



**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. 2020, pp. 209-246. 10.3917/rfap.173.0209 . hal-03602102

**HAL Id: hal-03602102**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03602102>**

Submitted on 22 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, Frédéric Edel, Véronique Champeil-Desplats et Stéphanie Hennette-Vauchez, « Chronique de l'administration », Revue française d'administration publique, 2020/1 (N° 173), p.209-246.

DOI : 10.3917/rfap.173.0209.

URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2020-1-page-209.htm>

## **CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION**

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

Antoine FOUILLERON

*Conseiller référendaire  
à la Cour des comptes*

Jean-François MONTEILS

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

### **II – Décentralisation et collectivités territoriales**

Jean-Luc PISSALOUX

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

Didier SUPPLISSON

*Ancien directeur général adjoint  
de collectivités territoriales  
Avocat à la Cour*

### **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*

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

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

### • **Institutions**

#### *Remaniement ministériel*

Alors que le débat sur le projet de réforme des retraites battait son plein, M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire aux retraites, a présenté sa démission du Gouvernement. Par décret du 17 décembre 2019, M. Delevoye est remplacé par M. Laurent Pietraszewski, député du Nord. À noter que, après l'intégration de la fonction de haut-commissaire aux retraites dans le Gouvernement lors du remaniement ministériel du 3 septembre 2019<sup>1</sup>, le portefeuille ministériel de la réforme des retraites est désormais confié à un secrétaire d'État.

### • **Réforme de l'État**

#### *Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique*

Présenté au Conseil des ministres du 5 février 2020, avec engagement de la procédure accélérée, le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique fait suite au grand débat national, tout en s'inscrivant dans le cadre de la transformation publique mise en œuvre dans le cadre d'Action publique 2022. Il vise à rapprocher l'administration du citoyen, à simplifier les démarches des particuliers et à faciliter le développement des entreprises, en accélérant les procédures administratives.

La suppression ou le regroupement de 18 commissions consultatives poursuit le mouvement de rationalisation entamé lors du 4<sup>e</sup> comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 15 novembre 2019, qui prévoyait de supprimer 86 commissions consultatives d'ici à juin 2020. Deux décrets de décembre 2019 en avaient déjà supprimé une partie<sup>2</sup>. Disparaissent par exemple la commission de suivi de la détention provisoire, l'observatoire de la récidive ou encore le Conseil national de l'aide aux victimes.

Pour rapprocher le service public des usagers, le Gouvernement souhaite que plus de 99 % des décisions administratives individuelles soient désormais prises au niveau déconcentré, c'est-à-dire par les préfets et non plus par les administrations centrales : le texte propose de procéder à la déconcentration d'une quinzaine de décisions administratives, qui nécessitent

1. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 172, 2019, p. 1094.

2. Décret n° 2019-1362 du 16 décembre 2019 portant suppression de commissions administratives relevant du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ; décret n° 2019-1379 du 18 décembre 2019 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

une disposition législative. Trois domaines sont concernés : la culture, l'économie et la santé. Plusieurs mesures de simplification des démarches administratives sont par ailleurs prévues, telles que la dispense de justificatifs de domicile pour l'obtention de certains titres (par exemple les cartes d'identité, les passeports ou les permis de conduire) ou la modernisation de la procédure d'inscription à l'examen pratique du permis de conduire. Le texte prolonge par ailleurs un certain nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances (service national universel, petite enfance...). Enfin, diverses mesures de simplification en faveur des entreprises sont également prévues.

### *Réforme de l'aide médicale d'État*

Les inspections générales des Finances et des Affaires sociales ont rendu public, le 6 novembre 2019, leur rapport sur l'aide médicale d'État (AME). La « migration pour soins n'est clairement pas un phénomène marginal » selon ce rapport. L'analyse d'un échantillon de 180 dossiers anonymisés « suggère [...] une suspicion de migration pour soins », par exemple pour 43 % des cas de dialyse et 25 % des chimiothérapies. À la suite de ce rapport, le Premier ministre a annoncé une série de mesures visant à « lutter contre les fraudes et les abus » à l'AME, un dispositif qui bénéficie aujourd'hui à plus de 300 000 personnes. Ainsi, « les ressortissants étrangers dont le titre de séjour est expiré, tout comme les déboutés du droit d'asile, ont aujourd'hui un maintien de leur droit à la protection maladie pendant douze mois, s'ils sont toujours sur le territoire français. D'ici la fin de l'année, un décret réduira la durée de maintien de droits de 12 à 6 mois ». De surcroît, un certain nombre de soins et de prestations programmées et non urgentes (pose d'une prothèse de genou, kinésithérapie, etc.) seront soumis à un accord préalable de la sécurité sociale pour les bénéficiaires de l'AME. Une période de carence de trois mois sera également demandée aux demandeurs d'asile pour accéder à la Protection universelle maladie (Puma), un dispositif dont ils pouvaient jusqu'ici bénéficier dès le dépôt de leur demande.

### • **Simplifications administratives**

#### *Abrogation de lois obsolètes*

Dans la continuité de plusieurs lois de simplification du droit adoptées lors de la XIII<sup>e</sup> législature<sup>3</sup>, la loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes procède à un toilettage de l'ordre normatif. Cette loi est issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée en octobre 2018 résultant des travaux d'une mission du Sénat intitulée « BALAI » (bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles) ayant examiné les lois adoptées entre 1800 et 1940 encore en vigueur. La loi procède à l'abrogation de 49 d'entre elles, qui contenaient souvent des articles non encore juridiquement abrogés mais périmés dans les faits ou dont les dispositions avaient été reprises ou adaptées dans des textes plus récents, telles que la loi du 14 juillet 1819 relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction, l'article 5 de la loi du 31 mai 1854 portant abolition de la mort civile, la loi du 7 juillet 1881 qui rend exclusivement obligatoire l'alcoomètre centésimal de Gay-Lussac et le soumet à une vérification officielle, la loi du 23 juillet 1907 portant modification de certaines dispositions de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le commerce du beurre et la fabrication de la margarine, etc.

3. Voir par exemple la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

- **Administration centrale**

*Mise en œuvre de mesures de déconcentration*

En application des orientations de la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail<sup>4</sup>, de nombreux textes sectoriels portant nouvelles mesures de déconcentration de décisions individuelles sont parus.

La plupart concernent une réduction du nombre de décisions administratives individuelles prises à l'échelon central, par dérogation au principe de déconcentration posé par le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997. C'est notamment le cas pour certaines mesures individuelles prises par le Premier ministre (décret n° 2019-1139 du 7 novembre 2019)<sup>5</sup>, par le ministre de l'Agriculture (décret n° 2019-1393 du 18 décembre 2019), par le ministre chargé des Sports (décret n° 2019-1394 du 18 décembre 2019), par le ministre de l'Intérieur (décret n° 2019-1406 du 18 décembre 2019), par le ministre de l'Économie et des Finances (décret n° 2020-67 du 30 janvier 2020 ; arrêté du 13 janvier 2020), ou encore par le ministre du Budget et des Comptes publics (décret n° 2020-68 du 30 janvier 2020).

Deux autres mesures de déconcentration méritent également d'être relevées : d'une part, en matière d'administration des cultes en Alsace-Moselle (décret n° 2019-1330 du 10 décembre 2019 portant mesures de déconcentration et de simplification relatives aux cultes catholique, protestant et israélite dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) ; d'autre part, en matière d'approbation de l'adhésion à un groupement d'intérêt public – GIP (décret n° 2019-1363 du 16 décembre 2019 relatif à la déconcentration de décisions en matière de groupements d'intérêt public). Concernant ce dernier type d'approbation, la compétence est transférée aux préfets de département, à l'exception des GIP dont l'objet et le ressort sont nationaux et dépassent le ressort d'un département, d'une région ou d'une collectivité d'outre-mer.

- **Juridictions**

*Réforme de la procédure civile*

Un important décret de réforme de la procédure civile a été publié, en application de plusieurs dispositions issues de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>6</sup>. Le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile poursuit la logique engagée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 dite « Justice du XXI<sup>e</sup> siècle » en matière de recours obligatoire aux modes de résolution amiable des différends avant la saisine du juge.

Ce décret précise les cas dans lesquels le demandeur devra justifier, avant de saisir la juridiction, d'une tentative de conciliation, de médiation ou de convention de procédure participative. Il définit le champ de la représentation obligatoire par avocat devant le juge de l'exécution et l'étend par ailleurs partiellement en première instance dans la procédure de référé, d'expropriation, de révision des baux commerciaux, dans les procédures fiscales devant les juridictions civiles, en matière familiale dans la procédure de révision de la prestation compensatoire et de retrait total (ou partiel) de l'autorité parentale ou de délaissement

4. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 783-784.

5. À noter que ce décret transfère dix décisions à la compétence de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

6. Voir notamment cette « Chronique », *RFAP*, n° 170, 2019, p. 499.

parental, ainsi que devant le tribunal de commerce. Il organise enfin la possibilité pour les parties de bénéficier avec leur accord de la procédure sans audience. Le décret détaille par ailleurs la procédure applicable devant le tribunal judiciaire issu de la fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance. Il consacre enfin l'exécution provisoire de principe des décisions de justice, sauf dans les matières dans lesquelles l'exécution provisoire est interdite, ainsi que celles dans lesquelles des dispositions de nature législative prévoient une exécution provisoire facultative.

#### *Expérimentation du regroupement de certains contentieux dans des cours d'appel*

Malgré l'ambition modeste de la réforme des cours d'appel contenue dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>7</sup>, manque d'ambition regretté notamment par la Cour des comptes<sup>8</sup>, le décret n° 2019-1339 du 11 décembre 2019 précise les conditions de l'expérimentation du regroupement de certains contentieux dans des cours d'appel. Ce décret est pris sur le fondement de l'article 106 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Le décret fixe la liste des matières civiles pour lesquelles des cours peuvent être spécialement désignées par décret pour juger, sur le ressort de plusieurs cours d'appel d'une même région, les recours contre les décisions des juridictions de première instance. Il fixe les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation ainsi que les conditions de son évaluation. Un comité de pilotage accompagne ainsi les cours désignées, tout au long de l'expérimentation. À l'issue de cette dernière, un comité d'évaluation rédige le rapport final remis par le Gouvernement au Parlement.

Signalons que, dans la même période, l'Inspection générale de la justice (IGJ) a remis à la garde des Sceaux un rapport sur le *Bilan et les perspectives des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale*<sup>9</sup> et formulant 22 préconisations.

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

##### *Création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et exercice de sa tutelle*

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), créé en 2014<sup>10</sup>, avait fusionné les missions et les agents de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, au sein d'un service placé sous l'autorité du Premier ministre. Cette organisation a été de courte durée puisque le Président de la République avait annoncé, dès 2017, la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) fixe le cadre réglementaire applicable à cette agence, après la publication de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires<sup>11</sup>. Il prévoit l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'ANCT le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Rappelons que l'ANCT définit et pilote des programmes d'appui nationaux et soutient les collectivités territoriales et leurs groupements pour mettre

7. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 166, 2018, p. 408.

8. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 791.

9. <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/remise-du-rapport-sur-la-procedure-dappel-32797.html>

10. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 150, 2014, p. 572-573.

11. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 171, 2019, p. 792.

en œuvre leurs projets en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques.

Alors que le socle administratif historique de l'ANCT – la DATAR – a toujours été rattaché au Premier ministre compte tenu de l'importance politique donnée à l'aménagement du territoire, le décret du 18 novembre 2019 limite la tutelle de la nouvelle agence aux ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville, dont les portefeuilles sont unifiés dans l'organisation gouvernementale actuelle. Ce choix de rattachement de l'ANCT sur un périmètre plus restreint qu'anticipé a exigé le maintien de quelques services de l'ancien CGET en administration centrale, ainsi que la création d'un service chargé d'assurer la tutelle de cette agence. Le décret n° 2019-1416 du 20 décembre 2019 modifie ainsi l'organisation de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur pour créer une sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire, chargée d'élaborer « les orientations relatives à la politique nationale et européenne de cohésion des territoires et de politique de la ville ». Ce décret est complété par un arrêté du 20 décembre 2019 (*JORF* du 21 décembre 2019).

#### *Création de l'établissement public du Mont Saint-Michel*

Le décret n° 2019-1338 du 11 décembre 2019 relatif à l'établissement public du Mont Saint-Michel est l'aboutissement d'une phase de préfiguration ouverte en avril 2017 par M. Bernard Cazeneuve, alors Premier ministre, et confirmée lors du comité interministériel du tourisme du 19 juillet 2018.

La création de cet établissement public s'inscrit dans un schéma de gouvernance du Mont Saint-Michel jugé peu optimal, entre d'une part le Centre des monuments nationaux, d'autre part le syndicat mixte du Mont Saint-Michel qui a assuré une grande partie de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'accès dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont et, enfin, les collectivités territoriales. Cet établissement public à caractère industriel et commercial est placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture et du ministre chargé de l'environnement. Le décret du 11 décembre 2019 précise que le directeur général, nommé par décret du Président de la République, exerce également les fonctions d'administrateur de l'abbaye du Mont Saint-Michel. La gouvernance du nouvel établissement s'articule autour d'un conseil d'administration de 25 membres. Elle retient une place minoritaire pour les représentants de l'État (neuf administrateurs) à égalité avec les acteurs locaux (représentés par neuf administrateurs au sein du collège des collectivités territoriales)<sup>12</sup>. Le décret prévoit enfin la dissolution du syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel, dont le nouvel établissement public reprend l'ensemble des droits et obligations.

12. Le décret accorde deux sièges à des personnalités qualifiées, trois à des responsables d'autres établissements publics proches, ainsi que deux aux représentants du personnel.

## • Finances publiques et gestion publique

### *Expérimentation de la simplification des documents de programmation budgétaire des ministères*

Dans une optique, affirmée depuis 2017, de renforcement de la confiance à l'endroit des gestionnaires publics et de simplification du droit budgétaire et comptable, le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique avait autorisé la mise en place de diverses expérimentations<sup>13</sup>. Un arrêté du 17 décembre 2019 (*JORF* du 27 décembre 2019), pris pour son application, autorise l'expérimentation de la suppression des différents documents de programmation budgétaire et de répartition des ministères<sup>14</sup> et leur remplacement par un document de programmation unique<sup>15</sup>. Cette expérimentation concerne le ministère de la Justice, le ministère des Armées, le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Action et des Comptes publics et le ministère de l'Intérieur.

### *Suspension du contrôle budgétaire a priori sur certains actes et organismes*

Dans la même optique que l'arrêté précédent, un arrêté du 13 décembre 2019 procède à la suspension du contrôle budgétaire *a priori* sur les actes de certains organismes (*JORF* du 29 décembre 2019). Cette suspension constitue un allègement substantiel du contrôle de l'État sur ces organismes, le contrôle *a priori* étant toujours perçu par ceux-ci comme une limitation au principe d'autonomie dont ils jouissent. Cette suspension, jusqu'au 31 décembre 2021, concerne une soixantaine d'organismes publics.

### *Coût de l'« année blanche » liée à la mise en place à l'occasion du prélèvement à la source*

Lors d'une audition devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2019, le ministre de l'Action et des Comptes publics a indiqué que la mise en place de l'année blanche en 2018 a représenté un manque à gagner de 81,1 milliards d'euros pour l'État. Lors de l'instauration du prélèvement à la source en 2019, le gouvernement avait en effet décidé ne pas taxer les revenus courants de 2018 (salaires, pensions, etc.), car cela aurait entraîné une double imposition pour les ménages cette année-là. Techniquement, cette neutralisation de l'impôt s'est faite *via* un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR). Selon le ministre de l'Action et des Comptes publics, 75,2 milliards d'euros ont été imputés en moindres recettes au budget de l'État, *via* ce CIMR. Par ailleurs, 5,9 milliards d'euros ont été restitués aux ménages en réductions ou crédit d'impôts qui ont été maintenus malgré l'année blanche. Au total, donc, la perte de recettes pour l'État liée à la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a représenté un montant de 81,1 milliards d'euros au titre de l'exercice 2018.

### *Rapport de la Cour des comptes sur la fraude aux prélèvements obligatoires*

Saisie par le Premier ministre en mai 2019, la Cour des comptes a publié, le 2 décembre 2019, un rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires. La saisine du Premier ministre avait

13. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 168, 2018, p. 962.

14. Programmation budgétaire initiale (PBI); document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE); document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECPP).

15. Le document de programmation unique est défini à l'article 2 de l'arrêté du 17 décembre 2019.



pour objectif principal de dresser un état des lieux de la fraude fiscale et de son montant en proposant un chiffrage dont la méthode pourrait être reproduite dans l'avenir pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps. Il était également demandé à la Cour d'examiner les outils et l'organisation des différents services impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale, les nouvelles formes de fraude, ainsi que de s'appuyer sur une comparaison européenne et internationale.

Dans son rapport, la Cour n'est pas parvenue à produire une estimation fine du montant de la fraude fiscale, estimant que les travaux de chiffrage de la fraude fiscale restent à construire. Ainsi, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) estime à 8,5 milliards d'euros la fraude aux cotisations sociales en 2018. Selon la Cour, cette estimation est inférieure à la fraude réelle. S'agissant de la fraude à la TVA, la Cour estime à un ordre de grandeur de l'ordre de 15 milliards d'euros, selon une méthode par extrapolation à partir des résultats des contrôles fiscaux, méthode différente de celle habituellement utilisée par la Commission européenne pour calculer le *VAT gap*.

La Cour des comptes formule trois séries de recommandations pour mieux évaluer la fraude, mieux la prévenir et mieux la réprimer.

Pour mieux évaluer la fraude, la Cour recommande d'achever l'estimation de la fraude en matière de TVA et d'engager sans tarder les travaux concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ; d'améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation ; de favoriser, au niveau de l'Union européenne, l'intensification des échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la fraude fiscale ; de réaliser régulièrement des travaux d'estimation de la fraude aux prélèvements obligatoires et de confier à une institution extérieure, comme le Conseil des prélèvements obligatoires, le soin de veiller à leur cohérence et d'en publier les résultats d'ensemble. Pour mieux prévenir la fraude, la Cour des comptes préconise de poursuivre les efforts de simplification de la norme relative aux impôts et aux cotisations sociales ; recourir à des tiers, tant pour la déclaration des sommes imposables que pour le paiement ; mener à terme les négociations en vue de la révision du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, dans l'objectif de mieux prévenir et réprimer la fraude au travail détaché et à la pluriactivité. Enfin, la Cour des comptes propose de donner une nouvelle impulsion interministérielle à la mise en œuvre de la lutte contre la fraude, notamment en relançant le Comité national de lutte contre la fraude présidé par le Premier ministre ; d'améliorer la détection de la fraude, notamment en renforçant la capacité de la DGFIP à solliciter et à exploiter le renseignement fiscal, en créant une mission nationale d'enquête à l'Acoss, en développant les échanges directs d'information entre l'Acoss et la DGFIP ; d'améliorer la sanction pénale des atteintes aux finances publiques.

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

## II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Démocratie locale
- Statut des élus locaux
- Organisation territoriale
- Gestion des collectivités territoriales
- Gestion et finances des collectivités territoriales
- Action internationale des collectivités territoriales

### • **Démocratie locale**

#### *Consultations locales*

Deux lois promulguées le 2 décembre 2019, une loi organique<sup>16</sup> et une loi ordinaire<sup>17</sup>, ont permis de clarifier diverses dispositions du droit électoral. La loi organique porte essentiellement sur les conditions d'inéligibilité. Aux termes de l'article LO 136-4 du code électoral<sup>18</sup> : « lorsqu'il constate une absence de mise en conformité et de contestation, le bureau de l'Assemblée nationale saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision », la loi organique du 2 décembre 2019 précise que cette inéligibilité n'a pas d'effet sur les autres mandats acquis antérieurement à la date de la décision du Conseil constitutionnel. Cette même loi modifie également l'article LO 132 du code électoral<sup>19</sup> en précisant que « les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture et les directeurs de cabinet de préfet sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de deux ans à la date du scrutin », alors qu'auparavant, pour ces fonctions, le délai était de moins d'un an.

### • **Statut des élus locaux**

#### *Conditions d'exercice du mandat et droits de l'élu local*

Le 28 décembre 2019 a été promulguée la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>20</sup>, dite « loi engagement et proximité ». L'objet général de cette loi est de valoriser et d'accompagner au mieux – par des mesures censées être pertinentes – celles et ceux qui s'engagent dans la vie locale, et ce, en améliorant de façon significative les conditions effectives d'exercice des mandats locaux.

16. Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (*JORF* n° 0280 du 3 décembre 2019).

17. Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (*JORF* n° 0280 du 3 décembre 2019).

18. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000035570346&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20170917>

19. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027439826&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20150322>

20. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (*JORF* du 28 décembre 2019)

La loi du 27 décembre 2019 renforce tout d'abord le rôle des communes et des maires dans les intercommunalités en rééquilibrant ce rôle au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>21</sup>. Elle rend facultative la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), prévue en mars 2022 par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe »<sup>22</sup>. Elle facilite également la modification des périmètres des intercommunalités en autorisant les communautés de communes et d'agglomération à se scinder en un ou plusieurs EPCI. Elle prévoit en outre d'étendre la procédure de retrait dérogatoire permettant à une commune de se retirer d'une communauté de communes pour rejoindre un autre EPCI aux communautés d'agglomération.

Le texte crée un pacte de gouvernance pour régler les relations entre les intercommunalités et les maires. Avec l'adoption d'un tel pacte, un conseil des maires jusque-là obligatoire pour les seules métropoles peut être institué. Les maires peuvent, en outre, recevoir des délégations de signature afin d'engager certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires ou bénéficier d'une autorité fonctionnelle sur les services communautaires installés sur leur commune.

S'agissant des compétences, l'eau et l'assainissement sont transférés au niveau intercommunal en 2020 pour les communautés d'agglomération, et en 2026 pour les communautés de communes. Des garanties sont toutefois apportées aux communes qui pourront se voir plus facilement déléguer l'exercice de ces compétences. De la même manière, la gestion des offices du tourisme et des stations classées peut revenir au niveau communal.

La loi du 27 décembre 2019 renforce également les pouvoirs de police des maires<sup>23</sup>. Ce renforcement des pouvoirs de police du maire passe par l'élargissement desdits pouvoirs dans de nombreux domaines, en particulier en matière d'immeubles et d'installations à risques (établissements recevant du public [ERP] et immeubles menaçant ruine) ainsi qu'en matière de débits de boissons, par la possibilité de prononcer des astreintes et/ou des mesures d'exécution d'office, mais aussi par le pouvoir d'édicter des mesures administratives en matière d'urbanisme et même de dresser des amendes administratives. Ainsi, les maires pourront prononcer des astreintes à l'encontre de l'exploitant ou du propriétaire ne respectant pas un arrêté de fermeture d'un ERP, et faire procéder d'office à leurs frais à la fermeture de l'établissement ; il en ira de même en matière d'immeubles menaçant ruine, et pas seulement aux bâtiments à usage d'habitation, mais aussi aux bâtiments de bureaux et aux garages. La loi du 27 décembre 2019 (art. 48) crée également une procédure de mise en demeure, éventuellement assortie d'une astreinte, permettant aux maires et aux présidents d'EPCI d'assurer une meilleure effectivité de leurs décisions en matière d'urbanisme, dans la mesure où elle leur ouvre la possibilité, une fois le procès-verbal constatant l'infraction établi en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, de mettre en demeure la personne responsable de l'infraction soit de se mettre en conformité avec la décision d'urbanisme en question, soit de déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable en vue d'une régularisation. L'article 53 de la loi autorise également le maire à dresser des amendes administratives d'un montant maximal de 500 euros en cas de méconnaissance de ses arrêtés édictés au titre de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

21. D'une manière générale sur les enjeux et les évolutions de l'intercommunalité : cf. *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, *Les syndicats de communes face aux réformes*

22. <https://www.vie-publique.fr/loi/20721-loi-notre-loi-du-7-aout-2015-nouvelle-organisation-territoriale-de-la-republique>

23. Pour une étude exhaustive de l'apport de la loi du 27 décembre 2019 aux pouvoirs des maires, voir : J.-L. Pissaloux, « Les nouveaux pouvoirs du maire », *BJCL*, n° 1/2020, p. 18-26 sur deux colonnes. Le premier numéro de l'année 2020 du *BJCL* présente au demeurant un dossier spécial sur la loi du 27 décembre 2019.

La loi du 27 décembre 2019 comporte également des mesures valorisant et encourageant l'engagement dans la vie politique locale. Diverses mesures visent à réconcilier mandat, vie professionnelle et vie personnelle : les salariés ou agents publics peuvent bénéficier de dix jours de congés afin de faire campagne pour les élections municipales ou cantonales, y compris dans les communes de moins de 1 000 habitants ; les conseillers des communautés de communes bénéficient d'autorisations d'absence ; tous les membres des conseils municipaux obtiennent la prise en charge des frais de garde pour leurs proches (enfants ou proches handicapés ou âgés), occasionnés par des réunions obligatoires.

Par ailleurs, la loi habilite le Gouvernement à modifier par ordonnances la formation des élus locaux, ce qui devrait notamment aider les petites collectivités à assurer le financement de ces formations en mutualisant leur prise en charge ainsi que la soutenabilité financière du dispositif du droit individuel à la formation (DIF). La protection fonctionnelle des maires (qu'ils soient victimes ou mis en cause) devient vraiment un droit pour tous les maires ; un dispositif d'assurance obligatoire à l'égard de toutes les communes, quelle que soit leur taille, est créé.

En outre, pour assurer la sécurité juridique de leurs actes, les collectivités locales peuvent demander aux préfets des « conseils de légalité » sous la forme de prises de position formelle : l'objectif ainsi recherché est d'étendre le rescrit administratif aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences, car les actes pris conformément à la position exprimée par le préfet ne pourront plus faire l'objet d'un déferé au tribunal administratif.

Enfin, les indemnités des maires des communes de moins de 3 500 habitants peuvent dorénavant être revalorisées automatiquement, selon un dispositif gradué en trois tranches : une hausse de 50 % des indemnités pour les maires des communes de moins de 500 habitants (soit 991 euros bruts contre 661 euros bruts aujourd'hui), de 30 % pour les maires des communes de 500 à 999 habitants (soit 1 566 euros bruts au lieu de 1 205 euros bruts aujourd'hui) et de 20 % pour les maires des communes de 1 000 à 3 499 habitants (soit 2 006 euros bruts contre 1 672 euros bruts aujourd'hui).

## • Organisation territoriale

### *Principes et règles de la décentralisation*

#### Réforme des collectivités territoriales

Le 18 décembre 2019 a été déposé, en application de l'article 145-7 du règlement, un rapport d'information élaboré par les députés Bruno Questel et Raphaël Schellenberger en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »)<sup>24</sup>. La mission d'information a été créée par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 12 mars 2019. Elle a porté principalement sur la réorganisation des

24. Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe ») et présenté par MM. Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, députés, Assemblée nationale, 65 p., 18 décembre 2019.

compétences des différentes catégories de collectivités et de leurs groupements<sup>25</sup>. Au terme de leurs travaux, les rapporteurs constatent que la méthode retenue lors de l'élaboration de la loi «NOTRe» était inadaptée et que les hésitations autour de la suppression des départements ont largement détérioré la relation entre l'État et les collectivités territoriales.

#### Transfert de compétences

Le 24 décembre 2019 a été promulguée la loi d'orientation des mobilités<sup>26</sup>. Cette loi a notamment pour objectif de supprimer les « zones blanches de la mobilité » (*id est* les zones non couvertes par une autorité organisatrice de la mobilité), et ce, en accordant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales pour organiser notamment des services tels que l'auto-partage, le covoiturage, le transport à la demande. Des plans mobilités, couvrant l'ensemble des formes de mobilité, doivent remplacer les actuels plans de déplacement urbain (PDU). La loi d'orientation des mobilités renforce le rôle des régions comme chefs de file de la mobilité.

#### Collectivités spécifiques

##### Les métropoles

Un décret du 31 décembre 2019 modifie les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux métropoles, collectivités territoriales uniques et à leurs établissements publics administratifs<sup>27</sup>. Ce décret, entré immédiatement en vigueur en application de son article 2, précise les règles budgétaires, financières et comptables applicables en créant un chapitre budgétaire globalisé relatif aux subventions d'équipement versées.

##### Collectivités territoriales d'outre-mer

Le 18 décembre 2019 a été déposé un rapport d'information de M. Michel Magras, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, *Rencontre avec les maires et les élus d'outre-mer*<sup>28</sup>. À l'occasion du Congrès des maires organisé à Paris par l'Association des maires de France en novembre 2019, la délégation sénatoriale aux outre-mer avait en effet convié les maires et les élus d'outre-mer à participer à une matinée de travail au Sénat. Cette rencontre a donc donné lieu à un rapport d'information dont la première partie est consacrée à la présentation des conclusions de l'étude de la délégation relative aux risques naturels majeurs outre-mer. La seconde partie porte quant à elle sur les moyens permettant de construire une participation plus active des élus locaux d'outre-mer aux travaux du Sénat. C'est dans cette dynamique qu'avait été mise en place en 2018 une plateforme en ligne de consultation des élus locaux.

25. La loi «NOTRe» a constitué le dernier volet des réformes territoriales initiées sous la précédente législature, après la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi «Maptam») et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. La loi «NOTRe» se situe également dans la continuité de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi «RCT»), puisqu'elle comporte un volet contraignant en matière de regroupement intercommunal, avec un relèvement du seuil minimal de constitution des intercommunalités.

26. Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (*JORF* du 26 décembre 2019).

27. Décret n° 2019-1601 du 31 décembre 2019 modifiant les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux métropoles (*JORF* du 1<sup>er</sup> janvier 2020).

28. Rapport d'information de M. Michel Magras, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, n° 211 (2019-2020), *Rencontre avec les maires et les élus d'outre-mer*, Sénat, collection Les Rapports du Sénat, 49 p., 18 décembre 2019.

- **Gestion des collectivités territoriales**

*Modes de gestion*

Un décret du 26 décembre 2019 modifie diverses dispositions concernant les régies municipales<sup>29</sup>. Ce décret entré en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 29 décembre 2019, modifie diverses règles relatives aux régies municipales, portant sur leurs modalités de gestion sur le plan comptable, sur les règles de nomination de leurs comptables publics et sur le régime de délégation de compétence en leur sein. Il instaure une procédure d'avis conforme du directeur départemental – ou, le cas échéant, régional – des finances publiques sur la décision, par l'organe délibérant d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial nouvellement créée, de confier les fonctions de comptable à un comptable de la direction générale des finances publiques. Il modifie également les règles de nomination des comptables publics des régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif, ainsi que le régime de délégation de compétence au sein des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière en matière de marchés publics et accords-cadres.

Le 16 janvier 2020 a été déposé un rapport d'information, intitulé « Les collectivités locales engagées au service de nos ruralités », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales par les sénateurs Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall<sup>30</sup>. Ce rapport cherche, d'une part, à remédier à la méconnaissance de la ruralité, et examine, d'autre part, le soutien de l'État ; il s'efforce également d'apprécier dans quelle mesure les collectivités territoriales sont en capacité d'accompagner les ruralités dans leurs efforts de développement. Le rapport présente 33 propositions qui touchent à la statistique, au partenariat État-collectivités, au rôle de l'État en tant que « facilitateur », à la lutte contre l'enclavement, à l'élaboration de projets de territoire et à la création d'alliances entre collectivités et intercommunalités rurales. Il met en effet en lumière les outils mis en œuvre par les collectivités territoriales et leurs groupements pour favoriser le développement des territoires ruraux. Il souligne que ces outils de développement doivent s'adosser à des capacités d'ingénierie territoriale, que la délégation souhaite voir renforcées. Il rappelle enfin, dans la mesure où la décentralisation demeure encore inachevée, que le partenariat avec les services de l'État est vital pour ces territoires : l'État doit être davantage facilitateur pour les acteurs locaux et, au-delà, soutenir plus activement les ruralités.

- **Gestion et finances des collectivités territoriales**

*Loi de finances pour 2020 et collectivités territoriales*

Le 28 décembre 2019 a été promulguée la loi de finances initiale pour 2020<sup>31</sup>. Dans une décision de non-conformité partielle du 27 décembre 2019<sup>32</sup>, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de finances pour 2020, dont il avait été saisi par la voie de trois recours.

29. Décret n° 2019-1472 du 26 décembre 2019 modifiant diverses dispositions relatives aux régies municipales (*JORF* du 28 décembre 2019).

30. Rapport d'information « Les collectivités locales engagées au service de nos ruralités », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 251 (2019-2020) par les sénateurs Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, Sénat, collection Les Rapports du Sénat, 154 p., 16 janvier 2020.

31. Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (*JORF* du 29 décembre 2019).

32. Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020* (non-conformité partielle).

Dix-sept articles de cette loi étaient contestés par ces recours. Le juge constitutionnel a validé l'essentiel de la loi de finances pour 2020, en particulier la suppression définitive de la taxe d'habitation pour les résidences principales et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales ainsi que la baisse de 5 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu. Il a cependant censuré totalement ou partiellement certains articles, notamment l'article 154 de la loi, qui autorise, à titre expérimental pour trois ans, le fisc et les douanes à collecter et traiter de manière automatisée les données personnelles accessibles publiquement sur les réseaux sociaux et les plateformes numériques afin de détecter des infractions fiscales ou douanières : le Conseil a estimé que ce dispositif est assorti « de garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée », mais il a censuré un des sept cas d'utilisation du dispositif, celui permettant à l'administration fiscale la collecte et l'exploitation de données « pour la recherche du manquement sanctionnant d'une majoration de 40 % le défaut ou le retard de production d'une déclaration fiscale dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure ». Le Conseil constitutionnel a également censuré – en tant que cavalier législatif – l'article 217 de la loi qui instaurait un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus (DMTO) par les départements de la région Île-de-France et la ville de Paris au profit de la Société du Grand Paris.

La loi de finances pour 2020 a été élaborée, avant la dégradation de la situation financière de l'État due à la Covid-19, sur la base d'un taux de croissance de 1,3 % pour 2020 (contre 1,4 % prévu initialement), sur une hausse de 1 % de l'inflation (comme celle de 2019 révisée) et sur un déficit public à hauteur de 2,2 % du PIB en baisse de 20,4 milliards d'euros par rapport à 2019 (3,1 % du PIB) ; la dépense publique devait croître de 0,7 % en 2020, et devait passer à 53,4 % du PIB, contre 53,8 % attendu en 2019 ; le taux de prélèvements obligatoires s'élèvera en 2020 à 44,3 % du PIB (contre 44,7 % prévu en 2019). En 2020, le déficit budgétaire devait atteindre 93,1 milliards d'euros.

La loi de finances pour 2020 comporte de nombreuses dispositions impactant les collectivités territoriales. La disposition « phare » est contenue à l'article 16 et concerne la poursuite de la réforme de la taxe d'habitation (TH) entreprise par la loi de finances pour 2018 : cet article acte la suppression de la TH pour 80 % des contribuables et prévoit l'ensemble des mesures de compensation pour les collectivités. Dans un but didactique, on distinguera successivement les mesures relatives aux concours financiers de l'État, les dispositions fiscales, les mesures relatives à la péréquation, puis celles relatives à l'intercommunalité<sup>33</sup>.

#### Les mesures relatives aux concours financiers de l'État

La loi de finances pour 2020 confirme la stabilité de l'enveloppe de la dotation générale de fonctionnement (DGF) (art. 73) : le montant réparti entre régions, départements, communes et EPCI à fiscalité propre s'élevait à 26,846 milliards d'euros en 2020, soit une légère baisse de 0,37 % par rapport à 2019.

Parmi les prélèvements opérés, en sus de ceux affectés à l'enveloppe DGF, on retiendra :

- le prélèvement au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI), pour 8,25 millions d'euros ;
- la dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements, pour 50 millions d'euros ;

33. Au titre des mesures diverses adoptées par la LFI 2020 et intéressant les collectivités territoriales, on peut noter, d'une part, la modification de l'abattement des indemnités de fonctions des élus pour l'imposition sur le revenu (art. 3) ; de l'autre, le prolongement de la durée jusqu'au 31 décembre 2020 pendant laquelle une commune sortie de la liste des zones de revitalisation rurale (ZRR) au 1<sup>er</sup> janvier 2017 peut bénéficier du dispositif (art. 127).



- le prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), pour 6 milliards d'euros ;
- le prélèvement au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, pour 2,669 milliards d'euros ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCTP), pour 2,917 milliards d'euros ;
- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale pour 451,253 millions d'euros ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants pour 4 millions d'euros ;
- la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle, pour 284,278 millions d'euros.

Les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales sont évalués à 41,246 milliards d'euros.

S'agissant des dotations d'aménagements (art. 252), comme en 2019, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent au moins de 90 millions d'euros chacune par rapport aux montants répartis en 2019, sous réserve de la validation de ces montants par le Comité des finances locales (CLF).

Plusieurs compensations fiscales (art. 73) versées par l'État servent de variables d'ajustement afin de respecter les plafonds des concours financiers reversés par l'État aux collectivités locales, tels que fixés par la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018.

L'ensemble des dotations servant de variable d'ajustement diminue de 122 millions d'euros, soit une baisse en moyenne de 3,16 %.

S'agissant des autres dotations de l'État, les points suivants méritent d'être soulignés :

- le montant de la dotation élu local est majoré et s'élève à 93 millions d'euros (art. 79) contre 65 millions en 2019, soit une progression de 28 millions <sup>34</sup> ;
- dès 2020, est instituée à destination des communes de moins de 3 500 habitants une dotation (art. 260) à hauteur de 10 millions d'euros vise à compenser les charges prévues par la *loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* <sup>35</sup> ;
- l'article 252 de la LFI pour 2020 abroge la dotation budgétaire instituée en 2019 pour les communes de moins de 10 000 habitants classées Natura 2000 financée par un prélèvement effectué sur la DGF du bloc communal, et crée à la place une nouvelle dotation de soutien pour la protection de la biodiversité à destination des communes dont plus de 75 % du territoire sont couverts par un site « Natura 2000 » <sup>36</sup> ;

34. Cette majoration est destinée à prendre à compte les revalorisations introduites par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, aux termes de laquelle il est prévu de doubler le montant de cette dotation pour les élus des communes de moins de 200 habitants et de l'augmenter de 50 % dans les communes de 200 habitants à 500 habitants (*cf. supra*).

35. L'article 30 de cette loi introduit dans l'article L. 2123-34 du CGCT une obligation pour les communes de souscrire une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de leur obligation de protection à l'égard du maire et des élus. Cette dotation vient donc aider les communes à assumer financièrement cette charge qui leur est imposée.

36. Cette dotation se décompose en trois fractions réparties entre les communes de moins de 10 000 habitants, selon des conditions de population, de potentiel fiscal et de proportion de territoire terrestre couvert par un site « Natura 2000 ». Le financement des sommes supplémentaires allouées à cette dotation par rapport à la dotation « Natura 2000 » sera assuré par une ponction opérée au sein des composantes de la DGF des communes et des EPCI, selon les pourcentages de répartitions que le CFL aura fixés.



– les enveloppes départementales de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont stabilisées en 2020 (art. 258) au niveau des montants calculés pour chaque département l'année précédente<sup>37</sup> ;

– la loi de finances pour 2020 étend aux dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 le champ des dépenses de fonctionnement éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (art. 80) ; et, par ailleurs, l'entrée en vigueur du traitement automatisé des attributions du FCTVA, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2020, est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (art. 249).

Signalons qu'aux termes de l'art. 259 la dénomination « dotation globale d'équipement » est remplacée dans les articles du CGCT qui y font référence par la formulation « dotation de soutien à l'investissement des départements ».

#### Les mesures fiscales

La loi de finances pour 2020 détaille le calendrier et les modalités de mise en place de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) (art. 146).

Le premier aspect consiste à regrouper les locaux à usage d'habitation au sein de quatre sous-groupes : les maisons individuelles, les appartements d'immeubles collectifs, les locaux d'habitation présentant des caractéristiques exceptionnelles, les dépendances isolées. Chacun de ces sous-groupes fait l'objet d'une classification en catégorie selon leur consistance (deux premières catégories) ou leur utilisation (la dernière catégorie). La valeur locative de chacune de ces catégories de locaux sera ensuite appréciée selon l'état du marché locatif au 1<sup>er</sup> janvier 2023 selon différents critères.

La loi de finances pour 2020 prescrit l'application de cette nouvelle méthode d'évaluation des locaux d'habitation à compter de l'établissement des bases de l'année 2026. Ces bases serviront alors d'assiette à l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la CFE, de la taxe sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (telle que créée par l'article 16 de la loi de finances 2020, de réforme de la TH) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La loi de finances pour 2020 poursuit le mouvement de réforme de la fiscalité locale, entamée par les deux précédentes lois de finances, en actant la suppression de la TH pour 80 % des contribuables en son article 16 : cet article détaille l'ensemble des mesures compensatrices pour les collectivités impactées (communes, EPCI, départements et régions). En vertu de l'article 19, les contribuables ayant bénéficié d'une exonération de TH sur leurs résidences principales et d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public au titre de 2018 dans les conditions prévues au I de l'article 1414 du code général des impôts (titulaires de l'allocation solidarité aux personnes âgées, titulaires de l'allocation adulte handicapé dont les revenus n'excèdent pas une certaine limite...) et qui n'en bénéficient plus en 2020 sont également exonérés au titre de 2019. Cette perte de recette pour les collectivités territoriales est compensée par un prélèvement sur les recettes de l'État.

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) fait l'objet de plusieurs dispositions dans la LFI pour 2020.

Aux termes de l'article 25, les logements anciens réhabilités bénéficient, pour une durée de quinze ans, d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) depuis la

37. L'article L. 2334-35 du CGCT prévoit des critères de répartition (population, potentiel fiscal, densité de population, potentiel financier) pouvant faire évoluer le montant de DETR dans une limite de 5 %, à la hausse ou à la baisse. Ainsi, un département ne peut pas percevoir moins de 95 % du montant perçu en n-1 ni plus de 105 % de la DETR reçue l'année précédente. Pour l'année 2020, les critères de répartition sont écartés et les montants 2019 sont figés.

loi de finances pour 2019. Cependant, pour être applicable, cette exonération doit faire l'objet d'une délibération des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre prise dans les conditions de l'article 1639 A *bis* du CGI.

Par délibération prise avant le 1<sup>er</sup> octobre, une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les logements achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 ayant fait l'objet de dépenses contribuant à la transition énergétique.

Les collectivités et leurs EPCI peuvent exonérer les jeunes entreprises innovantes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour une durée de sept ans. La loi de finances pour 2020 reconduit le dispositif en l'étendant aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2022 (art. 46).

En vertu de l'article 110 de la LFI pour 2020, par délibération prise avant le 1<sup>er</sup> octobre pour une application au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, les communes et leurs EPCI à fiscalité propre situés en « zone de revitalisation du commerce en milieu rural » peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts, les entreprises et établissements commerciaux de moins de onze salariés et réalisant un chiffre d'affaire inférieur à 2 millions d'euros.

En vertu de l'article 111 de la LFI pour 2020, par délibération prise avant le 1<sup>er</sup> octobre pour une application au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, les communes et leurs EPCI à fiscalité propre situés en zone de revitalisation des centres-villes peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en vertu de l'article 1586 *nonies* du CGI, les immeubles et les entreprises ou établissement exerçant une activité commerciale.

Dans le cadre de la réforme de la TH, les départements se voient transférer une fraction de TVA nationale pour compenser la perte de la part de TFPB qui leur revenait. Certains départements peuvent bénéficier d'une fraction complémentaire de taxe sur la valeur ajoutée sous condition de montant de DMTO et de taux de pauvreté (art. 208).

Notons enfin que plusieurs dispositions de la LFI pour 2020 concernent diverses autres taxes<sup>38</sup>.

#### Les mesures relatives à la péréquation

L'article L. 2336-6 du CGCT est modifié par l'article 253 de la LFI pour 2020 afin que les ensembles intercommunaux et communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre continuent de bénéficier d'une garantie de sortie du fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC). En effet, ces EPCI et communes demeurant inéligibles au FPIC en 2020 percevront cette année 50 % du montant de la garantie perçue l'année précédente (qui était égale à 70 % du reversement perçu en 2018).

#### 38. Ainsi :

- l'article 21 de la loi de finances pour 2020 supprime la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnières dont pouvaient bénéficier les communes ;
- son article 112 supprime l'application du régime de la taxe de séjour forfaitaire aux hébergements sans classement ou en attente de classement et les soumet au régime de la taxe de séjour au réel ;
- son article 113 fixe un tarif spécifique concernant la taxe de séjour des auberges collectives compris entre 0,2 et 0,8 euro par nuitée et par personne ;
- et aux termes de son article 114, les plateformes Internet qui servent d'intermédiaires de paiement pour des loueurs non professionnels doivent désormais reverser en deux temps le produit de taxe de séjour collectée pour l'année de perception, soit au plus tard le 30 juin et le 31 décembre (ce reversement était auparavant opéré au plus tard le 31 décembre de l'année).

## Les mesures relatives à l'intercommunalité

L'article L. 5211-28 du CGCT est modifié par l'article 250 de la LFI pour 2020, de telle sorte que si un EPCI à fiscalité propre reçoit une dotation d'intercommunalité par habitant inférieure à cinq euros l'année précédente, il reçoit l'année de répartition un complément égal à la différence entre une attribution de cinq euros par habitant, multipliée par la population des communes de l'établissement au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition, et l'attribution perçue l'année précédente. Les dispositions introduites pour 2018 et 2019 sont ainsi pérennisées. En revanche, les EPCI ayant un potentiel fiscal par habitant supérieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI de la même catégorie l'année de répartition ne bénéficient pas de ce complément. Il en va de même pour les établissements en ayant déjà bénéficié en 2019. Un même EPCI ne peut donc bénéficier plusieurs fois de ce complément.

L'article L. 5211-28-2 du CGCT, issu de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 prévoit, dans un objectif de mise en commun des ressources, la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre de percevoir, en lieu et place des communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF. La mise en œuvre de ce dispositif nécessitait des délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres. L'unanimité était donc indispensable. Une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages suffisait en revanche quant à la fixation du montant individuel à reverser aux communes (dites dotations de reversement). Leur montant était déterminé librement en s'appuyant sur des critères comme celui du revenu par habitant ou du potentiel fiscal communal moyen par habitant. Désormais, toujours en vertu de l'article 250 précité, le conseil communautaire peut proposer aux communes membres, dans les deux mois qui suivent la notification des montants annuels de DGF, une mise en commun de tout ou partie de ces attributions communales sur des critères « librement choisis ». Les conseils municipaux auront alors deux mois pour se prononcer et, si aucun d'entre eux ne rejette la proposition, le conseil communautaire peut adopter cette répartition dérogatoire.

Le IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoyant l'institution de la dotation de solidarité communautaire (DSC) est abrogé par l'article 256. La DSC est désormais intégrée à l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Si elle reste facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, son institution est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles. Son montant est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

En outre, ce même article 250 de la LFI pour 2020 tout à la fois pérennise des incitations financières et crée de nouvelles dispositions en faveur de la création des communes nouvelles.

Les communes nouvelles de moins de 150 000 habitants bénéficient d'incitations financières financières de l'État. Certaines de ces incitations sont prolongées pour les communes dont l'arrêt de création est pris à compter des élections municipales de mars 2020.

Les communes nouvelles dites « communes-communautés », c'est-à-dire celles qui rassemblent toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre et n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre, bénéficient d'incitations financières spécifiques. Ainsi, la dotation forfaitaire de ces communes nouvelles sera égale, en plus de la somme des dotations forfaitaires perçues par les anciennes communes, à la somme des montants de dotation de compensation perçue, l'année précédant la création de la commune nouvelle, par le ou les anciens EPCI. Par ailleurs, ces « communes-communautés » percevront, la première année de leur création, une « dotation de compétences intercommunales » égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçus par le ou les EPCI existants avant la création de la commune nouvelle. Les années suivantes, cette dotation, ramenée à l'habitant, sera égale au montant à l'habitant de l'année précédente.

- **Action internationale des collectivités territoriales**

Le 28 novembre 2019 a été remis auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères le rapport annuel 2018 sur « L'aide publique au développement des collectivités territoriales françaises »<sup>39</sup>. Les collectivités territoriales françaises jouent en effet un rôle important dans la politique de développement et de solidarité internationale. En 2018, les régions, départements et communes ont investi 116 millions d'euros au titre de l'aide publique au développement (APD), en incluant l'aide aux réfugiés sur le territoire français. Ce rapport présente de manière détaillée l'APD des collectivités territoriales en 2018 ; il s'appuie sur les données collectées auprès des collectivités territoriales lors de la campagne de télédéclaration 2019.

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

39. Rapport annuel 2018 sur « L'aide publique au développement des collectivités territoriales françaises », ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 50 p., 28 novembre 2019.

### III – AGENTS PUBLICS

- Contrôles déontologiques
- Modalités de transmission de la déclaration d'intérêts
- Lignes directrices de gestion et évolution des attributions des commissions administratives paritaires
- Accompagnement de fonctionnaires dans le cadre d'opération de réorganisation ou de restructuration d'un service
- Procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels
- Emplois de direction de l'État
- Dispositif des « nominations équilibrées »
- Modalités de mise en œuvre du compte personnel de formation
- Rapport sur la santé, la sécurité, et la qualité de vie au travail

Un nombre important de dispositions contenues dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique nécessitaient la publication de décrets d'application pour être effectivement opérationnelles ; plusieurs d'entre eux ont été pris à la fin de l'année 2019 et au début de l'année 2020. Après en avoir présenté la teneur, il sera brièvement fait état d'un rapport sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

#### • **Décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique**

Le décret du 30 janvier 2020 relatif aux « contrôles déontologiques dans la fonction publique »<sup>40</sup> précise les conditions dans lesquelles ces derniers s'opèrent désormais, pour éviter tout conflit d'intérêts, en cas de cumul d'activités public/privé et en cas de parcours, dans un sens ou dans un autre, entre le secteur public et le secteur privé.

Premièrement, le décret définit la nouvelle procédure applicable en matière d'autorisation de passage à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ou exercer une activité libérale et en cas de départ vers le secteur privé. Les dispositions légales et réglementaires distinguent, d'un côté, une procédure de droit commun, internalisée au sein de l'administration employeuse, qui concerne la majorité des agents<sup>41</sup> et, de l'autre, une procédure spéciale, externalisée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui concerne les agents dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient et qui sont les mêmes que ceux qui, par ailleurs, sont expressément soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale.

Dans le cadre de la procédure simplifiée et accélérée de droit commun, l'intéressé adresse une demande écrite à l'autorité hiérarchique dont il relève, laquelle est désormais la seule à se prononcer sur sa demande<sup>42</sup>. Celle-ci examine si l'activité envisagée ne risque pas de placer

40. Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, *JORF* n° 0026 du 31 janvier 2020.

41. Tous les agents qui, par défaut, ne sont pas expressément visés par la procédure spéciale que nous décrivons ensuite.

42. Auparavant, cette dernière transmettait la demande pour avis à la CDFP. Ce n'est plus le cas, la HTVP, qui remplace la CDFP, ne se prononce que pour les agents occupant des responsabilités particulières (*cf. infra*).

l'intéressé dans une situation de prise illégale d'intérêts ou de « compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique ». Elle dispose d'un délai de deux mois pour répondre à la demande de l'agent ; au-delà, le silence de l'administration vaut rejet. Néanmoins, si l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité entre les fonctions exercées (durant les trois dernières années) et l'activité envisagée, elle a la possibilité de soumettre la demande à l'avis de son référent déontologue, puis, si un doute persiste, à celui de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Dans le cadre de la procédure spéciale renforcée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévue pour les agents occupant un poste sensible – c'est-à-dire les agents « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » et qui pour cette raison sont également soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale –, ces agents doivent adresser leur demande à leur autorité hiérarchique avant que ne débute l'activité envisagée. Cette dernière dispose alors d'un délai de quinze jours pour la transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, laquelle dispose de deux mois pour rendre son avis, puis l'autorité hiérarchique de quinze jours à nouveau pour prendre sa décision. Si l'autorité hiérarchique n'a pas saisi la Haute Autorité dans le délai prévu, l'agent peut la saisir directement (et en informe par écrit son autorité hiérarchique).

Deuxièmement, le décret détermine les modalités du contrôle déontologique préalable à la nomination à certains emplois de direction au sein de l'administration d'une personne ayant exercé une activité privée au cours des trois années précédentes. Les dispositions légales et réglementaires distinguent, là aussi, deux procédures : d'un côté, une procédure de droit commun, internalisée et simplifiée, pour les emplois de direction qui ne sont pas les plus sensibles<sup>43</sup>, et, de l'autre, une procédure spéciale, renforcée et externalisée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui concerne les emplois de direction qui sont les plus sensibles et sont à ce titre expressément énumérés par la loi.

Concernant la procédure simplifiée et accélérée de droit commun, le contrôle est là aussi une nouvelle fois abandonné à l'autorité hiérarchique, qui peut saisir, en cas de doute sérieux, son référent déontologue et, en cas de doute persistant, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui doit ici rendre son avis dans un délai de quinze jours.

Concernant la procédure spéciale renforcée et externalisée prévue pour les emplois de direction les plus importants (à savoir les emplois de directeur d'administration centrale ou de dirigeant d'un établissement public de l'État dont la nomination relève d'un décret en Conseil des ministres ; de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; de directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros ; les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République), le contrôle est effectué directement par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur saisine de l'autorité hiérarchique, la Haute Autorité devant là aussi rendre son avis dans un délai de quinze jours.

Troisièmement, le décret prend acte de l'allongement de la durée de l'autorisation de passage à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, prévue par loi du 6 août 2019 : cette durée passe de trois ans au total (deux ans, renouvelable un an) à quatre ans (trois ans, renouvelables un an).

43. À savoir tous les emplois de direction qui, par défaut, ne sont pas expressément visés par la procédure spéciale que nous décrivons ensuite.

- **Précision des modalités de transmission de la déclaration d'intérêts que remplissent les personnes dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie**

Un décret du 22 janvier 2020<sup>44</sup> précise les modalités de transmission d'une déclaration d'intérêts qui a été remplie par les personnes occupant les emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie. Les dispositions légales et réglementaires distinguent désormais en leur sein, d'un côté, une procédure de droit commun, pour les emplois dont la nomination ne relève pas d'un décret du Président de la République ou d'un décret ou d'un arrêté du Premier ministre, et, de l'autre, une procédure spéciale, qui concerne les emplois de direction qui sont les plus sensibles et font, à ce titre, l'objet d'une nomination par un décret du Président de la République ou par un décret ou un arrêté du Premier ministre.

Dans le cadre de la procédure de droit commun pour les emplois supérieurs moins sensibles, le destinataire initial de la déclaration d'intérêts est l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui en prend connaissance et la transmet à l'autorité hiérarchique de l'agent.

Dans le cadre de la procédure spéciale pour les emplois supérieurs les plus sensibles, le destinataire initial de la déclaration d'intérêts est obligatoirement l'autorité hiérarchique de l'agent.

Dans les deux cas, l'autorité hiérarchique informe l'autorité de nomination de l'existence ou de l'absence de conflits d'intérêts faisant obstacle à la nomination et, le cas échéant, de l'existence d'éléments susceptibles de placer l'agent en situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions.

- **Décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires**

Pris également en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le décret du 29 novembre 2019 met en œuvre la réduction drastique des compétences dont les commissions administratives paritaires (CAP) disposent en matière d'évolution de carrière des agents et précise les modalités de mise en œuvre du nouvel outil censé en partie les compenser : les lignes directrices de gestion, lesquelles serviront désormais notamment à orienter le traitement des décisions individuelles.

Les commissions administratives paritaires ne sont plus compétentes pour examiner les décisions individuelles en matière de mobilité applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, ni pour se prononcer sur les décisions individuelles en matière de promotion applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les autres évolutions des attributions des commissions administratives paritaires entrent en vigueur pour les décisions individuelles applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le décret supprime donc la référence à la consultation des commissions administratives paritaires en ces domaines au sein des textes réglementaires applicables, et énumère les nouvelles compétences des commissions administratives paritaires, exercées de droit ou à la demande de l'agent. Ces attributions sont désormais circonscrites à une série de décisions individuelles défavorables. Les commissions administratives paritaires se prononceront de plein droit notamment, en matière de recrutement, sur les licenciements en cours de stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire, et sur les refus de titularisation. Elles statueront, sur saisine de l'agent, sur les décisions refusant l'autorisation d'accomplir un temps partiel, refusant une démission ou relatives à la révision du compte rendu de l'entretien professionnel.

44. Décret n° 2020-37 du 22 janvier 2020 modifiant le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *JORF* n° 0019 du 23 janvier 2020.



Le décret définit ensuite le cadre réglementaire des lignes directrices de gestion : il détermine les conditions dans lesquelles, dans la fonction publique, l'autorité compétente peut édicter des lignes directrices de gestion définissant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020), les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels (qui doivent servir de référence pour l'élaboration des décisions individuelles prises au titre de l'année 2021) et, pour la fonction publique de l'État, les orientations générales en matière de mobilité.

Les lignes directrices de gestion sont pluriannuelles, mais ne peuvent pas être établies pour plus de cinq ans dans les versants État et hospitalier, et pour plus de six ans dans la fonction publique territoriale.

Dans la fonction publique de l'État, les lignes directrices de gestion sont établies par le ministre pour le département ministériel dont il est chargé et sont transmises, pour accord, à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ces lignes directrices peuvent, par ailleurs, prévoir la possibilité d'en établir sur un périmètre plus restreint : certains services ou missions, un ensemble de corps ou de types d'emplois. Chaque établissement public peut élaborer ses propres lignes directrices. Dans les deux cas, elles doivent être compatibles avec les lignes ministérielles. Le comité social d'administration (CSA) compétent est consulté sur les projets d'élaboration ou de révision des lignes directrices. Chaque année, un bilan de leur mise en œuvre en matière de mobilité et de promotion et de valorisation des parcours professionnels, élaboré sur la base des décisions individuelles et à partir des données issues du rapport social unique, est présenté au comité social d'administration. En outre, pour la seule fonction publique de l'État, il définit les conditions dans lesquelles les administrations peuvent définir des durées minimales ou maximales d'occupation de certains emplois.

Dans la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale établit les lignes directrices de gestion et le comité social territorial (CST) est consulté sur leurs projets d'élaboration ou de révision. Pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés à un centre de gestion, les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne sont définies par le centre de gestion et transmises pour avis au comité social territorial des entités affiliées. Un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels est, là aussi, établi annuellement et présenté au comité social territorial compétent, dans les mêmes conditions que pour la fonction publique de l'État.

Dans la fonction publique hospitalière, les lignes directrices de gestion concernant les corps et emplois des personnels de direction et des directeurs des soins sont établies par le directeur général du Centre national de gestion et, dans ce cas, le comité consultatif national est consulté pour avis. Les autres lignes directrices sont établies par le chef d'établissement, et le comité social d'établissement est consulté pour avis.

Le décret précise aussi le contenu des trois types de lignes directrices de gestion.

Premièrement, les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définissent les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines.

Deuxièmement, les lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours définissent les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les corps et grades, et les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents.

Troisièmement, les lignes directrices de gestion en matière de mobilité, qui ne concernent que la seule fonction publique de l'État, quant à elles, peuvent porter sur les orientations générales de la politique de l'administration, notamment pour favoriser l'adaptation des compétences aux évolutions des missions et des métiers de l'administration ou bien encore la diversité des profils, ou promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Elles peuvent concerner les procédures de gestion des demandes individuelles de mobilité. Ces lignes directrices peuvent



également porter sur les modalités de prise en compte des priorités de mutation et de mise en œuvre de critères supplémentaires, identifiés par le décret, par exemple notamment « conférer une priorité au fonctionnaire ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement ».

- **Décrets du 23 décembre 2019 détaillant les mesures et dispositifs d'accompagnement de fonctionnaires dans le cadre d'une opération de réorganisation ou de restructuration d'un service**

Deux décrets du 23 décembre 2019 précisent respectivement « les mesures d'accompagnement de fonctionnaires dans le cadre d'une opération de réorganisation ou de restructuration d'un service de l'État ou d'un établissement public »<sup>45</sup> et notamment lorsqu'elles affectent des fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels<sup>46</sup>.

Le premier de ces deux décrets (le n° 2019-1441) liste et détaille les garanties et aides qu'un agent se voit accorder en cas de suppression de son poste. Est ainsi instituée une garantie d'affectation vers un poste de grade équivalent ainsi que des dispositifs d'accès prioritaires à la formation, des priorités de mutation et de détachement, ou encore des congés de transition professionnelle. Enfin, une mise à disposition dans le privé de l'agent peut aussi être mise en place pour une durée maximale d'un an. Ces mesures peuvent être étendues à l'ensemble des catégories d'agents de l'État, à l'exception de celles liées au statut de fonctionnaire.

Le second de ces deux décrets (le n° 2019-1442) se concentre, lui, sur les dispositifs d'accompagnement des fonctionnaires de catégorie A détachés sur des emplois fonctionnels. Inspiré du dispositif de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite NOTRe), le décret autorise un prolongement des durées de détachement en dérogation au délai maximal en vigueur dans le cas d'une réorganisation supprimant le poste concerné (dans la limite de trois ans). Il précise aussi les conditions de maintien provisoire, sous certaines conditions, de la situation administrative jusqu'à cinq ans, en particulier les primes, indemnités et le versement de la nouvelle bonification indiciaire.

Le décret du 31 décembre 2019 relatif à « la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique »<sup>47</sup>, enfin, détaille les modalités de rupture conventionnelle pour les fonctionnaires titulaires durant la période expérimentale d'ouverture de ce nouveau cas de cessation définitive de fonctions. Cette expérimentation doit courir jusqu'en 2025, avant une décision définitive sur la mise en place de ce mécanisme. Pour les agents contractuels, ce nouveau dispositif de rupture conventionnelle est mis en place de manière pérenne et s'opère dans des conditions similaires à celles des agents titulaires. Le décret précise enfin les modalités de versement d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) et réaffirme le rôle clé du commun accord dans le cadre de cette procédure.

Similairement au mécanisme déjà en place dans le privé, l'initiative de la rupture peut venir ou de l'agent ou de l'administration, et la décision finale doit avoir lieu après au moins un entretien, accompagné d'un conseiller syndical ou non, suivi d'une période de réflexion. La signature d'une convention, de même, donne lieu à un délai de rétractation. Après l'entrée en effet de la convention, l'agent signataire est radié et lui est versé l'ISRC suivant un barème

45. Décret n° 2019-1441 du 23 décembre 2019 relatif aux mesures d'accompagnement de la restructuration d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements publics, *JORF* n° 0299 du 26 décembre 2019.

46. Décret n° 2019-1442 du 23 décembre 2019 portant diverses mesures relatives à l'accompagnement des fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels entrant dans le champ d'une réorganisation d'un service de l'État, *JORF* n° 0299 du 26 décembre 2019.

47. Décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique. *istration publique* n° 173, 2020, p. 209-24

fonction de son ancienneté. Enfin, afin d'éviter les abus, pendant une période de six ans, il est interdit aux agents ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle de rejoindre de nouveau l'administration qu'ils ont quittée, sauf remboursement de l'ISRC. Pour les agents non titulaires, la procédure est quasi identique, n'entraînant pas radiation, mais simple cessation du contrat ou de l'acte d'engagement auprès de l'État<sup>48</sup>.

- **Décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels**

Pris en application de l'article 15 de la loi n° 2019-828, le décret n° 2019-1414 fixe les modalités de mise en place d'une procédure transversale de recrutement de personnels contractuels pour des emplois permanents au sein de l'administration<sup>49</sup>. Le texte précise tout d'abord la procédure de recrutement d'un agent contractuel sur un emploi permanent. Il précise ensuite les éléments de procédure pour à la fois les candidats retenus et non retenus. Est ensuite décrit, pour chacun des versants, un socle commun et minimal de la procédure de recrutement ainsi que des dispositions particulières visant à moduler la procédure en fonction de la nature de l'emploi, de la durée du contrat et, pour la fonction publique territoriale, de la taille de la collectivité. En effet, ce socle de la procédure de recrutement peut être complété et précisé en fonction de la responsabilité qu'implique le poste et de sa nature sensible ou de son échelon hiérarchique. Enfin, un chapitre spécifique est dédié aux emplois contractuels permanents de la fonction publique hospitalière, en lien avec les spécificités juridiques concernant ce versant de la fonction publique.

- **Décret du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État**

Pris en application de la loi de transformation de la fonction publique qui ouvre les emplois de direction de l'État aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, un décret du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État<sup>50</sup> précise la liste des emplois concernés, les modalités de sélection ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération des agents recrutés, fonctionnaires comme contractuels.

Le décret fixe, tout d'abord, les dispositions communes à l'ensemble des emplois de direction de l'État, dans les administrations centrales et assimilées comme dans les administrations déconcentrées. Le décret identifie le vivier de candidats, fonctionnaires et non fonctionnaires, pouvant accéder aux emplois de direction et pose deux types de conditions pour y être nommé. Le premier concerne fonctionnaires et non fonctionnaires : les candidats « doivent justifier d'au moins six années d'activités professionnelles diversifiées les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions supérieures de direction, d'encadrement ou d'expertise ». Le second s'énonce de manière distincte selon que les candidats sont ou non fonctionnaires. D'une part, parmi les personnes qui ont la qualité de fonctionnaire, peuvent

48. À signaler : plusieurs décrets et arrêtés liés ont été pris à cette occasion : décret n° 2019-1444 instituant une indemnisation d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle résultant d'opérations de restructuration des services de l'État ; arrêté du 23 décembre 2019 en application du décret n° 2019-1444 fixant les durées minimales de formation professionnelle ouvrant le bénéfice à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle ; décret n° 2019-1596 modifiant les conditions d'attribution de l'indemnité de départ volontaire afin de prendre en compte la mise en place de l'ISRC.

49. Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, *JORF* n° 0296 du 21 décembre 2019.

50. Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, *JORF* n° 1 du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

être nommés dans l'un des emplois de direction concernés des fonctionnaires qui occupent d'ores et déjà un emploi d'un certain niveau, soit qu'ils relèvent du statut général de la fonction publique – il s'agit de ceux qui «appartiennent à un corps ou à un cadre d'emplois relevant de la catégorie A et dont l'indice terminal brut est au moins égal à la hors-échelle B» (à ce jour l'indice 681) ou qui «ont occupé durant au moins trois ans en position de détachement un ou plusieurs emplois culminant au moins à la hors-échelle –, soit qu'ils relèvent de statuts échappant au statut général de la fonction publique – il s'agit des «officiers supérieurs détenant au moins le grade de lieutenant-colonel ou ayant occupé un emploi conduisant à nomination dans la classe fonctionnelle du grade de commandant, des membres du corps du contrôle général des armées, des magistrats de l'ordre judiciaire ainsi que des administrateurs des services de l'Assemblée nationale et du Sénat». D'autre part, – c'est ici que se situe la véritable novation – peuvent aussi et surtout candidater désormais des personnes qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire dès lors qu'elles remplissent les conditions générales d'accès à la fonction publique et qu'elles «ont exercé des responsabilités d'un niveau comparable à celles dévolues aux fonctionnaires» précédemment citées. Le décret décrit également la procédure de sélection et précise notamment que toute création ou vacance de l'un des emplois concernés fait l'objet d'un avis qui est publié (sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques<sup>51</sup> ainsi que sur tout autre support approprié) et accompagné d'une offre d'emploi décrivant les fonctions correspondantes, les compétences recherchées ainsi que, le cas échéant, la nature et le niveau des expériences professionnelles attendus, mais aussi les modalités de la procédure de recrutement, lesquelles doivent par ailleurs faire l'objet d'un arrêté pour chaque département ministériel et pour chaque catégorie d'emploi. Les candidatures non écartées doivent faire l'objet d'un examen préalable, lequel peut être suivi d'une audition du candidat, de la part d'une instance collégiale. Celle-ci est composée d'au moins trois personnes, dont une personnalité extérieure au service employeur et qualifiée dans le domaine des ressources humaines, et une personne occupant ou ayant occupé des fonctions d'un niveau de responsabilités au moins équivalent à celui de l'emploi à pourvoir. L'instance ne peut recevoir moins de deux candidats. Il est précisé que, lors de l'examen, les candidatures sont appréciées «au regard des qualifications, des compétences, des aptitudes, de l'expérience professionnelle du candidat et de sa capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi à pourvoir».

Le décret détaille, en outre, les conditions d'emploi des agents nommés, notamment leur position : les fonctionnaires sont placés en position de détachement, les agents non fonctionnaires concluent un contrat avec l'autorité de recrutement, et les agents précédemment contractuels de droit public bénéficient d'un congé de mobilité. L'agent est nommé pour une durée maximale de trois ans dans les administrations centrales, et de quatre ans dans les autres emplois, et cette nomination est renouvelable dans les deux cas, dans la limite de six ans. Pendant une période probatoire de six mois au plus, l'agent non fonctionnaire peut bénéficier d'une formation et l'autorité de recrutement peut mettre fin au détachement, contrat ou congé de mobilité pour tout motif et à tout moment, sans préavis ni indemnité. Le décret précise également les modalités de classement dans l'emploi et de rémunération des agents nommés. Les agents nommés peuvent se voir retirer leur emploi dans l'intérêt du service, mais la décision doit être motivée et un entretien doit être conduit.

Le décret précise, ensuite, les dispositions relatives aux emplois interministériels de direction ainsi que celles relatives à des statuts d'emplois spécifiques des administrations centrales et assimilées (chef de service et sous-directeur, directeur de projet, expert de haut niveau, emplois de direction de l'administration territoriale de l'État). Il procède également à la

51. «Place de l'emploi public» (<https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>) qui remplace désormais la BIEP depuis le 22 février 2019.

modification des dispositions des décrets régissant certains emplois ministériels en cohérence avec ses dispositions (accès, durée, etc.). Il crée enfin une voie d'accès spécifique aux emplois de direction de la direction générale des finances publiques et de chefs de poste consulaire et institue un service extraordinaire pour occuper les fonctions de sous-préfet (pour une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite de six ans).

- **Modification du dispositif des « nominations équilibrées » entre femmes et hommes**

Pris en application de la loi du 6 août 2019 et de l'accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle, un décret du 30 décembre 2019<sup>52</sup> confirme et élargit les mesures actées par ces deux précédents textes. Si le montant de la participation forfaitaire pour non-respect de l'objectif de 40 % est réduit de 90 000 euros à 50 000 euros par unité manquante, une nouvelle strate de collectivités et de nouveaux emplois sont désormais concernés par ce dispositif. Ainsi, sont désormais concernés les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à partir de 40 000 habitants. Ces collectivités, ainsi que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), sont aussi désormais tenues de publier une déclaration annuelle des nominations, au plus tard le 30 avril de chaque année. Enfin sont listés les emplois pour lesquels ce décret est applicable en annexe du décret. L'intégration des nouveaux postes concernés est prévue à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, en ce qui concerne les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 40 000 habitants et la Ville de Paris, et à compter du renouvellement du conseil d'administration pour le CNFPT.

- **Modification des modalités de mise en œuvre du compte personnel de formation**

Toujours en application de la loi du 6 août 2019, un décret du 17 décembre 2019 modifie le dispositif de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique<sup>53</sup> afin de mieux assurer l'interopérabilité des droits à la formation entre les secteurs public et privé. Désormais, peuvent coexister deux comptes personnels de formation (CPF) : l'un en euros pour les droits acquis dans le privé et l'autre en heures pour ceux acquis en lien avec une activité au sein de la fonction publique. Le décret précise les modalités d'alimentation et ses plafonds, mais aussi les règles de mobilité et de conversion des comptes personnels de formation. Le nombre d'heures annuelles versées dans ce compte se voit doublé dans la fonction publique, passant de 12 à 25, avec un plafond inchangé de 150 heures. Le taux de conversion heures/euros est aussi précisé : 15 euros peuvent être convertis en une heure et vice versa dans le cas de fonctionnaires passant dans le privé. Cette conversion relève de l'agent, l'administration de rattachement n'ayant pas de moyen d'intervention à sa disposition. Enfin, il est précisé dans le décret que ces règles de conversion ne concernent pas la décrémentation des comptes personnels de formation. Celle-ci s'effectue toujours en heures, et non pas en rapport avec le coût des formations (dans la limite des plafonds de financement fixés par chaque administration). Deux agents peuvent donc encore suivre des formations dont le volume horaire est identique, mais dont le coût est différent pour une décrémentation de leurs droits en heures et selon le même volume.

52. Décret n° 2019-1561 du 30 décembre 2019 modifiant le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, *JORF* n° 0303 du 31 décembre 2019.

53. Décret n° 2019-1392 du 17 décembre 2019 modifiant le décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie, *JORF* n° 0294 du 19 décembre 2019.

## • **Rapport sur la santé, la sécurité et la qualité de vie au travail dans la fonction publique**

Le 28 octobre 2019, a été rendu public par les services du Premier ministre un rapport daté du 18 septembre 2019 portant sur la santé, la sécurité et la qualité de vie au travail dans la fonction publique<sup>54</sup>. Ce rapport fait suite à une mission confiée par le Premier ministre à Charlotte Lecocq<sup>55</sup>, Pascale Coton<sup>56</sup> et Jean-François Verdier<sup>57</sup> qui vise à établir un bilan de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, ainsi qu'une « appréciation sur l'efficacité et l'efficience de la prévention dans la fonction publique, au regard de l'objectif prioritaire de maintien dans l'emploi des agents » dans la perspective de réformes du dispositif de santé et sécurité au travail (SST) dans la fonction publique.

Le rapport rappelle dans un premier temps les grandes disparités de bases légales sur lesquelles reposent les dispositifs de santé et sécurité au travail dans la fonction publique : si les fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics (hors EPIC) sont soumis au code du travail pour ce qui concerne les équipements de travail et la prévention de certains risques, ils relèvent de dispositions spécifiques en matière d'organisation des institutions et des services de prévention et de contrôle et du droit de la fonction publique en matière de responsabilité pénale. Les fonctionnaires et agents sous statut hospitalier relèvent, quant à eux, pleinement du code du travail. D'une manière générale, la mission relève la complexité d'un système qui renvoie partiellement au code du travail, parfois à des dispositions législatives, d'autres fois à des dispositions réglementaires, et crée un système complexe de dérogations au droit commun, notamment en matière de responsabilité des employeurs. Malgré sa complexité, le corpus législatif et réglementaire fixe un cadre qui reste précis.

La mission souligne ensuite la difficile évaluation des politiques de santé et sécurité au travail : les rapporteurs se sont en effet heurtés à l'absence de données exhaustives. Cette situation n'a pas permis de conduire pleinement le travail d'évaluation qui était attendu. L'amélioration de la connaissance, tant de l'activité des services de santé et sécurité au travail que de l'efficience générale des dispositifs, constitue un préalable à l'élaboration d'un plan d'action réaliste et efficace. La multiplicité des instances, des outils et travaux de suivi, des « employeurs » pour la fonction publique territoriale (FPT), ou encore les règles juridiques différentes auxquelles est astreinte la fonction publique hospitalière (FPH), sont autant d'obstacles compliquant la compilation d'indicateurs permettant un suivi et une comparaison au sein des trois fonctions publiques.

Le rapport note les difficultés à établir un bilan général, en partie à cause de ces difficultés statistiques. Il souligne toutefois que les chiffres dont il dispose semblent indiquer un plus grand taux d'absentéisme et d'arrêt pour courte et longue durée au sein des trois versants de la fonction publique que dans le secteur privé, la FPH étant la plus fortement touchée, suivie de la FPT puis de la fonction publique d'état (FPE). Cette différence dans les taux d'absentéisme semble s'expliquer à la fois par des spécificités structurelles et par le rôle important que jouent les risques psychosociaux.

Une large portion du rapport revient sur ces risques psychosociaux (RPS) au sein de la fonction publique. En effet, à rebours de l'image d'un milieu professionnel préservé des

54. Rapport au Premier ministre du 18 septembre 2019, « Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance » (rapport de Ch. Lecocq, P. Coton et J.-F. Verdier).

55. Députée du Nord.

56. Vice-présidente du Conseil économique, social et environnemental, vice-présidente de la CFTC.

57. Inspecteur général des finances, ancien directeur général de la DGAFP.

risques par l'emploi à vie, une prise de conscience de l'importance des RPS semble avoir eu lieu au sein de la fonction publique. Les changements fréquents impulsés par un personnel politique renouvelé au rythme des élections, les incivilités des usagers ou encore la culture managériale encore très pyramidale au sein de la fonction publique sont autant d'éléments qui concourent au coût humain et financier d'un environnement de travail perçu comme dégradé par une grande partie des agents de la fonction publique. La qualité de vie au travail apparaît ainsi comme un important levier de performance à mobiliser dans la politique de santé et sécurité au travail.

La mission constate aussi une grave pénurie de médecins du travail au sein de la fonction publique. Ceux-ci sont pourtant l'un des rouages essentiels à la mise en place d'une politique de SST efficace. Les causes de cette pénurie sont connues : une démographie défavorable, la limitation du nombre de nouveaux médecins du fait du *numerus clausus* en place et le fait que le secteur public « n'est pas en mesure, aujourd'hui, d'offrir un cadre d'emploi et des niveaux de rémunération attractifs »<sup>58</sup>. Cette pénurie n'est toutefois pas la même pour tous, le rapport illustrant les grandes disparités entre ministères avec un ratio de 1 médecin pour 1 240 agents aux finances, quand ce même ratio est de 1 pour 11 000 à l'éducation nationale. Si cette situation se reflète au sein de la FPT, elle est impossible à mesurer au sein de la FPH du fait de sa situation particulière.

Le rapport souligne ensuite les évolutions mécaniques à venir, à savoir des évolutions légales déjà en cours, ainsi que le vieillissement progressif des agents, notamment dans la fonction publique territoriale qui est la plus touchée par ce phénomène (40 % de ses effectifs ont 50 ans ou plus, quand à peine plus d'un agent sur dix a moins de 30 ans). Est souligné le manque de réflexion relative aux parcours professionnels des « seniors » ; la non-prise en compte de l'âge dans le type de poste occupé, hormis les catégories dites « actives », les perspectives rarement dessinées des emplois de dernière partie de carrière et la suppression des anciens dispositifs de préretraite, qui concourent à favoriser l'émergence de problèmes de santé physique ou psychique chez les agents.

Sont ensuite évoqués le projet de loi de transformation de la fonction publique, la réforme des comités médicaux, ainsi qu'un projet de décret réformant la médecine de prévention, comme autant d'éléments devant permettre à terme une amélioration de la situation de la médecine de prévention au sein de la fonction publique.

Le rapport conclut en soulignant la nécessité du renforcement du système d'acteurs et de la gouvernance de la politique de santé, de sécurité et de qualité de vie au travail. Les expérimentations menées en la matière mettent en lumière que, pour être mise en œuvre de façon efficace, cette politique doit être portée par les responsables politiques ainsi que par l'ensemble de la ligne hiérarchique, laquelle doit être convaincue de son intérêt et de son bien-fondé. Des solutions existent déjà : elles résident dans la formation de la ligne managériale, élus compris, à la conduite du changement et à la prévention des risques professionnels et psychosociaux.

F. E.

58. « Cette pénurie générale introduit une concurrence entre secteur privé et secteur public », p. 34.

## IV – ADMINISTRATION ET LIBERTÉS

- Bioéthique, corps
- Liberté d'expression, communication
- « La protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains »
- Lieux privatifs de liberté : la France encore condamnée
- Étrangers
- À signaler

### • Bioéthique, corps

Nouvelles évolutions dans le droit de la filiation en cas de GPA légalement réalisée à l'étranger : après que la Cour de cassation a finalement jugé que l'acte de naissance californien désignant Mme Mennesson, mère d'intention, comme mère légale des jumelles (Cass., AP, 4 octobre 2019, n° 10.19-053), la jurisprudence de la 1<sup>re</sup> chambre civile semble indiquer qu'il n'en allait pas là que d'une solution d'espèce... Elle juge en effet dans une autre affaire qu'*en principe*, la filiation paternelle (même d'intention, comme c'est le cas ici dans l'affaire concernant un couple d'hommes) doit être reconnue par le biais de la transcription de l'acte de naissance de l'enfant, du fait de l'article 47 du code civil : « tout acte de l'état civil des Français [...] fait en pays étranger [...] et rédigé dans les formes usitées dans les pays fait foi [...] sauf si [d'autres éléments relatent] que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité ». Elle s'écarte ainsi de la solution « Mennesson » qui n'aboutissait au même résultat qu'en vertu des circonstances particulières à l'affaire (Cass. Civ. 1<sup>re</sup>, 18 décembre 2019, n° 18.11-815 ; Cass. Civ. 1<sup>re</sup>, 18 décembre 2019, n° 18.12-327). Par un surprenant paradoxe, la position du juge judiciaire va aujourd'hui au-delà des exigences européennes, la Cour de Strasbourg considérant que l'adoption de l'enfant né de GPA par le conjoint du parent reconnu satisfait les exigences de l'article 8 (CEDH, *C. c. France et E. c. France*, 19 novembre 2019, n° 1462/18 et n° 17348/18).

Par un arrêt intéressant, le Conseil d'État fait découler des obligations d'information de la femme enceinte évoquées à l'article L. 2131-1 du code de santé publique (« toute femme enceinte reçoit, lors d'une consultation médicale, une information loyale, claire et adaptée à sa situation sur la possibilité de recourir, à sa demande, à des examens de biologie médicale et d'imagerie permettant d'évaluer le risque que l'embryon ou le fœtus présente une affection susceptible de modifier le déroulement ou le suivi de sa grossesse »), un régime de responsabilité hospitalière spécifique. La femme enceinte qui est d'abord suivie dans le secteur privé libéral et n'est prise en charge par le service public hospitalier qu'à compter de la 25<sup>e</sup> semaine d'aménorrhée doit ainsi être informée sur le fondement de l'article L. 2131-1. Il incombe au service public hospitalier, qui ne saurait présumer qu'elle l'a déjà été auparavant, de s'assurer qu'elle est bien informée. Cet arrêt prend tout son sens au regard des circonstances de la cause. En l'espèce, la requérante a donné naissance à un enfant atteint d'une trisomie 21 et d'une malformation cardiaque. Le Conseil d'État explique la solution à laquelle il parvient par référence à la nécessité de préserver la possibilité pour la femme enceinte, à toute époque de la grossesse, de recourir à une amniocentèse voire, le cas échéant, à une interruption médicale de grossesse sur le fondement de l'article L. 2213-1 du code de la santé publique. Par cet arrêt qui affirme le plein ancrage de l'interruption médicale de grossesse dans les options devant être maintenues ouvertes pour toute femme enceinte à tout instant de la grossesse, le Conseil d'État confirme avec force l'inscription dans le service public hospitalier. Il confirme ce faisant la voie originale suivie par le droit français pour construire un régime juridique de



l'avortement dans la légalité, davantage articulé à la notion de service public qu'au paradigme des droits individuels (*privacy*, autonomie...) ou de principes abstraits (droit à la vie...).

Nouvel échec enfin sur le front de la mobilisation de la jurisprudence Gomez ou le contrôle concret de conventionnalité : dans une affaire où une veuve demandait l'exportation en Espagne des embryons qui avaient été conçus dans le cadre d'un protocole de PMA avec son défunt mari, le Conseil d'État confirme la décision de refus qu'elle avait essuyée (CE, 24 janvier 2020, n° 437328). S'il reprend l'idée générale de sa jurisprudence Gomez (*i.e.* l'interdiction de l'insémination *post mortem* n'est pas en elle-même inconventionnelle, mais son application à certaines circonstances particulières peut causer une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale), elle estime qu'elle n'est pas applicable ici. La seule raison pour laquelle l'exportation en Espagne est demandée est en effet l'existence d'une législation permissive en matière d'insémination *post mortem*, la requérante étant de nationalité française et n'ayant aucun lien avec l'Espagne. L'arrêt fournit en outre au Conseil d'État l'occasion de préciser que le fait que la demande d'exportation porte sur des embryons et non sur des gamètes ne change rien à son raisonnement sur l'article 8, et que le droit de propriété quant à lui n'est pas mobilisable en l'absence de droit patrimonial sur les produits et éléments du corps humain. Cet arrêt peut être lu parallèlement à celui qui vit, peu après, la Cour européenne des droits de l'homme déclarer irrecevable la requête de Mme Petithory Lanzmann, veuve de Claude Lanzmann dont le fils est également décédé. Elle entendait en effet, afin de faire aboutir le projet procréatif de ce dernier, obtenir l'exportation de ses gamètes en Israël afin de pouvoir y poursuivre une procréation médicalement assistée (et en l'occurrence une GPA). Mais la Cour déclare la requête irrecevable, la requérante ne pouvant se prétendre victime d'une violation de la Convention : une éventuelle volonté procréative de son fils, à supposer qu'elle ait été entravée, n'est en toute hypothèse pas transférable à sa mère. Quant à la requérante, elle ne saurait arguer d'une privation d'un droit à avoir une descendance (CEDH, 12 novembre 2019, n° 23038/19).

#### • Liberté d'expression, communication

La Mairie de Paris peut-elle obtenir la suppression d'une campagne d'affichage entreprise par le groupe pro-vie Alliance Vita dans les gares parisiennes, au motif qu'elle véhiculerait un message anti-avortement et anti-PMA ? Dans les faits, la pression qu'elle a exercée en ce sens après le déploiement de plusieurs centaines d'affiches à la fin du mois de décembre a produit des effets : lesdites affiches furent prestement retirées par Mediashops, la régie en charge de l'affichage publicitaire dans le métro et les gares. Alliance Vita saisit alors le juge des référés. Elle contestait ce qu'elle qualifiait d'une résiliation unilatérale du contrat la liant à la régie publicitaire et arguait d'une discrimination sur le fondement des opinions politiques. Le tribunal judiciaire de Paris a constaté en ce sens que rien ne justifiait la rupture du contrat. Il rejette notamment l'argument de la neutralité du service public auquel serait tenue Mediashops. Il souligne au contraire que la publicité dans les lieux publics peut bien comporter un caractère philosophique car, précisément, il n'y prévaut aucune norme de neutralité (trib. jud. Paris, 4 janvier 2020). Il enjoint donc la réinstallation de la campagne d'affichage, sous astreinte de 10 000 euros par jour. Cette affaire pose bien sûr la question de la liberté d'expression. Plus avant, elle rappelle que les limites à cette dernière doivent être strictement entendues et que, sauf propos directement interdits par la loi pénale (négalionisme, provocation à la haine et à la discrimination...), voire risque avéré de troubles à l'ordre public, elle doit prévaloir. En l'espèce, rien dans l'affirmation de l'importance d'une vision traditionnelle de la famille ou de l'importance de la parentalité ne saurait caractériser l'une de ces options.



La tâche de l'identification des bornes de la liberté d'expression, et donc de leur franchissement, peut toutefois être difficile. La prudence est alors d'autant plus de mise qu'une sanction illégale ouvre droit à indemnisation. C'est ainsi que le CSA vient d'être condamné à verser une indemnisation d'un montant record de 1,1 million d'euros en réparation du préjudice subi par la chaîne C8 du fait de la sanction, jugée illégale (CE, 18 juin 2018, n° 412074), de privation de recettes publicitaires à la suite d'un canular par lequel un chroniqueur de l'émission de Cyril Hanouna avait été piégé et humilié (CE, 13 novembre 2019, n° 415397).

Signalons encore l'arrêt par lequel le Conseil d'État vient préciser que, si la liberté d'expression des représentants syndicaux est en principe plus étendue que celle des autres agents publics, elle ne fait pas obstacle à ce que celui qui tient des propos « irrespectueux et agressifs », fût-ce au sein d'un organe de concertation, soit sanctionné (CE, 27 janvier 2020, n° 426569).

### *Presse audiovisuelle*

On sait combien revient de manière récurrente la question de l'enregistrement des procès judiciaires : interdite en principe, elle peut connaître des exceptions liées notamment à l'intérêt historique. On sait aussi qu'ici comme ailleurs, l'interdiction souffre de manière croissante de son contournement ou de son incapacité à saisir (et prévenir) les nouvelles formes d'enregistrement et de diffusion permises par la généralisation des smartphones et des réseaux sociaux. Il n'en reste pas moins qu'elle a été confirmée dans sa constitutionnalité : le Conseil constitutionnel a en effet jugé que l'interdiction d'enregistrer les audiences ne méconnaît ni la liberté d'expression, ni la liberté de communication. En effet, les journalistes peuvent rendre compte d'autres manières des débats d'intérêt général qui se déroulent dans les prétoires et le public peut donc être informé par des voies autres que celles nécessitant l'enregistrement. Son interdiction poursuit en outre des objectifs valables, comme la bonne administration de la justice, le respect de la vie privée des parties aux procès comme de la présomption d'innocence des personnes mises en cause, d'autant que, précisément, les technologies modernes de communication sont de nature à donner un retentissement considérable à toute captation (CC, 6 décembre 2019, n° 2019-817 QPC).

### *Internet*

Alors même que le Conseil d'État a rendu une importante série de 13 arrêts venant préciser le statut et la nature du droit à l'oubli en matière de déréférencement sur Internet, le Conseil constitutionnel n'a lui rien trouvé à redire au dispositif expérimental autorisant l'administration fiscale à collecter les données laissées par les contribuables sur les réseaux sociaux « aux fins de recherche de manquements et d'infractions en matière fiscale et douanière » (CC, 27 décembre 2019, n° 2019-796DC). De manière remarquable, le Conseil concède tout d'abord que ce dispositif « porte atteinte au droit au respect de la vie privée » ainsi qu'« à l'exercice de la liberté d'expression et de communication » (§ 83). Pourtant, ces atteintes sont, selon lui, justifiées par un objectif de valeur constitutionnelle « de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales » (§ 84). Les dispositions législatives attaquées ne permettent en effet le traitement des données que pour la recherche de certains manquements et infractions bien spécifiés. En outre, seules les données librement accessibles et manifestement rendues publiques par les contribuables (sans mot de passe ou inscription sur un site et à l'exclusion du recours à quelque procédé de reconnaissance faciale) peuvent être collectées et les données non pertinentes sont détruites à l'expiration d'un délai de 5 jours, etc. Le dispositif paraît dès lors suffisamment encadré ; mais, au fond, cette idée selon laquelle l'administration fiscale serait fondée à tirer argument de données rendues publiques par les contribuables sur les réseaux sociaux pour

constater et sanctionner des manquements à la loi fiscale tranche singulièrement avec l'idée d'une protection vis-à-vis des traces qu'on laisse sur la toile que véhicule le droit à l'oubli.

À propos de ce dernier, le Conseil d'État est donc intervenu pour rappeler, en premier lieu, que le déréférencement d'un lien assignant une page web contenant des données à caractère personnel à une personne est un droit. Pour autant, il précise que le droit à l'oubli n'est pas absolu. En effet, son étendue doit tenir compte, selon la nature des données en cause, à la fois du respect de la vie privée et du droit à l'information du public. Ainsi, pour les données sensibles (*i.e.* données relatives à la santé, la sexualité, la religion, les opinions...), le droit à l'oubli est maximal et ne peut être restreint que par référence à une « stricte nécessité » en termes d'information du public. Les données pénales forment une seconde catégorie susceptible de faire obstacle au droit à l'oubli (pour une illustration, *cf.* Cass. civ. 1, 27 novembre 2019, n° 18-14.675 : censure de l'arrêt d'appel qui a refusé le déréférencement de données relatives à des condamnations pénales pour escroquerie essuyées par un expert-comptable sans avoir procédé à une mise en balance des intérêts en présence au regard de la sensibilité de données au regard de la vie privée). L'ensemble des données non sensibles, même si elles sont relatives à la vie privée, forment la catégorie la moins protégée par la notion de droit à l'oubli (CE, 6 décembre 2019, n° 39100 *et al.*).

- **« La protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains »**

La décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 fera date. Alors que le Conseil constitutionnel avait estimé qu'« aucun » des sept alinéas du préambule de la Charte de l'environnement – auxquels il reconnaît pourtant par ailleurs une valeur constitutionnelle (CC, n° 2008-564 DC, 19 juin 2008) – « n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit » pouvant être invoqué « à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) » (n° 2014-394QPC, 7 mai 2014), il admet dans cette nouvelle décision qu'il découle de ce préambule que « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».

Voilà qui réjouira celles et tous ceux qui ont toujours refusé de réduire la Charte de l'environnement et son préambule à un texte purement symbolique. D'autant que le Conseil ne se contente pas de consacrer un nouvel objectif en matière environnementale. Après avoir également rappelé qu'il découle du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, il estime que le législateur se doit d'assurer la conciliation de ces deux objectifs « avec l'exercice de la liberté d'entreprendre » et, bien plus, qu'il « est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger ». Le Conseil conclut alors que l'interdiction d'« exportation de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne » prévue au paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime que contestait la partie requérante n'est pas contraire à la Constitution. Voilà qui réjouira, aussi, celles et ceux qui attendaient un signe de rééquilibrage, au sein du contentieux constitutionnel, entre les libertés économiques et les exigences à caractère social ou environnemental.

Cette consécration de la protection de l'environnement en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle fait suite à sa qualification, quelques semaines plus tôt, d'objectif d'intérêt général (CC, 2019-808 QPC, 11 octobre 2019). Celle-ci avait permis au Conseil constitutionnel de justifier l'exclusion des carburants produits à partir d'huile de palme « du régime favorable prévu dans le cadre de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants » (art. 266 *quindecies* du code des douanes) et de rejeter la QPC de la société Total Raffinage France, fondée sur une rupture d'égalité devant les charges publiques. Faut-il voir pour autant dans ces décisions une évolution quant à la portée juridique du préambule de la Charte de

l'environnement ? Pas nécessairement. Pour le moment en effet, on le rappelle, le Conseil constitutionnel n'admet pas que le préambule de la Charte de l'environnement puisse être invoqué à l'appui d'une QPC. Dès lors, si le Conseil oppose l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement à la partie requérante qui se fondait sur la liberté d'entreprendre pour contester la constitutionnalité de dispositions législatives, rien n'indique qu'une association protectrice de l'environnement, par exemple, pourrait invoquer à l'appui d'une QPC cet objectif pour contester des dispositions législatives ayant la liberté d'entreprendre pour fondement. Il en résulte une situation d'invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles. Y remédier, en ouvrant l'invocabilité de toutes les dispositions de la Charte et de celles qui en découlent aux justiciables dans le cadre de la QPC, élargirait, certes, la conception actuellement déployée par le Conseil de la notion de « droits et libertés que la Constitution garantit ». Mais cela permettrait de gagner en cohérence, non seulement, au fond, au regard des enjeux liés à l'objectif de protection de l'environnement, mais aussi vis-à-vis des usages contentieux de l'ensemble des normes constitutionnelles.

• **Lieux privatifs de liberté : la France encore condamnée**

« À quand un Grenelle des prisons en France ? »<sup>59</sup> La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a encore sanctionné la France en raison des conditions de détention. Une première décision (CEDH, 5 décembre 2019, *J.M. c/France*, n° 71670/14) a admis, près de 13 ans après les faits, qu'un requérant en situation de vulnérabilité psychologique avait subi de la part du personnel pénitentiaire un usage disproportionné de la force et autres traitements inhumains et dégradants : coups et blessures corporelles, placement en quartier disciplinaire avec un tee-shirt mouillé après l'usage d'une lance à incendie utilisée pour éteindre le feu que le requérant avait mis à ses papiers, transfèrement à moitié nu... La Cour affirme sèchement que ce traitement a « provoqué chez le requérant des sentiments d'arbitraire, d'infériorité, d'humiliation et d'angoisse » et « constitue un grave manque de respect pour sa dignité humaine ». Peu importe l'absence d'intention malveillante démontrée. La Cour ajoute en effet que « la circonstance qu'il n'avait pas pour but d'humilier ou de rabaisser le requérant n'exclut pas qu'il [le traitement] soit qualifié de dégradant » (§ 99) ; l'article 3 de la CEDH a donc été violé. Ce n'est pas tout. La Cour relève aussi une dissymétrie quant à l'évaluation au cours de l'instruction des témoignages des surveillants et du requérant, au détriment de ce dernier. Une ordonnance de non-lieu rendue par le juge d'instruction avait en effet été confirmée en appel et le parquet avait classé sans suite la plainte du requérant (§ 107). Dès lors, l'instruction n'avait pas suffisamment permis de déterminer si le recours à la force était justifié et proportionné.

Le « mode de gestion du maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires français » (§ 81) n'est pas le seul aspect que la Cour de Strasbourg a sanctionné : les conditions de détention, la surpopulation carcérale et l'efficacité des recours qui permettent de les contester l'ont également été (CEDH, 30 janvier 2020, *J. M. B. et autres c/France*, n° 9671/15). Réduction de l'espace personnel à 3 m<sup>2</sup> dans les cellules, matelas à même le sol à proximité de toilettes vétustes, présence de punaises de lit et de rats portent atteinte à la dignité... réunis, ces éléments caractérisent des traitements inhumains et dégradants. Sans néanmoins rendre, comme le lui demandait la section française de l'Observatoire international des prisons, un arrêt pilote, la Cour condamne la France pour violation structurelle de l'article 3 de la Convention. Il faut dire qu'elle avait été saisie par 32 détenus de 6 établissements pénitentiaires différents qui

59. L. Burgorgue-Larsen, « Actualité de la convention européenne des droits de l'homme (septembre-décembre 2019) », *AJDA*, 2020, p. 160.

ont largement alimenté le contentieux devant les juges administratifs ses dernières années (Fresnes, Nîmes, Nice, Ducos, Baie-Mahault, Faa'a Nuutania ; voir nos précédentes chroniques : février, mars avril 2019 ; mai, juin, juillet 2018 ; février, mars, avril 2018, mai, juin, juillet 2017). À cet égard, la Cour relève aussi une violation du droit à un recours effectif (art. 13 de la Convention). Elle souligne que nombreuses ordonnances de référé-liberté ou référé-mesures utiles sont restées lettre morte. En tout état de cause, comme le Conseil d'État l'avait lui-même évoqué (CE, 28 juillet 2017, req. n° 410677<sup>60</sup>), la Cour souligne qu'on ne saurait attendre d'un juge comme le juge des référés qu'il résolve les difficultés liées à la carence structurelle de l'action publique ; elle suggère néanmoins la création d'une nouvelle voie de recours de type préventif.

Dans ce contexte, l'ordonnance rendue quelques semaines plus tôt par le Conseil d'État sur les conditions d'usage respectives du référé-liberté et du référé-suspension pour contester les décisions individuelles prises à l'égard des détenus n'est pas de nature à résoudre les difficultés. Désireux de clarifier les conditions distinctives de recevabilité de chacun de ces recours, le Conseil d'État rappelle qu'en les distinguant, « le législateur a entendu répondre à des situations différentes. Les conditions auxquelles est subordonnée l'application de ces dispositions ne sont pas les mêmes, non plus que les pouvoirs dont dispose le juge des référés ». Il précise plus avant que « le requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions » de l'article L. 521-2 du CJA « doit justifier des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article ». Dès lors, le Conseil d'État admet en l'occurrence qu'« eu égard à son objet et à ses effets sur les conditions de détention, la décision plaçant d'office à l'isolement une personne détenue ainsi que les décisions prolongeant éventuellement un tel placement [...] créent en principe, sauf à ce que l'administration pénitentiaire fasse valoir des circonstances particulières, une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement » de l'article L. 521-1 du CJA, « puisse ordonner la suspension de leur exécution s'il estime remplie l'autre condition posée par cet article ». Il considère en revanche qu'il appartient à la personne détenue qui introduit un référé-liberté « de justifier de circonstances particulières caractérisant, au regard notamment de son état de santé ou des conditions dans lesquelles elle est placée à l'isolement, la nécessité [...] de bénéficier à très bref délai du prononcé d'une mesure de sauvegarde » (CE, 20 novembre 2019, n° 435785).

## • Étrangers

### *Immigration : politique et contrôle*

Sur la question délicate de la détermination de l'âge des jeunes étrangers, en vue de leur attribuer, ou non, le statut de mineurs isolés, la Cour de cassation a, de son côté, entendu se saisir de la petite marge de manœuvre qu'a dégagée la réserve émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019<sup>61</sup>, aux termes de laquelle le recours à un examen radiologique osseux ne doit pas constituer l'unique fondement de la détermination de l'âge de la personne. L'autorité judiciaire peut donc apprécier l'âge en tenant compte d'autres éléments. Sur ce fondement, la Cour de cassation accepte qu'un document d'identité qui a « les apparences de l'authenticité » suffise « à établir la minorité de l'intéressé » (Civ. 1, 21 novembre 2019, n° 19-15.890). En revanche, lorsque les documents d'identité et d'état

60. Voir cette chronique mai, juin, juillet 2017.

61. Voir chronique précédente février, mars, avril 2019

civil ne sont pas considérés probants, la Cour admet le recours aux examens radiologiques osseux (Civ. 1, 21 novembre 2019, n° 19-15.890).

Jeunes étrangers toujours : le Conseil d'État a affirmé son contrôle sur le pouvoir d'appréciation dont dispose le préfet pour répondre à la demande d'admission exceptionnelle au séjour présentée par un jeune majeur qui, à l'âge de 16 ans, avait été confié à l'aide sociale à l'enfance. Si le Conseil d'État reconnaît que le préfet a un pouvoir d'examen global de la situation du jeune majeur, il estime que celui-ci ne peut pas se fonder de façon prépondérante « sur le seul motif d'absence d'isolement » du jeune dans son pays d'origine pour lui refuser un titre de séjour mention « salarié/travailleur temporaire ». C'est l'ensemble de la situation qui doit être prise en considération, et notamment le sérieux de la formation professionnelle ou encore l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion dans la société française (CE, 11 décembre 2019, n° 424336).

### *Asile, protection internationale*

La forte hausse de l'activité de la Cour nationale du droit d'asile<sup>62</sup>, la diversité des situations qui se présentent à elle ainsi que les recours en cassation qui peuvent en résulter sont propices à des précisions jurisprudentielles de plus en plus fines des régimes de protection.

Le Conseil d'État est ainsi d'abord revenu sur le statut spécifique des réfugiés palestiniens. L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides les exclut explicitement de son champ d'application dès lors qu'ils bénéficient de la protection de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. *A contrario*, avait estimé le Conseil d'État en 2006, cette exclusion ne vaut plus lorsque le réfugié ne bénéficie pas ou plus de la protection effective dudit Office (CE, 22 novembre 2006, n° 277373). Dans un arrêt du 24 décembre 2019 (n° 427017), la haute juridiction a entendu préciser les cas dans lesquels un réfugié palestinien peut être réputé ne plus bénéficier d'une telle protection. Le premier est celui où « une menace grave pour sa sécurité a contraint un réfugié palestinien à quitter l'État ou le territoire situé dans la zone d'intervention de l'UNRWA dans lequel il avait sa résidence habituelle et fait obstacle à ce qu'il y retourne » ; le deuxième cas est celui où « une telle menace, apparue après le départ de l'intéressé, fait pareillement obstacle à son retour sur place » ; et le troisième cas correspond à l'hypothèse où, pour des motifs indépendants de sa volonté, « étrangers à l'existence d'une menace pour sa sécurité, un réfugié palestinien se trouve dans l'impossibilité de regagner l'État ou le territoire dans lequel il avait sa résidence habituelle ». À cela, le Conseil d'État ajoute une dernière hypothèse : celle où, « eu égard aux exigences attachées au respect » de l'article 8 de la CEDH relative au droit au respect de la vie privée, le réfugié palestinien « possède en France des liens familiaux ou des liens personnels, compte tenu notamment de la durée de sa résidence sur le territoire, tels que le centre de ses intérêts se trouve désormais en France ».

Le Conseil d'État a également été appelé à se prononcer sur le maintien de la qualité de réfugié, après divorce, d'une personne à qui cette qualité avait été reconnue « au titre de l'unité de la famille à raison du statut dont bénéficie son ancien conjoint ». Il a sur ce point estimé que « le divorce constitue un changement de circonstances que l'OFPRA et la CNDA sont fondés à prendre souverainement en compte pour déterminer si l'intéressé peut continuer à bénéficier de la protection qui lui avait été accordée ». La CNDA était donc en l'espèce fondée à considérer « que ni l'existence alléguée de reprise de vie commune avec son ex-épouse ni son intention de rester auprès de ses enfants » ne faisaient obstacle à ce qu'il soit mis fin au statut de réfugié d'un demandeur russe tchéchène du fait de son divorce, dès lors, par

62. M.-C. de Montecler, « Forte hausse de l'activité de la Cour nationale du droit d'asile en 2019 », *AJDA*, 2020, p. 97.

ailleurs, que les risques de persécution encourus en Russie ne sont pas suffisamment établis (CE, 29 novembre 2019, n° 421523).

Occasion a également été donnée au Conseil d'État de préciser que la protection subsidiaire prévue à l'article L. 712-1 du CESEDA ne bénéficie qu'aux civils; mais tel n'est pas le statut d'un ancien membre de la police nationale afghane ni d'un membre d'une unité de la police locale placée sous le contrôle de la police nationale (CE, 11 décembre 2019, n° 424219 et n° 427714). La haute juridiction administrative a également rejeté la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou, à défaut, de la protection subsidiaire formulée par une mineure un an après son père au motif qu'il ne s'agit pas d'une demande nouvelle. Elle constitue une demande de réexamen pour laquelle l'OFPRA n'est alors pas tenu d'auditionner la demanderesse (CE, 6 novembre 2019, n° 422017).

Le Conseil d'État a fait preuve de plus de souplesse sur le plan procédural. Il accepte dans certaines circonstances, en l'occurrence liées au fonctionnement de la justice, la tardiveté d'un recours devant la CNDA. Il admet aux fins d'assurer « le bénéfice effectif du droit au recours [...] dans le cas où l'auxiliaire de justice justifie avoir été informé de sa désignation à une date rendant en pratique impossible l'introduction du recours avant l'expiration de ce nouveau délai » que « le recours introduit dans le mois qui suit la date de cette information » ne soit pas « regardé comme tardif » (CE, 29 novembre 2019, n° 415837). Il se montre encore compréhensif lorsque des enfants en bas âge sont impliqués : saisi d'un référé-liberté, il met à la charge de l'Office français de l'immigration et de l'intégration le devoir de fournir les conditions matérielles d'accueil nécessaires à une mineure et ses parents – qui avaient pourtant fait l'objet d'une décision définitive de rejet de demande d'asile –, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande propre de celle-ci (CE, 20 décembre 2019, n° 436700).

- **À signaler**

#### *Algorithme, Parcoursup*

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel une QPC relative à la conformité à l'article 15 de la DDHC (droit de demander compte à tout agent public de son administration) du dernier alinéa du I de l'article L. 612-3 du code de l'éducation (limitant les conditions de communication des algorithmes locaux). À suivre.

#### *Enfance*

Publication du rapport annuel du Défenseur des droits sur les violences faites aux enfants au sein des institutions publiques (novembre 2019).

#### *Naturalisation, conditions de ressources*

Illégalité d'un refus de naturalisation fondé sur l'insuffisance des ressources dès lors que celle-ci résulte d'une maladie ou d'un handicap (CE, 29 novembre 2019, n° 421050).

#### *Assistance d'avocat en zone d'attente*

Il n'existe pas de « droit de l'étranger à exiger l'assistance d'un avocat lors des auditions organisées par l'administration dans le cadre de l'instruction de sa demande d'entrée en France ou pendant son maintien en zone d'attente ». Comme ces auditions ne relèvent « pas d'une procédure de recherche d'auteurs d'infractions » et que les décisions de refus d'entrée, de maintien en zone d'attente ou d'organisation du départ sur lesquelles elles peuvent déboucher

ne constituent pas « des sanctions ayant le caractère de punition, mais des mesures de police administrative », l'absence d'assistance d'un avocat « ne peut être contestée sur le fondement des articles 7, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 » (CC, n° 2019-818-QPC, 6 décembre 2019).

*Responsabilité de l'État du fait de lois inconstitutionnelles*

Le Conseil d'État admet, mais dans de strictes conditions, la responsabilité de l'État du fait d'une loi déclarée inconstitutionnelle dans le cadre d'une QPC (CE, 24 décembre 2019, n° 425981, n° 428162)

*Discrimination*

Le Conseil des prud'hommes de Paris a condamné, dans le secteur du bâtiment, un employeur de sans-papiers maliens victimes d'accidents du travail pour travail dissimulé, violation des obligations de sécurité de formation, mais aussi pour discrimination systématique. Il recourt de manière inédite à cette notion pour sanctionner le fait d'avoir tiré profit d'une situation de vulnérabilité qui a contraint les travailleurs à accepter des conditions de travail dangereuses. C'est en exploitant la condition d'étranger des individus concernés que l'employeur a commis une discrimination. C'est donc une notion non inconnue mais innovante qui est ici consacrée et détachée de la notion de discrimination indirecte<sup>63</sup> (CPH Paris, 17 décembre 2019).

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

63. V. Cyril Wolmark, <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/social/fonction-rh-et-grh/25771/discrimination-systemique-de-nouvelles-perspectives-a-la-lutte-judiciaire-contre-les-discriminations>