justice depuis dix ans.

### **• Établissements publics et agences**

#### *Nomination des dirigeants de certains établissements publics relevant du ministère de l'éducation nationale*

Un décret n° 2019-254 du 27 mars 2019 procède à plusieurs modifications des conditions de nomination des personnels dirigeants de certains établissements publics nationaux à caractère administratif relevant du ministère de l'éducation nationale : l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et le Réseau Canopé. Dans l'objectif d'élargir le recrutement des dirigeants de ces établissements au-delà des fonctionnaires vers des « personnalités ayant une compétence dans le domaine d'activité de l'établissement qu'ils

sont appelés à diriger», le décret supprime le statut d'emploi relatif à ses fonctions. Comme pour la procédure de recrutement sur les emplois de directeurs et de chef de service d'administration centrale<sup>10</sup>, le décret institue une commission d'examen chargée d'auditionner et de proposer aux ministres concernés un avis sur les candidatures.

- **Commande publique**

*Poursuite de la mise en œuvre du nouveau code de la commande publique*

De nombreux textes ont été publiés afin de mettre en œuvre le nouveau code de la commande publique, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>11</sup>. Tout d'abord, un décret n° 2019-259 du 29 mars 2019 portant modification de diverses dispositions codifiées dans la partie réglementaire du code de la commande publique procède à divers ajustements rédactionnels. Un arrêté du 22 mars 2019 (*JORF* du 31 mars 2019) procède à la publication de l'annexe préliminaire du code. Plusieurs arrêtés du même jour précisent :

- la liste des impôts, taxes, contributions ou cotisations sociales donnant lieu à la délivrance de certificats pour l'attribution des contrats de la commande publique ;

- les modalités de mise à disposition des documents de la consultation et de la copie de sauvegarde ;

- les fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs ;

- les exigences minimales des moyens de communication électronique utilisés dans la commande publique ;

- la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics ;

- les modalités de prise en compte des incidences énergétiques et environnementales des véhicules à moteur dans la passation des marchés publics ;

- les modalités de recours à la signature électronique des contrats de la commande publique ;

- les modèles de garantie à première demande et de caution personnelle et solidaire ;

- les modalités et conditions du certificat de cessibilité des créances dans le cadre des marchés publics ;

- la définition des données essentielles dans la commande publique ;

- le fonctionnement et à la composition de l'observatoire économique de la commande publique ;

- les modalités du recensement économique de la commande publique ;

- le fonctionnement des comités consultatifs locaux de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics ;

- le modèle d'avis pour la passation des marchés et des accords-cadres de défense ou de sécurité ;

- les modalités techniques d'exécution des éléments de mission de maîtrise d'œuvre confiés par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé ;

- le modèle d'avis pour la passation des contrats de concession.

10. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 159, 2016, p. 903-904.

11. Voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 169, 2019, p. 221.

- **Finances publiques et gestion publique**

*Publication du rapport annuel de la Cour des comptes*

La Cour des comptes a publié, le 6 février 2019, son rapport public annuel, traditionnellement composé de trois tomes, le premier sur les observations issues d'un certain nombre de contrôles menés par la Cour et les chambres régionales des comptes au cours de l'année, le deuxième consacré au suivi des recommandations des années passées, le troisième sur l'organisation, les missions et l'activité de la Cour des comptes.

Le premier tome débute par une analyse de la situation des finances publiques qui relève que le déficit effectif devrait être supérieur à trois points de PIB en 2019, et souligne les multiples fragilités pesant sur les finances publiques avec une nette dégradation du solde et de la dette publics. Il poursuit par des insertions consacrées à la lutte contre la fraude au travail détaché, la politique des lanceurs spatiaux, la politique de prévention des infections associées aux soins, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO (la retraite complémentaire des salariés), la gestion des opérations funéraires, l'institution du Mobilier national, des manufactures des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie, les communes défavorisées d'Île-de-France, la gestion des fonds structurels européens outre-mer, la nouvelle Université de Lille, le thermalisme en Occitanie.

Le deuxième tome du rapport constate que des progrès ont été réalisés s'agissant de la réforme des avoirs bancaires et des contrats d'assurance vie en déshérence et de la mise en œuvre du Service militaire adapté (SMA). Toutefois, le rapport « insiste » sur des recommandations précédemment formulées sur l'Agence française de développement, les trains Intercités ou les urgences hospitalières. Enfin la Cour « alerte » sur la filière « sang » en France, l'indispensable réforme de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et sur la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny.

*Rapport de la Cour des comptes sur la dette des entités publiques*

Dans un rapport intitulé *La dette des entités publiques : périmètres et risques* publié le 22 février 2019 et réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a dressé un panorama de la dette publique en France et de ses multiples composantes. Au périmètre de la comptabilité nationale, l'encours de la dette publique représente près de 2 260 milliards d'euros fin 2017 (soit 98,5 % du PIB), en progression continue, avec une accélération depuis 2009. Son évolution est à contre-courant de celle de tous les États de l'Union européenne et de la zone euro et les perspectives de diminution annoncées apparaissent fragiles.

La Cour estime que les informations disponibles sur la dette publique sont à la fois nombreuses et éparpillées et ne permettent pas une appréhension d'ensemble précise de celle-ci et de ses risques. En outre, les informations disponibles s'avèrent insuffisantes pour permettre au parlement d'apprécier le caractère réaliste de la trajectoire de réduction de l'endettement public, au regard notamment de la mesure des risques de taux et de non-soutenabilité. La Cour formule cinq recommandations : compléter l'information du Parlement en présentant et expliquant, dans le programme de stabilité et le rapport économique, social et financier de l'année concernée, les principales modifications intervenues ou prévues dans le calcul de la dette publique (ministères économiques et financiers) ; fixer un objectif de réduction de la dette de l'Unédic ; renforcer la coordination technique des émissions de dette publique par l'Agence France-Trésor ; compléter le rapport prévu à l'article 48 de la LOLF, en vue du débat d'orientation des finances publiques, d'une analyse de la trajectoire de la dette et de sa soutenabilité ; élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation de la trajectoire de la dette publique présentée par le Gouvernement dans les lois de programmation et les programmes de stabilité.

- **Administration numérique**

*Lancement du programme Tech.gouv*

Le directeur interministériel du numérique et du système d'information de l'État (DINSIC) a présenté, le 16 avril 2019, la nouvelle feuille de route 2019-2021 de l'administration numérique intitulée Tech.gouv. Ce programme a plusieurs ambitions : « La simplification, car de nombreuses démarches sont aujourd'hui perçues comme trop complexes par les usagers ; l'inclusion, car la finalité est de réduire la fracture territoriale grâce à la dématérialisation en permettant aux usagers d'accéder aux services publics, y compris lorsqu'ils en sont physiquement éloignés ; l'attractivité, parce qu'en améliorant l'environnement de travail des agents, le numérique rend attractif l'État-employeur ; la maîtrise de la souveraineté numérique nationale ; les économies, car le numérique est un outil d'optimisation des dépenses publiques qui permet la création de services innovants, de qualité et à moindre coût ; les alliances, dans une logique de co-construction avec des partenaires issus du public et du privé. »

Ce programme entend créer des produits et services numériques pour développer de nouveaux usages. Il englobe les missions : de labellisation de solutions et d'outils numérique de qualité (Label) ; de construction d'une identification unifiée pour l'accès aux services en ligne des entreprises, citoyens et agents publics (IDNUM) ; la gestion et maîtrise du cycle de vie de la donnée de la collecte à la création de plateforme (DATA) ; et la construction et le maintien des infrastructures et services numériques mutualisés tel le réseau interministériel de l'État (INFRA). Il vise également à développer les expertises numériques qui accélèrent la transformation du service public. Il englobe les missions : de développement de la culture du pilotage et de la maîtrise du système d'information de l'État (PILOT) ; la professionnalisation de la filière numérique de l'État et l'accompagnement des managers à la prise en compte des leviers numériques (TALENTS) ; la diffusion et la mise en œuvre de la culture de la résolution des problèmes grâce à l'innovation, l'expérimentation et l'amélioration continue (FABRIQUE) ; l'appui à la transformation publique par le numérique (TRANSFO).

A. F. et J.-F. M.

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Démocratie locale
- Organisation territoriale
- Gestion des collectivités territoriales

### • **Démocratie locale**

#### *Statut des élus locaux*

Une note d'information du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en date du 9 janvier 2019, et publiée le 28 mars 2019, a apporté aux collectivités les informations utiles pour la mise en œuvre des plafonds d'indemnités de fonction des élus locaux : les montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des élus locaux sont revalorisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 en application du nouvel indice brut terminal (indice brut 1027 correspondant à 4816,63 euros bruts mensuels) de la fonction publique.

### • **Organisation territoriale**

#### *Principe et règles de la décentralisation*

L'Assemblée nationale a voté mardi 12 mars 2019<sup>12</sup> la proposition de loi sénatoriale visant à créer une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Annoncée par le Président de la République en juillet 2017, la création de cette agence a pour but la simplification du paysage des opérateurs de l'État intervenant au profit des territoires afin d'aider « les territoires les plus fragiles » – urbains ou ruraux – à « concrétiser un projet local, qu'il s'agisse de redynamisation du centre-ville, de rénovation urbaine ou de toute autre matière ». La future agence regroupera trois structures existantes : l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca), le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'Agence du numérique. Les préfets seront les représentants uniques de l'agence pour les porteurs de projets.

#### *Compétences des collectivités territoriales*

L'article 3 de la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique a introduit un article L. 241-2 dans le code de la sécurité intérieure, article selon lequel « les agents de police municipale peuvent être autorisés, par le représentant de l'État dans le département, à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ». Cette disposition législative permet de pérenniser l'expérimentation de l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale, autorisée par l'article 114 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant

12. Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Un décret du 27 février 2019<sup>13</sup>, pris pour l'application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, détermine les modalités d'autorisation par l'autorité préfectorale de l'emploi des caméras individuelles par les agents de la police municipale. Il autorise, par ailleurs, la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel issues des enregistrements audiovisuels et notamment leurs finalités, les données enregistrées, les modalités et la durée de leur conservation, les conditions d'accès aux enregistrements ainsi que les droits des personnes concernées. Ces traitements doivent avoir pour finalité : la prévention des incidents au cours des interventions des agents de la police municipale ; le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ; la formation et la pédagogie des agents de police municipale. Ces traitements sont composés : des images et les sons captés par les caméras individuelles utilisées par les agents de la police municipale ; du jour et des plages horaires d'enregistrement ; de l'identification de l'agent porteur de la caméra lors de l'enregistrement des données ; et du lieu où ont été collectées les données.

Une note d'information du ministre de l'intérieur du 14 mars 2019<sup>14</sup> rappelle le cadre juridique prévu par l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure, qui entoure les modalités de délivrance de l'autorisation d'emploi des caméras individuelles par les services préfectoraux ainsi que les caractéristiques des éléments complémentaires à l'analyse d'impact devant, le cas échéant, être effectuée par les communes utilisatrices de ces caméras individuelles.

#### *Collectivité européenne d'Alsace*

L'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité, pour plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant, de demander leur regroupement en un seul département, par délibérations concordantes de leurs conseils départementaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

En application de cette disposition, et dans la droite ligne du droit à la différenciation inscrit à l'article 15 du projet de loi de réforme constitutionnelle, le décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et créant la collectivité européenne d'Alsace<sup>15</sup> prévoit la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. La nouvelle collectivité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 : elle bénéficiera de compétences supplémentaires et particulières, notamment en matière de coopération transfrontalière, de bilinguisme, d'attractivité du territoire, de transport et de culture ; les compétences de cette nouvelle collectivité, qui ne disposera point de compétences régionales, sont précisées par un projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace déposé le 27 février 2019. Dans les douze mois après la promulgation de la loi, le gouvernement pourra prendre, par ordonnance, des « mesures relatives aux adaptations nécessaires des textes ou organismes concernés par cette réforme, ainsi que des mesures complétant les dispositions relatives aux transferts de personnels et les règles financières, fiscales et électorales applicables ».

13. Décret n° 2019-140 du 27 février 2019 portant application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale (*JORF* du 28 février 2019).

14. Cette note d'information a été publiée le 21 mars, mais pas au *JORF*.

15. Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (*JORF* du 28 février 2019).

### *Structures intercommunales et regroupements*

Une circulaire de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales adressée aux préfets, en date du 27 février 2019 et publiée le 6 mars 2019<sup>16</sup>, revient sur les modalités de reconstitution de l'organe délibérant des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux. Elle concerne l'ensemble des EPCI à fiscalité propre et précise les différentes modalités de fixation du nombre de sièges et de leur répartition (droit commun ou accord local). Ce texte précise également les modalités de représentation des communes nouvelles et les conséquences d'une modification de périmètre l'année précédant celle du renouvellement général.

### *Communes nouvelles*

Dans une étude intitulée de mars 2019 intitulée « Dix ans après la loi de réforme des collectivités territoriales, 34 970 communes dont 774 communes nouvelles »<sup>17</sup>, le service statistique de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dresse un bilan des communes nouvelles après la loi de réforme territoriale<sup>18</sup>. Selon cette étude, entre 2010 et 2019, 2 508 communes se sont regroupées pour créer 774 communes nouvelles. Ces créations se sont fortement accélérées depuis 2016. En conséquence, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, on compte 34 970 communes en France, soit 5 % de moins qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ces 774 communes nouvelles sont plus nombreuses dans le quart Nord-Ouest de la France, et plus particulièrement dans le Calvados, l'Eure, le Maine-et-Loire et la Manche ; elles sont plus peuplées que la moyenne des communes françaises.

### • **Gestion des collectivités territoriales**

#### *Ressources humaines et fonction publique territoriale*

##### Sapeurs-pompiers professionnels

Un décret du 27 février 2019<sup>19</sup> simplifie les procédures de recrutement, de nomination, d'avancement et d'évaluation des officiers de catégorie A de sapeurs-pompiers professionnels. Ce texte précise que le détachement sur un emploi fonctionnel ne nécessite pas de consultation de la commission administrative paritaire. Il dispose également que le compte rendu des entretiens annuels des capitaines, commandants et lieutenants-colonels est visé par le préfet et par le président du conseil d'administration du service départemental et de secours. Par ailleurs, les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours ayant systématiquement vocation à occuper les fonctions de commandant des opérations de secours et de chef de corps départemental pendant la durée d'occupation de l'emploi, le décret supprime la procédure prévoyant une nomination des intéressés sur ces fonctions par un arrêté du ministre chargé de la sécurité civile. Ainsi, la nomination en tant que directeur départemental des services d'incendie et de secours vaut nomination sur ces fonctions. De même, le décret supprime la procédure prévoyant une nomination par arrêté des directeurs

16. NOR : TERB1833158C (circulaire non parue au *Journal officiel*).

17. *Bulletin d'information statistique* – BIS n° 130.

18. Voir également : RFAP, n° 162, « Communes nouvelles : une révolution territoriale silencieuse ? » (2017).

19. Décret n° 2019-150 du 27 février 2019 modifiant diverses dispositions relatives aux officiers de sapeurs-pompiers professionnels (*JORF* du 28 février 2019).

départementaux adjoints sur les fonctions de commandant des opérations de secours adjoint et de chef du corps départemental adjoint.

#### Reclassement

Le décret n° 2019-172 du 5 mars 2019<sup>20</sup> instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions fixe, pour les fonctionnaires territoriaux, les modalités de mise en œuvre de la période de préparation au reclassement. Il détermine le point de départ de la période de préparation au reclassement. Il en précise les objectifs et en détermine le contenu. Il fixe les modalités de déroulement de la période et rappelle la situation de l'agent durant cette période. En effet, selon ce texte, « lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire territorial, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas de remplir les fonctions correspondant aux emplois de son grade, l'autorité territoriale ou le président du Centre national de la fonction publique territoriale ou le président du centre de gestion, après avis du comité médical, propose à l'intéressé une période de préparation au reclassement ». Cette période de préparation au reclassement « a pour objet de préparer et, le cas échéant, de qualifier son bénéficiaire pour l'occupation de nouveaux emplois compatibles avec son état de santé, s'il y a lieu en dehors de sa collectivité ou son établissement public d'affectation » ; elle vise à accompagner la transition professionnelle du fonctionnaire vers le reclassement ; pendant cette période de préparation au reclassement, le fonctionnaire est en position d'activité dans son corps ou cadre d'emplois d'origine et perçoit le traitement correspondant.

#### Invalidité

Le décret n° 2019-301 du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service dans la fonction publique territoriale<sup>21</sup> fixe, pour les fonctionnaires territoriaux, les modalités d'octroi et de renouvellement du congé pour invalidité temporaire imputable au service consécutif à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service. Ainsi, pour obtenir un congé pour invalidité temporaire imputable au service, le fonctionnaire, ou son ayant-droit, adresse par tout moyen à l'autorité territoriale une déclaration d'accident de service, d'accident de trajet ou de maladie professionnelle accompagnée des pièces nécessaires pour établir ses droits ; l'autorité territoriale qui instruit cette demande peut : faire procéder à une expertise médicale du demandeur par un médecin agréé, lorsque des circonstances particulières paraissent de nature à détacher l'accident du service ou lorsque l'affection résulte d'une maladie contractée en service telle que définie au IV de l'article 21 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 ; diligenter une enquête administrative visant à établir la matérialité des faits et les circonstances ayant conduit à la survenance de l'accident ou l'apparition de la maladie. Le décret du 10 avril 2019 détermine donc les effets du congé sur la situation administrative du fonctionnaire, les obligations lui incombant et les prérogatives de l'autorité territoriale.

20. Décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions (*JORF* du 7 mars 2019).

21. Décret n° 2019-301 du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service dans la fonction publique territoriale (*JORF* du 11 avril 2019).



## *Gestion et finances des collectivités territoriales*

### Départements en difficulté

Un arrêté du 30 janvier 2019<sup>22</sup>, publié le 12 février 2019 et entré en vigueur le lendemain de sa publication, constate pour 2019 la liste des départements en difficulté<sup>23</sup>, permettant de définir les débits de tabac éligibles à certaines aides à l'activité (remise compensatoire, indemnité de fin d'activité, prime de diversification d'activité).

### Lutte contre la pauvreté : le volet « Contractualisation entre l'État et les départements »

Une instruction du 4 février 2019<sup>24</sup> de la ministre des solidarités et de la santé et de sa secrétaire d'État revient sur la mise en œuvre territoriale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi » : elle présente les critères de répartition des crédits de la contractualisation, le processus d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi et de délégation des crédits et les modalités de suivi et d'évaluation des conventions.

### Dette

Selon une communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur « La dette des entités publiques » en date du 20 février 2019, l'encours de dette des administrations publiques locales « comporte des risques *a priori* moins forts que par le passé ». Pour le secteur public local, « les risques de marché, en particulier celui de taux, apparaissent globalement limités ». Toutefois, « les caractéristiques des emprunts à taux variable » – qui représentent 30 % des emprunts souscrits – « ne sont pas connues ». « Un risque de marché ne peut donc être écarté » s'agissant de la dette locale. Globalement, les collectivités territoriales sont relativement peu endettées. Le total des crédits qu'elles ont souscrits représentaient 178 milliards d'euros en 2017. Les deux tiers de cet encours étaient détenus par les communes et leurs groupements. En 2017, seuls huit départements, 3 075 communes sur 36 110, 126 EPCI sur 1 266 et une métropole sur vingt-deux dépassaient les seuils d'alerte définis par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Pendant, les engagements hors bilan des collectivités territoriales ne sont pas recensés de manière exhaustive. Ainsi, 90 % des vingt-cinq collectivités et EPCI participant à l'expérimentation de la certification des comptes locaux qui a débuté fin 2016 « n'ont pas mis en place une procédure formalisée de recensement » de ces opérations. Pour atteindre les objectifs de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 qui prévoit une réduction du poids de la dette publique de l'ordre de cinq points de PIB à la fin du quinquennat, le rapport préconise la mise en place d'un « objectif global » d'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, qui serait fixé en fonction de « la croissance potentielle ». La loi de programmation des finances publiques préciserait alors « la répartition de l'effort » entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Selon la Cour,

22. Arrêté du 30 janvier 2019 constatant pour 2019 les départements en difficulté au titre des aides à l'activité pour les débiteurs de tabac (*JORF* du 12 février 2019). Cet arrêté abroge l'arrêté du 23 février 2018 constatant pour 2018 les départements en difficulté au titre des aides à l'activité pour les débiteurs de tabac.

23. Il s'agit des départements suivants : 08 Ardennes/55 Meuse/57 Moselle/67 Bas-Rhin/68 Haut-Rhin.

24. Instruction n° Dgcs/sd1/2019/24 du 4 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi » (*Bulletin officiel santé protection sociale* avril 2019).

le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant créé en 2012 et veillant sur la politique budgétaire, devrait aussi avoir pour mission de surveiller « la trajectoire » de la dette publique.

#### Dépenses publiques locales

Selon une intervention devant la commission des finances de l'Assemblée nationale du ministre de l'action et des comptes publics en date du 21 février 2019, les dépenses de fonctionnement du secteur public local n'ont augmenté en 2018 que de 0,7 %, en raison, selon le ministre, de l'efficacité des contrats financiers que l'exécutif a signés au premier semestre de l'année dernière avec 228 des plus grandes entités du secteur public local. Soit une baisse en termes réels compte tenu de l'inflation. Les collectivités ayant signé un contrat limitant leurs dépenses de fonctionnement sur une période de trois ans ont fait mieux que les autres, puisqu'elles ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement de seulement 0,3 % en moyenne l'an dernier, largement au-dessous du plafond de 1,2 % fixé par la loi. Parallèlement, les dépenses d'investissement du secteur public local ont crû de plus de 6 % l'an dernier. Le ministre attribue ces bons résultats notamment aux décisions prises par le gouvernement dans le domaine de la fonction publique : gel du point d'indice, retour d'un jour de carence pour les arrêts-maladie des agents et report d'un an de la mise en œuvre du Plan sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR).

#### Impôts locaux

Dans une étude de mars 2019, le service statistique de la DGCL fait le point sur les disparités entre collectivités en matière de taxe sur le foncier bâti<sup>25</sup>. Selon cette étude, d'un territoire communal d'imposition à l'autre, les sommes perçues au titre de l'impôt sur le foncier bâti (pour la commune, son groupement et son département) sont très diverses : dans un territoire sur dix, il est perçu plus de 535 euros par habitant, et dans un territoire sur dix, moins de 175 euros par habitant, soit un rapport de 1 à 3 entre ces deux valeurs. La médiane se situe à 274 euros par habitant : en d'autres termes, il est perçu dans la moitié des territoires communaux d'imposition une somme supérieure à ce montant, et dans l'autre moitié une somme inférieure. Les produits fonciers par habitant sont plus élevés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Île-de-France, en Occitanie et aux Antilles ; ils sont plus faibles à Mayotte, en Guyane, à La Réunion, en Corse et dans la région Grand-Est. Les disparités entre territoires communaux se sont stabilisées depuis 2013 : les territoires sur lesquels sont collectés les plus forts montants de taxe foncière par habitant voient désormais croître leurs recettes à la même vitesse que les territoires où sont perçus les plus faibles montants par habitant. Selon les régions cependant, ces disparités ont évolué différemment : entre 2011 et 2017 dans les Hauts-de-France, en Île-de-France et en région PACA, les produits fonciers par habitant se sont homogénéisés d'un territoire communal à un autre, du fait du renchérissement des produits les plus faibles. À l'inverse, en Corse et dans les régions Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire ou Centre-Val de Loire, les disparités se sont accrues, du fait de l'augmentation des produits fonciers les plus élevés.

25. *Bulletin d'information statistique (BIS) n° 133*, « Taxe sur le foncier bâti : quelles disparités entre collectivités ? ».

## Subventions de l'État aux Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour 2019

Un arrêté conjoint de la ministre des solidarités et de la santé, du ministre de l'action et des comptes publics et de la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées en date du 6 mars 2019<sup>26</sup> fixe le montant de la subvention mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles soit 44 022 333 euros pour l'année 2019. Ce montant représente 60 % de la délégation définitive versée en 2018 ; il est réparti entre chaque maison départementale des personnes handicapées conformément au tableau annexé au texte. Le montant définitif de la subvention a fait l'objet d'un arrêté le 25 juin 2019<sup>27</sup>.

### Conditions de la réduction d'impôt au titre de l'investissement locatif « Denormandie ancien »

Un décret du 26 mars 2019<sup>28</sup> définit la nature des travaux éligibles, le niveau de performance énergétique exigé et les obligations déclaratives spécifiques pour les logements situés dans les communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou ayant signé une convention d'opération de revitalisation de territoire pour le bénéfice du dispositif d'incitation fiscale. Il est accompagné de deux arrêtés : le premier faisant la liste des communes ouvrant droit à cette réduction d'impôt prévue dans le code général des impôts (5° du B du I de l'article 199 novovicies)<sup>29</sup> ; le second précisant certaines conditions d'application de la réduction d'impôt<sup>30</sup>.

### Dotations 2019

L'État a publié le 3 avril 2019, le détail des montants des dotations pour 2019 pour l'ensemble des communes, des groupements à fiscalité propre et des départements. Selon l'Association des maires de France, plus de 18 700 communes connaissent cette année une baisse de leur Dotation globale de fonctionnement (DGF). Cependant, cette baisse est, dans la très grande majorité des cas, faible. Les trois quarts des communes perdent ainsi moins de 1 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. La progression des dotations de solidarité « permet à l'enveloppe globale attribuée aux communes de progresser dans soixante-quinze départements cette année ». Parmi les collectivités « gagnantes », les zones urbaines fragiles et les zones rurales sont bien représentées. À l'inverse, environ 15 700 communes connaîtraient une hausse de la DGF.

26. Arrêté du 6 mars 2019 relatif au versement des subventions de l'Etat aux maisons départementales des personnes handicapées au titre de l'année 2019 (*JORF* du 12 mars 2019).

27. Arrêté du 25 juin 2019 relatif au versement des subventions définitives de l'État aux Maisons départementales des personnes handicapées au titre de l'année 2019 (*JORF* du 4 juillet 2019).

28. Décret n° 2019-232 du 26 mars 2019 relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts (*JORF* du 27 mars 2019).

29. Arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts (*JORF* du 27 mars 2019).

30. Arrêté du 26 mars 2019 relatif à la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue à l'article 199 novovicies du code général des impôts, pris pour l'application du 3° de l'article 46 AZA octies-0 A de l'annexe III du même code (*JORF* du 27 mars 2019).

Fracture numérique

Lors d'un débat organisé le 20 février 2019 au Sénat sur la fracture numérique et les inégalités d'accès aux services publics, le secrétaire d'État chargé du numérique a annoncé une modification de la stratégie gouvernementale qui prévoit de dématérialiser 100 % des démarches administratives d'ici 2022. La Direction des systèmes d'information de l'État (DINSIC) a été missionnée pour auditer les 200 démarches en ligne les plus utilisées par les Français pour vérifier le respect de certaines règles : lisibilité sur téléphone mobile, respect des normes d'accessibilité numérique, compatibilité France-connect pour simplifier l'authentification des usagers et, enfin, possibilité d'être mis en relation avec un agent public à un moment de la procédure. Cet audit sera rendu public dans la période à venir. Par ailleurs, les usagers auront bientôt la possibilité de donner leur avis sur les services en ligne et de le partager sur internet. Les représentants des territoires ruraux ont appelé à des réponses spécifiques pour les 13 millions de Français souffrant d'illectronisme notamment en créant des synergies avec le réseau des Maisons de services au public (MSAP). Au-delà des MSAP, l'objectif est en effet de mobiliser l'ensemble des points d'accueil existants pour aiguiller les usagers vers des structures capables de les accompagner ou de les former. Il s'agit de structures de médiation de tous types – associations, MSAP, Espace public numérique (EPN) ... – que l'Agence du numérique est en train de cartographier parallèlement à la création de « schémas départementaux d'inclusion numérique territoriale », dont la généralisation est annoncée pour la fin 2019. Ces schémas auront pour point d'ancrage un « *hub* territorial », centre de ressources et de formation des animateurs numériques.

J.-L. P. et D. S.

### III – AGENTS PUBLICS

- Projets de réforme de la fonction publique et de sa haute fonction publique
- Réduction de cotisations salariales et exonération d'impôt sur les heures supplémentaires
- Augmentation de la durée de mise en disponibilité dans la fonction publique
- Ouverture de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État aux cabinets de conseil
- Création du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État
- Réforme de la formation initiale des attachés d'administration de l'État
- État des lieux sur l'ampleur des aménagements ou réservations de concours ou d'examen au bénéfice des titulaires d'un doctorat
- Rapport sur les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État

#### • Projets de réforme de la fonction publique et de sa haute fonction publique

##### *Projet de loi de transformation de la fonction publique*

Le projet de loi de transformation de la fonction publique a été présenté pour la première fois, le 13 février 2019, devant le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics et a fait l'objet de discussions pendant un mois avec les syndicats. Puis, les dispositions communes à plusieurs versants ont été soumises, le 15 mars 2019, à l'avis de ce même Conseil commun de la fonction publique et, environ à la même période, les dispositions propres à chacun de ses versants l'ont été respectivement devant les conseils supérieurs des trois fonctions publiques. Le projet de loi a finalement été arrêté en Conseil des ministres le 27 mars 2019 et déposé le jour même à l'Assemblée nationale.

Ce projet a été largement décrié par la totalité des neuf syndicats (CGT, CFDT, FO, FSU, Solidaires, UNSA, FA-FP, CFE-CGC, CFTC) de la fonction publique qui dénoncent un passage en force et craignent notamment une privatisation rampante de la fonction publique : ils ont, à l'unanimité, appelé à un mouvement de grève le 9 mai 2019 qui a rassemblé entre 109 000 et 250 000 personnes et avaient, pour huit d'entre eux<sup>31</sup>, refusé de siéger à la réunion susmentionnée du Conseil commun de la fonction publique du 13 février. Les transformations envisagées par le projet de loi sont les suivantes.

Ce projet prévoit une réforme des instances du dialogue social : le Comité technique (CT) et le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont remplacés par une instance unique, le Comité social ; les commissions administratives paritaires perdent, quant à elles, leurs compétences en matière de promotion et de mobilité et sont cantonnées dans le champ disciplinaire. Elles ne sont donc plus consultées pour les questions liées à l'avancement, aux détachements et aux mutations.

Le projet de loi assouplit les modalités de recrutement des agents publics. Il permet de recruter indifféremment un fonctionnaire ou un agent contractuel sur l'ensemble des emplois de direction de la fonction publique et dans les établissements publics de l'État. Des dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires sont

31. Seule la CFDT y a participé.

également prévues au sein de l'État, pour les emplois de niveau A, B et C, notamment lorsque l'emploi fait appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, ou lorsque la procédure de recrutement d'un titulaire s'est révélée infructueuse. Les collectivités de moins de 1 000 habitants peuvent également recruter par voie de contrat sur l'ensemble de leurs emplois permanents.

Un contrat de projet s'appliquant dans les trois versants de la fonction publique est créé : il permet l'embauche d'un agent sur des missions ponctuelles spécifiques pour une durée minimale d'un an et maximale de six ans (interdisant par là même la perspective d'un éventuel renouvellement en contrat à durée indéterminée).

Les mutations ne sont plus soumises à l'examen des commissions administratives. En cas de restructuration, les agents peuvent bénéficier d'un reclassement avec priorité d'affectation, d'un congé de transition professionnelle pris en charge par l'État ou d'un accompagnement vers le secteur privé dans le cadre de plans de départs volontaires.

Le contrôle déontologique du pantouflage est allégé. La saisine de la Commission de déontologie est obligatoire si le niveau hiérarchique ou les fonctions le justifient. Pour les autres agents publics quittant de manière définitive la fonction publique pour le secteur privé, les contrôles déontologiques reposeront sur l'autorité hiérarchique qui, en cas de doute sérieux sur la compatibilité entre les fonctions exercées et l'activité envisagée, soumet la demande de départ à son référent déontologue.

Parallèlement, la Commission de déontologie donne son avis, dans certains cas, sur les retours du secteur privé vers la fonction publique.

Les agents contractuels qui changent de versant de la fonction publique peuvent conserver leur contrat à durée indéterminée. Le texte garantit également la portabilité des droits du compte personnel de formation en cas de mobilité dans le secteur privé.

Le texte crée un dispositif de rupture conventionnelle sur la base d'un commun accord entre un fonctionnaire titulaire et son employeur, à l'instar de celui prévu par le code du travail dans le secteur privé. Il donne droit à une indemnité de rupture dont les montants doivent être fixés par décret ainsi qu'au bénéfice de l'assurance chômage.

Les régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures par an) en vigueur dans certaines collectivités territoriales sont supprimés.

### *Projet de réforme de la haute fonction publique*

Le 25 avril 2019, à l'occasion de la conférence de presse organisée par l'Élysée à l'issue du « Grand Débat national » en réponse aux revendications exprimées lors des jacqueries des « gilets jaunes » survenues à partir de novembre 2018, le Président de la République Emmanuel Macron a appelé à la refonte du recrutement, des modes de formation et de la gestion des carrières des hauts fonctionnaires et a notamment exprimé le souhait de « supprimer, entre autres, l'ÉNA » et « mettre fin aux grands corps ». Selon le chef de l'État, la haute fonction publique « ne ressemble pas à la société ». « Nous devons gérer très différemment les carrières de nos hauts fonctionnaires, avoir davantage de passerelles tout au long de la vie professionnelle, pour permettre, avec des règles de déontologie extrêmement strictes, à des gens qui viennent du privé, du monde associatif, d'intégrer la haute fonction publique à différents moments ». « On doit aussi mettre à l'épreuve les jeunes hauts fonctionnaires. Ils ne peuvent pas tout de suite accéder aux postes suprêmes et être garantis de ne jamais les quitter. Je souhaite que nous mettions fin aux grands corps ». Par ailleurs « il faut repenser la formation » des hauts fonctionnaires, « qu'elle soit plus ouverte au monde académique, à la recherche, à l'international, au monde universitaire ».

— Pour mettre en forme ce projet de réforme de la haute fonction publique dont la genèse semble s'être dessinée à l'Élysée à partir du mois de février 2019<sup>32</sup>, le Président de la République a demandé au Premier ministre de charger Frédéric Thiriez (avocat aux conseils, ancien élève de l'ENA, ancien conseiller d'État et ancien président de la Ligue de football professionnel) d'une mission dont les contours ont été fixés par une lettre du 14 mai 2019. Selon les termes de cette lettre, le Premier ministre demande à Frédéric Thiriez de « relever trois défis majeurs :

— une sélection exigeante, fondée sur le mérite, qui attire les meilleurs talents, mais aussi les plus divers, au-delà de la seule excellence académique ;

— une formation qui doit continuer à privilégier l'acquisition de compétences professionnelles plutôt que théoriques, et permette une ouverture européenne et internationale tout autant qu'une pratique concrète au plus près du terrain [...] [et] d'approfondir [la] connaissance des enjeux socio-économiques du pays ;

— un déroulement de carrière qui valorise davantage les mérites tout au long de la carrière, plutôt que la réussite initiale aux concours, et soit construit sur une gestion des ressources humaines professionnalisée, avec des obligations d'évaluation et de formation continue renforcées, et qui offre des possibilités de parcours diversifiés, y compris en favorisant les échanges public-privé ou des mobilités entre les fonctions publiques et au sein des instances européennes ».

Partant de cette triple exigence, il lui est demandé de « proposer le champ pertinent d'application de cette réforme, en le définissant soit par les écoles de formation, soit par les fonctions exercées, et de formuler des propositions à la fois précises et ambitieuses visant à :

— revoir les modalités de recrutement des hauts fonctionnaires en mettant en place une sélection exigeante, ouverte à la diversité des talents : tout en conservant un accès par la voie méritocratique du concours, il s'agit de mettre fin aux biais de sélection qui entravent l'accès à la haute fonction publique à des talents issus d'horizons divers. [...] ; [de] « déverrouiller » les voies d'accès aux concours externes, faciliter l'accès aux postes à responsabilité tout au long de la vie grâce à la promotion interne et également permettre le recrutement de profils plus expérimentés mais éloignés de la sphère publique.

— revoir la formation de la haute fonction publique : [...] [qui] devra conserver une forte dimension opérationnelle [...] ;] expertise[r] l'opportunité de la création d'un nouvel établissement destiné à assurer un tronc commun de formation initiale pour l'ensemble des futurs cadres de la nation issus des trois fonctions publiques, sans exclure les corps techniques, avant qu'ils ne rejoignent leur filière de spécialisation [...] renforcer la formation continue des hauts fonctionnaires [...] propose[r] une articulation pertinente entre le système de formation des hauts fonctionnaires [...] avec le monde académique, français et étranger.

— dynamiser les parcours de carrière : [...] propose[r] un nouveau système de gestion des carrières qui donnera moins de place au classement à la sortie d'école, comme c'est aujourd'hui le cas avec le système des grands corps, et permettra de mieux évaluer et sélectionner, à échéances régulières, les hauts fonctionnaires destinés à constituer le vivier des cadres dirigeants de l'État. [...] [à l'instar du] fonctionnement de nos Armées. Ce dispositif de sélection, qui devra comprendre des périodes de formation continue, devra valoriser les

32. La presse a révélé que le Président de la République aurait – de manière confidentielle – « confié en février 2019 de concert avec les cabinets de Matignon et de Bercy, à huit personnalités la rédaction d'un rapport visant à fournir des propositions de réforme dans ce domaine ». Composé d'une majorité de hauts fonctionnaires d'État et de trois personnes travaillant dans le privé et tenant réunion dans les locaux du Secrétariat général du gouvernement, ce groupe aurait rendu son rapport à la mi-avril. Dans le même temps, l'exécutif aurait « commandé un deuxième rapport à un cabinet privé (Roland Berger) pour une opération de *benchmarking* sur les pratiques des autres pays en matière de haute fonction publique » ; *Acteurs publics*, 20 mars 2019 (« Macron lance les grandes manœuvres pour réformer la haute fonction publique »).

expériences de terrain et de proximité et veiller à la diversité et à la parité des profils sélectionnés, et ne pas créer de frein à l'attractivité des carrières. [...] Étudie[r] les modalités d'association à ces processus de sélection des cadres issus de la sphère privée. Ce nouveau dispositif devra conduire à la création de parcours d'excellence, intervenant plus tard dans la carrière ».

Le rapport de Frédéric Thiriez est attendu pour le mois de novembre 2019. Comme la lettre de mission le prévoit, ce dernier s'est entouré d'une équipe restreinte composée de deux collaboratrices – Mme Soraya Amrani, professeure des universités spécialiste en droit privé, et Mme Florence Méaux, conseillère-maître à la Cour des comptes et déléguée aux cadres dirigeants de l'État – et avec qui il envisage d'auditionner « deux bonnes centaines de personnes »<sup>33</sup>.

Cette réforme de la haute fonction publique passera certainement par le truchement des ordonnances puisque, dans le même temps, le projet de loi de « transformation de la fonction publique » introduit une disposition permettant au Parlement d'habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnance dans le domaine de la formation, notamment, pour prendre toute mesure relevant du domaine de la loi visant à « organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics » et à « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé »<sup>34</sup>.

- **Réduction de cotisations salariales et exonération d'impôt sur les heures supplémentaires**

Un décret du 25 février 2019<sup>35</sup> fait suite à l'annonce par le chef de l'État, le 10 décembre 2018, selon laquelle l'exonération de cotisations salariales sur les rémunérations perçues sur les heures supplémentaires des salariés et des agents publics serait appliquée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il met en œuvre, pour les agents publics titulaires et non titulaires des trois versants de la fonction publique, la mesure de réduction de cotisations salariales d'assurance vieillesse et d'exonération d'impôt sur le revenu au titre des rémunérations afférentes aux heures supplémentaires et au temps de travail additionnel effectif. Il recense les éléments de rémunération entrant dans le champ de cette mesure. Il précise les modalités de calcul de la réduction de cotisations sociales en fonction des diverses cotisations pour pension applicables aux différentes catégories d'agents publics ainsi que les modalités d'imputation de cette réduction sur les différents régimes de retraite de base dont relèvent ces agents publics. Il prévoit également les obligations de traçabilité incombant aux employeurs en vue du suivi et du contrôle des heures supplémentaires et du temps de travail additionnel effectivement accomplis et des rémunérations afférentes dans le cadre de cette mesure.

33. *Le Monde*, 22 mai 2019.

34. Article 59 du projet de loi précité.

35. Décret n° 2019-133 du 25 février 2019 « portant application aux agents publics de la réduction de cotisations salariales et de l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des rémunérations des heures supplémentaires ou du temps de travail additionnel effectif » ; *JORF* du 27 février 2019.



- **Augmentation de la durée de mise en disponibilité dans la fonction publique**

Un décret n° 2019-234 du 27 mars 2019 modifie les conditions de mise en disponibilité dans les trois versants de la fonction publique<sup>36</sup>.

Tout d'abord, il allonge la durée initiale de la disponibilité pour convenances personnelles à cinq ans (au lieu de trois avant), laquelle est renouvelable dans une limite globale de dix ans (comme auparavant). En contrepartie, ce renouvellement est désormais conditionné à une obligation de retour dans l'administration d'au moins dix-huit mois continus au terme de la première période maximale de cinq ans.

Ensuite, il permet une conservation des droits à l'avancement d'échelon et de grade pour l'agent en disponibilité qui a exercé une activité professionnelle, qu'elle soit salariée (correspondant à une quotité de travail minimale de 600 heures par an) ou indépendante (à condition que le montant brut annuel soit au moins égal au salaire brut annuel permettant de valider quatre trimestres d'assurance vieillesse). Cette mesure de maintien des droits à l'avancement vise à favoriser les mobilités des fonctionnaires exercées hors des administrations publiques ; toutefois elle pose le problème, déjà relevé dans le cadre de cette chronique<sup>37</sup>, du rapprochement ainsi opéré entre les régimes de disponibilité et de détachement, et donc d'une certaine perte de pertinence de cette distinction.

Enfin, concernant la disponibilité des fonctionnaires soumis à un engagement de servir à l'issue d'une scolarité gratuite ou rémunérée, préalable à leur titularisation dans un corps (dans les faits, ce sont des corps des fonctions publiques étatique et hospitalière), le départ en disponibilité pour convenances personnelles, pour quelque raison que ce soit, est désormais subordonnée à l'accomplissement préalable de quatre années de services effectifs dans leur corps (alors que cette obligation concernait auparavant uniquement les départs pour exercer une activité dans le secteur concurrentiel). Les modalités de renouvellement de disponibilité de ces derniers sont également alignées sur le droit commun précédemment évoqué, soit l'obligation d'un retour de dix-huit mois dans le corps d'origine.

- **Ouverture de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État aux cabinets de conseil**

Depuis février 2019, Deloitte, Eurogroup, Bearing-Point, Sia, et Alixio sont les cinq cabinets de conseil pouvant directement être appelés par les ministères pour des activités de conseil en matière de ressources humaines (mais aussi d'achats publics).

Le marché interministériel couvre un spectre large de prestations qui concernent l'ensemble des besoins des fonctions en ressources humaines et prévoit notamment des prestations de renforcement de la fonction des ressources humaines, de déploiement des politiques en la matière et surtout d'appui aux transformations des ministères<sup>38</sup>. Autrement dit, ce « marché public interministériel de prestations de conseil en ressources humaines » a été mis en place « pour mieux accompagner les plans de transformation des ministères : la mise en œuvre des plans de transformation ministériels va impacter les directions des ressources humaines des ministères qui vont conduire le changement et accompagner les réformes à leur niveau. Pour les aider à mener à bien ces missions, la Direction générale de la fonction publique leur

36. Décret n° 2019-234 du 27 mars 2019 « modifiant certaines conditions de la disponibilité dans la fonction publique », *JORF* du 28 mars 2019.

37. Voir les développements consacrés à cette question dans cette partie de la Chronique dans les numéros suivants : *RFAP* n° 168, p. 970, et *RFAP* n° 167, p. 681.

38. DGAFP (mission communication), *Le marché public interministériel de prestations intellectuelles RH, un nouvel outil à votre service* (plaquette de présentation), janvier 2018.

propose une «palette d’outils», dont le marché public interministériel de conseil en ressources humaines est un élément important»<sup>39</sup>.

Pilotée par la Direction générale de la fonction publique<sup>40</sup>, le marché public de prestation de conseil en ressources humaines (et d’achat) est ainsi centralisé et se substitue à l’ensemble des autres marchés publics concernant le conseil en ressources humaines, hors systèmes d’information, qui ont été passés individuellement par les ministères. Pour l’ensemble des ministères, l’appel à ces services ne peut dépasser 5 millions d’euros pour les missions de ressources humaines (et 3 millions pour les missions d’achat), tel que prévu dans les accords-cadres. La Direction générale de la fonction publique a pour mission de favoriser la mutualisation et la capitalisation des livrables entre ministères confrontés à des problématiques identiques.

La mise en place d’un tel marché résonne de manière particulière dans le contexte de l’évocation à la même période par le gouvernement de «plans de départ»<sup>41</sup> et de la présentation d’un projet de loi de réforme de la fonction publique qui permet le détachement d’office des fonctionnaires en cas d’externalisation vers le secteur privé d’un service public industriel ou bien introduit un mécanisme de rupture conventionnelle et la publication d’un décret du 26 février 2019 qui institue une nouvelle indemnité de départ volontaire<sup>42</sup>.

#### • **Création du fonds en faveur de l’égalité professionnelle dans la fonction publique de l’État**

En application de l’accord du 30 novembre 2018 signé par sept organisations syndicales représentant la majorité des suffrages exprimées et l’ensemble des représentants des employeurs publics<sup>43</sup>, la circulaire du 22 février 2019 précise les conditions de mise en œuvre d’un fonds en faveur de l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Il est financé en partie par les pénalités versées en cas de non-respect des obligations légales définies par la loi du 12 mars 2012<sup>44</sup> en matière de nominations dites «équilibrées».

En 2017 pas moins de 21 employeurs de la fonction publique d’État et de la fonction publique territoriale se seraient acquittés d’une pénalité financière pour un montant total de 4,5 millions d’euros<sup>45</sup> (situation qui tend à s’aggraver puisque l’année précédente en 2016, ils étaient 7 employeurs étatiques et territoriaux, pour un montant global de 420 000 euros<sup>46</sup>).

La DGAFP a été chargée de répartir ce fonds sous forme d’appel à projets. En collaboration avec le bureau de l’égalité professionnelle du Service des droits des femmes et la DSAF des services du Premier ministre, la DGAFP sélectionne les dossiers pouvant bénéficier du fonds. Enfin, la circulaire précise que pour l’administration déconcentrée de l’État, c’est au SGAR de les financer.

39. Selon la présentation qui en est faite sur le «portail de la fonction publique».

40. De concert avec la direction des achats de l’État.

41. *Le Monde*, 27 mars 2019.

42. Décret n° 2019-138 du 26 février 2019 relatif aux dispositifs indemnitaires d’accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles (modifiant le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008).

43. Sur ce point et sur le flou juridique total qui entoure la question de savoir quel est le pourcentage exact qui permet de considérer qu’il représente la majorité des voix : *RFAP* n° 169, p. 231 (et notamment note n° 36).

44. Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à «l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique».

45. *Acteurs publics*, 28 février 2019.

46. Pour davantage de précisions sur ce dispositif se référer à la chronique de l’administration du n° 168, p. 972-976.

### • Réforme de la formation initiale des attachés d'administration de l'État

Le décret n° 2019-86 du 8 février 2019 relatif aux Instituts régionaux d'administration (IRA) entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019. Il modifie l'organisation de la formation initiale des attachés d'administration de l'État.

Les IRA sont désormais placés sous la tutelle du Premier ministre (article 1<sup>er</sup> dudit décret), ce qui accentue le caractère interministériel de la formation des attachés. Le ministre chargé de la fonction publique conserve cependant des compétences : en matière de nomination, avec la nécessité pour le Premier ministre de le consulter pour désigner « le président du conseil d'administration » (article 5) ; en matière de délibération du conseil d'administration, ses décisions requièrent pour être exécutoires une approbation (expresse ou tacite) du ministre (article 9) ; en matière de sélection des élèves, ce sont des arrêtés du ministre qui l'organisent (articles 18, 19, 21, 22 et 24) ; enfin, il participe à la titularisation ou à l'exclusion des élèves fonctionnaires en définissant les règles par arrêté (articles 33, 36, 38 et 43 à 48).

La durée de formation dans les IRA est désormais réduite à douze mois (contre dix-huit auparavant). Elle se partage en deux périodes probatoires de six mois : la première en institut avec un mois de formation pluridisciplinaire et cinq mois davantage spécialisés en fonction du projet professionnel des élèves ; la seconde en administration sous forme de stage. La titularisation a lieu après la réussite de chacune des périodes probatoires (*cf.* titre V du décret).

Cette refonte de la formation initiale des attachés d'administration de l'État se traduit par une modification de la sélection des élèves attachés. Les concours de recrutement se déroulent deux fois par an. La réforme de la durée de formation permet aux IRA de former désormais deux promotions par an. Cette réforme se traduit également par le nombre de places offertes. D'abord, l'objectif annoncé de la réforme est de répondre à la demande des ministères en recrutement d'attachés. Elle permet aux IRA de former davantage d'élèves. Le décret n° 2019-86 du 8 février 2019 apporte également une précision quant à la répartition des places offertes aux différents concours. La proportion de place offerte sera plus importante pour le troisième concours, tandis que le nombre des places allouées au concours interne et externe sera quant à lui plus faible qu'avant la réforme (article 19).

Enfin, cette réforme permet aux IRA de réduire la durée de prise en charge des élèves-attachés. Elle passe de douze à huit mois, ce qui s'accompagne d'une réduction de dotation de l'État pour la formation initiale.

### • État des lieux sur l'ampleur des aménagements ou réservations de concours ou d'examen au bénéfice des titulaires d'un doctorat

Le 21 mars 2019 a été publié par le Sénat une réponse du ministère de l'action et des comptes publics à une question écrite posée par un sénateur sur l'ampleur de l'ouverture des concours ou examens dans la fonction publique à destination des docteurs<sup>47</sup>.

En effet la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche dite « Fioraso » avait modifié l'article L. 412-1 du code de la recherche afin de prévoir que : « Les concours et procédures de recrutement dans les corps et cadres d'emplois de catégorie A relevant du statut général de la fonction publique sont adaptés, dans les conditions fixées par les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois concernés, afin d'assurer la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant de la formation à la recherche et par la recherche lorsqu'elle a été sanctionnée par la délivrance du doctorat. »

47. Question écrite n° 07020 de M. Roger Karoutchi (Hauts-de-Seine; Les Républicains), publiée dans le *JO Sénat* du 21 mars 2019, p. 1546.

Le Conseil d'État, dans un avis du 4 septembre 2014, avait explicité les modalités d'application de la loi. Il avait notamment considéré que l'ensemble des corps et cadres d'emplois de la catégorie A étaient concernés (sauf rares exceptions), que les aménagements devaient être effectués au niveau du concours externe et, enfin, que les mesures de reclassement adaptées aux titulaires d'un doctorat ne pouvaient bénéficier qu'aux docteurs lauréats d'un concours aménagé ou réservé.

En octobre 2015, la ministre de la fonction publique a demandé aux ministères de mettre en œuvre la loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'État, en adaptant les statuts particuliers des corps et cadres d'emploi afin d'offrir la faculté aux docteurs de passer des concours avec des épreuves aménagées. Dès lors, à l'occasion des modifications des statuts particuliers concernés, les ministères ont introduit, au fur et à mesure, dans les concours et procédures de recrutement de la catégorie A, la disposition relative au titulaire d'un doctorat. Le statut particulier peut prévoir un concours externe spécifique réservé aux docteurs (inspecteurs généraux des affaires sociales, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, professeurs agrégés de l'enseignement du second degré, ingénieurs des mines, ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts...) ou une épreuve adaptée (corps et cadres d'emplois des attachés, secrétaires des affaires étrangères, ingénieurs des travaux publics de l'État...). Par ailleurs, les titulaires d'un doctorat qui ont été recrutés par la voie d'une épreuve adaptée ou lors d'un concours externe spécifique bénéficient au titre de la préparation du doctorat, d'une bonification d'ancienneté de deux ans. Il ressort du bilan sur les statuts particuliers que cette disposition relative aux docteurs a été introduite dans la plupart des corps et cadres d'emplois de la catégorie A.

Ainsi, au 3 octobre 2018, une telle disposition a été mise en œuvre pour cinquante-six corps ou cadres d'emplois : dont neuf corps ou cadres d'emplois pour lesquels un concours externe spécifique est prévu, et quarante-sept corps ou cadres d'emplois pour lesquels une épreuve adaptée a été introduite pour le concours externe (outre les corps mentionnés précédemment, on peut, par exemple, citer également les corps suivants : inspecteurs du travail ; personnels de catégorie A des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects ; personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques ; directeurs des services pénitentiaires ; directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse ; inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, attachés statisticiens ; attachés économiques ; conservateurs des bibliothèques ; chargés d'études documentaires ; chefs de travaux d'art ; ingénieurs de la police technique et scientifique de la police nationale ; ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur ; ingénieurs et ingénieurs en chef territoriaux ; ingénieurs des systèmes d'information et de communication ; ingénieurs d'études sanitaires ; ingénieurs du génie sanitaire ; *etc.*).

#### • **Rapport sur les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État**

L'Inspection générale des finances a rendu, en février 2019, un rapport<sup>48</sup> identifiant et quantifiant les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État. L'étude cherche à identifier les motifs des régimes dont bénéficient certains fonctionnaires travaillant moins que la durée légale de 1 607 heures par an, telles que fixée par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à « l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature ».

48. Inspection générale des finances (J. Chartier, A. Jevakohff), *Régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État*, février 2019.

L'étude se focalise sur la situation de 1,1 million d'agents, soit l'ensemble des personnels civils de l'État, à l'exclusion des enseignants, magistrats, porteurs d'uniformes dont les militaires et les gendarmes ainsi que 300 000 agents exerçant leurs fonctions dans les établissements publics sous tutelle.

L'analyse menée par l'Inspection générale des finances a permis de mettre en évidence plusieurs cas d'incohérence et de régimes dépourvus de justification : au total, ce sont 310 000 agents qui de la sorte travailleraient moins de 1 607 heures par an.

Parmi eux, près de 120 000 agents de l'État bénéficient de compensations horaires liées à des sujétions inhérentes à l'exercice de leurs fonctions et travaillent en moyenne 1 538 heures par an. Il s'agit, par exemple, des personnes dont les missions impliquent une dose de pénibilité, comme les contrôleurs aériens ou les agents d'accueil et de délivrance des titres dans les préfectures.

Le rapport identifie également la situation de près de 190 000 agents, qui bénéficient de régimes de travail plus favorables principalement par un effet d'imitation et dans une moindre mesure du fait de la survivance de dispositifs historiques qui apparaissent injustifiés. Certains de ces dispositifs, maintenus lors du passage aux 35 heures, correspondent à ceux du ministère des armées où près de 30 000 personnels civils et ouvriers d'État ont droit à des jours de congés pour ancienneté qui s'ajoutent à leurs jours de congés annuels et de RTT.

En plus de ces deux cas de figures, le rapport constate l'existence d'une très forte hétérogénéité entre ministères, opérateurs et parfois les directions d'un même ministère, s'agissant des réglementations en vigueur. En outre, l'Inspection générale des finances recommande une harmonisation tant des modalités de compensation des heures supplémentaires, sujétions ponctuelles, astreintes et temps de déplacements professionnels, que du périmètre des agents bénéficiant du forfait-jours et des pratiques de badgeage.

Partant du constat d'une nécessaire remise en cause de la totalité des régimes dérogatoires existants, la mission dénonce l'absence d'une véritable politique de l'État s'agissant des régimes horaires de travail applicables en dépit d'un encadrement réglementaire, dont les ministères chargés du budget et de la fonction publique sont les contresignataires. Elle appelle, en conclusion, à l'adoption d'une démarche comparative des régimes horaires et du temps de travail, sous une forme institutionnalisée, comme ce fut le cas lors de la mise en œuvre des 35 heures en sein de l'État.

F. E.

## IV – ADMINISTRATION ET LIBERTÉS

- Sécurité
- Bioéthique
- Liberté de l'esprit
- Égalité, dignité, vulnérabilité
- Lieux privatifs de liberté

En mars 2019, comme chaque année, le Défenseur des droits a rendu public son rapport. Le constat y est sombre pour l'état des libertés en France : le Défenseur déplore « une régression continue des droits et libertés fondamentales »<sup>49</sup>. Il y rattache l'enracinement durable d'une « politique de renforcement de la sécurité et de la répression face à la menace terroriste, aux troubles sociaux et à la crainte d'une crise migratoire alimentée par le repli sur soi », dont la « contamination du droit commun » par le régime d'exception de l'état d'urgence a été l'emblème. Le rapport fait la part belle à la problématique des mesures sécuritaires et des défis du maintien de l'ordre, tout en déplorant l'intensification du contrôle dans l'espace public. Si, certes, « [l]es débordements et les violences inadmissibles appellent légitimement une réponse de la part des forces de l'ordre, dans le respect des règles relatives à un usage nécessaire et strictement proportionné de la force », le Défenseur souligne que « cependant, le nombre “jamais vu” d'interpellations et de gardes à vue intervenues “de manière préventive” », par exemple entre les 7 et 8 décembre 2018. Il interpelle sur le dispositif d'ordre public mis en place, son cadre juridique et les directives données qui semblent s'inscrire dans la continuité des mesures de l'état d'urgence.

### • Sécurité

Il faut dire que la sécurité publique semble irriguer une part non négligeable de l'action publique.

La promulgation de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations est emblématique de cette préoccupation et de sa force, qui explique que le gouvernement ait tenté de pousser bien loin la logique sécuritaire, avant d'être rappelé à l'ordre par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 4 avril 2019 (CC, 2019-780 DC), celui-ci a en effet censuré le dispositif-phare de cette loi anticasseurs « nouvelle génération », jugeant que le législateur n'avait pas entouré de garanties suffisantes le pouvoir d'interdictions administratives individuelles de manifester (IAIM). En particulier, ni le type de comportements individuels susceptible de justifier une telle IAIM, ni leur ancienneté, n'étaient définis. Il en résulte pour le Conseil une atteinte à la libre expression collective des idées et des opinions qui n'était ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée. Il reste que ce n'est pas tant le principe d'une interdiction administrative de manifester qui est ici sanctionnée, que les modalités spécifiques qu'elle revêtait dans le texte déféré au Conseil. Ce dernier a, en outre, laissée intactes les autres dispositions du texte, à l'instar des contrôles

49. Défenseur des droits, *Rapport Annuel*, p. 31.

et fouilles sur réquisition judiciaire (article 2) ou de la répression pénale de la dissimulation volontaire du visage (article 6).

Confirmant que l'état se resserre autour de la liberté de manifester, le décret n° 2019-208 du 20 mars 2019 institue une contravention (135 euros) pour participation à une manifestation interdite sur la voie publique. Contrairement aux affirmations émises pendant plusieurs semaines de divers acteurs gouvernementaux parmi lesquels la garde des Sceaux elle-même, le décret ne permet pas la verbalisation de la participation à n'importe quelle manifestation interdite, mais seulement à celles interdites sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. Ainsi par exemple, les manifestations interdites par le préfet au nom de son pouvoir de police générale de l'article 2512-15 du code général des collectivités territoriales ne peuvent générer de verbalisation sur le fondement des nouvelles dispositions. Quelles que soient ces incertitudes initiales de lecture, le décret a, lui aussi, passé l'épreuve du référé-liberté à laquelle la Ligue des droits de l'homme l'a soumis. Le 29 mars 2019, le Conseil d'État a considéré que, même si « en tant que sanction pénale, la contravention peut avoir pour effet de dissuader de participer à une manifestation », le décret ne portait pas d'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester, notamment dans la mesure où il ne trouve à s'appliquer qu'en cas de manifestation interdite (n° 429028).

La période ayant présidé à l'adoption de la loi anticasseurs a été l'occasion pour la nouvelle commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe d'exprimer son inquiétude vis-à-vis d'un texte susceptible d'apporter des restrictions excessives à la liberté de manifester mais aussi, plus généralement, vis-à-vis des techniques du maintien de l'ordre au regard du nombre et de la gravité des blessures infligées aux manifestants<sup>50</sup>. On se souvient que, le 1<sup>er</sup> février 2019, le Conseil d'État avait rejeté les recours en référé de la Ligue des droits de l'homme contre l'usage de lanceurs à balles de défense (LBD), au motif que rien ne permettait de penser que les autorités aient eu l'intention de ne pas respecter les strictes conditions posées à l'usage de telles armes, dans un contexte de manifestations et violences répétées (CE, ord., 1<sup>er</sup> février 2019, n° 427390, 427390, 427418)<sup>51</sup>. Le 12 avril 2019, le même Conseil d'État refusait de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'insuffisant encadrement législatif du recours auxdits LBD, jugeant que le grief tiré de l'incompétence négative du législateur, qui définit les conditions d'usage des armes par les agents de la police nationale et de la gendarmerie aux articles L. 435-1 et L. 211-9 du code de la sécurité intérieure par référence aux notions d'absolue nécessité et d'exigence de proportionnalité, devait être écarté (CE, 12 avril 2019, n° 427638). L'atteinte à la liberté de manifestation, consacrée selon le Conseil d'État par la décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 élevant « le droit d'expression collective des idées et des opinions », n'est pas davantage en cause. Il n'en reste pas moins que le recours aux LBD n'est normalement prévu par la loi qu'en cas d'attroupement et non, de manière générale, dans les opérations de maintien de l'ordre. Apparaît ici de manière patente : le refus de la haute juridiction administrative de permettre une brèche de contrôle juridictionnel dans une problématique de conditions du maintien de l'ordre qui ne fait que s'envenimer depuis plusieurs mois. La mobilisation des associations ne faiblit pas<sup>52</sup> ; et le regard international se fait sévère<sup>53</sup>.

50. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/maintaining-public-order-and-freedom-of-assembly-in-the-context-of-the-yellow-vest-movement-recommendations-by-the-council-of-europe-commissioner-for>

51. Voir la livraison précédente de la présente « Chronique ».

52. Voir le bilan réalisé par l'ACAT après 100 jours de mobilisation des « Gilets Jaunes » : [https://www.acatfrance.fr/public/acat---note-d-analyse---100-jours-de-manifestation-quel-bilan-mars-2019\\_3.pdf](https://www.acatfrance.fr/public/acat---note-d-analyse---100-jours-de-manifestation-quel-bilan-mars-2019_3.pdf)

53. Michèle Bachelet, haut commissaire de l'ONU aux droits humains, demande des comptes à la France : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/06/l-onu-demande-a-la-france-une-enquete-sur-l-usage-excessif-de-la-force-pendant-les-manifestations-de-gilets-jaunes\\_5432222\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/06/l-onu-demande-a-la-france-une-enquete-sur-l-usage-excessif-de-la-force-pendant-les-manifestations-de-gilets-jaunes_5432222_3224.html)

C'est qu'en effet, depuis la levée de l'état d'urgence en novembre 2017, la loi « renforcant la Sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » (SILT) du 30 octobre 2017, ainsi qu'un certain nombre d'autres dispositifs ont continué d'être abondamment mobilisés par les autorités administratives, nourrissant alors la crainte d'un tournant sécuritaire transversal qui aurait profondément altéré les équilibres politico-juridiques antérieurs<sup>54</sup>. Les rapports parlementaires de suivi de la loi SILT l'attestent<sup>55</sup>; et de manière ponctuelle, les actes tels que le décret n° 2019-219 du 21 mars 2019 portant application de L. 211-11-1 du code de sécurité intérieure (créé par la loi du 3 juin 2016) au sommet G7 de Biarritz (dispositif « grands évènements » réputés exposés, « par leur ampleur ou leurs circonstances particulières, à un risque exceptionnel de menace terroriste », permettant la réglementation de l'accès au périmètre de toute personne), ou le décret du 20 mars 2019 prononçant la dissolution de quatre associations sur le fondement de l'article L. 212-1CSI, sont devenus banals. Les coups d'arrêt à cette multiplication et à l'application soutenue de mesures administratives restrictives des libertés sont rares. Ils reçoivent, lorsqu'ils adviennent, un écho important. À l'instar de ce jugement du tribunal administratif de Cergy qui annule diverses décisions de retrait, blocage administratif et déréférencement prises à l'encontre d'un hébergeur ayant publié des messages de revendication de l'incendie volontaire de véhicules de police et appelant les lecteurs à faire de même. Le jugement du tribunal est fondé sur le fait que l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) ne détient ces pouvoirs de blocage que dans le cadre de la lutte contre la provocation ou l'apologie du terrorisme. Considérant que ne constituent de ce point de vue « des actes de terrorisme, [qu'] un certain nombre d'infractions limitativement énumérées par le code pénal « lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur », et qu'en l'espèce, « les incendies criminels revendiqués dans les quatre publications litigieuses sont inspirés par une pensée libertaire et contestataire » mais non terroriste (non concertée, sans objectif de menacer les institutions, etc.), le tribunal annule les décisions attaquées (TA Cergy, 4 février 2019, n° 1801344).

C'est également sur la question sensible du rapatriement des enfants de djihadistes français présents en zones de combat en lien avec l'État islamique que le gouvernement affiche une ligne dure. Après plusieurs mois de prises de position politiques diverses, le temps de l'action judiciaire est venu après que divers avocats ont formé des recours juridictionnels en vue de faire reconnaître – ne fût-ce que cela – le devoir de l'État de protéger ses ressortissants, y compris au-delà de son propre territoire, et notamment lorsqu'il s'agit d'enfants mineurs. Le 9 avril 2019, le tribunal administratif de Paris avait rejeté les requêtes visant à ce qu'il soit enjoint au Gouvernement d'organiser le rapatriement de Françaises et de leurs enfants, au motif qu'une telle procédure supposerait des actes « indétachables de la politique internationale » du pays et insusceptibles, à ce titre, de donner lieu à une interférence juridictionnelle (n° 1906076/9, notamment). Le Conseil d'État ne s'écarte pas de cette analyse lorsqu'il est saisi en appel, et aboutit à la même conclusion : une telle décision serait un acte

54. Au rang des contributions internationales à ce débat, voir le rapport officiel de la rapporteure spéciale de l'ONU sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, Fionnuala Ni Aolain, suite à sa visite en France en mai 2018, qui sera en ligne : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Visits.aspx>

55. Voir la page Internet suivante, et les chiffres publiés en dernier lieu au 5 avril 2019, établissant que plus de 300 périmètres de sécurité et 125 MICAS ont été prononcés, pour sept fermetures de lieux de culte et plus de 110 perquisitions administratives : [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/\(block\)/45410](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/(block)/45410)



de gouvernement dont « aucune juridiction n'est compétente pour connaître » (CE, 23 avril 2019, n° 429668 notamment).

C'est enfin en matière de technologie et de fichiers que ces préoccupations sécuritaires trouvent de nombreux échos.

Une première question a trait à celle de la mesure dans laquelle différentes catégories d'agents publics peuvent obtenir la communication, auprès des opérateurs de télécommunications, des données de connexion personnelles. Dans la lignée d'une décision rendue en 2015 sur la communication de telles données aux agents de l'Autorité de la concurrence<sup>56</sup>, le Conseil constitutionnel vient de censurer des dispositions législatives qui, tout en conférant la même prérogative aux agents des douanes, n'assortissait la procédure d'aucune garantie et faillissait alors à opérer une bonne conciliation entre ordre public et vie privée (CC, n° 2018-764 QPC du 15 février 2019).

La seconde, plus classique, a simplement à voir avec la poursuite du mouvement déjà ancien de multiplication des fichiers en matière de sécurité. Sur la période considérée, le décret n° 2019-140 du 27 février 2019 est ainsi venu organiser la mise en œuvre du fichier permettant de traitement des données à caractère personnel issu des caméras individuelles des agents de la police municipale. Autre exemple : le décret n° 2019-81 du 6 février 2019 autorise le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Gestion de l'éloignement » (GESTEL) afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle, matérielle et logistique des mesures d'éloignement, au sein de la Direction centrale de la police aux frontières<sup>57</sup>.

Cette montée en puissance des fichiers est d'autant plus importante que le Conseil d'État vient de juger, dans une affaire ne concernant certes pas un fichier de sécurité, que le droit de toute personne physique de s'opposer à ce qu'un fichier contienne des données à caractère personnel la concernant était subordonné à l'existence de raisons légitimes. La simple invocation de craintes d'ordre général sur la sécurité dudit traitement ne justifie pas de tels motifs (CE, 18 mars 2019, n° 406313).

## • Bioéthique

### *Paternité*

La question de la limite d'âge pour prendre part à un protocole d'assistance médicale à la procréation est, désormais<sup>58</sup>, parvenue au Conseil d'État (CE, 17 avril 2019, n° 420468). Il juge ainsi en principe légitime la condition d'âge (« en âge de procréer ») fixée par le législateur pour l'assistance médicale à la procréation, une telle condition étant justifiée « par des considérations tenant à l'intérêt de l'enfant, à l'efficacité des techniques mises en œuvre et aux limites dans lesquelles la solidarité nationale doit prendre en charge le traitement médical de l'infertilité » (§ 4). Concernant les hommes, le Conseil d'État considère que l'âge revêt une dimension à la fois biologique et sociale et que doivent dès être pris en compte dans l'appréciation de cette condition d'âge, à la fois, celui qu'il avait au moment du recueil des gamètes et celui qu'il avait au moment du projet d'assistance médicale à la procréation. Ce faisant, le Conseil annule pour erreur de droit l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles, dont le raisonnement était fondé sur l'âge au moment où le requérant avait sollicité le transfert à l'étranger de ses gamètes. C'est pourtant en ne prenant appui que sur des éléments de type

56. CC, n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

57. Voir aussi l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : Délibération n° 2018-162 du 17 mai 2018.

58. Voir à propos d'un arrêt de la CAA Versailles de mars 2018, la livraison correspondante de la présente « Chronique ».

biologique (risques de développement embryonnaire, taux d'anomalies à la naissance...) que le Conseil confirme la légalité de la décision par laquelle l'Agence de la biomédecine fixe en principe à 59 ans la limite d'âge de procréer pour les hommes au sens de l'article L. 2141-2 du code de la santé publique. De manière intéressante, l'arrêt prend le soin de préciser que ce n'est qu'en l'absence de circonstances particulières que le refus essuyé par le requérant ne saurait être analysé comme une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de sa vie privée et familiale (forme d'écho à l'arrêt *Gomez* de 2016). Il précise de même que la limite d'âge ainsi confirmée dans sa légalité ne saurait être lue comme discriminatoire, dès lors que les hommes procréant par assistance médicale à la procréation et les autres ne sont pas placés dans une situation identique<sup>59</sup>.

### *Maternité*

Ce que l'on sait en tout cas, c'est que la reconnaissance de la maternité d'intention ne compte pas parmi les obligations découlant du droit au respect de la vie privée et familiale de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Saisie par la voie du protocole n° 16 à la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de Strasbourg a ainsi répondu à la Cour de cassation que le droit au respect de la vie privée de l'enfant ne requiert pas que la reconnaissance du lien que souhaite entretenir avec lui sa mère d'intention se fasse par le biais de la transcription sur les registres de l'état civil de l'acte de naissance légalement établi à l'étranger. Ainsi, d'autres voies à l'instar, notamment, de l'adoption de l'enfant (à condition que les procédures correspondantes soient suffisamment rapides) permettent aux États de respecter leurs engagements conventionnels. L'adage *Mater semper certa est* n'est pas menacé : la distinction entre maternité par accouchement et maternité par volonté est préservée. Il faudra bien toutefois faire face à la question de la différence entre maternité génétique (contribution de gamètes) et maternité physiologique (contribution par la seule gestation). Les frontières de l'assistance médicale à la procréation et de ses conséquences juridiques sont sans cesse à reconquérir.

### *Sexualité*

Nombre d'associations venant en aide notamment aux personnes qui se prostituent ont formé une question prioritaire de constitutionnalité relative à diverses dispositions issues de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à « renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées » et notamment, à la pénalisation des clients (article 611-1 du code pénal). Selon une argumentation forte, quant aux principes soulevés, les requérants faisaient notamment valoir qu'en tant qu'elles avaient pour objet de pénaliser systématiquement l'achat de services sexuels, y compris entre personnes majeures et consentantes, la loi portait une atteinte importante au principe même de liberté que ne sauraient justifier les références générales à un objectif de préservation de l'ordre public, à la lutte contre le proxénétisme et au trafic des êtres humains ou la protection des personnes prostituées. Au-delà, les dispositions attaquées étaient encore analysées comme causant une atteinte à la vie privée, à l'autonomie personnelle et la liberté sexuelle. Sur un autre registre, le recours faisait également valoir une atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, pour conclure enfin sur un manquement aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ; sur tous ces derniers points, le Conseil constitutionnel répond sèchement et de manière

59. Une large brèche s'ouvre alors : quel argument pourrait-on retenir pour affirmer qu'hommes et femmes sont placés dans une situation différente lorsqu'ils recourent à l'assistance médicale à la procréation ? Est-ce à dire que la condition d'âge doit également s'entendre de 59 ans révolus pour les femmes ?

éminemment brève. Mais aux premiers arguments de fond présentés par les requérants, le Conseil répond en deux points importants. Rejetant la requête, il juge qu'en « pénalis[ant] les acheteurs de services sexuels, le législateur a entendu, en privant le proxénétisme de sources de profits, lutter contre cette activité et contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, activités criminelles fondées sur la contrainte et l'asservissement de l'être humain. Il a ainsi entendu assurer la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre ces formes d'asservissement et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions » et qu'en « réprim [ant] tout recours à la prostitution, y compris lorsque les actes sexuels se présentent comme accomplis librement entre adultes consentants dans un espace privé, il a considéré que, dans leur très grande majorité, les personnes qui se livrent à la prostitution sont victimes du proxénétisme et de la traite et que ces infractions sont rendues possibles par l'existence d'une demande de relations sexuelles tarifées. En prohibant cette demande par l'incrimination contestée, le législateur a retenu un moyen qui n'est pas manifestement inapproprié à l'objectif de politique publique poursuivi ». Ce faisant, le Conseil esquive complètement la question théorique difficile posée par la requête. Il rabat, en premier lieu, toute la réalité de la prostitution sur l'activité criminelle (traite, exploitation) et fait ainsi fi de l'hypothèse de la prostitution librement consentie (dignité contre l'asservissement). Il justifie cette opération, en second lieu, par référence à une appréciation de type statistique qui fonderait la démarche du législateur (« dans leur très grande majorité »...), il perd une opportunité de *penser* les libertés.

- **Libertés de l'esprit**

### *Religion*

Dans un arrêt du 7 mars 2019 (n° 417629), le Conseil d'État précise les contours de l'interdiction des subventions publiques apportées aux associations cultuelles. Il estime que la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État n'interdit pas aux collectivités territoriales de « donner à bail, et ainsi pour un usage exclusif et pérenne, à une association cultuelle » dès lors qu'il s'agit d'un bien appartenant à leur domaine privé. Un conseil municipal peut donc louer un local du domaine privé de sa commune à une association musulmane.

Suite et fin de la saga judiciaire *Micropole* qui revient de Luxembourg : dix ans après les faits, la Cour d'appel de Versailles se prononce sur le licenciement d'une ingénieure informatique qui avait refusé d'ôter son voile islamique (CA Versailles, 21<sup>e</sup> ch., 18 avril 2019, n° 18/021). Suivant les solutions retenues par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 14 mars 2017, C-188/15) et de la Cour de cassation (Cass. soc., 22 novembre 2017, n° 13-19.855, n° 13-19.855), d'autant plus aisément qu'entre-temps, la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 a modifié l'article L. 1321-2-1 du code du travail dans le même sens, elle considère qu'en l'absence d'une clause de neutralité préalablement écrite interdisant le port d'un signe religieux, politique ou philosophique, le licenciement fondé sur le port d'un tel signe constitue une discrimination directe et est nul – quand bien même la demande de retrait du voile aurait été motivée par la volonté de contenter les clients.

L'interdiction de la projection du documentaire *Salafistes* aux mineurs de 18 ans est illégale. En se livrant, comme classiquement en la matière, à une analyse pragmatique, le Conseil d'État relève qu'en dépit de l'absence de commentaire critique accompagnant « les scènes de violence », celles-ci « s'insèrent de manière cohérente dans le propos du film documentaire, dont l'objet est d'informer le public sur la réalité de la violence salafiste en confrontant les discours tenus par des personnes promouvant cette idéologie aux actes de violence commis par des personnes et groupes s'en réclamant ». Il ajoute que « tant l'avertissement figurant en début de film que la dédicace finale du documentaire aux victimes des attentats du 13 novembre

2015 sont de nature à faire comprendre », y compris aux moins de 18 ans, « l'objectif d'information et de dénonciation poursuivi par l'œuvre documentaire ». Par conséquent, eu égard au « traitement de la violence qu'il retient », et « à la nécessité de garantir le respect de la liberté d'information », les scènes litigieuses ne peuvent être « qualifiées de scènes de “très grande violence” » et justifier une interdiction aux mineurs (CE 5 avril 2019, n° 417343).

### *S'exprimer en français*

Le Conseil d'État précise une nouvelle fois les conditions dans lesquelles la langue française peut être exigée dans les relations de travail (CE, 8 février 2019, n° 420296)<sup>60</sup>. Il accepte qu'un règlement d'attribution d'un marché public prévoit que « la langue de travail pour les opérations préalables à l'attribution du marché et pour son exécution est le français exclusivement », mais uniquement dans la mesure où l'usage du français n'est pas imposé aux personnels de l'attributaire et où celui-ci garde la faculté de recourir à des sous-traitants et salariés étrangers pour l'exécution du contrat.

Le 28 février 2019, à savoir le jour qu'avait aussi choisi l'Académie française pour mettre fin à son opposition de principe à la féminisation des noms de profession, métier, titre et grade, le Conseil d'État rejette le recours du Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles contre la circulaire du 21 novembre 2017 qui confirme l'engagement du gouvernement en faveur de ladite féminisation mais ferme en revanche la porte à l'usage officiel de l'écriture inclusive. Selon le Conseil d'État, en indiquant que le masculin est utilisé comme « forme neutre pour les termes susceptibles, au sein des textes réglementaires, de s'appliquer aussi bien aux femmes qu'aux hommes » et demandant de ne pas faire usage de l'écriture inclusive, la circulaire « s'est bornée à donner instruction aux administrations de respecter [...] les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur ». Elle ne méconnaît pas le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, ni ne porte préjudice au respect de la vie privée des personnes « de genre non binaire » (CE, 28 février 2019, req. n° 417128)<sup>61</sup>.

### *Université : Parcoursup*

Après plusieurs critiques émises par le Défenseur des droits en janvier 2019<sup>62</sup> sur la plateforme « Parcoursup », le tribunal administratif de Guadeloupe enfonce le clou en déclarant fondé le recours d'un syndicat étudiant auquel avait été refusé la communication « des procédés algorithmiques utilisés par l'Université des Antilles dans le cadre du traitement des candidatures d'entrée en licence *via* la plateforme ».

Le décret n° 2019-231 du 26 mars 2019 tente, conséquemment, de remédier aux faiblesses pointées. D'une part, il renforce les obligations de publication des critères généraux retenus pour l'examen des candidatures et prévoit que les candidats soient informés de leur rang sur les listes d'attente ainsi que sur le classement du dernier candidat admis dans la formation demandée l'année précédente. D'autre part, il précise, là encore à la demande du Défenseur des droits, des dispositions spécifiques pour les candidats en situation de handicap ou de trouble de santé invalidant.

60. Voir cette « Chronique » novembre 2017-janvier 2018, à propos de : CE 4 déc. 2017, n° 413366.

61. « La féminisation en débat au Palais-Royal et quai de Conti », *AJDA*, 2019 p. 484. ; voir cette « Chronique » novembre 2017-janvier 2018.

62. Décision n° 2019-021, 18 janvier 2019, voir chronique précédente.

- **Égalité, dignité, vulnérabilité**

*Protection de l'enfance*

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour traitements inhumains et dégradants en raison du défaut de prise en charge « d'un mineur isolé étranger en situation irrégulière âgé de 12 ans, c'est-à-dire d'un individu relevant de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société ». La Cour retient qu'en dépit de l'aide des organisations non gouvernementales, le requérant, comme de nombreux autres mineurs livrés à eux-mêmes après le démantèlement des camps de réfugiés à Calais, « a vécu durant six mois dans un environnement manifestement inadapté à sa condition d'enfant, caractérisé notamment par l'insalubrité, la précarité et l'insécurité ». Pour la Cour, la situation du mineur a été aggravée du fait de la destruction « de la cabane dans laquelle il vivait et de la dégradation générale des conditions de vie sur le site que cette opération avait engendrée », mais aussi de l'absence d'exécution de l'ordonnance du juge des enfants qui avait ordonné le placement provisoire de mineur (CEDH, 28 février 2019, n° 12267/16).

Du côté des juridictions françaises, la considération de l'intérêt de l'enfant a également connu une importante actualité, même si elle reste en demi-teinte. Dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, le Conseil consacre l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il estime découler des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> alinéas du préambule de la Constitution de 1946. Cette exigence implique « que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge », et par conséquent, que « les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu » soient « entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures ». C'est pourquoi le Conseil valide en l'espèce la possibilité très controversée de procéder à un examen radiologique osseux pour déterminer l'âge des personnes. Alors même qu'il relève qu'« en l'état des connaissances scientifiques », « les résultats de ce type d'examen peuvent comporter une marge d'erreur significative », il relève que « seule l'autorité judiciaire peut décider de recourir à l'examen », que celui-ci « ne peut être ordonné que si la personne en cause n'a pas de documents d'identité valables et si l'âge qu'elle allègue n'est pas vraisemblable ». Il retient également que l'examen ne peut intervenir qu'après que le consentement éclairé de l'intéressé a été recueilli dans une langue qu'il comprend », que « la majorité d'une personne ne saurait être déduite de son seul refus de se soumettre à un examen osseux », et enfin que « le législateur a pris en compte [...] la marge d'erreur entourant les conclusions des examens radiologiques ».

L'appui sur l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé dans la Convention internationale des droits de l'enfant, n'a pas connu plus de succès devant le Conseil d'État. Appelé par plusieurs associations à suspendre le décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 qui, afin « de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers en France des ressortissants étrangers », autorise notamment la création d'un nouveau fichier nommé « Appui à l'évaluation de la minorité » et le transfert des données collectées vers le fichier « AGDREF2 », le Conseil d'État estime qu'aucun moyen invoqué n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué. Rendez-vous, pour l'arrêt au fond, dans quelques mois (CE, 3 avril 2019, n° 428477).

- **Asile**

La période a été marquée par l'adoption de plusieurs mesures d'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 dite « Asile et immigration ». Le décret n° 2019-141 du 27 février 2019 précise ainsi les formalités relatives au traitement des demandes d'asile lorsque le demandeur peut prétendre à un autre titre de séjour. Le décret n° 2019-151 du 28 février

2019 détermine les délais de dépôt des demandes à ces autres titres. Le même jour, une instruction du 28 février 2019<sup>63</sup> fixe à deux mois le délai de traitement des demandes d'asile et précise les modalités d'invocation du droit au séjour lorsqu'une obligation de quitter le territoire français a été prononcée. Dans tous les cas, les préfetures sont invitées à procéder au traitement rapide des dossiers.

Le Conseil d'État a précisé la marge d'appréciation des autorités françaises après jugement d'acquiescement prononcé par le Tribunal pénal international (TPI). Il estime l'autorité de chose jugée par des tribunaux internationaux « ne s'impose au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait [...] qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement [...] rendu et qui est devenu définitif. En revanche, cette autorité « ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe ou d'acquiescement tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité ». La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) peut donc refuser l'asile à un Rwandais acquitté par le TPI dès lors qu'elle estime qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il a commis des crimes mentionnés au a) du F de l'article 1<sup>er</sup>, à savoir un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (CE, 28 février 2019, n° 414821). Le Conseil d'État s'est par ailleurs engagé dans un contrôle de plus en plus poussé des éléments d'appréciation de la qualité de réfugié. Après avoir estimé que le fichage « S » n'est pas suffisant pour le retrait de cette qualité (CE 30 janvier 2019, n° 416013), il a procédé en cassation à un contrôle de la qualification juridique de faits opérés par la Cour nationale du droit d'asile qui n'avait, en l'occurrence, pas retenu de « raisons sérieuses » pour considérer que la présence d'une réfugiée « constituait aujourd'hui une menace grave pour la sûreté de l'État » (CE 17 avril 2019, n° 419722). Quelques jours plus tard, il annule une autre décision de la Cour nationale du droit d'asile qui avait rejeté une demande d'asile d'un Palestinien de Jordanie en se bornant à évaluer les craintes de persécution par la seule Autorité palestinienne et non par Israël (CE, 24 avril 2019, n° 408992).

Dans un arrêt important, la première chambre civile de la Cour de cassation considère que seul le juge administratif est compétent pour se prononcer sur l'arrêté de maintien en rétention d'un étranger qui fait, au cours de celle-ci, une demande d'asile (Cass Civ. 1<sup>re</sup> 6 mars 2019, n° 18-13.908). De son côté, le législateur est intervenu – chose peu banale – pour corriger une erreur commise lors de l'adoption de la loi du 10 septembre 2018 sur les délais de saisine du juge des libertés et de la détention à Mayotte. La loi n° 2019-161 du 1<sup>er</sup> mars 2019 rétablit une intervention après cinq jours de rétention, et non plus 48 heures. Elle précise en conséquence que la durée de la première prolongation de la rétention est de vingt-cinq jours, et non vingt-huit, afin que la durée totale cumulée reste de trente jours.

L'arrêté du 15 février 2019 fixe le cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile en rappelant leur mission : « L'accueil, l'hébergement et la domiciliation des demandeurs d'asile ; l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques ; l'accompagnement sanitaire et social ; le développement de partenariat avec les collectivités locales et le tissu associatif ; l'accompagnement à la sortie du centre d'accueil pour demandeurs d'asile, notamment vers le logement. » Mais la période est surtout marquée par le jugement du tribunal administratif de Lille annulant l'arrêté préfectoral du 13 septembre 2017 qui, sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, avait autorisé des contrôles d'identité, des fouilles à proximité du campement de migrants de Grande-Synthe et son évacuation par la force publique. Pour le tribunal, il n'est pas établi que l'objectif poursuivi de lutte contre l'infiltration des flux de migrants par des réseaux islamistes ne pouvait être atteint par une mesure déterminant de façon précise les conditions d'intervention des contrôles. Dès

lors, la « décision attaquée, par son caractère général et impersonnel, porte une atteinte excessive » aux droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme « au regard des nécessités de l'ordre public » (TA de Lille, 7 mars 2019, n° 1709774 et 1802830).

Outre la création susmentionnée d'un nouveau fichier « Gestion de l'éloignement », la question de l'éloignement du territoire a été marquée par le revirement de la Convention européenne des droits de l'homme sur les modalités de renvoi d'un demandeur d'asile condamné pour terrorisme vers l'Algérie. Pour la Cour, « la situation générale en matière de traitement des personnes liées au terrorisme en Algérie n'empêche pas en soi l'éloignement du requérant ». Il faut « rechercher si la situation personnelle de ce dernier est telle qu'il se trouverait exposé à un risque réel de subir des traitements » inhumains et dégradants contraires à l'article 3 de la Convention « s'il était renvoyé vers ce pays ». Or en l'espèce, la Cour estime que ce n'est pas le cas (CEDH, 14 avril 2019, n° 12148/18)<sup>64</sup>.

### • Lieux privatifs de libertés

Une fois encore, le rapport annuel d'activité pour 2018 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) publié le 27 mars 2019<sup>65</sup> fait état de situations alarmantes quant à la surpopulation carcérale, aux conditions de rétention des étrangers, en particulier des familles avec enfants. Le rapport rappelle que, dans tous les cas, les mesures d'enfermement devraient rester l'exception. Il intervient au moment où l'état de salubrité de certains établissements fait l'objet de nouveaux recours introduits par la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP). S'agissant de Fresnes, le tribunal administratif de Melun a rejeté, notamment pour défaut d'urgence, le référé « mesure utile » visant, d'une part, à pouvoir vérifier l'exécution des mesures d'injonction prononcées par plusieurs ordonnances de référé afin de mettre fin aux conditions de détention dégradantes et contraires à dignité et, d'autre part, à obtenir des justificatifs des mesures de mise en œuvre (TA Melun, 11 février 2019, ord. n° 1900765). S'agissant du centre de Rémire-Montjoly, le tribunal administratif de Guyane 23 février 2019<sup>66</sup> a en revanche fait droit à plusieurs demandes d'injonction relatives à l'élimination des rats, insectes et autres nuisibles, à la réduction des nuisances occasionnées par les hirondelles, à « l'avancement du “plan peinture” », à « la réalisation des prescriptions de la commission départementale de sécurité et de lutte contre les risques d'incendie », aux « mentions du registre des fouilles intégrales », au nombre et conditions d'injections « sous contrainte pratiquées à titre exceptionnel » ainsi qu'à l'envoi à la section française de l'OIP et au CGLPL d'un bilan de l'exécution des mesures. En appel, le Conseil d'État confirme ces injonctions à l'exception de l'une qui avait déjà été exécutée, et de l'envoi du bilan sur l'exécution. Surtout, l'affaire est l'occasion pour le Conseil d'État d'assoir l'extension de son pouvoir d'injonction. Il rappelle en effet qu'« égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci [...] de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant ». Pour faire face à la carence de l'autorité publique, le juge des référés peut prescrire toutes les mesures de nature à la faire cesser. Si « ces mesures doivent en principe présenter un caractère provisoire », il en va autrement « lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ». En outre, « eu égard à son office », le juge des référés « peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures

64. V. auparavant : CEDH, 1<sup>er</sup> févr. 2018, n° 9373/15.

65. <http://www.cglpl.fr/2019/publication-du-rapport-dactivite-2018/>

66. Ord. n° 1900211, voir la chronique précédente.

complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en œuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés [...] est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires » (CE, 4 avril 2019, n° 428747). Quelques semaines auparavant, le Conseil d'État avait également précisé, moins favorablement, l'étendue du référé-constat demandé sur les conditions de détention dans la maison d'arrêt d'Angers. Infirmant les ordonnances de première instance, il a considéré qu'il appartient au juge des référés « d'apprécier l'utilité de la mesure sollicitée à la date à laquelle il statue ». Dès lors, « en l'absence de circonstances particulières », « une mesure qui se rapporte à des faits révolus dont les conséquences ne peuvent plus être constatées à la date à laquelle il est statué sur la demande ne présente pas de caractère utile » (CE, 13 mars 2019, n° 418102).

Pour finir, les conditions de détention ont fait l'objet ce trimestre d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 34 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 qui prévoit que « les prévenus dont l'instruction est achevée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement peuvent bénéficier d'un rapprochement familial jusqu'à leur comparution devant la juridiction de jugement ». L'OIP estimait contraire à un recours effectif le fait que ces dispositions ne prévoient aucune voie de recours, ni obligation de motivation, en cas de refus à une demande de rapprochement. Le Conseil constitutionnel fait droit à la requête en modulant dans le temps les effets de sa décision afin de ne pas priver la possibilité de demandes jusqu'à l'intervention du législateur (CC, 2018-763 QPC, 8 février 2019).

V. C.-D. et S. H.-V.