



**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. 1093-1126. 10.3917/rfap.172.0221 . hal-03599811

**HAL Id: hal-03599811**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03599811>**

Submitted on 8 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 et al., « Chronique de l'administration », Revue française d'administration publique, 2019/4 (N° 172), p. 1093-1126.

DOI : 10.3917/rfap.172.0221.

URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-4-page-1093.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, ancien 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

*Enseignant-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*

\* Les « Chroniques » de l'administration et du secteur public économique couvrent la période du 1<sup>er</sup> août au 31 octobre 2019.

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

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

### • **Institutions**

#### *Remaniement ministériel*

Le remaniement ministériel du 3 septembre 2019 est la dernière conséquence de la démission de M. François de Rugy comme ministre de la Transition écologique et solidaire <sup>1</sup>. En effet, le portefeuille du secrétariat d'État aux Transports avait été laissé vacant par la nomination de Mme Élisabeth Borne en remplacement de M. de Rugy ; M. Jean-Baptiste Djebbari, député de la Haute-Vienne, est ainsi nommé secrétaire d'État chargé des Transports.

Par ailleurs, le haut-commissaire aux retraites, M. Jean-Paul Delevoye, a été nommé à cette même occasion membre du Gouvernement, délégué auprès de la ministre des solidarités et de la santé. Le décret n° 2019-941 du 9 septembre 2019 abroge donc le décret n° 2017-1328 du 11 septembre 2017 qui instituait un haut-commissaire à la réforme des retraites <sup>2</sup>, tandis que les attributions gouvernementales de M. Delevoye ont été précisées dans le décret no 2019-954 du 12 septembre 2019.

#### *Statut des anciens Premiers ministres*

Après la formalisation de la contribution de l'État au statut des anciens Présidents de la République par le décret 2016-1302 du 4 octobre 2016 relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République, le décret n° 2019-973 du 20 septembre 2019 procède de même pour les anciens Premiers ministres. Il précise que la mise à disposition d'un secrétariat particulier est limitée à dix ans à compter de la cessation des fonctions et jusqu'à l'âge de 67 ans, tandis que le bénéfice d'un véhicule de fonction avec chauffeur l'est sans limitation de durée. Cependant, ces avantages sont subsidiaires si les anciens Premiers ministres sont bénéficiaires d'un soutien équivalent dans le cadre d'un mandat électif ou d'une fonction publique.

Les dispositions du décret s'appliquent également aux anciens Premiers ministres dont les fonctions ont cessé avant sa publication, la durée de dix ans étant décomptée à partir de septembre 2020 et sans limite d'âge.

1. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 782.

2. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 164, 2017, p. 908.

### *Effectifs des cabinets ministériels*

Le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017, publié à la suite de la nomination du gouvernement de M. Édouard Philippe, avait établi un encadrement strict de la composition des cabinets ministériel, repris par la circulaire du 24 mai 2017 relative à la méthode de travail du gouvernement<sup>3</sup>. Il plafonnait le nombre de membres de cabinet à dix pour les ministres, huit pour les ministres délégués et cinq pour les secrétaires d'État. Selon l'annexe jaune au projet de loi de finances pour 2020<sup>4</sup>, ces plafonds étaient respectés, à l'exclusion du ministère de la Transition écologique et solidaire (12 membres de cabinet). Le décret no 2019-1013 du 2 octobre 2019 desserre légèrement la contrainte, en autorisant, pour chacun des membres du gouvernement, le recrutement d'un collaborateur supplémentaire de cabinet pour assurer le « suivi de l'exécution des réformes ».

### • Réforme de l'État

#### *Suites du séminaire gouvernemental du 4 septembre 2019 et modération des objectifs de réforme de l'État*

À l'issue du séminaire gouvernemental de rentrée, le Premier ministre a retracé les cinq priorités que se fixe le gouvernement pour les mois à venir : réussir la réforme des retraites ; faire de la France « un modèle pour la transition écologique » ; construire une société du travail, de la production, de l'émancipation ; adapter « nos politiques publiques en matière de sécurité et d'immigration » ; enfin déployer l'agenda européen avec la nouvelle Commission. Ainsi, la réforme de l'État en tant que telle n'apparaît donc plus dans les priorités affichées, dans un contexte où la question des retraites domine l'agenda et où celle de l'immigration figure désormais en bonne place.

Il est à noter que ces priorités recoupent pour partie celles que se fixera quelque temps après la nouvelle Commission européenne présidée par Ursula von der Leyen : objectifs ambitieux en matière d'écologie (neutralité carbone du continent européen en 2050), mais aussi renouvellement des mesures sur l'immigration. S'agissant des objectifs stratégiques de la France, la dilution de l'objectif de réforme de l'État se traduit également quelques semaines plus tard lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020, le 26 septembre (*cf. infra*). En effet, après les annonces du ministre de l'Action et des Comptes publics en juillet sur la réduction de l'objectif de diminution du nombre de fonctionnaires (« sans doute autour de 15 000 suppressions sur le quinquennat, dont moins de 2 000 l'année prochaine, pour l'essentiel à Bercy ») initialement fixé à 50 000 suppressions, le projet de budget pour 2020 confirme cette évolution. L'objectif revu est désormais de supprimer 7 000 postes dans la fonction publique d'État d'ici à 2022, principalement au ministère des Comptes publics (*cf. infra*), mais aussi celui de la Santé (1 080 postes) et de l'Écologie.

Cette modération de l'ambition fait certainement suite à la crise sociale dite « des gilets jaunes », comme l'avait d'ailleurs indiqué dès juillet le ministre de l'Économie et des Finances déclarant : « Vous ne pouvez pas faire comme s'il n'y avait pas eu un mouvement social de très grande ampleur, qui a appelé à la consolidation des services publics ».

Cette modération assumée des objectifs réformateurs fait toutefois écho à une recommandation du Conseil européen, datée du 5 juin, qui regrettait déjà ce manque d'ambition s'agissant de la France : « Il n'apparaît pas clairement comment, et dans quels délais, ce

3. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 163, 2017, p. 649.

4. [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020\\_cabinets.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_cabinets.pdf)

programme de réforme contribuera par des mesures concrètes (...) à l'objectif très spécifique de réduction du ratio des dépenses au PIB d'ici à 2022». Dans un document de travail, en février, la Commission européenne se montrait encore plus sévère : « aucun progrès », « aucune économie de dépenses significative ni aucun gain d'efficacité notable découlant du programme Action Publique 2022 ».

*Poursuite de la réforme des ministères de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes publics*

En contraste avec les évolutions retracées ci-dessus, le ministre de l'Action et des Comptes publics a reçu début septembre les syndicats de son ministère pour leur annoncer la trajectoire à venir pour ses services : ceux-ci devraient perdre 5 775 emplois entre 2020 et 2022, ce qui amènerait à un total de 10 000 suppressions de postes sur le quinquennat. Ceci représenterait les deux tiers de l'effort de réduction des effectifs de l'État sur cinq ans.

Cette poursuite de la réduction des effectifs dans ce ministère passe pour l'essentiel par la réorganisation lourde du réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et se traduit par une restructuration des postes comptables<sup>5</sup> (concentration du nombre de postes, reformulation des missions, réorganisation des services). Le mouvement social suscité par ces annonces et le lancement du processus conduit toutefois rapidement le ministère à ralentir le rythme de ces restructurations.

Parallèlement, le ministre de l'Économie et des Finances, dans le cadre du « pacte productif » pour 2025 participe également à la réorganisation en cours des deux ministères. La Direction générale des entreprises (DGE) est ainsi la première administration de l'État à adopter une organisation en « mode projets », rompant avec l'architecture traditionnelle par bureaux. Pour ce faire, la DGE a revu ses missions et réduit drastiquement son réseau déconcentré, avec la suppression de 70 % des effectifs (environ 300 postes). Au niveau de l'administration centrale, environ 20 % des tâches ont été stoppées, avec 100 postes supprimés. 70 autres ont été créés pour renforcer les missions désormais privilégiées : services aux entreprises, stratégie économique et accompagnement des transformations économiques.

Cette nouvelle organisation fait également figure de premier exemple du « mode projets » dans le cadre de la réforme de l'État préconisée par la circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre<sup>6</sup>.

- **Simplifications administratives**

*Étude du Conseil d'État sur les expérimentations*

Sollicité par le Premier ministre en janvier 2019, le Conseil d'État a publié, le 3 octobre 2019, une étude intitulée *Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes*<sup>7</sup>. Comme le note la lettre de mission, la saisine du Premier ministre s'inscrit dans un contexte de développement des expérimentations, notamment au regard de la volonté de « différenciation » permise par deux décrets du 29 décembre 2017 autorisant les préfets de région et les directeurs d'agences régionales de santé de déroger à certaines normes réglementaires<sup>8</sup>. Dans l'esprit du commanditaire, il s'agit d'élaborer un

5. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 789 et s.

6. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 784-785.

7. [https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2019/10-octobre/etude-pm\\_experimentations\\_vdef](https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2019/10-octobre/etude-pm_experimentations_vdef)

8. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 407.

cadre méthodologique du recours à l'expérimentation, de préciser les modalités d'évaluation, ainsi que d'adaptation et de simplification du droit applicable.

Si le droit à l'expérimentation fait l'objet d'une base constitutionnelle depuis 2003 aux articles 37-1 et 72 al. 4 de la Constitution, aucune étude d'évaluation d'ensemble n'avait été menée jusqu'à présent. Le Conseil d'État évalue à 269 le nombre d'expérimentations menées depuis 2003 sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, dont 153 sont encore en cours, 116 sont achevées dont 28 ont été généralisées. Le rapport relève une accélération du recours à l'expérimentation : 27 ont été menées entre 2003 et 2017 ; 103 entre 2017 et juin 2019. La moitié des expérimentations réalisées concerne les politiques sociales, les politiques environnementales et les transports.

Après avoir mené un bilan de la pratique des expérimentations et de leurs difficultés, le Conseil d'État formule un certain nombre de propositions visant à améliorer leur mise en œuvre et à simplifier leur cadre juridique et administratif. Il propose ainsi d'élaborer et de diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations, dans un but d'aide à la décision autour de cinq étapes clés. Il propose également d'alléger considérablement le formalisme nécessaire à la mise en œuvre des expérimentations au titre de l'article 72 de la Constitution pour les collectivités territoriales – aujourd'hui très peu utilisées – par la suppression de l'exigence d'un décret en Conseil d'État pour arrêter la liste des collectivités y participant, la suppression de l'obligation de publication au *Journal officiel* des normes locales expérimentales dérogatoires, la suppression du contrôle de légalité spécifique. Il formule enfin un certain nombre de propositions destinées à inciter les administrations à avoir recours à l'expérimentation.

- **Administration centrale**

*Création du commandement de l'espace*

Annoncée par le Président de la République dans son discours à l'hôtel de Brienne le 13 juillet 2019 et précisée par la ministre des Armées le 25 juillet 2019, la création du commandement de l'espace a été mise en œuvre par l'arrêté du 3 septembre 2019 portant création et organisation du commandement de l'espace (*JORF* du 7 septembre 2019).

Partant du constat, déjà réalisé dans les livres blancs de la défense et de la sécurité de 2008 et 2013, de l'enjeu renforcé et des défis stratégiques de l'espace extra-atmosphérique, le commandement de l'espace est rattaché à l'état-major de l'armée de l'air. Il est chargé d'identifier et d'exprimer les besoins militaires en capacité de maîtrise de l'espace, de surveiller l'espace et l'action dans ou depuis l'espace, mais également de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie d'acquisition de ces capacités et à la conduite des coopérations européennes et internationales dans le domaine spatial militaire<sup>9</sup>. Installé à Toulouse, il se compose de 220 militaires provenant du commandement interarmées de l'espace (CIE), du centre opérationnel de surveillance militaire des objets spatiaux (COSMOS) et du centre d'observation par satellites (CMOS). La loi de programmation militaire 2019-2025 réserve une enveloppe de 3,6 Md€ pour l'amélioration et le renouvellement des capacités spatiales françaises, ainsi que 700 M€ pour le programme « maîtrise de l'espace »<sup>10</sup>.

9. Voir le dossier publié dans *Air actualités*, n° 724, 2019, p. 7-13.

10. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 167, 2018, p. 663-664.

- **Administration déconcentrée**

*Organisation et missions de l'État en Guyane*

Présenté en conseil des ministres le 28 août 2019, le décret n° 2019-894 du même jour procède à la transformation de l'organisation et des missions des services de l'État en Guyane, dans le but de « renforcer la cohérence dans la conduite des politiques publiques et d'améliorer la lisibilité des priorités et de l'action de l'État [notamment en matière de] développement économique et social, sécurité, lutte contre les fraudes diverses, lutte contre l'immigration clandestine, coopérations transfrontalières ». Il prévoit ainsi la création, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, de cinq directions générales placées sous l'autorité du préfet : une direction générale des sécurités, de la réglementation et des contrôles ; une direction générale de la coordination et de l'animation des territoires ; une direction générale des territoires et de la mer ; une direction générale des populations ; une direction générale des moyens et ressources de l'État.

Cette réorganisation d'ampleur avait été annoncée dans son principe par le Président de la République à l'occasion de son déplacement en Guyane en octobre 2017. Elle a été bâtie par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction générale des outre-mer, ainsi que par le secrétariat général du ministère de l'Intérieur et ses orientations ont été définies par une circulaire du Premier ministre du 28 janvier 2019 relative à la nouvelle organisation des services de l'État en Guyane.

La nouvelle organisation déroge aux principes d'organisation des services de l'État dans les départements et régions d'outre-mer <sup>11</sup> et renforce considérablement le rôle du préfet dans le pilotage des services de l'État, par ailleurs appuyé par trois autres membres du corps préfectoral : un sous-préfet secrétaire général des services de l'État (la fonction de secrétaire général pour les affaires régionales est supprimée), un sous-préfet directeur général de la coordination et de l'animation territoriale, ainsi qu'un sous-préfet directeur général de la sécurité, de la réglementation et des contrôles. Le décret du 28 août 2019 uniformise également la représentation du personnel, avec la création d'un comité technique et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail uniques pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État.

S'il est avancé que les enjeux de politique publique en Guyane justifient une organisation territoriale plus centralisée des services de l'État, allant dans le sens de la logique de différenciation promue par le Président de la République <sup>12</sup>, force est de constater que la réorganisation des services déconcentrés de l'État dans ce territoire va plus loin que la réforme de l'administration territoriale en cours et la création des secrétariats généraux communs. La période de trois ans au terme de laquelle la pertinence de l'organisation de l'État en Guyane sera évaluée pourrait servir en quelque sorte de laboratoire à une réforme plus ambitieuse de l'organisation territoriale de l'État, bien plus largement intégrée sous l'autorité des préfets.

*Création des secrétariats généraux communs aux préfetures  
et aux directions départementales interministérielles*

Dans la suite de la circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019 <sup>13</sup>, une nouvelle circulaire du Premier ministre du 2 août 2019 adressée aux préfets vient la préciser concrètement.

11. Décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

12. Voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 164, 2017, p. 910 ; n° 166, 2018, p. 407 ; n° 167, 2018, p. 653.

13. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 788-789.

L'objectif est de donner aux préfets toutes les informations utiles à la constitution, dans chaque département, d'un secrétariat général commun (SGC) aux directions départementales interministérielles et aux préfetures, l'objectif affiché étant de « permettre une gestion plus déconcentrée des moyens de fonctionnement », de « retrouver des marges de manœuvre » et de « faciliter la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État ». Le Premier ministre rappelle tout d'abord le caractère interministériel du SGC et sa logique de mutualisation des moyens par le regroupement des fonctions de soutien de chacun des services déconcentrés ; et la nécessité d'une gouvernance collégiale autour du préfet de chaque département, pour définir les modalités d'action, le suivi et les priorités du SGC.

Le SGC aura donc pour mission d'« assurer, au plan départemental, la gestion des fonctions de soutien portées par ce nouveau programme commun, notamment en matière d'achats (en lien avec les plateformes régionales d'achat – PFRA), de ressources humaines (en lien avec les plateformes régionales de ressources humaines – PFRH), de logistique, d'immobilier (en lien avec les responsables de la politique immobilière de l'État – RRPIE), de ressources informatiques (SIDSIC) ou encore de gestion courante de tout autre moyen affecté aux différentes entités soutenues ».

Pour ce qui est des ressources humaines, les SGC devront fournir l'appui nécessaire au pilotage et à la gestion de leurs structures aux directeurs départementaux, afin que ces derniers puissent assurer leurs missions de gestion de proximité.

Des expérimentations pourront être décidées, après expertise menée en administration centrale, pour les fonctions participant à l'élaboration et au suivi des BOP (budgets opérationnels de programmes) « métiers ». Les agents qui accomplissent ces missions à l'heure actuelle dans les différentes entités soutenues sont appelés à rejoindre le SGC.

Le périmètre des missions du SGC est départemental. Toutefois, dans l'hypothèse de plateformes de gestion mutualisée dans les départements chefs-lieux de région (DRDJSCS – DDT/DREAL) existantes ou qu'il y aurait intérêt à créer, le périmètre des missions du secrétariat général commun pourra, le cas échéant, être étendu aux services régionaux concernés.

L'extension du périmètre des missions du SGC aux services de la DDFiP (finances publiques) et de la DSDEN (Éducation nationale) fera l'objet d'une expérimentation en Charente et en Corrèze.

Une phase de préfiguration se déroulera au cours du second semestre 2019. Les SGC devront être mis en place dans tous les départements entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2020, sous la coordination du préfet de région, en associant étroitement les préfets de département et les directeurs des services concernés et en veillant au dialogue social.

#### *Création de l'académie de Normandie*

La mise en œuvre de la réforme régionale en matière d'organisation des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale avait été réalisée *a minima*, celle-ci se limitant à la création de régions académiques et non à la fusion des rectorats <sup>14</sup>.

La seule évolution notable concerne la fusion des académies de Caen et de Rouen à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, opérée par le décret n° 2019-1056 du 15 octobre 2019 portant création de l'académie de Normandie. Les autres fusions d'académies envisagées, notamment de celles composant la région Nouvelle-Aquitaine (Bordeaux, Limoges, Poitiers), semblent désormais abandonnées.

14. Voir le décret n° 2017-1543 du 6 novembre 2017 relatif aux attributions des recteurs de région académique, ainsi que cette « Chronique », *RFAP*, n° 165, 2018, p. 152.



- **Juridictions**

*Poursuite de la mise en œuvre des réformes de la justice*

En application de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 <sup>15</sup>, le ministère de la Justice poursuit la publication de textes relatifs à sa mise en œuvre.

Le décret n° 2019-912 du 30 août 2019 procède à la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance pour former des tribunaux judiciaires. Il précise le cadre juridique d'organisation applicable aux chambres de proximité des tribunaux judiciaires (anciennement tribunaux d'instance), ainsi qu'au juge des contentieux de la protection (anciennement juge des tutelles). Il prévoit la fusion des greffes des tribunaux judiciaires et des conseils de prud'hommes, l'extension des compétences du service d'accueil unique du justiciable, ainsi que le cadre de spécialisation des tribunaux judiciaires.

Ce décret est complété par les décrets n° 2019-913 (décret en Conseil d'État) et n° 2019-914 (décret simple) du 30 août 2019, ainsi que par les décrets n° 2019-965 (décret en Conseil d'État et conseil des ministres) et n° 2019-966 du 18 septembre 2019 (décret en Conseil d'État) qui assurent un certain nombre de coordinations liées à la fusion des tribunaux de grande instance et d'instance au sein du tribunal judiciaire, à la création des chambres de proximité et du juge des contentieux de la protection. Ces décrets précisent également la carte des conseils de prud'hommes, des chambres de proximité des tribunaux judiciaires, des tribunaux paritaires des baux ruraux et détaillent les compétences des chambres de proximité.

Le décret n° 2019-921 du 30 août 2019 tire les conséquences en matière statutaire de l'ensemble de ces dispositions. Il supprime les fonctions de juge en charge d'un tribunal d'instance et crée celles de juge des contentieux de la protection. Il prend également en compte la nouvelle dénomination des tribunaux judiciaires dans les dispositions réglementaires relatives au recrutement et à la formation des magistrats judiciaires.

Enfin, l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice parachève la mise en œuvre de cette réforme dans le domaine de la loi.

- **Établissements publics et agences**

*Établissement public chargé de la restauration de Notre-Dame de Paris*

La promulgation de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale a ouvert la voie à la création de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, annoncée par le Président de la République en avril 2019. L'article 9 de cette loi prévoit en effet la création de cet établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Il a pour mission « d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris » et dispose donc d'une compétence de maîtrise d'ouvrage. L'article 11 de la loi permet la dérogation à un certain nombre de dispositions du droit du patrimoine, du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement et accorde une habilitation étendue à prendre des ordonnances « de nature à faciliter la réalisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions de sécurité

15. Voir cette «Chronique», *RFAP*, n° 170, 2019, p. 499 ; n° 171, 2019, p. 790.

satisfaisantes, des opérations de travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et d'aménagement de son environnement immédiat».

Le décret n° 2019-995 du 27 septembre 2019 précise les compétences du préfigurateur de l'établissement public. Outre les opérations relatives à la préparation de la création opérationnelle de l'établissement, il a notamment en charge de préparer «le transfert des contrats passés dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur la cathédrale Notre-Dame de Paris et conventions en relation avec sa mission pour lesquels l'établissement se substitue dans les droits et obligations de l'État». Par décret du 30 septembre 2019 (*JORF* du 1<sup>er</sup> octobre 2019), le général d'armée (2S) Jean-Louis Georgelin, ancien chef d'état-major des armées, est nommé préfigurateur de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le général Georgelin avait été désigné représentant spécial du Gouvernement et du Président de la République pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris le 17 avril 2019 <sup>16</sup>.

#### *Création du Centre national de la musique*

Envisagée au début des années 1990, puis au début des années 2010, la création d'un Centre national de la musique rassemblant, à l'image du Centre national du cinéma et de l'image animée, du Centre national de la danse ou du Centre national du livre, les dispositifs de soutien financier de la filière à l'égard de l'ensemble des acteurs de la musique, de la création artistique aux industries culturelles, de l'international au local, a été relancée en 2017. Sollicité par le ministre de la Culture, le rapport de Roch-Olivier Maistre, publié en octobre 2017, préconisait ainsi constituer un centre national au service de l'ensemble de la musique ; d'attribuer à ce centre national cinq missions d'intérêt général : l'observation, l'information, la formation, le développement international et le soutien ; d'affecter à ce centre national de nouvelles ressources, issues notamment de la taxe sur la diffusion en ligne de contenus audiovisuels ; de confier à ce centre national la gestion des deux crédits d'impôt en faveur de la musique et les pérenniser <sup>17</sup>.

Ces propositions ont été reprises par une initiative législative parlementaire aboutissant à la création, par la loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019, du Centre national de la musique se substituant, sur un périmètre élargi, au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

#### • **Finances publiques et gestion publique**

##### *Création de la mission France recouvrement*

La proposition n° 15 du rapport du Comité action publique 2022 de juin 2018 préconisait de «simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires». Pour ce faire, il recommandait de «simplifier le droit fiscal et social pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de notre système de prélèvements obligatoires [...], de supprimer les petites taxes, complexes à collecter et au rendement faible [ainsi que de] renforcer l'efficacité des organismes en charge du recouvrement afin d'aller progressivement vers un acteur unique du recouvrement dans les sphères fiscale et sociale, et de réduire les coûts de recouvrement et les

16. <https://www.gouvernement.fr/partage/11006-conference-de-presse-notre-dame-de-paris>

17. <https://www.culture.gouv.fr/content/download/175723/file/Rapport%20mission%20musique%20V171017-clear.pdf?inLanguage=fr-FR>

effectifs qui y sont consacrés »<sup>18</sup>. Il estimait que cette proposition était de nature à dégager une économie de l'ordre de 1 Md€ d'ici 2022.

À la suite de ce rapport, le Gouvernement a missionné M. Alexandre Gardette sur « la réforme du recouvrement fiscal et social ». Le rapport, remis en juillet 2019, propose un chantier en trois temps, pouvant se dérouler jusqu'en 2024. Tout d'abord, l'unification du recouvrement au sein de chaque sphère principale des prélèvements obligatoires : le recouvrement social autour de l'ACOSS ; le recouvrement fiscal autour de la DGFIP. Ensuite, le développement de synergies entre ces deux sphères, un portail informatique commun devant en constituer l'une des réalisations futures les plus emblématiques ; enfin, à long terme, une perspective d'une éventuelle mise en commun de moyens, notamment en vue d'exercer le recouvrement forcé. Afin d'assurer le pilotage du projet, le rapport de la mission Gardette préconise la mise en place d'une gouvernance adaptée, notamment pour assurer le pilotage des projets informatiques, ainsi que l'harmonisation des procédures.

Le décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 procède ainsi à la création d'une mission interministérielle, dénommée « France Recouvrement », destinée à assurer le pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social et placée sous l'autorité des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale. Elle est notamment « chargée de réaliser le pilotage d'ensemble, la cohérence et la coordination des travaux liés à [...] l'unification du recouvrement dans la sphère sociale, d'une part, et dans la sphère fiscale, d'autre part ; [...] au développement de nouvelles synergies et de coopérations entre les sphères fiscale et sociale et à la mutualisation de certaines données entre les réseaux ; [...] à l'harmonisation des procédures de recouvrement entre les deux sphères ; au déploiement d'un portail informatique du recouvrement fiscal et social ».

Dans la lignée des travaux de la mission France recouvrement, le projet de loi de finances pour 2020 met en œuvre le principe de « polarisation » du recouvrement vers la DGFIP, en poursuivant le transfert du recouvrement, engagé en loi de finances pour 2019, de certaines taxes vers cette direction. En effet, la loi de finances pour 2019 avait décidé du transfert échelonné du recouvrement de certaines taxes depuis la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) : la TVA sur les activités pétrolières, les taxes sur les boissons non alcooliques, la taxe générale sur les activités polluantes. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit le transfert progressif vers la DGFIP de certaines taxes recouvrées par la DGDDI : taxe spéciale sur les véhicules routiers, droit annuel de francisation, droit de passeport sur les navires, accises sur le gaz naturel, l'électricité et le charbon, accises sur le tabac et les alcools, amendes recouvrées par la DGDDI, mais également des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée. L'article 61 du projet de loi de finances pour 2020 introduit également une habilitation à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre ce transfert et pour harmoniser les procédures applicables au recouvrement.

#### *Projet de loi de finances pour 2020*

Le projet de loi de finances pour 2020 a été présenté en Conseil des ministres le 27 septembre 2019. Il retient une prévision de déficit public de 2,2 points de PIB, en légère diminution par rapport à 2018 (-2,3 % du PIB hors effet de la transformation du CICE en baisses de charges pérennes), avec une stabilisation du déficit structurel à un niveau élevé par rapport à l'objectif à moyen terme, à -2,2 % du PIB. Le déficit de l'État s'établirait à 93,1 Md€, soit une diminution de 3,2 Md€ par rapport à 2019. Cette faible baisse dans un contexte de progression tendancielle importante des recettes résulte notamment d'une progression

18. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 167, 2018, p. 657-658.

de 6,6 Md€ de la norme de dépenses, de la baisse de 5 Md€ de l'impôt sur le revenu, de la baisse de l'impôt sur les sociétés (2,5 Md€) et de la dernière tranche de la suppression de la taxe d'habitation (3,7 Md€).

L'exposé des motifs du projet de loi de finances identifie un certain nombre de priorités budgétaires du Gouvernement pour 2020, notamment en vue de l'amélioration du pouvoir d'achat (par la suppression de la taxe d'habitation et la baisse de l'impôt sur le revenu), de revalorisation des dispositifs de solidarité, de croissance des moyens pour les fonctions régaliennes de défense, de sécurité et de justice. En matière de transformation de l'action publique, le projet de loi de finances pour 2020 poursuit la suppression de petites taxes, rationalise le recouvrement en matière fiscale (*cf. supra*), tandis qu'il affirme une présence territoriale accrue de la DGFIP et une optimisation des fonctions support des services déconcentrés de l'État à travers la création de secrétariats généraux commun dans les préfectures de département.

Dans son avis du 23 septembre 2019 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020 <sup>19</sup>, le Haut conseil des finances publiques estime plausibles la prévision de croissance et les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement, même s'il considère qu'il ne prend pas en compte un certain nombre de risques, comme l'éventualité d'un Brexit sans accord ou une escalade des mesures protectionnistes entre les États-Unis d'une part et l'Union européenne et la Chine d'autre part.

En revanche, l'avis du HCFP considère que « le solde structurel en 2020 s'écarterait sensiblement de l'objectif inscrit dans la loi de programmation de janvier 2018 : -2,2 points en PLF contre -1,6 point en LPPF [...] et] signale qu'un tel écart est très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 (-0,25 point en moyenne sur deux ans) ».

- **Administration numérique**

*Légifrance « Bêta »*

Créé en 2002 sur le fondement du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'Internet, le site Légifrance est la plateforme publique de référence de l'accès au droit. Il a pour objet de faciliter l'accès du public au *Journal officiel*, aux lois, à la réglementation en vigueur ou consolidée, aux codes ainsi qu'aux différentes jurisprudences. Il permet en outre d'accéder aux accords collectifs, aux circulaires et instructions. Il a accueilli près de 120 millions de visites en 2018.

Le 7 octobre 2019, le secrétaire d'État chargé du Numérique a inauguré le lancement d'une importante refonte du site Légifrance dans une version de test (« bêta ») accessible à tous les utilisateurs. Cette version prend en compte l'évolution des attentes des publics, qu'il s'agisse de l'adaptation aux formats des appareils mobiles (« *responsive design* »), de l'amélioration des moteurs de recherche sur l'ensemble des bases de données, ou encore de l'enrichissement des contenus. Le nouveau site, qui devrait être généralisé dans les prochains mois, a été pensé pour l'*open data* et dispose d'une architecture technique fondée sur des API de consultation (interface de programmation applicative), qui faciliteront l'accès et la réutilisation des données juridiques par d'autres sites ou applications tierces.

19. [http://www.hcftp.fr/sites/default/files/2019-09/Avis%20n%C2%B02019-3%20PLF-PLFSS%202020\\_2.pdf](http://www.hcftp.fr/sites/default/files/2019-09/Avis%20n%C2%B02019-3%20PLF-PLFSS%202020_2.pdf)

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Démocratie locale
- Organisation territoriale
- Gestion des collectivités territoriales

### • **Démocratie locale**

#### *Élus locaux*

La ministre en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités, Jacqueline Gourault, et le ministre placé auprès d'elle, Sébastien Lecornu, ont présenté le 11 septembre 2019 en conseil des ministres des compléments au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 17 juillet dernier, dans une « lettre rectificative ». Celle-ci généralise à tous les élus des communes de moins de 3 500 habitants le plafond des indemnités en vigueur aujourd'hui pour les maires des communes de 1 000 à 3 500 habitants, à savoir 1 672,44 euros bruts mensuels. Il en découlera une nette revalorisation pour les élus concernés si le conseil municipal le décide. Dans tous les cas, la transparence sur les indemnités des élus locaux sera plus grande. Selon le gouvernement, les conseils communautaires « seront tenus informés de l'ensemble des indemnités perçues par leurs élus dans tous types de groupements intercommunaux, syndicats ou sociétés locales ».

#### *Élections locales*

Le 24 octobre 2019, l'Assemblée nationale a adopté définitivement les deux propositions de loi (l'une organique et l'autre ordinaire) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, notamment en matière de financement des campagnes électorales, de propagande et d'opérations électorales. Désormais, toutes les opérations électorales, sans exception, y compris les réunions publiques, seront interdites à partir de la veille du scrutin à minuit, c'est-à-dire dans la nuit du vendredi au samedi précédant le dimanche de scrutin. Parmi les autres mesures, on retiendra notamment l'encadrement de la présentation du bulletin de vote (photographie et nom du candidat) et la lutte contre l'affichage électoral sauvage (en permettant au maire, ou à défaut, au préfet de procéder à la dépose d'office des affiches après mise en demeure). De plus, les candidats et les partis politiques pourront utiliser des plateformes en ligne (type *Paypal*) pour collecter les dons de personnes physiques. Par ailleurs, les députés ont porté à deux ans (contre un an actuellement) la période pendant laquelle les sous-préfets ainsi que les secrétaires de cabinet et les secrétaires généraux des préfectures ne peuvent se présenter à une élection dans une circonscription où ils sont ou ont été en activité. La règle s'appliquera dès les prochaines élections municipales. À l'exception de la mesure modifiant les règles d'inéligibilité des anciens membres du corps préfectoral, dont l'application est prévue dès les prochaines élections municipales de mars prochain, les propositions de loi entreront en vigueur le 30 juin 2020.

## • Organisation territoriale

### *Décentralisation*

Le gouvernement a dévoilé le 20 septembre 2019 le plan intitulé « 173 mesures pour nos campagnes » qui fait suite au rapport de la mission « Agenda rural » remis en juillet dernier à la ministre Jacqueline Gourault. La démarche doit répondre à quatre grands objectifs.

Premier axe : « Faire des territoires ruraux des territoires de pointe de la transition écologique ». Pour cela, le plan a repris à son compte l'idée de la mission consistant à donner un prix aux « aménités » environnementales et écologiques des territoires ruraux. Il s'agit de « mieux prendre en compte le capital naturel de nos campagnes », en le valorisant. Une « mission » sera lancée sur le sujet. La « lutte contre l'artificialisation des sols » devra porter sur les zones commerciales, les zones de logistique, les lotissements périurbains... Sur le volet habitat, l'enjeu est de « privilégier la rénovation du bâti existant », notamment dans le cadre des opérations de revitalisation de territoires (ORT). Après les élections municipales, sera lancée une nouvelle génération de contrats de ruralité qui incluront tous systématiquement un volet transition écologique, en articulation avec les contrats de transition écologique qui comprendront divers dispositifs en faveur de l'agro-écologie, de la forêt, de la production locale d'énergie. Les dotations d'investissement (DSIL et DETR) pourraient être « prioritairement mobilisées vers les projets vertueux en matière d'écologie ».

Deuxième axe : « l'attractivité des territoires ruraux », liée « à la qualité des services, aux facilités ». Le nouveau plan en faveur des « petites centralités » annoncé la veille par le Premier ministre lors d'un autre congrès d'élus, celui de l'Association des petites villes à Uzès, devrait bénéficier à entre 800 et 1 000 villes, soit un quart environ des petites villes et pourrait s'étendre aux toutes petites villes ou les gros villages. De nouvelles licences IV dans les petites communes qui n'en disposent pas pourraient être créées. D'autres mesures en faveur du petit commerce ont aussi été énoncées, comme l'instauration de « mécanismes de préemption par la commune en cas de fermeture du dernier commerce » et « la possibilité pour les communes rurales de moins de 3 500 habitants disposant d'un nombre réduit de commerces de voter des exonérations fiscales » (cotisation foncière des entreprises et taxe foncière), dont l'État prendrait à sa charge le tiers. S'agissant de l'accès au numérique comme condition de l'attractivité d'un territoire, l'attribution des fréquences pour la 5G comportera une obligation de couverture des zones rurales, tandis que le déploiement de la 4G devrait être complet d'ici 2020, par la résorption des zones blanches de téléphonie mobile et le développement des solutions de THD satellite.

Troisième axe : rapprocher les services essentiels. Sur l'accès aux soins, le Premier ministre a mentionné le développement des maisons de santé, les aides à l'installation de médecins en zones sous-denses, les hôpitaux de proximité, les futurs assistants médicaux, le rôle croissant que pourront désormais jouer les pharmaciens ou les infirmiers... Il a également rappelé l'objectif du déploiement des 300 maisons France-Services en 2020. L'exécutif prévoit par ailleurs d'engager en 2020 un travail de définition d'une nouvelle géographie prioritaire pour les territoires ruraux, qui viendra se substituer dès 2021 aux actuelles zones de revitalisation rurale (ZRR).

Enfin, un dernier axe vise la jeunesse, avec à la fois des mesures nouvelles et la déclinaison de dispositifs déjà lancés : le déploiement en 2020 d'une plateforme regroupant les services offerts aux jeunes au niveau national (comme le permis à 1 euro) et local (cartes de réduction pour les transports...); la création de 15 000 services civiques dans les territoires ruraux; les campus connectés permettant de poursuivre des études supérieures à distance; le renforcement des moyens de l'Éducation nationale selon « l'éloignement ».

## *Régions*

Dans son deuxième fascicule du rapport annuel sur les finances publiques locales, publié le 24 septembre 2019, la Cour des comptes appelle à un renforcement des régions. Selon la Cour, la bonne santé financière des régions leur permettrait d'exercer de nouvelles compétences, notamment en matière de formation et de développement économique : le rôle résiduel de l'État en matière de financement et d'animation du réseau des acteurs locaux du service public de l'emploi et de financement des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ou encore le financement et la tutelle des réseaux consulaires. L'affectation de nouvelles missions aux régions doit permettre de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. La loi sur l'organisation territoriale d'août 2015 n'est parvenue que partiellement à mettre de l'ordre dans la répartition des compétences. Alors qu'ils étaient censés abandonner leurs compétences en matière de développement économique, les départements continuent d'intervenir dans des champs voisins, tels que le tourisme, la culture et l'économie sociale et solidaire. De même, plusieurs d'entre eux (Indre, Indre-et-Loire, Calvados) ont obtenu la délégation par les intercommunalités de la compétence en matière d'immobilier d'entreprise. La Cour encourage les collectivités territoriales à utiliser les conférences territoriales de l'action publique, instaurées par la loi de modernisation de l'action publique (loi dite Maptam) de janvier 2014.

La Cour dresse cependant un bilan critique de la gestion des sept régions nées d'une fusion le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les économies espérées lors de la fusion des régions sont loin d'être vérifiées : les « coûts de transition » – tels que l'harmonisation des systèmes d'information, ou la reprise des trains express régionaux – sont importants. À cela, s'ajoute le coût de l'alignement des régimes indemnitaires versés aux agents sur le plus favorable. En 2021, les dépenses annuelles supplémentaires en matière de régime indemnitaire des régions fusionnées représenteront entre 49,35 millions d'euros et 53,35 millions d'euros par rapport à la situation de 2016. La facture est particulièrement lourde pour les régions Grand Est et Nouvelle-Aquitaine (sur la période, 16 millions d'euros pour la première et 14 à 17 millions d'euros pour la seconde). La Cour pointe aussi une augmentation globale des indemnités versées aux élus « de l'ordre de 8 % en moyenne » sur l'ensemble des régions fusionnées entre 2015 et 2018 contre 0,6 % pour les régions non fusionnées. Il en résulte, selon la Cour, un surcoût pérenne annuel de 3,8 millions d'euros pour les sept régions concernées. Les surcoûts résultent aussi d'un manque de réorganisations structurelles. La Cour estime que le maintien des effectifs territoriaux dans les sièges des anciennes régions était sans doute inévitable dans la phase de mise en œuvre de la réforme, mais qu'elle ne paraît pas devoir être pérennisée. De même, pour l'exercice des nouvelles compétences (en matière de transports notamment) que la loi leur a confiées, les régions ont conservé les organisations en place. Ce qui n'a pas permis d'entraîner des économies.

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

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

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a été publiée au journal officiel du 7 août<sup>20</sup>. Une partie des dispositions sont communes à plusieurs versants de la fonction publique ; d'autres sont spécifiques à chacun de ses versants et notamment celui de la fonction publique territoriale (sur ces questions : *cf. infra*).

20. La loi a fait l'objet d'un bref rectificatif dans le Journal officiel du 7 septembre 2019.

Selon le *Bulletin d'information statistique (BIS)* n° 138 <sup>21</sup>, au 31 décembre 2017, les trois quarts des 1,97 million d'agents de la fonction publique territoriale (FPT) sont fonctionnaires et un quart contractuel, dont 3 % de contrats aidés, 2 % d'assistants maternels et familiaux et 1 % d'apprentis et collaborateurs de cabinet. Cette situation est similaire à celle de 2015. Dans la fonction publique territoriale, les contractuels se distinguent des fonctionnaires, notamment du point de vue de la catégorie hiérarchique : en 2017, les agents de catégorie A représentent 9 % des contractuels, soit le même chiffre que pour les fonctionnaires. *A contrario*, les agents de catégorie B sont sous-représentés parmi les contractuels (11 % des contractuels contre 15 % des fonctionnaires). Enfin, les agents de catégorie C sont surreprésentés (77 % contre 75 % 1). Les contractuels et les fonctionnaires se distinguent également pour leur répartition entre les femmes et les hommes : 67 % des contractuels sont des femmes ; c'est le cas de 59 % des fonctionnaires. En outre, les contractuels sont plus souvent agents du secteur communal que les fonctionnaires. Pour les contractuels comme les fonctionnaires, les filières technique et administrative sont celles où les effectifs sont majoritaires : elles représentent respectivement 48 % et 24 % des fonctionnaires, contre 36 % et 18 % des contractuels. Au sein de la filière sociale, on dénombre 9 % des fonctionnaires et 10 % des contractuels. En revanche, la filière animation se caractérise par le principal écart entre la part des fonctionnaires et celle des contractuels : elle emploie 5 % des fonctionnaires et 16 % des contractuels. En corollaire, en 2017, les fonctionnaires territoriaux sont mieux rémunérés que les contractuels de la FPT : en moyenne en équivalent temps plein (EQTP), 2026 euros nets par mois pour les fonctionnaires, contre 1 633 pour les contractuels, soit 19 % de moins. Parmi les contractuels, 42 % occupent un emploi permanent et 58 % un emploi non permanent. Si les agents en emploi permanent ont majoritairement un contrat à durée déterminée (79 %), ceux en emploi non permanent, par nature en contrat à durée déterminée, sont nombreux à avoir été recrutés à la suite d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. En plus des emplois permanents et non permanents, le recours aux agents contractuels peut prendre la forme du recrutement de personnel temporaire, qui correspond surtout au personnel mis à disposition par les centres de gestion. Quant au flux d'entrée, les contractuels arrivés dans une collectivité au cours de l'année 2017 ont principalement été embauchés en tant que remplaçants. Les contractuels, qui ont quitté une collectivité au cours de l'année 2017, l'ont majoritairement fait en raison d'une fin de contrat. Parmi les départs, il convient aussi de tenir compte des 4 000 titularisations de contractuels intervenues dans le cadre de la loi Sauvadet, lesquels quittent le statut de contractuel pour celui de fonctionnaire.

#### *Gestion et finances des collectivités territoriales*

Selon, le service statistique ministériel de la direction générale des collectivités locales (DGCL) dans son *Bulletin d'information statistique* n° 136, «Les finances des collectivités locales en 2019», l'analyse des budgets primitifs des collectivités montre une nette amélioration de leur situation financière. Les collectivités locales continueraient de modérer leurs dépenses de fonctionnement (+0,4 % en 2019, après +0,3 % en 2018). Cette modération provient, comme en 2018, autant de la stagnation des subventions de fonctionnement versées que de la maîtrise des frais de personnel. Les recettes de fonctionnement progresseraient plus vite que les dépenses, du fait des rentrées fiscales ; le produit des redevances continuerait par ailleurs d'augmenter, ce qui compenserait la faiblesse des autres recettes non fiscales. L'épargne brute progresserait en 2019 beaucoup plus rapidement qu'en 2018 (+11,2 % après +5,6 %). Les dépenses d'investissement augmenteraient en 2019 (+8,5 %) plus vite qu'en 2018 (+5,2 %).

21. Ce bulletin est édité par le service statistique ministériel de la direction générale des collectivités locales (DGCL).



L'accélération serait particulièrement vive pour les départements et les régions, après deux années marquées par les transferts de la compétence transports des départements aux régions. Les recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues et dotations à l'investissement) progresseraient, elles aussi, très fortement (+8,2 % après +10,7 % en 2018) et l'encours de dette se stabiliserait une nouvelle fois en 2019, après des années d'augmentation entre 2003 et 2017.

Dans leur rapport du 24 septembre 2019, les magistrats confirment que les finances locales sont en meilleure santé. En 2019, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales de 2,2 % et la forte croissance (+6,8 %) du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) expliquent ce regain de forme. La Cour estime que l'embellie va durer. Elle prévoit une progression globale de l'épargne brute des collectivités du bloc communal, des départements et des régions de 8,1 milliards d'euros entre 2018 et 2022. Elles pourraient donc financer une nouvelle hausse des investissements en 2019. Mais elles pourraient aussi réduire leur endettement à l'horizon de 2022. Ainsi, l'objectif de réduction du besoin de financement fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (- 13 milliards d'euros en valeur) pourrait être atteint en partie au moins.

Toutefois, selon la Cour, « le risque est surtout que la hausse des recettes de fonctionnement des collectivités ne les incite pas à maintenir leur effort de maîtrise de leurs charges, en particulier pour celles exclues du champ de la contractualisation ». La Cour appelle donc les collectivités à ne pas relâcher leurs efforts. En outre, elle souhaiterait engager « une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités territoriales. » Contenir l'évolution des dépenses courantes du secteur public local : tel était bien la vocation des contrats que l'État a signés au premier semestre 2018 avec les grandes collectivités territoriales et intercommunalités. Le dispositif s'est révélé efficace l'an dernier, puisque les dépenses courantes des collectivités concernées ont baissé de 0,3 %. Mais le mécanisme comporte néanmoins de nombreuses « limites » qui, selon la Cour, appellent des « ajustements ». La Cour défend la possibilité pour les collectivités de négocier des avenants afin que soient prises en compte « les conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes ». Elle préconise encore d'intégrer les budgets annexes dans le dispositif de contractualisation, ceux-ci présentant une évolution plus dynamique que les budgets principaux.

Le gouvernement a présenté, le 26 septembre 2019, devant le Comité des finances locales, les principales dispositions du projet de budget pour 2020 relatives aux finances des collectivités. Contrairement aux années précédentes, les bases d'imposition ne seraient pas revalorisées du montant de l'inflation, ce qui devrait priver les collectivités de plusieurs centaines de millions d'euros. Les concours financiers aux collectivités locales sont globalement stables. Les transferts financiers de l'État (prélèvements sur recettes, dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », part de TVA attribuée aux régions) s'élèvent à 49 milliards d'euros. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est inchangée (près de 27 milliards d'euros). Du fait de la nette reprise de l'investissement public local ces deux dernières années, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) croît de 350 millions d'euros (+6 %) pour atteindre 6 milliards d'euros. Quant aux dotations de l'État en faveur de l'investissement, elles demeurent aux montants fixés l'an dernier (notamment plus de 1 milliard d'euros pour la dotation d'équipement des territoires ruraux, DETR). Les dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) augmentent chacune de 90 millions d'euros. On notera également l'abondement de 10 millions d'euros en faveur de la « dotation élu local » (de 65 millions en 2019 à 75 millions en 2020), afin de financer les mesures du projet de loi « Engagement et proximité » qui vont bénéficier aux petites communes. S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, le dossier de présentation du projet de loi de finances en rappelle les grandes lignes. Du point de vue des ménages : 80 % des foyers

ne paieront plus aucune taxe d'habitation sur leur résidence principale dès 2020, tandis que, pour les 20 % des ménages restants, la suppression se déploiera jusqu'en 2023 et que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants sera maintenue. Du point de vue des collectivités : transfert aux communes, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; compensation aux communes, par l'État, de la différence entre la recette de taxe d'habitation supprimée et la ressource de taxe foncière départementale transférée avec un mécanisme correcteur afin de neutraliser les écarts de compensation ; affectation aux intercommunalités et aux départements d'une fraction de TVA. Enfin, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation va faire l'objet de travaux préparatoires, mais ne produira ses premiers effets qu'à partir de 2026.

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

### III – AGENTS PUBLICS

- Adoption de la loi du 6 août 2019 de «transformation de la fonction publique»
- Focus sur le dispositif inédit de rupture conventionnelle
- Rapport parlementaire sur la gestion des ressources humaines des services de renseignement

#### • Adoption de la loi du 6 août 2019 de «transformation de la fonction publique»

Après adoption définitive par le Parlement le 23 juillet 2019 et validation de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel le 1<sup>er</sup> août suivant, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de «transformation de la fonction publique» a été publiée le lendemain au *Journal officiel* <sup>22</sup>. Alors que le projet de loi comptait 36 articles <sup>23</sup>, la loi adoptée contient finalement, à l'issue de son passage devant la Commission mixte paritaire du Parlement, le 4 juillet 2019, 95 articles. Pour autant, le Parlement n'a pas fondamentalement modifié l'esprit général d'un texte qui a été voté, selon une procédure accélérée, quatre mois à peine après sa présentation en Conseil des ministres le 27 mars 2019. Une partie des dispositions sont communes à plusieurs versants de la fonction publique ; d'autres sont spécifiques à chacun de ses versants.

#### *Dispositions communes à plusieurs versants de la fonction publique*

La loi de transformation de la fonction publique redéfinit les compétences des commissions administratives paritaires (CAP), en supprimant leurs compétences en matière de mutation et de mobilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et en matière d'avancement et de promotion dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les trois versants de la fonction publique.

En contrepartie, les employeurs publics sont tenus d'adopter des lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, fixent (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020) les orientations générales en matière de mutation et de mobilité dans la fonction publique de l'État et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours dans l'ensemble de la fonction publique, en vue de l'élaboration des décisions individuelles prises au titre de l'année 2021.

Les compétences des commissions administratives (CAP) sont désormais cantonnées à des situations conflictuelles qu'un décret viendra préciser : refus de titularisation, licenciement du fonctionnaire mis en disponibilité après refus de trois postes, refus d'acceptation de la démission, refus de temps partiel et autres litiges relatifs au temps partiel, refus de formation (syndicale, continue), refus d'autorisation d'absence pour suivre une action de préparation à un concours administratif ou une action de formation continue, réintégration d'un fonctionnaire à l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public ou en cas de réintégration dans la nationalité française, refus de révision du compte rendu de l'entretien professionnel, discipline ou licenciement pour insuffisance professionnelle.

Cette disparition des compétences des CAP sur les mutations, mobilités, promotions et avancements des agents marque donc un pas important vers l'abandon du modèle français consacrant la participation des fonctionnaires à la détermination des carrières.

22. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, *JORF* n° 0182 du 7 août 2019.

23. Cf. cette «Chronique», *RFAP* n° 170, p. 512.

Par ailleurs, la composition des CAP sera redéfinie lors du prochain renouvellement général des instances : à cette date, elles seront constituées par catégorie hiérarchique et non plus par corps pour l'ensemble de la fonction publique de l'État. Plusieurs CAP pourront être instituées au sein d'une même catégorie afin de tenir compte des spécificités et sujétions particulières de certaines professions.

La loi procède à la fusion des instances du dialogue social : il remplace ainsi le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) par une instance unique, le comité social (comité social d'administration dans la FPE, le comité social territorial dans la FPT et le comité social d'établissement dans la FPH).

Ce comité social est compétent pour traiter de l'ensemble des sujets collectifs qui pourront être précisés par décret en Conseil d'État et qui s'organisent autour de quatre axes : (1) l'organisation et le fonctionnement des services, et notamment leur restructuration ; (2) les grandes orientations stratégiques sur les questions de politiques de ressources humaines ; (3) l'examen des désormais nouvelles « lignes directrices de gestion en matière de mobilité et de promotion et de valorisation des parcours professionnels », dont la mise en œuvre fait l'objet d'un bilan présenté devant le comité social ; (4) les questions en matière de protection de la santé physique et mentale, d'hygiène, de sécurité des agents dans leur travail, d'organisation du travail et d'amélioration des conditions de travail qui couvrent à la fois les attributions consultatives et les compétences (enquête, expertise, visites de site) exercées actuellement par les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

La loi rend obligatoire pour l'ensemble des administrations l'élaboration d'un rapport social unique qui permettra notamment d'établir les lignes directrices de gestion. Ce rapport est destiné à reprendre le bilan social annuel qui existe depuis 1977, obligatoire pour toute entreprise comptant au moins trois cents salariés et applicable par extension aux établissements publics de l'État et des collectivités territoriales.

Le gouvernement est habilité à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le recours à la négociation afin de parvenir à des accords négociés aux niveaux national et local. L'ordonnance définira notamment les cas et les conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques.

La loi crée dans chacun des trois versants un nouveau type de contrat à durée déterminée au sein de la fonction publique, le contrat de projet : il est possible pour l'administration d'y recourir pour la réalisation d'une opération précisément identifiée et circonscrite dans le temps, sans ouvrir droit, pour l'employé, ni à un contrat à durée indéterminée, ni à titularisation.

Le statut de la fonction publique de l'État est modifié afin d'ouvrir de manière indifférenciée au fonctionnaire et au contractuel les emplois des administrations de l'État et de leurs établissements publics : il est désormais possible de recruter des agents contractuels dans la fonction publique de l'État – le cas échéant directement pour une durée indéterminée – sur la majorité des emplois permanents : non plus seulement lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, mais – en substance – pour toutes les catégories d'emploi (A, B, C), dès lors qu'il existe un besoin (sous la seule réserve que cela ne concerne pas un emploi nécessitant une formation statutaire donnant lieu à une titularisation).

La loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixera, pour chaque versant, les modalités de sélection ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération des agents contractuels recrutés pour occuper des emplois de direction.

La loi crée une indemnité de fin de contrat pour les contrats d'une durée inférieure ou égale à un an, à l'instar de la prime de précarité existante dans le secteur privé.

Le législateur instaure un dispositif de rupture conventionnelle pour les contractuels en CDI et, à partir de 2020, son expérimentation pour les fonctionnaires titulaires (*cf. infra* le

focus sur cette question). La loi introduit en outre un dispositif de détachement d'office en cas d'externalisation d'une activité vers le secteur privé.

La loi rend possible un alignement de la rémunération des apprentis du secteur public sur celles du secteur privé. Elle rend également possible (mais non obligatoire) la portabilité du CDI entre les trois versants de la fonction publique.

Le parcours des agents publics entre le secteur public et le secteur privé étant facilité, il était nécessaire de renforcer le contrôle déontologique à l'encontre des conflits d'intérêts : désormais les demandes relatives à un départ vers le secteur privé (ainsi que celles pour l'obtention d'un temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise) seront désormais transmises automatiquement à la HATVP (et non plus à l'autorité hiérarchique) dès lors qu'elles émanent d'agents publics occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient (et dont la liste sera établie par décret en Conseil d'État). Pour les autres l'appréciation est laissée à l'administration.

Parallèlement, un contrôle déontologique spécifique est créé pour les personnes ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années qui souhaitent accéder à la fonction publique ou y revenir pour occuper – en tant que fonctionnaire ou en tant qu'agent contractuel – un emploi figurant sur la liste précédemment mentionnée. Pour certains emplois de direction prévus par la loi, ce contrôle est effectué directement par la HATVP sur saisine de l'autorité hiérarchique. Pour les autres emplois, l'appréciation est, là aussi, laissée à l'administration.

Comblant une lacune importante du dispositif de contrôle déontologique, la loi instaure également un suivi du respect des avis rendus par la HATVP (pouvoir dont la Commission de déontologie était dépourvue). Durant les trois années qui suivent le début de l'activité privée lucrative ou la nomination dans l'un des emplois publics qui sera déterminé par décret, la HATVP pourra effectuer des contrôles inopinés et demander à l'agent de lui fournir toute explication ou document justifiant du respect de l'avis rendu. Si l'agent ne fournit pas les informations demandées ou s'il ne respecte pas l'avis, la HATVP informe l'autorité hiérarchique dont relève l'agent, et peut, le cas échéant, rendre public le résultat du contrôle.

Autre lacune comblée en la matière, la loi renforce le dispositif de sanctions en étendant les sanctions existantes applicables en cas de non-respect des avis rendus par la HATVP aux cas où l'agent n'a pas effectué la saisine préalable de son autorité hiérarchique lors d'un départ vers le secteur privé. Il est également créé une nouvelle sanction interdisant à une administration de procéder, pendant trois ans, au recrutement d'un agent contractuel n'ayant pas respecté les avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserves.

Plusieurs fois préconisée, la fusion de la Commission de la déontologie de la fonction publique (CDFP) et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est cette fois actée, cette dernière instance récupérant les missions de la première à partir du 1<sup>er</sup> février 2020.

La loi harmonise (enfin) l'échelle des sanctions disciplinaires dans les trois fonctions publiques. Elle supprime en revanche les instances disciplinaires de recours exercées par les conseils supérieurs de la fonction publique de chaque versant.

La loi harmonise également le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour motifs familiaux dans les trois versants de la fonction publique et introduit au profit de femmes des aménagements horaires pour allaitement (d'une heure maximum par jour pendant un an).

Est créé un congé de proche aidant, d'une durée de trois mois renouvelables dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière, lorsqu'un proche présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité.

Poursuivant un mouvement continu d'extension de la liste des critères de discrimination énumérés à l'article 6 du statut général, un nouveau motif vient s'y ajouter : la situation de grossesse. En outre, le rapport social unique, rendu obligatoire pour l'ensemble des

administrations, devra désormais intégrer l'état de la situation comparée des femmes et des hommes (incluant différentes données, dont celles relatives aux écarts de rémunération). Par ailleurs, la loi impose aux administrations la mise en place d'un plan pluriannuel d'action égalité professionnelle ainsi qu'un dispositif de signalement et de traitement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et des agissements sexistes. L'obligation de nominations dites « équilibrées » entre les femmes et les hommes sur les postes de direction et d'encadrement est étendue notamment aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants et fait l'objet d'adaptations aux spécificités de la fonction publique territoriale. Le jour de carence en cas de congé maladie, introduit, pour les agents publics, par la loi de finances pour 2018, n'est plus applicable aux femmes enceintes, dès lors qu'elles ont déclaré leur situation de grossesse à leur employeur. Les avancements de grade au choix devront prendre en compte le sexe des agents promouvables inscrits dans le tableau annuel d'avancement : les lignes directrices de gestion en matière de promotion devront ainsi garantir un « avancement au choix équilibré » et le cas échéant prévoir des mesures correctrices.

Le parlement, notamment à l'initiative du Sénat, instaure par ailleurs une série de mesure visant à renforcer l'égalité professionnelle pour les travailleurs handicapés : mise en place, à titre expérimental, d'une procédure permettant la titularisation des personnes en situation de handicap à l'issue d'un contrat d'apprentissage dans la fonction publique ; aménagements d'épreuves de concours sur la base d'un simple certificat médical émanant d'un médecin agréé (et non plus à la suite de la reconnaissance en bonne et due forme de la qualité de travailleur handicapé) ; portabilité des équipements contribuant à l'adaptation du poste de travail en cas de mobilité professionnelle, etc.

#### *Dispositions spécifiques à la fonction publique de l'État*

S'agissant de la fonction publique d'État, ce décret relatif aux emplois de direction fixera également la liste des emplois concernés. Ce même décret assouplira aussi les conditions d'accès à ces emplois pour les fonctionnaires. La loi prévoit en outre que les agents contractuels recrutés pour occuper un emploi de direction doivent suivre une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie, d'organisation et de fonctionnement des services publics.

Les rémunérations des membres des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes sont encadrées. Les modalités de leur rémunération seront déterminées par décret en Conseil d'État, tandis que leur rémunération sera écartonnée lorsque les intéressés perçoivent par ailleurs une pension de retraite ; leur président ne pouvant par ailleurs être âgé de plus de soixante-neuf ans au jour de leur nomination.

Les concours pourront être organisés au niveau national en vue de pourvoir des emplois sur l'ensemble du territoire national, au niveau déconcentré – comme auparavant –, mais également au niveau national en vue – désormais – d'affectations locales dans une ou plusieurs circonscriptions administratives déterminées.

La loi introduit un dispositif d'accompagnement pour les agents dont le poste est supprimé dans le cadre de restructurations. Les intéressés pourront bénéficier d'un accompagnement personnalisé pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet professionnel, ou d'un congé de transition professionnelle d'une durée d'un an pour suivre une formation tout en étant rémunéré à 100 % de leur traitement. De plus, deux nouvelles priorités d'affectation sont créées pour les agents dont l'emploi est supprimé dans le cadre d'une restructuration : au sein de leur département ministériel, et au sein du département ou à défaut de la région où se situe leur résidence administrative. À ce titre, le représentant de l'État pourra affecter un agent sur un poste, dans la limite d'un pourcentage applicable aux vacances d'emploi ouvertes

dans le département ministériel d'affectation. En outre, la loi prévoit la possibilité pour un fonctionnaire d'être mis à disposition auprès d'un organisme ou d'une entreprise de droit privé pendant une durée maximale d'un an, avec un remboursement partiel de la rémunération de l'agent par l'organisme d'accueil. Enfin, le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé peut bénéficier d'une indemnité de départ volontaire en cas de démission régulièrement acceptée ; la loi lui ouvre alors droit à l'allocation de retour à l'emploi.

#### *Dispositions spécifiques à la fonction publique territoriale*

Pour la fonction publique territoriale, il convient de noter, entre autres : l'élargissement du recours au contrat notamment en ce qui concerne les emplois de direction (directeur général des services, et dans certains cas aussi directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques, *etc.*), ainsi que la systématisation des parcours de formation pour les personnes accédant à ces fonctions pour la première fois ; mais aussi l'ouverture au contrat pour tous les emplois dans les petites communes ; l'uniformisation de la durée légale du travail à 1607 heures par an et la suppression subséquente des régimes dérogatoires en vigueur dans certaines collectivités territoriales ; un dispositif rénové de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois ; la définition d'un service minimal pour certains services publics territoriaux en cas de grève, *etc.*

#### *Dispositions spécifiques à la fonction publique hospitalière*

Pour la fonction publique territoriale, la loi élargit, là aussi, le recours aux contractuels sur les emplois de direction ; elle introduit de nouvelles possibilités de recrutement temporaire de contractuels dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale, selon les cas, de 6 à 12 mois ; elle ouvre la possibilité de mettre en place un intéressement collectif en fonction de la qualité du service rendu ; elle établit, ici aussi, un dispositif d'accompagnement en cas de restructuration.

#### **• Focus sur le dispositif inédit de rupture conventionnelle**

Inspirée du droit du travail applicable dans le secteur privé, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit que la rupture conventionnelle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans la fonction publique au travers. Elle suivra des modalités prévues par un projet de décret qui a été présenté le 24 octobre 2019 aux représentants des syndicats et des employeurs publics. La loi du 6 août 2019 a élargi aux fonctionnaires et aux agents en contrat à durée indéterminée (CDI) de droit public le dispositif de la rupture conventionnelle, qui est en vigueur depuis 2008 dans le secteur privé, sous forme d'une expérimentation de six ans qui concernera les trois versants de la fonction publique. Auparavant, les agents qui voulaient stopper leur activité pour, par exemple, rejoindre le secteur privé devaient démissionner purement et simplement. À partir de 2020, la rupture conventionnelle offrira à ces personnes un départ négocié et valorisé financièrement. Il s'agit d'une faculté, qui repose sur le consentement à la fois de l'agent et de l'administration. La loi est sans ambiguïté à cet égard : les deux parties peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. Seuls en seront exclus : les fonctionnaires et les agents en CDI parvenus à l'âge de la retraite, les fonctionnaires stagiaires et ceux qui sont détachés en qualité d'agent contractuel, les agents en CDI placés en période d'essai, ainsi que ceux qui sont licenciés ou démissionnent. La procédure pourra être conclue à l'initiative du fonctionnaire ou de l'administration, de l'autorité territoriale ou de l'établissement dont il relève. Le début de la procédure se matérialisera par l'envoi

d'une lettre à l'autre partie. Sa réception déclenchera, dans un délai de huit jours minimum, l'organisation d'un entretien préalable, qui sera conduit par le responsable de la collectivité, ou son représentant. Au cours du rendez-vous – qui pourra être suivi par d'autres entretiens dans le cas où le premier ne sera pas conclusif – seront abordés : le montant de l'indemnité de rupture conventionnelle, ainsi que la date et les conséquences de la cessation définitive des fonctions, notamment en ce qui concerne les règles de déontologie à respecter. Lors de cet entretien préalable, l'agent pourra, après en avoir informé l'autorité territoriale, se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix. Lorsque l'agent et son employeur arriveront à un accord, ils pourront signer une convention dans un délai d'au moins huit jours francs après leur entretien. Le document, qui devra être établi selon un modèle défini par un arrêté du ministre chargé de la Fonction publique, fixera notamment la date de cessation définitive des fonctions de l'agent et le montant de l'indemnité de rupture conventionnelle. Pour éviter tout effet d'aubaine, le Parlement a prévu que les agents qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, seront recrutés en tant qu'agents publics pour occuper un emploi chez le même employeur seront tenus de rembourser à ce dernier l'indemnité versée. Pour permettre la mise en œuvre de cette règle, le projet de décret prévoit qu'avant leur embauche, les candidats retenus sur un emploi permanent adresseront à leur futur employeur une attestation sur l'honneur. Dans ce document, ils certifieront qu'ils n'ont pas bénéficié durant les six années précédant le recrutement, d'une indemnité de rupture conventionnelle de cette collectivité. En outre, l'obligation de rembourser l'indemnité en cas de non-respect du délai de six ans sera systématiquement rappelée au cours de l'entretien ayant pour but de définir les termes de la convention de rupture.

- **Rapport parlementaire sur la gestion des ressources humaines des services dédiés aux activités de renseignement**

Ayant pour mission de contrôler l'action du gouvernement en matière de renseignement et d'évaluer la politique publique en ce domaine, la Délégation parlementaire au renseignement, commune au Sénat et à l'Assemblée nationale, a rendu public, le 4 septembre 2019 <sup>24</sup>, son rapport pour l'année 2018, lequel comporte un chapitre intitulé : « La gestion des ressources humaines : un enjeu stratégique pour la communauté du renseignement ». Depuis 2015, les services dédiés aux activités de renseignement ont été dotés de moyens en personnel importants. Cette montée en puissance était rendue nécessaire par l'évolution des menaces notamment terroristes, mais aussi par les évolutions technologiques qui requièrent des investissements importants dans le domaine du numérique, de la cyberdéfense et du traitement des données. Elle résulte de plusieurs plans de renforcement annoncés au lendemain des attentats de 2015 et 2016, mais également, s'agissant des services placés sous la responsabilité du ministre de la Défense, des lois de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 actualisée en 2015 et n° 2018-607 du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025.

La Délégation parlementaire observe, tout d'abord, la persistance de la grande hétérogénéité de l'exercice de la fonction « ressources humaines » (RH) au sein des services de la communauté du renseignement. Seule la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) dispose d'une compétence générale absorbant la quasi-totalité des fonctions « RH » dans le cadre du pilotage budgétaire et « RH » du ministère de la Défense. Elle est la seule à disposer d'une véritable direction des ressources humaines. Les autres services ont mis en place au sein

24. Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2018, enregistré le 11-4-2019 (Assemblée nationale, n° 1869, Sénat, n° 457).



de leurs administrations des divisions ou des pôles qui n'assurent qu'une partie des fonctions. Ils ne disposent pas de la maîtrise de leurs ressources humaines et doivent en permanence solliciter les recrutements, mutations, affectations, rémunérations de leurs agents auprès de leurs directions des ressources humaines centrales.

Le Groupement interministériel de contrôle (GIC)<sup>25</sup> ne dispose que d'une faible latitude dans l'exercice de la fonction « RH » et reste très dépendant de la mobilité interministérielle et de la capacité des armées de le doter en personnel militaire. Les autres services sont plus ou moins dépendants d'autres entités qui pilotent une large partie du recrutement, des mutations, des carrières des personnels militaires et civils des services et organisations : la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) est très dépendante de la capacité du ministère des armées à pourvoir aux emplois qu'elle propose ; la Direction du renseignement militaire (DRM) enchâssée dans l'État-major des armées est très dépendante de la capacité des directions des ressources humaines des différentes armées à la doter en personnel militaire et de la Direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) s'agissant des personnels civils, elle dispose néanmoins d'une certaine latitude pour le recrutement de contractuels ; la gestion des ressources humaines de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est assurée par la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). S'appuyant en majeure partie sur des personnels douaniers (99 % des effectifs), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ne conserve en son sein que la formation et la gestion de proximité ; la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), dont les ressources humaines sont issues à 69 % des cadres de la police nationale, est très dépendante de la Direction générale de la police nationale (DGPN) qui gère l'ensemble de ces cadres et l'assimile à une direction centrale (4 000 agents à la DGSI contre 155 000 gérés par la DGPN) ; Tracfin ne dispose que d'un petit pôle de ressources humaines au sein de son département des affaires administratives et financières assurant une animation de proximité et le dialogue avec les directions des ressources humaines des administrations dont sont issus ces personnels.

Dans ces conditions, l'emploi dans un service de renseignement est pour la plupart des fonctionnaires des cadres de la police ou des douanes, ou des militaires, et plus encore pour les officiers, un passage. À cette absence de fidélisation du personnel titulaire, s'ajoute une part croissante de personnels non titulaires dont la majorité est recrutée sur des contrats à durée déterminée. La plupart des services gèrent alors davantage des flux de personnel et ne disposent que de stocks réduits pour capitaliser de l'expérience, des savoirs et des savoir-faire.

Le rapport parlementaire fait certes état d'une augmentation importante des effectifs réels, mais plus lente qu'initialement prévu en raison des tensions que le recrutement des services fait peser sur le vivier des candidats qualifiés ainsi qu'à des difficultés que rencontrent certains services dans le recrutement d'agents contractuels. Les entités doivent prendre en considération un phénomène important – et le plus souvent en progression – de rotation du personnel.

Elles doivent, en outre, faire face à une transformation de leurs schémas d'emplois exigeant un niveau de recrutement plus important de leur personnel (importance croissante des emplois de catégorie A et des officiers et décroissance des emplois de catégorie C et des militaires du rang) et la croissance de certaines spécialités techniques, notamment dans le domaine de l'informatique et du numérique qui se heurte à l'insuffisance ou à la faiblesse des viviers ou à une vive concurrence sur le marché de l'emploi avec des effets inflationnistes quant à la rémunération. Au sein de ces services, globalement le niveau académique de recrutement augmente, fruit de l'évolution des métiers avec davantage d'analystes du renseignement et davantage de scientifiques et d'ingénieurs.

25. Le GIC est adossé au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), responsable de « budget opérationnel de programme » tout en bénéficiant du statut d'unité opérationnelle

Les services de renseignement et le Groupement interministériel de contrôle connaissent des difficultés en matière de recrutement et de gestion de leurs ressources humaines. Cette gestion est notamment affectée par les conséquences durables de décisions politiques majeures, comme la politique de déflation des effectifs dans les armées, ce qui a conduit à une « civilisation » partielle des services rattachés au Ministère des armées. L'ensemble des services et organisations sont confrontés au décalage croissant des viviers traditionnels (militaires et civils) avec les besoins de nouvelles compétences ce qui conduit à un recrutement très important de contractuels.

Ils se trouvent également confrontés, en phase de montée en puissance de leurs effectifs, à des freins à la mobilité au sein des administrations (absence de régime indemnitaire particulier prenant en compte l'environnement de travail très contraint, absence de notoriété des services, absence de recrutement à la sortie des écoles de formation des cadres, absence d'attractivité de certains sites, absence d'accessibilité directe des informations pour des raisons de discrétion, *etc.*). Enfin, le recrutement des contractuels est encadré par des règles inadaptées aux besoins des services, notamment pour les métiers où existent des tensions sur le marché du travail sur lequel s'exerce une vive concurrence entre employeurs du secteur public comme du secteur privé (métiers du numérique, de la cyberdéfense, de l'intelligence artificielle et du traitement des données) voire entre administrations de l'État (y compris entre les services), mais aussi pour des spécialités plus rares comme les linguistes par exemple.

F. E.

## IV – ADMINISTRATION ET LIBERTÉS

- Vie privée
- Libertés de l'esprit
- Égalité, vulnérabilité, fraternité

Rien ne va plus ? Quelques mois seulement après sa nomination comme président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Jean-Marie Delarue a présenté sa démission au gouvernement, le 31 octobre 2019. Le journal *Le Monde* relate que l'ancien directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur et Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait état, dans son courrier exposant les motifs de sa démission, de modes d'action et de travail en vigueur au sein de la Commission avec lesquelles il est en désaccord profond. Il ne fait pas de doute que cette démission est un facteur supplémentaire d'affaiblissement de l'institution dont le renouvellement, suite à l'expiration du mandat de la présidente précédente, Mme Christine Lazerges, avait été singulièrement retardé par un Gouvernement visiblement peu (em) pressé d'installer l'institution nationale de protection des droits humains...

### • Vie privée

La technologie, sous ses différentes formes, est en première ligne des développements relatifs aux contours du droit au respect de la vie privée, qu'il s'agisse des questions soulevées par le numérique ou des questions de bioéthique.

#### *Données personnelles*

On sait la contribution décisive, depuis plusieurs années, de la Cour de justice de l'Union européenne à la protection du droit au respect des données personnelles consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 8). Parmi ses interventions remarquables, on se souvient de l'arrêt *Google v. Spain* (CJUE, 13 mai 2014, C-131/12) par lequel elle avait consacré un « droit à l'oubli », formulation profane du droit au déréférencement qui résulte de l'assimilation des moteurs de recherche à des opérateurs de traitements de données à caractère personnel. Pourtant, la question des contours exacts de ce droit à l'oubli et notamment, de la possibilité pour des acteurs juridiques européens de contraindre des entités extra-européennes que sont, pour l'essentiel, les géants du web, venait vite rendre la question encore plus complexe. Le Conseil d'État a transmis, à ce sujet, diverses questions préjudicielles ; la Cour de justice est dès lors venue préciser que sa portée est limitée à l'Europe. Plus exactement, le droit européen ne commande, le cas échéant, d'injonction au déréférencement qu'à l'échelle européenne (CJUE, 24 sept. 2019, *GC et al. c. CNIL*, C-136/17). Dans le même ordre d'idées, la Cour est encore venue préciser que le déréférencement est de droit lorsqu'il concerne des données dites sensibles, sauf si celles-ci ont été rendues publiques par l'intéressé ou si un intérêt public (y compris la liberté d'information des internautes) s'y oppose (CJUE, 24 sept. 2019, *Google LLC c. CNIL*, C-507/17).

Autre grand sujet qui gagne en importance et promet de rester longtemps sur le devant de la scène juridique : la reconnaissance faciale. On met volontiers en exergue le développement des techniques de reconnaissance faciale dans l'espace public dans des pays comme la Chine. On dénonce à l'envi les usages qui en sont faits dans ce pays où la commission de

petites incivilités et délinquances (comme le fait de traverser la rue en dehors des passages piétons) peuvent être enregistrées, nourrir une « note sociale » qui peut à son tour priver ou restreindre l'accès de l'intéressé à certains droits (achat de billets de transport, accès à des services bancaires ou publics...). Mais il faut savoir que des dispositifs comparables sont également utilisés, fût-ce à titre encore essentiellement expérimental, en France. Diverses municipalités expérimentent en effet la reconnaissance faciale dans la rue, comme la ville de Nice à l'occasion de son carnaval annuel au printemps 2019. Et la même ville compte parmi les municipalités ayant autorisé des lycées à s'équiper de portiques de reconnaissance faciale, ce qui a mené la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) à rendre, le 17 octobre 2019, un cinglant avis estimant que de tels procédés « ne sauraient légalement être mis en œuvre »<sup>26</sup>. L'avis indique clairement que les objectifs pour qu'un tel dispositif soit acceptable doivent être impérieux. De ce point de vue, des considérations liées à la nécessaire fluidification de l'accès ou même de contrôle d'accès ne sont pas suffisantes. La CNIL a également fait comprendre à la ville de Saint-Étienne que le dispositif *Serenicity* (sic) de captation des sons dans l'espace public était problématique au regard, notamment, des risques de captation de données privées et donc, potentiellement, des données sensibles ayant trait aux opinions politiques ou convictions religieuses des personnes. La ville et la start-up stéphanoise avaient cru pouvoir justifier une telle captation par l'amélioration de l'efficacité de l'intervention des services de secours ou de police, grâce à l'identification de problèmes grâce aux sons suspects. Suite à l'avis de la CNIL, la ville a fait savoir qu'elle renonçait au projet<sup>27</sup>.

### *Bioéthique*

À l'heure où le Parlement s'apprête à créer un dispositif permettant l'accès aux origines des personnes nées de don dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation (v. le projet de loi bioéthique voté en 1<sup>re</sup> lecture à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2019), le Conseil d'État juge que les dispositions législatives relatives à l'accouchement sous X ne portent pas atteinte au droit au respect de la vie privée protégé par la Convention européenne des droits de l'homme (CE, 16 octobre 2019, n° 420230). Pour mémoire, depuis la loi du 22 janvier 2002, un enfant né sous X ne peut connaître, via le Conseil national d'accès aux origines personnelles, l'identité de la femme qui l'a accouché qu'avec l'accord de celle-ci.

Peu avant, un important arrêt du Conseil d'État avait conforté le choix fait par le gouvernement de maintenir à tout prix la question de la gestation pour autrui (GPA) hors du périmètre de la discussion parlementaire relative à la bioéthique. Il jugeait que le fait d'avoir recouru à l'étranger à la GPA, fût-ce légalement (en l'occurrence, dans l'État américain du Colorado), pouvait être retenu par le ministre chargé des naturalisations pour refuser de faire droit à une demande de naturalisation (CE, 31 juillet 2019, n° 411984). Si le juge ne recourt pas au vocabulaire de la fraude, ni à celui du défaut d'assimilation, le résultat est bien-là : contrevenir à l'interdiction de la GPA qui résulte du droit français équivaut à une méconnaissance des valeurs essentielles de la République de nature à fonder un refus d'admission à la qualité de national.

26. <https://www.cnil.fr/fr/experimentation-de-la-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees-la-cnil-precise-sa-position>

27. *AJDA*, 2019, p. 2152.

## • Libertés de l'esprit

### *Religion*

La période est marquée par un énième regain de vigueur des débats relatifs à l'articulation entre liberté religieuse (expression des convictions) et laïcité. La cour administrative d'appel de Lyon développe, au sujet du port de signes d'appartenance religieuse par des parents accompagnateurs de sorties scolaires, de manière intéressante, une interprétation spatiale de la loi du 15 mars 2004. Allant au-delà de la lettre du texte, qui soumet les seuls élèves des écoles, collèges et lycées, à l'interdiction du port de tout signe par lesquels ils manifesteraient ostensiblement leur appartenance religieuse, elle juge que c'est l'école comme lieu (comme espace) qui doit être préservée de toute expression visible des croyances. Le juge évoque ainsi une « exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves » qui « ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants » (CAA Lyon, 23 juil. 2019, n° 17LY04351).

Pas d'inflexion de la jurisprudence en revanche sur la question de l'abattage rituel. Alors même que le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de confirmer la légalité des instructions ministérielles qui, régulièrement, au nom de la nécessaire conciliation entre liberté religieuse et principe législatif de l'étourdissement des bêtes préalablement à leur abattage, incitent les autorités compétentes à accorder des dérogations, il était saisi d'un nouveau recours formé par l'Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoir (OABA). Cette fois, l'organisation entendait obtenir l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration suite à sa demande tendant à ce que soit modifié l'article R. 214-70 du code rural et de la pêche maritime afin que soit imposé l'étourdissement des bêtes. Le Conseil fait notamment valoir que le droit européen prévoit la possibilité de dérogations pour motifs religieux et que l'état du droit ne saurait être qualifié de mauvais traitements aux animaux. Il rejette le recours (CE, 4 octobre 2019, n° 423647).

### *Liberté d'expression*

Dans quelle mesure la protection de la dignité qui s'attache aux fonctions et mandats publics peut-elle justifier des restrictions à la liberté d'expression ? Le tribunal de grande instance de Lyon a confirmé la dimension éminemment politique de la question. Des militants écologistes avaient procédé, de manière politique et symbolique, au décrochage du portrait officiel du chef de l'État à la mairie de Lyon ; ils prétendaient ainsi protester contre l'inaction du gouvernement face à la question du réchauffement climatique. Le parquet avait introduit des poursuites notamment pour vol. Dans son jugement, le tribunal reconnaît que l'infraction est caractérisée, mais il entreprend de lui trouver une justification. Il indique ainsi que l'action des prévenus revêtait « un caractère manifestement pacifique » n'entraînant pas de trouble grave à l'ordre public et qu'elle devait se comprendre comme « un substitut nécessaire au dialogue impraticable entre le président de la République et le peuple ». Le juge estime encore « qu'aucune sanction ne doit être prononcée du fait d'une privation de jouissance d'un objet de valeur de remplacement négligeable, sans valeur de placement financier et inaliénable ». Les requérants sont relaxés (TGI Lyon, 16 sept. 2019).

Quant à la Cour de cassation, elle a elle aussi été amenée à rendre une solution très favorable à la liberté d'expression. Dans une commune du nord de la France, un maire était mis en cause de manière virulente par un site internet au motif notamment de ses liens avec une résidence pour personnes âgées qui laissaient entendre une forme de collusion entre le centre communal d'action sociale et cet établissement auquel le maire aurait été intéressé. Si la Cour confirme que le terrain juridique de la diffamation était le bon, dans la mesure où il

y avait bien ici imputation de faits précis, elle casse néanmoins l'arrêt d'appel. Celui-ci avait écarté l'excuse de bonne foi au motif que les auteurs du site incriminé tenaient des propos « particulièrement virulents » alors même qu'ils n'avaient mené « aucune recherche sérieuse » relativement aux faits allégués et que dès lors leurs propos ne reposaient « sur aucune base factuelle suffisante ». À rebours de ce raisonnement, la Cour de cassation note de manière remarquable qu'« en se déterminant ainsi, alors que, d'une part, le texte litigieux participait d'un débat d'intérêt général relatif à l'exercice par le maire de ses responsabilités dans la gestion d'une résidence pour personnes âgées, d'autre part, le prévenu, qui n'est pas un professionnel de l'information, n'était pas tenu aux mêmes exigences déontologiques qu'un journaliste », la Cour d'appel n'a pas justifié sa décision. Elle crée ainsi une distinction entre journalistes et autres personnes jouissant de la liberté d'expression qui donne une grande portée à cette dernière (Crim., 15 oct. 2019, n° 18-83.255).

- **Égalité, vulnérabilité, fraternité**

*Différence de traitement, discrimination*

« Modique » : à l'occasion du recours contestant la légalité de l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur qui permet l'augmentation sensible des droits d'inscription (selon les formations, 2770 euros au lieu de 170 et 3770 euros au lieu de 243) pour les étudiants étrangers qui ne sont pas ressortissants de l'Union européenne, attachés à un foyer fiscal en France depuis deux ans, réfugiés, titulaires d'une carte de résident ou dont l'État d'origine ne fait pas l'objet d'une convention spécifique, plusieurs associations et syndicats étudiants introduisaient une question de prioritaire de constitutionnalité. Ils faisaient valoir que la base légale de l'arrêté (l'article 48 al. 3 de la loi du 24 mai 1951), qui renvoie au pouvoir exécutif la fixation des taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État, était contraire au principe de gratuité de l'enseignement public énoncé au treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui doit être compris comme s'étendant à l'enseignement supérieur et est aussi entaché d'incompétence négative. Autrement dit, la loi n'encadre pas suffisamment l'exercice du pouvoir réglementaire dans la fixation des droits d'inscription. La lecture du dispositif de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 11 octobre 2019 ne révèle pas la totalité des enseignements que l'on peut en tirer (décision QPC n° 2019-809). Le Conseil conclut que la disposition législative contestée est conforme à la Constitution. Mais l'important se trouve dans les motifs. Le Conseil entérine l'extension du principe de gratuité de l'enseignement public à l'enseignement supérieur avec, toutefois, une nuance dont l'interprétation pourrait devenir le nerf d'une prochaine guerre. Selon le Conseil, l'exigence de gratuité ne fait en effet « pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ». Il appartient alors « aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction ». Reste donc à savoir ce qui sera, ou non, considéré comme « modique » par les juges administratifs ? Dans quelle mesure ce « modique » s'étendra-t-il aux étudiants étrangers ? Réponse dans une prochaine chronique...

Plus certaines sont les issues de quelques décisions relatives à la portée du principe de non-discrimination. Les unes viennent du Défenseur des droits. Dans une décision du 5 septembre 2019 (n° 2019-225), le Défenseur rappelait aux opérateurs de téléphonie mobile que leur refus d'accepter le paiement par prélèvement sur un compte de paiement « Nickel » (établissement de paiement permettant « aux personnes qui se trouvent en situation d'exclusion bancaire d'ouvrir facilement un compte, y compris les personnes frappées d'interdit

bancaire») constitue une discrimination fondée «sur la vulnérabilité économique présumée des personnes et sur leur domiciliation bancaire». Le 2 octobre 2019, le Défenseur adoptait également une décision-cadre relative aux discriminations fondées sur l'apparence physique (n° 2019-205). Obésité, piercings, tatouages, barbes, coiffures : le Défenseur signale être régulièrement saisi de réclamations sur les exigences des employeurs, publics comme privés, sur les apparences physiques lors de l'embauche ou au cours des carrières. Il recommande aux employeurs de faire preuve de compréhension et de mesure, et d'associer les partenaires sociaux aux décisions. Il estime souhaitable que les exigences relatives à l'apparence physique soient préalablement définies dans un document écrit et qu'elles mettent en balance la liberté individuelle et des contraintes de sécurité, d'hygiène ou «justifiées par la nature de l'emploi occupé et de la tâche à accomplir». Il demande enfin de «veiller à prévenir toute discrimination et tout fait de harcèlement discriminatoire fondé sur l'apparence physique», «à sanctionner de manière effective et dissuasive tout agissement relevant de cette qualification», et à former en conséquence le «personnel aux droits et libertés des salariés en lien avec l'apparence physique et les principes applicables à leurs restrictions».

Sur tout autre sujet, et plus généralement, le Conseil d'État a, pour sa part, précisé à quelle condition une différence de traitement pouvait être considérée comme une discrimination. N'en constitue pas une, ni sur le fondement de l'article 14 de la CEDH (combiné avec l'article 1<sup>er</sup> de son protocole n° 1), ni non plus aux termes de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, une différence de traitement «qui est favorable à ceux qui en bénéficient». En l'espèce, les enfants de Harkis ne sont pas fondés à demander l'annulation de dispositions d'une circulaire du 23 septembre 2014 qui leur réserve certains emplois et, pour eux seuls, sans condition d'âge (CE, 4 octobre 2019, n° 418521).

### *Accueil, assistance*

#### Gens du voyage

Le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de plusieurs paragraphes de l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Un premier permet aux communes et aux établissements publics remplissant leurs obligations d'accueil d'interdire le stationnement des gens du voyage hors des aires d'accueil prévues à cet effet sur leur territoire et de «faire procéder, en cas de stationnement irrégulier de nature à porter atteinte à l'ordre public, à leur évacuation forcée au terme d'une procédure rapide et dérogatoire au droit commun». Pour le Conseil, il n'y a là ni conciliation manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et la liberté d'aller et de venir, ni de discrimination fondée sur une origine ethnique, ni de méconnaissance du principe de fraternité. Le Conseil relève par ailleurs que lorsque les gens du voyage «font l'objet d'une mise en demeure de quitter un lieu de stationnement irrégulier», ils bénéficient, dans le département, «d'aires et terrains d'accueil permettant un accès aux soins et à l'enseignement». La loi leur garantit de la sorte une offre d'accueil «conforme à leurs besoins et tenant compte notamment des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques». Elle ne méconnaît donc «ni le droit de mener une vie familiale normale, ni l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction, ni le droit à la santé». En revanche, le Conseil estime qu'en n'excluant pas expressément que «l'interdiction de stationnement soit appliquée aux terrains dont les gens du voyage sont propriétaires», «sans aucun motif tiré notamment d'une atteinte à l'ordre public», le paragraphe III de l'article 9 de la loi méconnaît le droit de propriété (QPC n° 2019-805, 27 septembre 2019

## Migrants

Le tribunal administratif de Nantes a été saisi des conditions d'hébergement d'urgence de près de 800 migrants campant au sein et autour d'un gymnase. Dans une ordonnance du 30 septembre 2019 (n° 1910212), il rappelle qu'« l'absence de texte particulier, il appartient [...] aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti. Lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut [...] prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence »<sup>28</sup>.

En l'espèce, le tribunal administratif admet l'urgence de la situation en raison des conditions indignes d'hébergement d'urgence, tout particulièrement d'hygiène, et rappelle « qu'il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale ». Il enjoint sur ce point au préfet de prendre les mesures nécessaires d'alimentation, de salubrité (accès à l'eau et aux sanitaires, sécurisation incendie, issue de secours...) dans le gymnase jusqu'à son évacuation par ailleurs exigée.

Toutefois, s'agissant du sort des personnes, le tribunal s'engage dans une appréciation des situations au cas par cas en fonction notamment « de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille ». Celles qui ont fait l'objet d'une mesure d'obligation de quitter le territoire n'ont pas, selon le tribunal, vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence : « une carence constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne saurait » donc « être caractérisée, à l'issue de la période strictement nécessaire à la mise en œuvre de leur départ volontaire, qu'en cas de circonstances exceptionnelles ». S'agissant des personnes présentées comme demandeurs d'asile ou venant d'obtenir le statut de réfugiés, le tribunal demande aux services de l'État de procéder à leur identification, à la détermination de leur situation administrative, à l'évaluation de leur vulnérabilité, de leur situation de famille et de leur état de santé aux fins d'apprécier leurs droits à bénéficier des conditions matérielles d'accueil, d'un hébergement d'urgence ou, s'agissant des mineurs, d'une prise en charge par le département. Il conclut qu'il appartiendra « à l'État, sous réserve de la mise en œuvre des procédures d'éloignement du territoire français, de proposer à ces personnes une prise en charge dans des structures adaptées à leur situation ». Il estime que les associations requérantes ne sont par conséquent pas fondées à demander une injonction générale au préfet de « mise à l'abri immédiate de l'ensemble des occupants du gymnase et de ses abords, sans distinction, dans des logements et lieux d'hébergement qu'il aura activement recherchés ». Il ne retient en effet pas « l'existence d'une carence des services de l'État de nature à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit de toutes ces personnes à bénéficier d'un hébergement d'urgence » dans la mesure où « le dispositif d'hébergement d'urgence existant dans le département de Loire-Atlantique est d'ores et déjà saturé » : trop d'urgence tue l'urgence.

28. Pour des positions semblables du Conseil d'État et du tribunal administratif de Lille, voir les précédentes chroniques.



### Mineurs non accompagnés

Dans un arrêt rendu le 19 septembre 2019 (n° 19-15.976), la Première chambre civile de la Cour de cassation a estimé que les personnes isolées demandant une assistance éducative ne peuvent bénéficier du principe selon lequel le doute profite à l'intéressé que lorsqu'un examen radiologique a été ordonné. Tel n'était pas le cas, selon la Cour, dans l'espèce qui lui a été soumise, le moyen tiré de ce principe ne tendant qu'« à remettre en discussion devant la Cour de cassation » l'appréciation souveraine de la Cour d'appel.

### Étrangers malades

Le Conseil d'État a dans un arrêt rendu le 9 octobre 2019 (n° 422974) précisé les pouvoirs d'appréciation du préfet et du juge quant au renouvellement d'un titre de séjour « vie privée et familiale » d'un étranger malade. Selon la haute juridiction, le préfet qui statue sur une demande de carte de séjour doit s'assurer que l'avis rendu par le collège de médecins respecte les règles procédurales fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Il ne peut toutefois porter d'appréciation sur l'évaluation par ce collège de l'existence ou non de soins appropriés dans l'État d'origine du demandeur. Le respect du secret médical interdit en effet « aux médecins de donner à l'administration, de manière directe ou indirecte, aucune information sur la nature des pathologies dont souffre l'étranger ». En revanche, le juge saisi du recours d'un étranger malade qui, pour contester la décision de refus de son titre de séjour, lève le secret médical en faisant état de sa pathologie, doit apprécier l'ensemble des éléments produits au débat.

### Demandeurs d'asile

Les « femmes nigérianes originaires de l'État d'Edo, victimes d'un réseau de traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle » constituent un groupe social au sens de l'article 1<sup>er</sup>, A, 2<sup>o</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951, reconnaît le Conseil d'État. Selon lui, « un groupe social, au sens de ces stipulations, est en effet « constitué de personnes partageant un caractère inné, une histoire commune ou une caractéristique essentielle à leur identité et à leur conscience, auxquelles il ne peut leur être demandé de renoncer, ou une identité propre perçue comme étant différente par la société environnante ou par les institutions. L'appartenance à un tel groupe est un fait social objectif qui ne dépend pas de la manifestation par ses membres, ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, par leurs proches, de leur appartenance à ce groupe ». Pour autant, il rejette le recours présenté devant lui retenant le caractère lacunaire du récit du parcours individuel de la requérante et estimant qu'aucun élément n'étaye « ses allégations relatives aux menaces qu'elle aurait reçues », ni les « risques de persécutions auxquels elle serait exposée » (CE, 16 octobre 2019, n° 418328). Récit encore : dans une affaire du même jour (CE, 16 octobre 2019, n° 423478), le Conseil d'État a considéré que les demandeurs d'asile doivent avoir accès aux enregistrements sonores des entretiens personnels effectués devant les agents de l'OFPRA durant le délai de recours ouvert contre une décision de rejet... mais ce droit d'accès est subordonné à la condition qu'ils contestent d'« éventuelles erreurs de traduction ou contresens » précisément identifiées dans la transcription de l'entretien, erreurs « de nature à exercer une influence déterminante sur l'appréciation des risques » de persécution alléguées.

## *Contrôle, éloignement*

### Authenticité des documents

Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine s'accompagne de mesures de plus en plus strictes relatives au contrôle de l'authenticité des documents d'identité. Certaines d'entre elles se voient toutefois fixer quelques limites. Le Conseil d'État a ainsi estimé que dès lors que l'OFPRA a consenti à établir des actes tenant lieu d'état civil en faveur de « membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire dans le cadre d'une réunification familiale », ceux-ci ont valeur d'actes authentiques. Les autorités consulaires doivent leur accorder crédit lors d'une demande de visa, sauf précisément « en cas de fraude » (CE, 20 septembre 2019, n° 418842). D'autres mesures de contrôle sont en revanche validées *in extenso*. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis la constitutionnalité de l'obligation faite, sous peine d'amende, aux transporteurs aériens de déceler les irrégularités manifestes au moment du contrôle des documents requis lors de l'embarquement. Selon le Conseil, cette obligation ne contrevient pas à « l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la *'force publique'* nécessaire à la garantie des droits » qui découle de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pour le Conseil, « les irrégularités manifestes » doivent être entendues comme « celles susceptibles d'apparaître à l'occasion d'un examen normalement attentif de ces documents par un agent du transporteur ». Par conséquent, il estime qu'« en instaurant cette obligation, le législateur n'a pas entendu associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité de ces documents effectué par les agents de l'État en vue de leur délivrance et lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national » (décision n° 2019-810 QPC, du 25 octobre 2019).

### Rétention

C'était attendu : le Conseil constitutionnel a été saisi de la constitutionnalité de la jurisprudence constante de la Cour de la cassation qui refuse d'apprécier la « légalité des décisions de maintien en rétention prises à la suite d'une demande d'asile formée par un étranger retenu ». Pour la Cour, ce contrôle revient à la compétence exclusive du juge administratif, la décision de maintien en rétention constituant l'exercice d'une prérogative de puissance publique. Le requérant faisait valoir que ce refus de contrôle prive « le juge judiciaire de son rôle de gardien la liberté individuelle » prévu à l'article 66 de la Constitution et méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif « en raison de l'insuffisance des voies de recours contre la décision de maintien en rétention et de la complexité résultant du partage de compétence entre les juridictions administratives et judiciaires dans le contrôle de la rétention ». Le Conseil constitutionnel n'en est pas convaincu. Pour rejeter le recours, il s'appuie, d'un côté, sur le principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle. Il précise d'un autre côté, que le juge judiciaire garde sa « faculté d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention, de sa propre initiative ou à la demande de l'étranger, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient » et que « si le législateur peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé, il n'est pas tenu de le faire ». Le dispositif ne présente dès lors pas

une complexité telle qu'elle prive l'étranger de l'exercice effectif de son droit de recours, notamment par la voie d'un référé-liberté (QPC n° 2019-807, 4 octobre 2019).

S'agissant des mesures entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la rétention pour lesquelles le juge des libertés est compétent, la Cour de cassation a estimé que ne pouvait être refusée au préfet une demande de prolongation de la rétention d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement au motif que son administration n'aurait pas effectué les diligences requises à cet effet par l'article L. 554-1 du CESEDA durant la période d'incarcération ayant précédé la période de rétention. Pour la première chambre civile, qui rappelle au passage que ledit article a été reconnu conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (DC n° 2003-484 DC, 20 nov. 2003), « l'instant à partir duquel l'administration doit justifier de ses diligences » est celui du placement en rétention. « Le juge ne saurait » donc, « sans ajouter au texte une condition qui n'y figure pas », exiger que la préfecture justifie de diligences durant la période d'incarcération d'un détenu qui précède période de rétention (Cass. Civ1, 17 octobre 2019, n° 19-50.002).

- **À signaler**

*Lutte contre les logements insalubres et indignes* : Rapport *Promouvoir l'habitabilité durable pour tous*, remis à Édouard Philippe le 8 octobre 2019.

*Déscolarisation, non-scolarisation* : avis CNCDH 6 septembre 2019

*Mesures probatoire, éloignement du territoire* : Inconstitutionnalité de l'interprétation constante de la Cour de cassation du cinquième alinéa de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, selon laquelle « l'exécution de mesures probatoires est incompatible avec la décision d'éloignement du territoire ». Celle-ci a pour effet de priver les « condamnés étrangers sous le coup d'une décision d'éloignement du territoire » de toute mesure de libération conditionnelle (Décision n° 2019-799/800 QPC, 6 septembre 2019).

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