



HAL
open science

Chronique de l'administration [1er novembre 2016 au 1er janvier 2017]

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

► **To cite this version:**

Véronique Champeil-Desplats, Frédéric Edel, Antoine Fouilleron, Jean-François Monteils, Jean-Luc Pissaloux, et al.. Chronique de l'administration [1er novembre 2016 au 1er janvier 2017]. 2017, pp.147-182. <10.3917/rfap.161.0147>. <halshs-01623348>

HAL Id: halshs-01623348

<https://shs.hal.science/halshs-01623348v1>

Submitted on 18 Jun 2025

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.



HAL Authorization

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

I – Réforme de l'État et gestion publique

Antoine FOUILLERON
Auditeur à la Cour des comptes

Jean-François MONTEILS
*Conseiller-Maître à la Cour des comptes,
Président de la Chambre régionale des comptes
Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes*

II – Décentralisation et collectivités territoriales

Jean-Luc PISSALOUX
*Professeur à l'Institut d'études politiques
de Lyon, Vice-Président du Conseil scientifique
du GRALE*

Didier SUPPLISSON
*Avocat à la Cour, ex-directeur général adjoint
des services de la ville de Dijon*

III – Agents publics

Frédéric EDEL
*Chercheur à l'École nationale d'administration,
Chargé d'enseignement en droit public à l'Université de Strasbourg*

IV – Administration et libertés

Véronique CHAMPEIL DESPLATS
Professeure à l'Université de Paris Nanterre

Stéphanie HENNETTE VAUCHEZ
Professeure à l'Université de Paris Nanterre

* Les « Chroniques » de l'administration et du secteur public économique couvrent la période du 1^{er} novembre 2016 au 1^{er} janvier 2017.

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- Institutions
- Administration centrale
- Administration déconcentrée
- Juridictions
- Établissements publics et agences
- Administration consultative et autorités indépendantes
- Finances publiques et gestion publique
- Administration numérique

• Institutions

Nomination du Gouvernement

À la suite de sa déclaration de candidature à la primaire socialiste préalable à l'élection présidentielle, M. Manuel Valls a présenté la démission de son gouvernement le 6 décembre 2016. Par décret du même jour, le Président de la République a nommé M. Bernard Cazeneuve Premier ministre, précédemment ministre de l'Intérieur. La composition du gouvernement reste quasiment inchangée. À noter la nomination de M. Bruno Le Roux comme ministre de l'Intérieur, fonction qu'il exerce jusqu'à sa démission le 21 mars 2017 et son remplacement par M. Matthias Fekl.

• Administration centrale

Création de l'inspection générale de la justice

Faisant suite au référé du Premier président de la Cour des comptes du 30 avril 2015 sur la fonction d'inspection au ministère de la Justice¹, le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 crée l'inspection générale de la justice. Ce corps d'inspection regroupe, à compter du 1er janvier 2017, les compétences jusqu'alors dévolues au sein du ministère de la justice à l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans son référé, la Cour des comptes avait en effet recommandé la création de cette inspection, en considérant que la réalité du rôle de coordination dévolue à l'inspection générale des services judiciaires sur l'inspection des greffes, des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse par le décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 était très largement insuffisante.

Le décret du 5 décembre 2016 définit les missions de l'inspection générale de la justice et précise qu'elle « exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que sur les personnes morales soumises à la tutelle du ministère de la Justice ». Cette disposition a été

1. <https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-fonction-d-inspection-au-ministere-de-la-justice>

critiquée à la fois par une partie de la doctrine juridique et surtout par le Premier président et le Procureur général de la Cour de cassation, qui persistent à contester l'autorité de l'inspection générale de la justice sur la Cour de cassation.

Dans une lettre du 6 décembre 2016 adressée au Premier ministre, ces derniers estiment que « la Cour de cassation, juridiction supérieure de l'autorité judiciaire, est placée sous le contrôle direct du gouvernement par l'intermédiaire de l'inspection des services du ministre de la Justice, en rupture avec la tradition républicaine observée jusqu'à ce jour »². Dans sa réponse du 7 décembre 2016, le garde des sceaux, ministre de la Justice, a rappelé que « l'exclusion de la Cour de cassation du champ de compétence de l'inspection générale en ce qui concerne la seule mission d'inspection traditionnelle, c'est-à-dire la possibilité de réaliser des contrôles de fonctionnement, n'avait ainsi pas de justification évidente »³. Cette réponse du Gouvernement n'a manifestement pas satisfait le Premier président et le Procureur général de la Cour de cassation qui ont une nouvelle fois contesté, le 8 décembre puis par communiqué du 10 décembre 2016, la création de l'inspection générale de la justice sous couvert de l'atteinte au principe de séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Cette contestation a été reprise par le président de la commission des lois du Sénat qui a demandé l'abrogation de ce décret dans une lettre adressée au garde des sceaux le 13 décembre 2016. Une proposition de loi sénatoriale a également été déposée en février 2017. S'inspirant très fortement des arguments avancés par le Premier président et le Procureur général de la Cour de cassation, elle propose d'exclure toute compétence de l'inspection générale de la justice sur la Cour de cassation.

Dans un article publié au Recueil Dalloz le 13 janvier 2017, le garde des sceaux, ministre de la Justice a répondu à l'ensemble des objections avancées par la Cour de cassation sur une prétendue atteinte au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire⁴.

• Administration déconcentrée

Suppression de la fonction de coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État

Le décret du 26 janvier 2015 avait institué un coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, placé auprès du secrétaire général du gouvernement⁵. La mission a été exercée dès lors par Jean-Luc Nevache, préfet, nommé directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur le 8 décembre 2016.

Le décret n° 2017-69 du 25 janvier 2017 abrogeant celui du 26 janvier 2015 supprime cette fonction sans toutefois supprimer la Mission interministérielle de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE). Pour mémoire, elle est chargée : « de coordonner les mesures prises pour adapter les services déconcentrés de l'État, à la suite de l'adoption de la nouvelle carte des régions ; d'animer le travail mené par les ministères,

2. https://www.courdecassation.fr/venements_23/rerelations_institutionnelles_7113/gouvernement_7930/decembre_2016_7931/decembre_2016_35652.html

3. <https://www.courdecassation.fr/IMG/R%C3%A9ponse%20Urvoas%20Ministre%20Justice%207%20d%C3%A9cembre%202016.pdf>

4. Jean-Jacques Urvoas, « L'Inspection générale de la Justice, au service du renforcement de l'efficacité des juridictions et du système judiciaire », *Dalloz*, 13 janvier 2017 (http://www.dalloz-actualite.fr/chronique/l-inspection-generale-de-justice-au-service-du-renforcement-de-l-efficacite-des-juridictio#.WQ8o_VXyi00)

5. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 153, 2015, p. 240.

d'entretenir des échanges réguliers avec les correspondants désignés, ainsi qu'avec les préfets de région ; d'instruire et d'évaluer les réflexions stratégiques relatives à l'évolution des différents réseaux territoriaux inscrits dans le champ de la réforme. La mission est destinataire des avant-projets de réorganisation préparés dans chaque région et s'assure de la cohérence des choix proposés ».

Bien que la notice du décret de suppression du coordonnateur évoque un retour au « cadre interministériel de droit commun », on peut relever que ce droit commun est le fruit d'évolutions finalement assez récentes, qui renvoient pour l'essentiel à la mise en place de la MIRATE (Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État) en juillet 2008, avec un rôle de pilotage donné dorénavant aux services propres du Premier ministre (SGG) en matière d'administration territoriale de l'État.

• Juridictions

Poursuite de la modification du code de justice administrative

Deux décrets du 2 novembre 2016 procèdent à des modifications importantes du code de juridiction administrative, faisant suite au rapport sur la justice administrative de demain remis en novembre 2015.

Le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative comporte d'importantes évolutions procédurales destinées à accélérer le traitement de certaines requêtes, à renforcer les conditions d'accès au juge, à dynamiser l'instruction et à adapter l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives. Afin d'accélérer le traitement de certaines requêtes, les magistrats des tribunaux administratifs peuvent désormais prendre des ordonnances de série en se fondant sur des solutions d'arrêts de cours administratives d'appel devenus définitifs. De même, les recours en appel et en cassation « manifestement dépourvus de fondement » peuvent désormais être rejetés par ordonnance. Les conditions d'accès au juge sont en outre durcies en imposant une liaison préalable du contentieux dans deux situations (en matière de travaux publics et en matière de litiges indemnitaires) et en étendant l'obligation du ministère d'avocat. Enfin, les pouvoirs d'instruction du juge administratif sont accrus.

Le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs rend obligatoire l'utilisation de l'application Télérecours, tant en demande qu'en défense ou en intervention, pour les avocats, les personnes publiques, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants, et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission permanente de service public. Il ouvre une faculté d'utilisation aux associations d'assistance aux étrangers dans les centres de rétention.

• Établissements publics et agences

Réforme de l'AFPA

Créée en 1949 pour assurer un premier niveau de qualification professionnelle pour les adultes, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) avait vu son modèle économique fortement fragilisé par le transfert de la compétence formation professionnelle aux régions et par l'ouverture à la concurrence de la formation professionnelle en 2009. Malgré l'intervention financière importante de l'État, la Cour des comptes

avait identifié, dans un rapport de janvier 2014, les difficultés rencontrées par l'AFPA dans cette transition⁶.

En réponse, le Gouvernement a fait le choix de pérenniser l'AFPA dans le cadre des services sociaux d'intérêt général et en l'insérant explicitement dans le service public de l'emploi. L'article 39 de la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, inséré par amendement du Gouvernement, l'a habilité à prendre par ordonnance les mesures pour procéder à la création d'un établissement public industriel et commercial chargé d'exercer les missions de l'AFPA. À l'issue de discussions avec la Commission européenne sur le régime du nouvel établissement au regard du droit de la concurrence, l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 procède à la transformation de l'AFPA en EPIC à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette ordonnance est complétée par le décret n°2016-1539 du 15 novembre 2016 qui précise que le nouvel EPIC est placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget. Afin de satisfaire aux conditions du droit de la concurrence, ce décret précise l'obligation de tenir une comptabilité analytique et fixe également les conditions de transfert des agents vers deux filiales chargées des activités concurrentielles de l'AFPA, l'une consacrée à la formation professionnelle des salariés, l'autre au retour à l'emploi des chômeurs.

La mise en place du nouvel établissement ayant tardé, un arrêté du 4 janvier 2017 autorise à titre provisoire l'exécution des opérations de recettes et de dépenses dans l'attente de la nomination des membres de son conseil d'administration⁷.

Création de l'Agence française pour la biodiversité

Annoncée par le Président de la République en septembre 2012 à l'occasion de la première conférence environnementale, la création de l'Agence française pour la biodiversité a tardé à être mise en œuvre malgré une préfiguration menée dès 2013⁸. Les reports successifs de l'examen du projet de loi relatif à la biodiversité ont progressivement décalé sa création effective au 1^{er} janvier 2017. Le décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité, pris sur le fondement de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en précise les modalités d'organisation et de fonctionnement.

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) rassemble quatre structures existantes regroupant environ 1200 agents : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le GIP Atelier technique des espaces naturels (ATEN), l'Agence des aires marines protégées et l'établissement des Parcs nationaux de France. Deux autres établissements publics, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et l'Office national des forêts (ONF), pour lesquels il avait été également envisagé la fusion n'ont pas intégré l'AFB. Si l'établissement des Parcs nationaux de France a bien intégré le périmètre de l'AFB, tel n'est cependant pas le cas des parcs nationaux ; le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité précise ainsi les modalités de collaboration entre chacun des établissements publics.

La gouvernance de l'AFB retenue dans le décret du 26 décembre 2016 tient plus, à ce jour, à l'addition des précédentes structures administratives qu'à une véritable intégration. Le conseil d'administration, présidé par l'ancien ministre Philippe Martin, est composé de

6. https://www.ccomptes.fr/content/download/64700/1550599/version/1/file/210140129_rapport_AFPA.pdf

7. *JORF*, n°4, 5 janvier 2017.

8. Jean-Marc Michel et Bernard Chevassus-Au-Louis, *Rapport de préfiguration d'une Agence française de la biodiversité*, février 2013 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000114.pdf>). Cette première mission de préfiguration a été suivie d'une seconde en 2014.

43 membres. L'arrêté du 4 janvier 2017⁹ fixe le siège de l'AFB à Vincennes, mais maintient des sièges délégués à Montpellier (pôle scientifique et mission communication) et à Brest (pôle maritime).

Plusieurs textes ont également été publiés pour créer un quasi-statut d'emploi applicable aux agents de l'AFB, mais également à ceux du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, des parcs nationaux et de l'établissement public du marais poitevin. Il s'agit, en effet, de faire converger des statuts d'emplois non parfaitement harmonisés dans des établissements qui, par tradition, emploient majoritairement des agents contractuels et non des fonctionnaires. Cette convergence devrait favoriser la mobilité des agents – aujourd'hui très faible – et une gestion commune des ressources humaines d'un certain nombre d'établissements publics relevant du ministère de l'Environnement.

Ainsi, le décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires crée un cadre de gestion commun aux agents contractuels de l'Agence française pour la biodiversité, du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, des parcs nationaux et de l'établissement public du marais poitevin. Le décret n° 2016-1698 du 12 décembre 2016 fixe les règles de reclassement des agents au sein du nouveau quasi-statut, en prévoyant des dispositions spécifiques pour les agents du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) dont les activités sont susceptibles d'être transférées à l'AFB. Enfin, le décret n° 2016-1699 du 12 décembre 2016 fixe le régime indemnitaire des agents couverts par le nouveau quasi-statut.

Dissolution de l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France

Lors du comité interministériel relatif au Grand Paris du 15 octobre 2015, le Premier ministre avait annoncé la transformation de l'ancienne Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), devenue Grand Paris aménagement, par une extension de ses compétences géographiques¹⁰. Cette transformation d'un outil majeur de la politique d'aménagement de l'État depuis sa création en 1962 s'est en effet accompagnée d'une rationalisation de la carte des établissements publics d'aménagement en Ile-de-France. Grand Paris aménagement doit en effet intégrer les compétences de deux établissements publics d'aménagement : l'EPA de la Plaine de France et l'EPA Orly Rungis Seine-Amont. Le décret n° 2016-1915 du 27 décembre 2016 procède ainsi à la dissolution de l'EPA de la Plaine de France et transfère ses droits et obligations à l'établissement public Grand Paris aménagement à compter du 1^{er} janvier 2017.

• Administration consultative et autorités indépendantes

Statut des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Plusieurs travaux parlementaires, notamment du Sénat, avaient souligné la prolifération du nombre et l'hétérogénéité des statuts des autorités administratives indépendantes (AAI)

9. JORF, n° 12, 14 janvier 2017.

10. Voir cette « Chronique », RFAP, n° 155, 2015, p. 800-801

et des autorités publiques indépendantes (API)¹¹. Dans le rapport de sa dernière commission d'enquête consacrée aux AAI et aux API d'octobre 2015, la commission des lois du Sénat constatait l'existence « dans tous les domaines, d'une quarantaine d'autorités administratives et publiques indépendantes – d'importance inégale –, faisant peser un risque d'éclatement de l'action de l'État et d'illisibilité des institutions ». Elle plaidait également pour un meilleur contrôle parlementaire de l'action de ces autorités afin d'éviter un transfert de responsabilité sans contrôle démocratique.

Sur la base de ces conclusions, les auteurs du rapport de la commission d'enquête sénatoriale (Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Jean-Léonce Dupont et M. Jacques Mézard) ont déposé une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire visant à fixer la liste des AAI et des API et entendant leur donner un socle de règles législatives transversales, garantissant leur indépendance et leur impartialité. Ces propositions de loi, qui suscitaient initialement des réserves du Gouvernement qui considérait que les spécificités propres à chacune des AAI et des API ne permettaient pas d'envisager un statut commun, ont été adoptées par le Parlement et promulguées le 20 janvier 2017¹².

Ces lois prévoient que toute AAI ou API ne peut être créée que par la loi. Elles confirment que seules les API sont dotées de la personnalité morale et procède à la suppression de la qualité d'AAI de 15 entités¹³, auparavant qualifiées comme tel par le législateur, par la jurisprudence du Conseil d'État ou par la doctrine, pour limiter le nombre des AAI et des API à 26 (19 AAI et 7 API) au regard des critères nouvellement définis par le législateur¹⁴.

Le statut général des AAI et des API prévu par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 se compose de quatre titres consacrés respectivement à l'organisation de ces autorités (titre I^{er}), à la déontologie des membres et du personnel (titre II), aux règles de fonctionnement (titre III) et aux modalités du contrôle du Parlement et du Gouvernement (titre IV). Ce statut général s'applique « sauf disposition contraire » maintenue ou à venir, conservant ainsi au législateur la possibilité de déroger par une règle spéciale aux règles que ce statut contient. Il prévoit que le statut de membre d'une AAI ou d'une API est incompatible avec un mandat exécutif local à l'exception des parlementaires et que le règlement intérieur de ces autorités doit être publié au *Journal officiel*.

11. Voir notamment *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, rapport n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation du Sénat (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-404-1-notice.html>); *Autorités administratives indépendantes - 2006-2014 : un bilan*, rapport d'information n° 616 (2013-2014) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois du Sénat (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-616-notice.html>); *Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler*, rapport n° 126 (2015-2016) de M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-126-1-notice.html>).

12. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ; loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

13. Les entités dont la qualité d'AAI est supprimée sont : l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), le Bureau central de tarification (BCT), la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles, la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la Commission des infractions fiscales (CIF), la Commission des participations et des transferts (CPT), la Commission des sondages, la Commission nationale d'aménagement cinématographique, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République, la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP), le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse, le Médiateur du cinéma.

14. La liste des AAI et API est annexée à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Cette rationalisation bienvenue des AAI et des API devrait clore, si le législateur se tient à la discipline qu'il s'est imposé dans les deux lois du 20 janvier 2017, les importants débats doctrinaux relatifs au périmètre de ces autorités.

Moyens d'investigation de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Alors que des interrogations pouvaient subsister sur la capacité de la Haute autorité de la transparence de la vie publique (HATVP) à expertiser les données déclaratives transmises par les personnes concernées, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi « Sapin II ») a considérablement renforcé les moyens d'investigation de la HATVP. En effet, son article 32 ouvre, aux agents de la HATVP, un droit d'accès direct aux fichiers Patrim¹⁵, FICOPA¹⁶, FICOVIE¹⁷ et BNDP¹⁸ de la DGFIP. En cela, le législateur a suivi la proposition n° 6 du rapport annuel de la HATVP publié en 2016.

Cette ouverture d'un accès direct à des agents ne relevant pas de la DGFIP constitue une des rares dérogations à l'accès direct à ces fichiers réputés sensibles. Le décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 précise les modalités de désignation et d'habilitation des agents de la HATVP en charge de l'accès et de l'exploitation de ces fichiers.

Les moyens d'investigation de la HATVP ont également été renforcés par la signature d'un protocole avec la DGFIP en avril 2016, qui permet à la Haute autorité d'être informée en temps réel des contrôles fiscaux et de renforcer sa capacité à obtenir de la DGFIP des informations lui permettant de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et de sécuriser les modalités de contrôle des déclarations.

• **Finances publiques et gestion publique**

Contrôle des organismes sociaux et médico-sociaux de droit privé par les juridictions financières

L'article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, issu d'un amendement parlementaire, a entendu étendre la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes aux établissements sociaux et médico-sociaux et aux établissements de santé de droit privé. Cette extension de compétence vise en effet à soumettre au contrôle de la Cour des établissements qui représentent une part très significative de l'offre de soins et d'hébergement et reçoivent à ce titre d'importants financements des collectivités publiques et de l'assurance maladie. Or, comme le

15. Patrim recense les informations concernant les ventes de biens immobiliers, pour les besoins d'évaluation des biens, de termes de comparaison et d'études de marché. Les informations consultables sont notamment l'adresse et les références cadastrales des biens ainsi que le montant des ventes.

16. FICOPA recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France et contient des informations sur leurs titulaires, qu'ils soient ou non-résidents français.

17. FICOVIE recense les contrats de capitalisation et d'assurance vie souscrits auprès d'organismes d'assurance établis en France et contient les données d'identification des souscripteurs, assurés et bénéficiaires de ces contrats, que ces personnes soient ou non-résidents français. Ce fichier contient également des informations financières relatives à ces contrats au 1^{er} janvier de chaque année et, s'agissant uniquement des contrats d'assurance vie, à la répartition des sommes entre les bénéficiaires à la suite du décès de l'assuré.

18. BNDP recense les informations patrimoniales contenues dans les documents déposés par les redevables ou leur représentant dans les services des impôts des entreprises et les services en charge de la publicité foncière et de l'enregistrement. Ces informations sont notamment relatives à l'identité et l'adresse des parties, le cas échéant aux références cadastrales et aux adresses des biens immobiliers ou aux descriptifs des biens mobiliers ainsi qu'au montant des transactions.

relevait le rapport de la Cour des comptes de 2014 sur la sécurité sociale, ces établissements étaient jusque-là peu coopératifs pour fournir des éléments comparatifs relatifs à leur propre gestion. L'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 précise également les conditions dans lesquelles la Cour des comptes peut déléguer cette compétence de contrôle aux chambres régionales des comptes.

Le décret n° 2016-1696 du 12 décembre 2016 relatif au contrôle des juridictions financières sur les établissements sociaux et médicaux-sociaux et les établissements de santé de droit privé précise les modalités de ce contrôle et modifie en ce sens le code des juridictions financières.

Les dispositions de la loi du 26 janvier 2016 étendent de manière importante le nombre de structures relevant du périmètre de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, ce qui constitue un enjeu de méthodologie de contrôle et de répartition des moyens pour les juridictions financières.

Loi de finances rectificative pour 2016 et loi de finances pour 2017

La trajectoire des finances publiques contenue dans la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 reste globalement en ligne avec celle de la loi de finances initiale : malgré un taux de croissance légèrement inférieur, le déficit public serait maintenu à 3,3 % du PIB et le déficit structurel à 1,5 % du PIB. Le déficit budgétaire de l'État se dégraderait cependant de 2,1 milliards d'euros, principalement par le fait des ouvertures de crédits destinées à compenser les sous-budgétisations (comme les opérations extérieures du ministère de la Défense) et les dépenses nouvelles apparues en gestion (comme les besoins de recapitalisation d'organismes publics).

Malgré les doutes émis par le Haut conseil des finances publiques sur la sincérité des prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances¹⁹, la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 s'inscrit dans l'objectif d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB (2,7 %) et un solde structurel ramené à 1 % du PIB. La dette publique devrait quant à elle se stabiliser à 96,1 % du PIB et le taux de prélèvements s'établir à 44,5 % du PIB. Le déficit budgétaire s'établirait néanmoins à 74,7 milliards d'euros, soit en hausse de près de 6 milliards d'euros par rapport à 2016 (69 milliards d'euros).

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 instaure le mécanisme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui devrait entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018. Les contours de cette réforme, annoncée par le Président de la République en mai 2015, avaient été précisés lors d'une communication en Conseil des ministres et d'une conférence de presse des ministres chargés des finances et du budget le 16 mars 2016. L'objectif de cette réforme est de favoriser l'imposition contemporaine des revenus et de mettre fin au décalage d'une année entre la perception des revenus d'activité, des pensions ou des revenus fonciers et le paiement de l'impôt correspondant.

Régulièrement annoncée depuis les années 1970²⁰, cette réforme bouleverse l'organisation française du recouvrement de l'impôt sur le revenu en transférant sur l'employeur une partie de la charge de calcul de l'impôt et de la collecte sur la base des taux de référence transmis par l'administration fiscale. Ce transfert s'appuie sur les outils mis en place grâce à la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) à compter du 1^{er} janvier 2017, moyennant des adaptations significatives des systèmes d'information des organismes

19. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2016, n° 159, 2016, p. 888-889.

20. L'introduction du prélèvement à la source avait été annoncée en 1973 par le gouvernement de Pierre Messmer, puis au début des années 1990 par celui de Michel Rocard lors de la création de la CSG, par le gouvernement de Dominique de Villepin en 2006 et enfin par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault en 2013.

de sécurité sociale et de l'État, évaluées à plus de 150 millions d'euros d'investissements pour l'État²¹.

À noter que dans son rapport de février 2012 sur « Prélèvement à la source et impôt sur le revenu »²², le Conseil des prélèvements obligatoires avait exploré les voies et moyens d'une réforme du recouvrement de l'IR moins complexe que le prélèvement à la source. Il avait ainsi notamment considéré que l'imposition des revenus courants pouvait constituer une alternative au prélèvement à la source s'agissant de son principal avantage, la taxation contemporaine aux revenus.

Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur l'impôt sur les sociétés

Renouant avec des rapports monographiques depuis son rapport de décembre 2015 sur la TVA, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a publié, le 12 janvier 2017, un rapport intitulé « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte »²³. Le CPO fait le constat que le rendement de l'impôt sur les sociétés en France est assez faible, alors même que son taux nominal (33,33 %) est le plus élevé d'Europe. Il en résulte un taux implicite d'imposition bien inférieur au taux nominal qui s'explique par une assiette relativement étroite et des dépenses fiscales importantes (notamment le crédit d'impôt compétitivité emploi et le crédit d'impôt recherche).

Le CPO préconise d'élargir l'assiette de l'IS dans le sens d'une assiette européenne harmonisée, telle que proposée par la Commission européenne dans sa proposition de directive ACCIS. Surtout, il propose d'aller plus loin que la diminution progressive du taux d'IS à 28 % entre 2017 et 2020 adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2017. Il recommande en effet de baisser le taux à 25 %, soit la moyenne européenne, représentant un manque à gagner de 4,2 milliards d'euros que le CPO propose de financer partiellement par les mesures d'élargissement d'assiette et par la suppression du taux réduit de 17,5 % applicable aux petites et moyennes entreprises.

• **Administration numérique**

Facturation électronique

Faisant suite à l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique²⁴, le décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique précise les modalités d'application des obligations de transmission et d'acceptation des factures électroniques pour les contrats conclus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. Si l'acceptation des factures électroniques par les personnes publiques concernées est obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2017, les dispositions de ce décret entrent en vigueur progressivement pour les prestataires des personnes publiques concernées, conformément au calendrier établi par l'ordonnance du 26 juin 2014 : au 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises et les personnes publiques ; au 1^{er} janvier 2018 pour les entreprises de taille intermédiaire ; au 1^{er} janvier 2019 pour les petites et moyennes entreprises ; au 1^{er} janvier 2020 pour les microentreprises.

21. Cf. *infra*.

22. <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Prelevements-a-la-source-et-impot-sur-le-revenu>

23. <https://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/>

Adapter-l-impot-sur-les-societes-a-une-economie-ouverte

24. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 151-152, 2014, p. 843.

La généralisation de la facturation électronique à compter du 1^{er} janvier 2017 s'appuie sur un nouveau portail au service des personnes publiques concernées et des entreprises, intitulé Chorus-Pro. L'arrêté du 9 décembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique²⁵ précise les modalités techniques de transmission des factures sous forme dématérialisée et de mise à disposition des informations relatives au traitement des factures au travers de la solution Chorus-Pro.

Dérogations aux démarches administratives par voie électronique

L'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 a introduit les articles L. 112-8 à L.112-110 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoient que toute personne préalablement identifiée auprès d'une administration peut lui adresser une demande, une déclaration, un document ou une information par voie électronique et que, dans cette hypothèse, l'administration est réputée régulièrement saisie. L'article L. 112-10 du code des relations entre le public et l'administration prévoit néanmoins que des exceptions peuvent être fixées par décret pour des « motifs d'ordre public, de défense et sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire ». Pour l'État, plusieurs décrets ont procédé à la publication de listes de dérogations, comme le décret n° 2015-1405 du 5 novembre 2015 pour les services du Premier ministre et les autorités administratives ou publiques indépendantes.

Le décret n° 2016-1491 du 4 novembre 2016 précise un certain nombre de dérogations concernant les démarches effectuées auprès des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ou des établissements publics de coopération intercommunale. Certaines de ces dérogations sont permanentes, notamment les procédures d'autorisation de construire, de modifier ou d'aménager un établissement recevant du public, les demandes d'autorisation de dérogation aux règles d'accessibilité des établissements recevant du public. Le décret du 4 novembre 2016 fixe également une liste de dérogations temporaires jusqu'au 7 novembre 2018 concernant plusieurs procédures dans le domaine de l'urbanisme ou encore les demandes de revenu de solidarité active.

Le décret n° 2016-1829 du 22 décembre 2016 modifie le décret n° 2015-1405 du 5 novembre 2015 qui avait fixé un certain nombre de dérogations applicables à des démarches relevant du périmètre de l'État. Ainsi, plusieurs procédures relevant du Conseil supérieur de l'audiovisuel font l'objet d'une dérogation permanente ou temporaire jusqu'au 7 novembre 2017 ou au 7 novembre 2019. En outre, font l'objet d'une dérogation temporaire jusqu'au 7 novembre 2018 les demandes d'indemnisation d'une victime des essais nucléaires français ou d'un ayant droit.

Tarifification de la réutilisation des données publiques

La loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (codifiée aux articles L. 324-1 à L. 324-5 du code des relations entre le public et l'administration) a posé un principe de gratuité de la réutilisation des données publiques²⁶.

Cependant, l'article L. 324-1 de ce même article prévoit la possibilité du maintien de redevances lorsque les administrations productrices « sont tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public », condition précisée par le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016²⁷.

25. *JORF*, n° 291, 15 décembre 2016.

26. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 156, 2015, p. 1122-1123.

27. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 159, 2016, p. 889.

Si ce dernier décret précisait les modalités de fixation des redevances et la liste des catégories d'administration pouvant les maintenir, le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 précise les catégories d'informations publiques de l'État et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation, principalement les bases de données géographiques issues de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), météorologiques de Météo-France et maritimes du Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM). Par ailleurs, le décret précise que les informations issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, y compris des bibliothèques universitaires, des musées et des archives peuvent faire l'objet d'une redevance de réutilisation.

À l'inverse, plusieurs redevances de réutilisation de données publiques sont supprimées en application du principe de gratuité. C'est notamment le cas pour plusieurs bases de données de l'Institut national de la statistique (INSEE), en particulier pour la base SIRENE répertoriant les données sur les entreprises²⁸.

Bien que ne figurant pas dans les dérogations au principe de gratuité de la réutilisation des données publiques, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a pourtant décidé de maintenir le principe de redevances pour certaines de ces données²⁹.

Grands projets informatiques de l'État

Dans l'objectif de renforcer le pilotage stratégique et la maîtrise des coûts informatiques, le Premier ministre, dans une circulaire du 20 janvier 2015 relative à l'optimisation des dépenses du système d'information de l'État, avait chargé le secrétariat pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) de la réalisation d'un tableau de bord des projets informatiques importants d'ici le 1^{er} juin 2015³⁰. Malgré le renforcement de la fonction informatique de l'État avec la création de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC)³¹, ce panorama des grands projets de systèmes d'information de l'État n'a été publié que tardivement, le 18 novembre 2016, et actualisé en février 2017³².

Ce panorama recense 61 projets, dont 19 interministériels, représentant 2,51 milliards d'euros d'investissements engagés. Près de la moitié des projets représentent un coût supérieur à 20 millions d'euros, six d'entre eux dépassant 100 millions d'euros³³. Parmi les ministères, le ministère des Finances porte le plus grand nombre de projets informatiques en nombre et en montant, suivi du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice. À noter le nombre très significatif de projets de systèmes d'information « ressources humaines » (SIRH), chacun des ministères portant son propre projet.

A.F. J.-F.M.

28. Arrêté du 21 décembre 2016 portant application des dispositions de l'article L. 324-6 du code des relations entre le public et l'administration à des produits de l'Institut national de la statistique et des études économiques, *JORF* n°16 du 19 janvier 2017.

29. Arrêté du 23 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 16 mai 2011 relatif aux conditions de rémunération des prestations cadastrales rendues par la direction générale des finances publiques, *JORF* n°1 du 1er janvier 2017.

30. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 151-152, 2014, p. 850 ; n° 153, 2015, p. 247-248.

31. Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 156, 2015, p. 1115.

32. <http://www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique/par-son-systeme-dinformation/panorama-des-grands-projets-si-de-letat>

33. SOLDE au ministère de la défense en remplacement de Louvois ; SIRHIUS au ministère de l'économie et des finances - Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 159, 2016, p. 892 - ; PAS au ministère des finances pour assurer la gestion du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; PNIJ pour les interceptions judiciaires - Voir cette « Chronique », *RFAP*, n° 153, 2015, p. 246. - ; INPT pour les transmissions de la sécurité civile.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Démocratie locale
- Organisation territoriale
- Gestion des collectivités territoriales

• Démocratie locale

Élections

Un arrêt de section du Conseil d'État du 2 décembre 2016³⁴ rappelle que les dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, qui ont pour objet de concourir à la libre expression du suffrage, ouvrent au profit de tout électeur, régulièrement inscrit sur une liste électorale, le droit de prendre communication et copie de la liste électorale d'une commune. Afin d'éviter toute exploitation commerciale des données personnelles que comporte une liste électorale, le pouvoir réglementaire a subordonné l'exercice du droit d'accès à l'engagement, de la part du demandeur, de ne pas en faire un usage commercial (cf. art. R. 16 dernier al.). C'est pourquoi, s'il existe, au vu des éléments dont elle dispose et nonobstant l'engagement pris par le demandeur, des raisons sérieuses de penser que l'usage des listes électorales risque de revêtir, en tout ou partie, un caractère commercial, l'autorité compétente peut rejeter la demande de communication de la ou des listes électorales dont elle est saisie : il lui est loisible de solliciter du demandeur qu'il produise tout élément d'information de nature à lui permettre de s'assurer de la sincérité de son engagement de ne faire de la liste électorale qu'un usage conforme aux dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral. L'absence de réponse à une telle demande peut être prise en compte parmi d'autres éléments par l'autorité compétente afin d'apprécier, sous le contrôle du juge, les suites qu'il convient de réserver à la demande dont elle est saisie.

• Organisation territoriale

Collectivités de droit commun

Le décret du 8 décembre 2016³⁵ clôt l'évolution de l'administration territoriale de l'État rendue nécessaire par la création des nouvelles régions au 1^{er} janvier 2016. Il définit, dans un texte unique, le nom, la composition et le chef-lieu de l'ensemble des circonscriptions administratives régionales et abroge, par voie de conséquence, le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives ; il procède, par ailleurs, à l'adaptation du nom de certaines circonscriptions administratives régionales conformément au nom définitif des régions fusionnées en application de l'article 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relatif à la délimitation des régions ; il prévoit également l'actualisation du nom des circonscriptions administratives dans les textes réglementaires en vigueur.

34. CE, sect., 2 décembre 2016, *M. B.A.*, req. n° 388979, décision qui sera publiée au Recueil.

35. Décret n° 2016-1689 du 8 décembre 2016 fixant le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales (*JORF* du 9 décembre 2016).

Le 13 décembre 2016, Mme Marie-Arlette Carlotti, présidente du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) et du Comité de suivi DALO, a remis à la ministre en charge du Logement un rapport visant à identifier les moyens de renforcer l'effectivité du droit au logement opposable (DALO)³⁶ et menée dans les départements les plus concernés par des difficultés de relogement des ménages prioritaires et urgents³⁷. Ce rapport constate, que malgré l'aggravation de la crise du logement, le nombre de ménages reconnus au titre du DALO est en baisse depuis 2014 ; il recommande, notamment, une réforme du fonctionnement des commissions de médiation chargées de l'instruction des recours, la simplification des modalités d'attribution et d'appréciation des critères de priorité, le développement d'une politique de construction de logement par l'État.

Communes nouvelles

En réponse à une question du député Christophe Bouillon³⁸ sur la question de la gouvernance dans les communes nouvelles, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique³⁹ a précisé que la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes a assoupli les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle. L'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit les modalités de composition du conseil municipal de la commune nouvelle de la date de création de cette dernière jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. Pour cette période transitoire, les conseils municipaux des communes concernées ont la possibilité de maintenir, par délibérations concordantes, l'ensemble des élus issus des anciennes communes. À défaut, ou en l'absence d'accord entre les communes concernées, l'arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges déterminé en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales, en prenant 69 comme effectif de base. En outre, pour faciliter la gouvernance de la commune nouvelle tout en assurant la représentativité des anciennes communes, l'article 4 de la loi du 16 mars 2015 insère un article L. 2113-12-1 dans le CGCT permettant au conseil municipal d'une commune nouvelle d'instituer une conférence municipale, présidée par le maire et comprenant les maires délégués, au sein de laquelle peut être débattue toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle. La conférence municipale se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président.

Collectivités territoriales d'Outre-Mer

Une loi du 5 décembre 2016 concerne l'action extérieure des collectivités territoriales et la coopération des outre-mer dans leur environnement régional⁴⁰.

Ainsi, l'article 1^{er} de cette loi comporte notamment des dispositions relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales : cet article revient sur l'article L.1115-5 du CGCT, en vertu duquel aucune convention, « de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre

36. M.-A. Carlotti, *L'effectivité du droit au logement opposable* - Mission d'évaluation dans 14 départements, ministère du Logement et de l'Habitat durable, déc. 2016, 154 p.

37. À savoir : Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Haute-Garonne (31), Oise (60), Paris (75), Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Var (83), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val-de-Marne (94), Val-d'Oise (95), et Guyane (973).

38. QE n° 1933 (*JOAN* du 31 juillet 2012, p. 4591).

39. Réponse publiée au *JOAN* le 18 octobre 2016, p. 8549.

40. Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (*JORF* du 6 décembre 2016).

une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale ». Désormais, cette interdiction ne s'applique plus aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'État lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants : la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État ; la convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ; la convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État.

Mais cette loi du 5 décembre 2016 a également pour objectif d'apporter des « adaptations, qui, sans porter atteinte aux prérogatives de l'État, puissent donner à l'action des collectivités d'outre-mer une plus grande lisibilité et une pertinence accrue par rapport aux enjeux complexes de leur environnement international ». C'est pourquoi elle procède notamment à une extension du champ géographique de la notion de coopération régionale, permettant à la Guadeloupe (région et département) et à la Martinique d'avoir des relations conventionnelles sous ce régime avec non seulement les États ou territoires de la Caraïbe mais aussi avec des pays voisins sur le continent américain ou avec les pays voisins de la Guyane.

Une autre loi du 5 décembre 2016 concerne l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française⁴¹, et vise également à la modernisation du CGCT applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

• Gestion des collectivités territoriales

Ressources humaines

Parmi les différents textes applicables à la fonction publique territoriale⁴², il est possible de signaler ici la promulgation, le 27 décembre 2016, de la loi relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires⁴³. Ce texte réforme la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) instaurée par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile pour permettre l'acquisition de droits à pension en passant d'un système de capitalisation à un financement par répartition. Il ouvre des perspectives aux sapeurs-pompiers professionnels en leur permettant d'accéder à la haute fonction publique. Il instaure un nouveau cadre d'emploi de catégorie A+ composé de trois grades : colonel, colonel hors classe et contrôleur général ; des emplois fonctionnels de directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des services d'incendie et de secours (SDIS) sont également créés ; l'indemnité de feu sera intégrée dans le calcul des pensions de retraite

41. Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (*JORF* du 6 décembre 2016).

42. *Cf.*, par ailleurs, la partie III de la présente Chronique, notamment l'actualité relative au compte personnel d'activité et à la réglementation du cumul d'emploi.

43. Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires (*JORF* du 28 décembre 2016).

des sapeurs-pompiers professionnels, des directeurs départementaux et des directeurs départementaux adjoints des SDIS. Cette loi devrait rendre les fonctions de sapeurs-pompiers professionnels plus attractives, et devrait permettre de pourvoir plus facilement à des postes de direction trop souvent laissés vacants.

Gestion et finances des collectivités territoriales

Un décret du 27 décembre 2016⁴⁴ définit les modalités de mise en œuvre de l'action que l'État peut engager à l'encontre des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de leurs établissements publics lorsqu'un manquement à l'une des obligations qui incombent à l'État en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relève en tout ou partie de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics. Il détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative sur la responsabilité financière des collectivités territoriales prévue par l'article L. 1611-10 du CGCT et qui ne sont pas prévues par l'article 112 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ». Il encadre également les modalités d'échange d'informations entre les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, et l'État afin de préparer sa défense devant la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne.

Le 29 décembre 2016, ont été promulguées la loi de finances rectificative pour 2016⁴⁵ et la loi de finances initiale pour 2017⁴⁶. Les textes votés par le Parlement avaient été déferés à la censure du Conseil constitutionnel, lequel a prononcé des décisions de non-conformité partielle⁴⁷, et en outre avec réserve s'agissant de la loi de finances pour 2017. La loi de finances pour 2017 s'appuie sur une prévision de croissance de 1,5 % pour l'année 2017 et prévoit de ramener le déficit public à 2,7 % du PIB, soit 69,3 milliards d'euros. L'objectif de dépenses de l'État pour 2017 est rehaussé de 5,7 milliards d'euros par rapport au niveau prévu dans le programme de stabilité. Des crédits supplémentaires sont alloués aux secteurs prioritaires en 2017 (école et enseignement supérieur, sécurité, prime à l'embauche). Des économies concernent les dotations aux collectivités locales notamment. S'agissant plus précisément des collectivités locales, les principales dispositions de ces deux lois sont les suivantes.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités seront de 99,4 milliards d'euros en 2017 (-0,6 % par rapport à 2016). Au sein de cette enveloppe, les dotations représentent 63 milliards d'euros (-3,5 %) : en particulier, la dotation globale de financement (DGF) enregistre une nouvelle baisse de 2,33 milliards d'euros (contre -3,67 milliards d'euros les deux années précédentes) pour atteindre 30,86 milliards d'euros.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est fixée à +0,4 % pour 2017.

L'effort demandé aux collectivités locales au titre de l'élargissement des variables d'ajustement de la DGF réduira les ressources des collectivités de l'ordre de 550 millions d'euros (contre 749 millions d'euros initialement prévus). Le taux de minoration des allocations compensatrices s'établit à -39 % pour 2017 (contre -15 % entre 2015 et 2016). Le montant des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) évoluent à la baisse de 8 % (à 389 millions d'euros).

44. Décret n° 2016-1910 du 27 décembre 2016 pris pour l'application de l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales.

45. Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (*JORF* du 30 décembre 2016).

46. Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (*JORF* du 30 décembre 2016).

47. Cf. Décision n° 2016-743 du 29 décembre 2016 relative à la loi de finances rectificative pour 2016, et décision n° 2016-744 du 29 décembre 2016 relative à la loi de finances pour 2017.

À compter de 2018, la répartition des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre les territoires accueillant des sièges sociaux et ceux disposant d'unités de production sera rééquilibrée.

S'agissant du bloc communal, celui-ci bénéficie d'une réduction de moitié de sa contribution au redressement des finances publiques qui atteint environ un milliard d'euros au lieu de deux. La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) augmentent chacune de 180 millions d'euros tandis que la dotation nationale de péréquation est maintenue. La répartition de la DSU a été revue afin de la recentrer et de mieux répartir la progression annuelle. La notion de DSU cible disparaît. Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) est reconduit pour 2017 et porté à 1,2 milliard d'euros. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est maintenu à 1 milliard d'euros. L'enveloppe de DGF des communautés d'agglomération a été abondée de 70 millions d'euros. Une dotation communale d'insularité est créée et dotée de 4 millions d'euros. Les incitations financières à la création de communes nouvelles sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2016. Les modalités de détermination et de révision des attributions de compensation (AC) sont assouplies ; des AC en section d'investissement peuvent désormais être créées. Une procédure d'intégration fiscale progressive du taux de TH sans harmonisation préalable des abattements est introduite pour faciliter les situations issues de fusions d'EPCI.

Une fraction du produit des amendes « radar » sera désormais attribuée aux métropoles afin de financer les travaux de sécurisation du réseau routier hérité du département.

Au niveau des départements, un fonds de soutien de 200 millions d'euros bénéficiera à 44 départements. Le fonds de péréquation des départements progresse de 20 millions d'euros ; et un fonds d'appui aux politiques d'insertion de 50 millions d'euros est prévu pour 2017. Par ailleurs, un fonds de 25 millions d'euros est créé pour soutenir les investissements structurant des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; il sera notamment financé par la DGF des départements.

En ce qui concerne les régions, un fonds exceptionnel de 450 millions d'euros est mis en place pour 2017 afin de soutenir les dépenses de développement économique. À partir de 2018, le transfert d'une fraction de TVA aux régions est prévu à hauteur de 4,7 milliards d'euros en substitution des actuelles recettes de DGF.

Modernisation de la gestion publique locale – Administration électronique

Un arrêté du 9 décembre 2016⁴⁸ porte sur le développement de la facturation électronique concernant les titulaires ainsi que les sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. Il fixe les modalités techniques de transmission des factures sous forme dématérialisée et de mise à disposition des informations relatives au traitement des factures au travers de la solution mutualisée dénommée Chorus Pro.

Un décret du 28 décembre 2016⁴⁹ a fixé à 50 agents ou salariés en équivalents temps plein le seuil au-dessous duquel les administrations de collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants sont exonérées de l'obligation de publication en ligne de certains de leurs documents administratifs et des règles régissant leurs traitements algorithmiques, qui découlait des articles L. 312-1-1 et L. 312-1-3 du code des relations entre le public et

48. Arrêté du 9 décembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique, NOR: ECFM1627978A (*JORF* du 15 décembre 2016).

49. Décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs.

l'administration, tels que modifiés par l'article 6 de la loi du 7 octobre 2016 relative à la démocratie numérique.

Le 15 décembre 2016, 25 nouvelles mesures de simplification à destination des collectivités territoriales ont été annoncées lundi 5 décembre 2016 par Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, et Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales. Ces mesures visent à simplifier l'action des collectivités en matière d'urbanisme et dans le domaine social, et fluidifier leur fonctionnement.

J.-L.P. & D.S.

III – AGENTS PUBLICS

- Renforcement de la coordination de la direction et des politiques des ressources humaines
- Création d'un « Fonds d'innovation RH »
- Renforcement des garanties de protection des lanceurs d'alerte
- Déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale des hauts fonctionnaires risquant des conflits d'intérêt
- Compte personnel d'activité
- Réglementation du cumul d'emploi
- Circulaire relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2016
- Rapport « Laïcité et fonction publique »
- Avis du Conseil économique, social et environnemental sur l'évolution de la fonction publique
- Recrutement des administrateurs civils au tour extérieur en 2016

• **Le renforcement de la coordination de la direction et des politiques des ressources humaines**

Le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

D'une part, le décret précise et renforce le rôle de la DGAFP dans ses missions de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique. Outre les missions déjà présentes dans le décret du 22 décembre 2008, la DGAFP doit désormais définir les orientations en matière de lutte contre la discrimination, favoriser la diversité et l'insertion professionnelle des jeunes, promouvoir et favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ainsi que le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

D'autre part, il renforce ses missions pour la fonction publique d'État. La gestion des ressources humaines étant assez cloisonnée et relevant essentiellement des ministères, le décret tend à une plus grande mutualisation de certaines thématiques. Il confère, dans ce but, à la DGAFP de nombreuses responsabilités : élaborer avec les ministères une stratégie de ressources humaines pluriannuelle, déclinée par chacun d'eux en fonction de leurs missions et métiers ; définir et mettre en œuvre une politique interministérielle de gestion des cadres

de l'État et appuyer les ministères dans la mise en œuvre de leur politique de l'encadrement ; créer des réseaux collaboratifs entre les acteurs RH et se doter d'instances – conseil d'orientation et conseil scientifique – pour éclairer les décisions sur les grandes évolutions de la fonction publique ; créer les conditions d'un dialogue social innovant et facteur de cohésion ; élaborer avec l'ensemble des ministères un nouveau schéma directeur de la formation et mettre en œuvre le compte personnel de formation pour l'ensemble des agents publics ; accompagner les ministères dans leurs politiques en faveur de l'égalité professionnelle, de la diversité, de la qualité de vie au travail et soutenir la mise en œuvre des projets innovants relatifs à la conduite du changement en matière de ressources humaines.

Le décret définit également la fonction de responsable ministériel des ressources humaines. Ce dernier est nommé par le ou les ministres dans chaque département ministériel. Il est en charge de garantir la cohérence et l'unité de la politique des ressources humaines du ministère et des établissements publics dont son ministre assure la tutelle.

Enfin, le texte détermine les instruments de la politique de ressources humaines de l'État que sont :

- la stratégie interministérielle des ressources humaines qui fixe les priorités en matière d'évolution des ressources humaines au sein des administrations et établissements publics de l'État, notamment en termes de simplification et déconcentration;

- le comité de pilotage des ressources humaines de l'État chargé de la mise en œuvre de la stratégie interministérielle des ressources humaines et de la cohérence des politiques de RH et des agendas sociaux interministériels et ministériels ;

- les plateformes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines chargées de contribuer à la définition et à la mise en œuvre, dans les régions, des priorités arrêtées dans le cadre de la stratégie interministérielle des ressources humaines, de réaliser et adapter les plans régionaux interministériels de gestion prévisionnelle ;

- et, enfin, le schéma directeur des politiques de formation tout au long de la vie qui définit notamment les priorités de formation dans les domaines communs à l'ensemble des ministères, coordonne leur action et celle des opérateurs à cet effet et gère des crédits en la matière⁵⁰.

• Création d'un « Fonds d'innovation RH »

Dans la continuité du renforcement des missions confiées à la DGAFP, une circulaire du 22 décembre 2016 crée un fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines dans la fonction publique d'État⁵¹, appelé « Fonds d'innovation RH », doté d'un million d'euros, pour financer des expérimentations en matière ressources humaines, sur la base d'un appel à projets national. Pour 2017-2018, trois thématiques prioritaires ont été retenues, dans la continuité de celles issues de la consultation « Ma Fonction publique se réinvente » : la mise en place de nouveaux modes d'organisation du travail et l'acquisition des connaissances (travail ou formation à distance, nouvelles organisations du travail collaboratives ou participatives) ; la conduite du changement (anticipation et études d'« impacts RH », pilotage et suivi, mesure d'accompagnement) et la prévention des risques professionnels et le bien-être au travail. Une première centaine de dossiers ont été déposés au début de l'année 2017 auprès de la DGAFP qui les présente à un comité de sélection (réunissant DGAFP, SGMAP, DSAF des SPM)

50. Ceci modifie le décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État.

51. *Circulaire du 22 décembre 2016 relative à la création d'un fonds d'innovation RH*, NOR : RDFS1636261C ; MFP/2016/63727/

• Renforcement des garanties de protection des lanceurs d'alerte

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique comporte des dispositions touchant à la fonction publique.

La loi du 9 décembre 2016 instaure un dispositif de protection des lanceurs d'alerte. Son article 6 précise qu'« un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international, une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ». Sont exclus du régime de l'alerte, « les faits, informations ou documents couverts par le secret défense, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client⁵² ». Quant aux autres secrets protégés par la loi, ils peuvent faire l'objet d'une alerte mais dans des conditions bien définies : l'agent lanceur d'alerte bénéficiera d'une irresponsabilité pénale uniquement si la divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause et s'il respecte la procédure de signalement.

Cette dernière comporte, selon l'article 8 de la loi, trois étapes successives : le signalement doit être effectué – dans un premier temps – auprès de son supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de son employeur ou d'un référent désigné par celui-ci ; et, en cas d'inertie de ces derniers – dans un deuxième temps – auprès de l'autorité judiciaire ou administrative ou auprès des ordres professionnels ; et, toujours en l'absence de diligences des autorités précédemment saisies – dans un troisième et dernier temps –, auprès du public. Le lanceur d'alerte n'est fondé à s'adresser directement au public qu'en « cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles ». Les administrations de l'État, les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements et les régions sont tenus de mettre en place des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels ; le Défenseur des droits étant par ailleurs habilité à recueillir tout signalement afin d'orienter son auteur vers l'organisme approprié. Les procédures mises en œuvre doivent garantir une stricte confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte, des personnes visées et des informations communiquées. L'article 10, paragraphe II de la loi modifie l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires afin d'interdire toute sanction ou mesure discriminatoire, directe ou indirecte, à l'encontre d'un fonctionnaire ayant lancé une alerte. Cependant, un fonctionnaire qui aurait l'intention de nuire ou qui aurait une connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits relatés rendus publics ou diffusés serait puni des peines prévues au premier alinéa de l'article L. 226-10 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Le juge administratif peut ordonner la réintégration d'un agent public faisant l'objet d'un licenciement, d'un non-renouvellement de contrat ou d'une révocation au motif d'avoir lancé une alerte. La loi crée également un délit d'entrave au signalement puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

52. Client qui peut donc très être un agent public ou un organisme public.

• **Périmètre et modalités d'application de l'obligation de transmission de la déclaration d'intérêts et de la déclaration de situation patrimoniale des hauts fonctionnaires occupant des emplois exposés au risque de conflit d'intérêt**

Deux décrets du 28 décembre 2016 viennent préciser le périmètre et les modalités d'application de l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts, à l'autorité hiérarchique, et d'une déclaration de situation patrimoniale, à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, à laquelle les hauts fonctionnaires occupant des emplois particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêt sont désormais soumis, depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁵³.

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

Sont soumis à l'obligation de transmission préalable à leur nomination de la déclaration d'intérêts les candidats à la nomination dans les emplois suivants.

— Dans la fonction publique d'État, sont concernés les emplois : de chef de service ; de secrétaire général de préfecture ; ou ceux amenés à prendre les décisions suivantes : la signature de contrats de marchés publics ou de concession ; la fixation de tarifs applicables dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé ; l'attribution d'aides financières ou de subventions ; la décision de délivrer, suspendre ou retirer un agrément à une personne morale ; la décision d'autoriser, suspendre ou interdire soit une activité exercée par une personne morale soit l'utilisation de produits ou de procédés ; ou la décision de délivrer des autorisations accordées au titre du droit des sols.

— Dans la fonction publique territoriale, les emplois principalement concernés sont ceux de : directeur général des services et directeur général adjoint des services des régions et des départements ; directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants, *etc.*

— Dans la fonction publique hospitalière, il s'agit des emplois de directeur de centre hospitalier universitaire ou régional et des emplois fonctionnels de direction et de directeurs des soins des établissements.

Doivent être déclarée, l'ensemble des activités qui ont été exercées lors des cinq années précédant la date de la déclaration à titre : soit professionnel donnant lieu à rémunération ou gratification ; soit de consultant ; soit de participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société. De même doivent être déclarés, à la date de la nomination : les participations financières directes dans le capital d'une société, les fonctions et mandats électifs ainsi que les activités professionnelles exercées par le partenaire (conjoint, pacsé ou concubin) du déclarant. Parmi les éléments qui doivent figurer dans la déclaration, il y a notamment le montant de la rémunération ou gratification perçue annuellement dans les quatre premières hypothèses susmentionnées.

Le décret précise les modalités de transmission, de mise à jour, de consultation, de conservation au dossier de l'agent, dans des conditions de strict confidentialité et après un délai de cinq ans de destruction de cette déclaration d'intérêts.

53. Modifiant les articles 25 *ter* et 25 *nonies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Le décret du 28 décembre 2016 fixe la liste des emplois soumis à l'obligation de production d'une déclaration de situation patrimoniale, dont la nature ou le niveau des fonctions répond à des critères d'exposition à un risque d'enrichissement indu.

Dans la fonction publique d'État, les fonctions et emplois concernés sont les suivants :

— dans les administrations centrales de l'État : les emplois de chef de service et de sous-directeur dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre de normes en matière économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel ; la fonction de responsable ministériel des achats ; les fonctions de président et de vice-président du comité économique des produits de santé ;

— dans les établissements publics à caractère administratif de l'État : les emplois de dirigeants des établissements publics dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel ; ou dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation ; ou bien dont la mission comprend la gestion de placements financiers ; dans les établissements dont le montant du budget est supérieur à 200 millions d'euros, les emplois de responsables de la fonction achat, les emplois de directeur général des services des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les emplois de directeur général délégué chargé des affaires financières ou de secrétaire général ;

— dans les services déconcentrés de l'État : les emplois de secrétaire général des affaires régionales ; de directeur régional des différentes directions régionales ou de délégué interrégional, et enfin de secrétaire général de préfecture ;

— dans la fonction publique territoriale, sont principalement concernés : les emplois de directeur général des services des régions, des départements ainsi que des communes de plus de 150 000 habitants ; et de directeur général ou de directeur des établissements publics intercommunaux, syndicats mixtes et autres types de structures assimilées, comportant tous plus de 150 000 habitants ; mais aussi du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;

— dans la fonction publique hospitalière, seuls les emplois de directeur d'un établissement public dont le budget est supérieur à 200 millions d'euros sont soumis à l'obligation de déclaration de situation patrimoniale.

Le décret indique ensuite le modèle, le contenu, les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation de la déclaration de situation patrimoniale, dont la transmission est requise pour la plupart des cas dans les six mois à compter du 1^{er} février 2017.

• **Compte personnel d'activité**

Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017, un décret du 28 décembre 2016⁵⁴ définit le cadre de mise en œuvre du compte d'engagement citoyen (CEC) créé au sein du compte personnel d'activité (CPA). Le compte d'engagement citoyen permet la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre d'engagements bénévole et citoyen ainsi que la valorisation des heures qui leur sont consacrées. Il est ainsi possible d'acquérir 20 heures de formation par an sur le compte personnel de formation grâce aux activités bénévoles ou volontaires.

54. Décret n° 2016-1970 du 28 décembre 2016 relatif au compte d'engagement citoyen du compte personnel d'activité (NOR: VJSJ1628306D), *JORF* n° 0303 du 30 décembre 2016.

Selon le type d'engagement, un nombre minimal d'heures plus ou moins important est requis pour acquérir ces heures de formation.

L'application du compte personnel d'activité dans la fonction publique a été l'objet de conflits avec les syndicats. L'ordonnance⁵⁵ qui la met en œuvre prend acte de leurs demandes notamment en introduisant un volet sur la prévention des risques liés au travail et la santé des agents. L'accès au temps partiel thérapeutique est ainsi simplifié par la suppression de la condition de six mois d'arrêt maladie pour y accéder. De plus, par l'instauration d'un régime de présomption d'imputabilité, les agents publics n'auront plus besoin d'apporter la preuve que l'accident de travail s'est produit pendant qu'ils exerçaient leur service.

• **Réglementation du cumul d'emploi**

Le décret du 27 janvier 2017⁵⁶, qui abroge les textes antérieurs en matière de réglementation du cumul d'emploi et de commission de déontologie⁵⁷, précise les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction qui est faite aux agents publics d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative. Il fixe en particulier la liste exhaustive des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire ainsi que les conditions dans lesquelles un agent peut être autorisé par l'autorité dont il relève à accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Il précise également l'obligation de déclaration à laquelle sont soumis à la fois les dirigeants des sociétés et associations recrutés par l'administration et les agents à temps non complet ou exerçant des fonctions à temps incomplet lorsqu'ils exercent une activité privée lucrative.

Le décret précise en outre les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission de déontologie de la fonction publique ainsi que les règles de procédure applicables devant elle lorsqu'elle est saisie, soit de la situation des agents qui quittent le secteur public, de manière temporaire ou définitive, pour exercer une activité privée lucrative, soit des cas de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, soit des demandes d'autorisation présentées au titre du code de recherche. Le décret précise enfin les conditions dans lesquelles la commission de déontologie peut être amenée à rendre des avis ou à formuler des recommandations, notamment sur des projets de charte ou des situations individuelles.

• **Circulaire relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 22 décembre 2016**

Une circulaire du ministre de la fonction publique du 22 décembre 2016⁵⁸ détermine la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

D'une part, la circulaire récapitule pour partie les diverses avancées qu'a connues la fonction publique depuis la signature du Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle

55. Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique (NOR: RDFS1633117R), *JORF* n° 0017 du 20 janvier 2017.

56. Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

57. Décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie ; décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

58. Circulaire relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, 22 décembre 2016, NOR : RDFS1636262C.

entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013 : mise en œuvre de plans d'actions ambitieux dans l'ensemble des administrations, collectivités territoriales et établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux ; incitation à la labellisation « Diversité » et « Égalité professionnelle » des administrations ; représentation équilibrée des instances de concertation, ainsi que dans l'ensemble des jurys de concours et d'examens professionnels ou dans les comités de sélection ; présidence masculine et féminine alternée desdits jurys et comités de sélection ; prévention et traitement du harcèlement sexiste ou sexuel ; amélioration de l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle par le développement du télétravail, de chartes des temps, de certains dispositifs d'action sociale ; renforcer au niveau national et local du dialogue social sur les questions d'égalité professionnelle.

D'autre part, la circulaire met l'accent sur des moyens d'actions jusque-là assez peu mis en avant : l'attention des administrations doit ainsi se porter sur la résorption des écarts salariaux entre les femmes et les hommes notamment dans le cadre conclusions et propositions qui découleront de la mission confiée en ce sens par le Premier ministre à Mme F. Descamps-Crozier de même que sur le réexamen des pratiques de gestion des employeurs concernant la mobilité. C'est ainsi que « la mobilité fonctionnelle doit, dans toute la mesure du possible, être privilégiée. Lorsque la mobilité géographique fait partie des obligations statutaires des agents, un allongement des durées d'exercice sur les postes de travail doit être recherché (par exemple, affectation pour une durée minimum de trois ans, plutôt que deux ans) ». De plus, les administrations sont tenues d'adresser les données sexuées concernant les avancements et les promotions des agents publics, aux membres des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires préalablement à l'examen par ces instances des décisions individuelles.

• Rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2016 : un bilan des effectifs

Le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016⁵⁹ expose la situation consolidée des effectifs de la fonction publique pour l'année 2014, lesquels s'élèvent – hors bénéficiaires de contrats aidés – à 5,4 millions d'agents, soit 20 % de l'emploi national total. En 2014 et pour la troisième année consécutive, la fonction publique a vu l'ensemble de ses effectifs augmenter (+0,3 % soit 16 300 agents). L'augmentation de l'emploi dans la fonction publique n'est pas uniforme selon le versant : les effectifs se réduisent dans la fonction publique de l'État quand ils augmentent dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale.

Dans la fonction publique de l'État, cette baisse des effectifs est la neuvième consécutive. Si dans l'ensemble du versant, le nombre d'agents diminue de 8 000 (-0,3 %), il diminue de 14 300 dans les ministères (-0,7 %) et augmente de 6 300 (+1,3 %) dans les établissements publics administratifs. Le ministère de la Défense (-3,7 %), les ministères économiques et financiers (-2,0 %) et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (-2,5 %) sont ceux qui contribuent le plus à la diminution des effectifs EPA compris. Les autres ministères connaissent à l'inverse une progression du nombre de leurs agents.

La fonction publique territoriale et la fonction hospitalière connaissent en 2014, elles-aussi, une augmentation de leurs effectifs, mais d'une manière moins forte qu'en 2013 pour la première (8 400 agents supplémentaires, soit +0,7 %) comme pour la seconde (15 900 agents supplémentaires, soit +0,8 %).

59. Ministère de la fonction publique, DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La documentation française, 2016.

L'évolution de la structure de l'emploi public poursuit en 2014 la tendance observée depuis le début des années 2000 à savoir une progression de la proportion d'agents relevant de la catégorie A dans chacun des trois versants de la fonction publique pour atteindre 34,2 %. De même, elle continue d'être plus féminisée (+ 0,3 % en 2014) pour atteindre 62 % de femmes – ce qui la distingue nettement du secteur privé, si l'on considère l'ensemble des salariés, cette proportion n'est plus que de 50 %. L'âge moyen y est plus élevé dans le privé (43 ans contre 41 ans) avec notamment une part plus importante des plus de 50 ans et tout particulièrement dans la fonction publique territoriale : en 2014 ils représentent 32 % des agents de la fonction publique.

• Rapport « Laïcité et fonction publique »

Dans la continuité de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016, qui est venue codifier dans le statut général des fonctionnaires le principe selon lequel « le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité », la ministre de la fonction publique s'est vu remettre le 9 décembre 2016 un rapport qu'elle avait commandé, non à l'Observatoire de la laïcité⁶⁰, mais à une commission *ad hoc* dénommée « Laïcité et fonction publique »⁶¹, et qui avait pour « vocation d'identifier les leviers qui permettraient d'apporter, aux agents, un appui concret et efficace dans leur gestion de ces problématiques ».

L'obligation de neutralité des fonctionnaires qui en découle – ce que le philosophe Paul Ricoeur a qualifié « d'agnosticisme institutionnel » – soulève en effet des enjeux au sein des services publics et tout particulièrement en ce qui concerne les interactions entre hommes et femmes (qui peut se retrouver notamment dans la manière de saluer, ou dans le refus de respecter l'autorité hiérarchique lorsque le supérieur est de l'autre sexe), le port de signes religieux, les demandes d'autorisation d'absences en lien avec des fêtes religieuses et la pratique religieuse sur le lieu de travail.

La commission identifie plusieurs points à améliorer tels que l'absence de données quantitatives précises sur les problèmes rencontrés par les établissements publics en matière de laïcité. De ce fait, le ressenti des agents ne peut être objectivé alors qu'il repose sur un paradoxe : ils ont de réelles inquiétudes sur la gestion de ces situations alors que les chiffres disponibles tendent à montrer qu'elles restent rares. Il y est rappelé que des mesures récentes ont été prises pour intégrer plus clairement la laïcité dans la déontologie des agents. Le rôle des chefs de service a ainsi été renforcé pour leur permettre de préciser les principes déontologiques applicables aux agents. Ces derniers ont aussi le droit de consulter un « référent-déontologue » sur ces questions. Des formations existent et se développent dans le cadre scolaire comme professionnel mais les fonctionnaires méconnaissent ces offres.

Face à ces constats et enjeux, la commission formule vingt recommandations circonstanciées à l'instar de la création d'un « baromètre RH sur la laïcité » afin de disposer de chiffres plus précis ou encore l'établissement d'une norme commune aux trois versants de la fonction publique concernant les autorisations spéciales d'absence pour fêtes religieuses. Ces propositions sont fondées sur six axes : « objectiver les ressentis des agents, structurer un réseau de personnes référentes en matière de laïcité au sein de toutes les administrations publiques, intensifier l'effort de formation en direction à la fois des agents publics mais aussi des élus locaux, renforcer la symbolique de la laïcité, éclairer les situations ambiguës

60. Dont c'est pourtant le rôle puisque cette commission consultative relevant des Services du Premier ministre a pour mission d'assister le Gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité en France.

61. Rapport 9 décembre 2016 de la Commission « Laïcité et Fonction publique » présidée par Émile Zuccarelli.

de la laïcité, informer le public et les médias ». C'est sur la formation et l'information aussi bien des agents que du public que les recommandations portent le plus, répondant au besoin d'amélioration identifié à ces sujets.

• **Avis du Conseil économique, social et environnemental**
sur « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent »

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a rendu, le 24 janvier 2017, son avis sur « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent »⁶², à la suite de la saisine par le Premier ministre en juillet 2016.

Cet avis présente dans une première partie les principes de la fonction publique au regard des enjeux actuels ou prévisibles et des besoins d'évolution de ses domaines d'intervention. Aux yeux de la troisième assemblée de la République, « Aucun des domaines examinés ne fait apparaître que les principes fondateurs de la fonction publique ou du service public, tels qu'ils sont définis à ce jour, constitueraient des freins à la résolution des questions très complexes posées en matière d'action publique »⁶³. Le CESE confirme donc le modèle de fonction publique fondé sur le statut : « le principe d'adaptabilité du service public » ou « les principes d'égalité, d'indépendance, de responsabilité des fonctionnaires apparaissent de nature à apporter des garanties indispensables, face à une société de plus en plus complexe, de plus en plus fracturée, et de plus en plus individualiste. Leur abandon ne ferait qu'ouvrir la porte à une dégradation du sens donné à la fonction publique et de la confiance qu'elle doit inspirer [...] l'abandon de ce principe statutaire mettrait en cause les trois autres principes fondateurs, qui lui sont liés. C'est en effet le statut et la séparation entre la carrière et l'emploi qui permettent de garantir la responsabilité, l'indépendance et le traitement équitable du de la fonctionnaire-citoyen.ne, tout en permettant à l'administration de maîtriser les affectations sur les emplois à pourvoir »

Une seconde partie est consacrée aux préconisations sur les évolutions qui paraissent souhaitables au Conseil. Il évoque notamment la place de la fonction publique dans la société, la perception qui en est faite et les attentes de la société. Le CESE formule une vingtaine de recommandations. Il propose ainsi l'élaboration d'une feuille de route destinée à répondre à quatre questions : quelles missions assigner à la fonction publique, pour quelles finalités, avec quels moyens ? Quels fonctionnaires, pour remplir ces missions ? Comment conduire les changements d'organisation ? Comment s'adapter aux besoins nouveaux de la société et prendre en compte les innovations ? Un tel exercice prospectif devrait notamment intégrer le numérique et les mégadonnées. Pour le reste et de manière plus circonstanciée, les recommandations du CESE ne se distinguent pas particulièrement de celles que recèlent d'autres rapports : il est ainsi préconisé d'accorder une place importante à la concertation citoyenne, à la prise en compte du long terme, à la subsidiarité et l'encadrement de proximité, au dialogue social, l'association de l'encadrement à la conception des réformes, au renforcement de la mobilité, de la formation continue, de l'apprentissage, *etc.* Il appelle, en outre, à la réalisation de bilans de plusieurs dispositifs : celui relatif aux primo-nominations équilibrées entre hommes et femmes aux emplois supérieurs de direction (2012), du Parcours d'accès aux carrières de la fonction dit PACTE (2006), de la fusion des corps (2007) et notamment du corps interministériel des attachés (2011), de la loi sur la rénovation du dialogue social (2010), du fonctionnement Conseil national des services publics (2014).

62. NOR : CESL1100003X ; *JORF*, 31 janvier 2017.

63. *Ibidem* p. 28-29.

• Recrutement des administrateurs civils au tour extérieur en 2016

Alors que le rapport du CESE évoqué à l'instant appelle au développement de la promotion interne par concours, le rapport du comité de sélection pour la procédure dite du tour extérieur des administrateurs civils au titre de 2016, rendu public le 27 décembre 2016, déplore la chute significative, de plus de 20 %, du nombre des candidats (260 dossiers recevables pour 30 postes proposés) par rapport aux trois années précédentes (et notamment cette année ceux issus du ministère de l'intérieur⁶⁴). Il regrette également le faible nombre de candidatures issues des services déconcentrés. En revanche, il semble que « la question de la parité soit proche d'être réglée dans son principe (58 % de femmes en 2016 et 54 % en moyenne sur les cinq dernières années). 90 % des lauréats des trois dernières années sont des attachés principaux hors classe issue de manière très majoritaire des profils RH ou budgétaire.

F. E.

IV – ADMINISTRATIONS ET LIBERTÉS

- Sécurité
- Laïcité
- Discrimination, égalité, précarité

• Sécurité

État d'urgence

Une fois de plus, le trimestre passé a vu l'état d'urgence s'inscrire sur le fil de l'actualité juridique, puisqu'alors que la démission du gouvernement de Manuel Valls le 6 décembre 2016 emportait la caducité de l'état d'urgence (art. 4 de la loi du 3 avril 1955 : « La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale »), les parlementaires ont accepté de le proroger une cinquième fois. Comme celle du 20 novembre 2015 ou du 21 juillet 2016, la loi du 19 décembre 2016 n'est pas seulement une loi de prorogation. Même si, au premier abord, elle paraît opérer un recentrement de l'économie générale du régime de l'état d'urgence vers les droits individuels, elle est une loi d'aggravation de ce régime. Elle modifie les dispositions précédemment en vigueur pour prévoir un cadre juridique pour les assignations à résidence « ultra longue durée ». Elle dispose en effet qu'« à compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalant à plus de douze mois ». Une telle durée est déjà considérable au regard du fait (faut-il le rappeler ?) qu'une telle mesure, qui constitue une restriction sévère de la liberté d'aller et venir et cause des difficultés importantes au regard de sa conciliation avec la vie privée et professionnelle, est préventive et peut trouver à s'appliquer à des personnes qui ne sont nullement mises en cause dans quelque procédure judiciaire que ce soit. Mais surtout, le législateur ne semble ici poser ce principe d'une limitation à 12 mois de la durée d'une mesure d'assignation que

64. 40 candidatures pour ce ministère contre plus de 60 à chaque fois les deux années précédentes.

pour mieux organiser aussitôt les modalités selon lesquelles il est possible d'y déroger. Au sujet des personnes déjà assignées depuis plus de 12 mois à la date d'entrée en vigueur de la loi, un régime spécifique est ainsi prévu qui permet, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'entrée en vigueur de loi (le 20 décembre 2016), leur ré-assignation pour une durée maximale de 90 jours. Le ministère de l'Intérieur a pris cette possibilité au sérieux signant plusieurs arrêtés de cette nature dès le 22 décembre 2016⁶⁵ (art. 2. II de la loi du 19 décembre 2016). Mais en outre, la loi crée une nouvelle procédure devant le juge des référés du Conseil d'État, qui permet la prolongation d'assignations ayant déjà produit leurs effets pendant un an, puisqu'au-delà de cette durée, il revient au juge de statuer sur les raisons sérieuses invoquées par l'autorité administrative pour estimer que le « comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics ». Et rien n'exclut le cumul des deux dispositifs, qui pourrait mener le ministre à demander au juge la prolongation pour 90 jours de l'assignation d'une personne qui, assignée depuis un an à la date d'entrée en vigueur de la loi, aurait déjà fait l'objet d'une réassignation de 90 jours sur le fondement de l'article 2.II de la loi). On verrait alors apparaître des assignations de 12 mois + 90 jours + 90 jours = 18 mois, les assignations « ultra longue durée ». Ce dispositif a rapidement suscité une question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Conseil d'État (CE, ord., 16 janv. 2017, n°406614) d'autant plus importante que les derniers bilans chiffrés de l'état d'urgence font état de plus de 90 personnes assignées au 14 décembre 2016, dont 40 % (37 personnes) depuis plus d'un an⁶⁶.

Le régime des perquisitions a lui aussi évolué au cours de la période considérée. Le Conseil constitutionnel a, en effet, été saisi d'une question prioritaire au gouvernement (QPC) relative aux perquisitions administratives permises pendant l'état d'urgence, telles que prévues par les dispositions législatives votées en juillet 2016 relatives à la conservation des données saisies, et dont l'exploitation aura, le cas échéant, été autorisée par le juge administratif en référé. Le Conseil constitutionnel estime que « lorsque les données copiées caractérisent une menace sans conduire à la constatation d'une infraction, le législateur n'a prévu aucun délai, après la fin de l'état d'urgence, à l'issue duquel ces données sont détruites » et qu'il a, ce faisant, méconnu les exigences d'une conciliation équilibrée entre préservation de l'ordre public et droit au respect de la vie privée. Le cadre juridique des saisies en elle-même, en revanche, est jugé conforme à la Constitution : les garanties légales apportées (la saisie ne peut avoir lieu que si la perquisition révèle l'existence d'éléments relatifs à une menace pour la sécurité, en présence d'un officier de police judiciaire...) ménagent le respect du droit de propriété dans les circonstances de l'état d'urgence (CC, 2016-600 QPC, 2 déc. 2016). Notons que, sur la période considérée, la Cour de cassation a eu l'occasion d'affirmer la compétence du juge pénal pour apprécier la légalité de l'ordre de perquisition qui détermine la régularité d'éventuelles poursuites lui faisant suite, en application de l'article 111-5 du Code de procédure pénale (Cass. Crim., 13 déc. 2016, n°16-82.176).

Le régime de l'état d'urgence a donc continué de produire ses effets, alors même que, de nouveau, un rapport parlementaire vient questionner son utilité au regard des impératifs de la lutte contre le terrorisme. Remis en décembre 2016, le rapport Raimbourg-Poisson établit que « depuis le 1^{er} décembre 2015, le parquet de Paris a ouvert 20 enquêtes pour association de malfaiteurs en matière terroriste à la suite de perquisitions administratives ». Ce chiffre contraste fortement avec le nombre total de perquisitions ordonnées (plus de 4200), d'assignations à résidence prononcées, sans compter les autres mesures qui, sans constituer le cœur de l'état d'urgence, en sont la déclinaison (sur la période considérée, voir encore,

65. <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/170117/etat-d-urgence-la-situation-des-assignes-au-long-cours-en-questions>.

66. http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/Suivi_etat_d_urgence_infographie.pdf.

par exemple, le décret du 24 novembre 2016 portant dissolution de l'association Fraternité musulmane Sanâbil ou l'arrêté du 25 novembre 2016 portant interdiction du déplacement des supporters du club de football du SC Bastia lors de la rencontre du dimanche 27 novembre 2016 avec l'OGC Nice).

Et conséquences

Au-delà du strict cadre de la loi du 3 avril 1955, ce sont les conséquences des actes terroristes perpétrés en France en 2015 et 2016 qui font émerger un contentieux singulier : celui relatif à l'inhumation des terroristes. Le maire de Mantes-la-Jolie ayant refusé l'inhumation dans le cimetière communal du tueur des policiers de Magnanville, un recours a été formé. Il a donné l'occasion au Conseil d'État de préciser que les dispositions des articles L. 2213-9 et L. 2223-3 du CGCT relatifs à la police des funérailles, si elles consacrent certes un droit à l'inhumation sur le territoire communal des résidents, prennent en compte les considérations liées aux troubles à l'ordre public que sa mise en œuvre peut parfois causer, de sorte qu'il échoit généralement aux autorités municipales de décider des modalités d'inhumation susceptibles d'éviter ces troubles (inhumations discrètes, nocturnes, stèles muettes...). Le Conseil admet en outre la possibilité de circonstances telles que de telles précautions ne soient pas suffisantes, auquel cas, « le maire peut légalement refuser l'autorisation d'inhumation ». Dès lors, et puisque, « contrairement à ce que soutient la commune de Mantes-la-Jolie, le maire n'est pas contraint, quelles que puissent être les circonstances, d'autoriser une inhumation dans un cimetière communal », la QPC soulevée par la commune au regard du principe de libre administration des collectivités locales ne présente pas un caractère sérieux (CE, 16 déc. 2016, *Commune de Mantes la Jolie*, 403738).

Dans le même contexte sécuritaire mais au-delà du strict périmètre de l'état d'urgence, on signalera la montée en puissance de l'impératif de sécurisation des personnels des forces de l'ordre. La loi 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la lutte contre les incivilités crée pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP la possibilité, à titre expérimental, de recourir à des caméras individuelles lorsque « se produit ou est susceptible de se produire un incident » (la loi 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé prolongeait cette possibilité pour les personnels de la police nationale, municipale et de gendarmerie). La CNIL avait toutefois rendu des avis réservés sur les projets de décret correspondants dont elle avait été saisie (v. les délibérations 2016-385, 386 et 387 du 8 décembre 2016), soulignant que, si la sécurisation physique et juridique des personnels constitue l'objectif premier de cette expérimentation, il conviendrait que les décrets précisent clairement que les enregistrements pourraient aussi être mobilisés dans le cadre de procédures administratives ou disciplinaires. Elle insistait ensuite sur le fait qu'il importait que les décrets prévoient précisément les critères objectifs permettant aux personnels concernés d'activer leurs caméras. Si elle a été entendue sur le premier point (v. Décrets 2016-1860, 1861 et 1862 du 23 décembre 2016), le pouvoir réglementaire est resté sourd à ses observations sur le second : demeure ainsi en suspens, pour ce qui concerne les personnels de police (nationale et municipale), la détermination précise des conditions dans lesquelles il sera possible de filmer les personnes à leur insu ou à leur domicile. En d'autres termes, les décrets étudiés se concentrent essentiellement sur la détermination des personnes ayant accès aux données filmées et la durée de conservation mais n'apporte guère de précisions sur les conditions d'activation des enregistrements.

C'est enfin la grande « affaire » du fichier TES qui, bien que non directement liée à la politique de sécurité ou de lutte contre le terrorisme, a réactivé, sur la période considérée, de vives craintes de mise en place d'une surveillance généralisée de la population et du recours à des procédés biométriques d'identification des personnes. D'emblée, la publication du décret 2016-1460 du 20 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à

caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes d'identité, à la Toussaint, avait pris de nombreux acteurs par surprise. Des réserves avaient notamment été émises par la CNIL (Délibération 2016-292 du 29 septembre 2016), eu égard à l'ampleur du fichier envisagé (potentiellement, toute la population !), à la sensibilité extrême des données concernées (biométriques, notamment) et, enfin, à l'absence d'étude sérieuse d'alternatives comme de débat parlementaire. L'hiver a alors été riche en rebondissements. Dès les premiers jours de novembre, le gouvernement demandait au Conseil d'État de publier l'avis qu'il avait rendu en février 2016 sur le décret et par lequel il concluait à sa légalité : visée de l'intérêt général, absence d'atteinte à la vie privée. Le même jour, le Conseil national du numérique appelait le Gouvernement à suspendre l'application du décret en raison des craintes suscitées⁶⁷. Par-delà celles qui ont trait à la justification d'un fichier de si grande ampleur, la critique principale porte sur les risques de dévoiement d'un fichier présenté comme devant permettre l'authentification des personnes (lutte contre la fraude identitaire) mais qui pourrait aussi rendre possible leur identification (à partir, notamment, des données biométriques rassemblées : couleur des yeux, empreintes digitales...). En parallèle, la Quadrature du Net déposait le 27 décembre 2016 devant le Conseil d'État une requête introductive d'instance. Elle sollicitait sur le fondement de l'article R611-22 du CJA un délai supplémentaire de trois mois pour faire valoir l'ensemble de ses arguments au soutien du recours contre le décret instaurant le nouveau fichier TES. Le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, de son côté, finissait par accepter de solliciter l'avis de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC) qui, le 13 janvier 2017, remettaient un rapport⁶⁸ pointant de nombreuses difficultés : une sécurité globale « perfectible » du fichier qui présente un « certain nombre de vulnérabilités de gravité variable », des risques liés au fait qu'il peut « être techniquement détourné à des fins d'identification ». Malgré toutes ces incertitudes, les arrêtés prévoyant le déploiement progressif du dispositif (cf. arrêté du 25 novembre 2016 relatif à l'entrée en vigueur du fichier TES en Bretagne à compter du 1^{er} décembre 2016) laissent la place à la confirmation d'un planning national (arrêté du 9 février 2017 prévoyant son déploiement à l'échelle nationale)... générant de nouvelles salves de recours qui seront présentées dans la prochaine livraison de la présente chronique.

• Laïcité

La laïcité, abandonnée sur les plages estivales sous quelques piles de burkinis, refait surface au contentieux, à l'occasion de l'événement « saisonnier » qu'est Noël, mais aussi dans le cadre d'un rapport parlementaire, du point de vue de son rapport à l'égalité femmes-hommes.

Une mairie ou un hôtel de département peuvent-ils installer une crèche de la nativité à l'occasion de Noël ? La question, il faut l'admettre, est relativement nouvelle ; et on ne saurait méconnaître la part d'instrumentalisation politique dont elle fait l'objet. Après que quelques jugements diamétralement opposés aient commencé à semer la discorde (TA Nantes, 14 nov. 2014, *Fédé nationale de la libre pensée* ; TA Montpellier, 19 déc. 2014, *Ligue des droits de l'Homme*), le cadre fixé par le Conseil d'État étaient d'autant plus attendu. Dans les arrêts du 9 novembre 2016 (CE, 9 novembre 2016, *Fédé. départementale libre penseurs Seine et Marne*, n°395122 et *Fédé. de la libre pensée de Vendée*, n°395223),

67. <https://cnumerique.fr/fichier-tes-avis/>.

68. Accessible depuis cette page: <https://www.nextinpact.com/news/102934-les-points-noirs-fichier-tes-epingles-par-rapport-anssi-et-dinsic.htm>.

on trouve une lecture relativiste de l'article 28 de la loi de 1905, ainsi que l'élaboration d'une grille casuistiquement complexe censée guider les autorités administratives et juridictionnelles pour le contentieux futur – qui ne se fera pas attendre.

L'article 28 de la loi de 1905 paraît, à première vue, très clair. Il dispose : « il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions ». Suivant en cela la rapporteure publique, le Conseil juge d'abord que cette interdiction ne saurait se lire dans son caractère absolu que pour les signes permanents mais n'interdit pas explicitement les signes temporaires dont feraient partie, par hypothèse, des crèches de la nativité. Le Conseil suggère ensuite qu'une crèche de la nativité revêt « une pluralité de significations », dont une part est religieuse, mais dont une autre doit être vue comme « faisant partie des décorations et illustrations qui accompagnent traditionnellement, sans signification religieuse particulière, les fêtes de fin d'année n'est pas nécessairement un signe religieux ». Il importe donc, pour évaluer la compatibilité ou la contradiction entre installation d'une crèche et neutralité du service public, de distinguer selon l'endroit où elle est installée (« la situation est différente, selon qu'il s'agit d'un bâtiment public, siège d'une collectivité publique ou d'un service public, ou d'un autre emplacement public ») mais aussi selon le contexte (prosélytisme ? usages locaux ?). De sorte que, dans les bâtiments publics, une crèche ne peut en principe être installée – sauf « circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif », tandis que dans les autres emplacements publics, l'installation d'une crèche à l'occasion des fêtes de Noël est possible « dès lors qu'elle ne constitue pas un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse ».

Canevas complexe et subtil⁶⁹ qui a, d'emblée, suscité de nouveaux contentieux après que les municipalités frontistes de Béziers, Hénin-Beaumont et Beaucaire, ainsi que la région Auvergne-Rhône-Alpes aient décidé d'installer des crèches. De nouveau, et nonobstant le cadre apporté quelques semaines plus tôt par le Conseil d'État, le contentieux est cacophonique. Ainsi, les tribunaux administratifs de Lille et Dijon ont ordonné le retrait des crèches ; le second jugeait ainsi que « le moyen tiré de la violation du principe de neutralité est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée qui, en l'absence d'usage local, ne saurait être rattachée à une exposition de crèches au musée local et au jumelage, depuis 2003, de la commune avec la ville palestinienne de Bethléem, en l'absence de toute manifestation telle que la présentation en cause organisée depuis ce jumelage » (TA Dijon, ord., 23 déc. 2016, n° 01603354). Mais d'autres, comme le tribunal administratif de Lyon, ont rejeté le recours notamment, pour défaut d'urgence : TA Lyon, ord., 17 déc. 2016, n° 160364).

La presse s'était fait l'écho des remous et débats internes à la haute juridiction administrative suscités par les dossiers contentieux tranchés en novembre 2016. Il faut admettre que ce que l'arrêt révèle des efforts de raisonnement et de casuistique que le juge semble prêt à faire au sujet des crèches de la nativité tranche singulièrement avec l'approche générale qui est la sienne lorsque d'autres signes religieux sont en cause. Ainsi, le contentieux scolaire qui assimile, pêle-mêle, jupes longues, bandanas et bonnets de laine à des « signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse » (art. L. 141-5-1 Code de l'éducation), n'est clairement pas animé par la même casuistique. À croire que la neutralité des personnes publiques, cœur historique de la notion juridique de laïcité, commande aujourd'hui davantage d'accommodements que celle désormais requise, au-delà du texte de la loi de 1905, d'un nombre croissant de personnes privées ?

69. V. aussi, pour une réflexion sur le sujet : T. Hochmann, « Le Christ, le Père Noël et la laïcité, en France et aux États-Unis », *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2016, n° 4, p. 53.

Mais la neutralité n'est pas le seul des terrains mouvants de la laïcité : il faut aujourd'hui compter avec l'égalité entre les sexes, qui s'est, depuis une demi-décennie, frayé une place de choix dans les déclinaisons juridiques de la laïcité. C'est précisément l'aspect sur lequel s'est penchée la délégation aux droits des femmes du Sénat en vue d'un rapport publié en novembre 2016 (Rapport d'information n° 101, par Mme Chantal Jouanno). Examinant la mesure dans laquelle le principe juridique de laïcité pourrait être un rempart contre des dogmes, propos et pratiques religieux qui défavoriseraient ou dévaloriseraient les femmes, le rapport adresse des recommandations au Parlement et au gouvernement, et invite l'ensemble des acteurs publics à diverses pistes de réflexion. Il recommande aux parlementaires d'enclencher une procédure permettant d'explicitier, à l'article 1^{er} de la Constitution, le principe d'égalité entre les sexes. Il suggère également la création autonome d'un délit d'agissement sexiste ainsi qu'une obligation de neutralité (religieuse) soit étendue à des catégories spécifiques de personnes que sont les élèves-fonctionnaires (notamment, les élèves des écoles européennes de professorat et de l'éducation (ESPE) et les élu-es locaux/ales. Au gouvernement, la délégation préconise la mise en place de dispositifs administratifs permettant la remontée directe aux ministres concernés des incidents relatifs à l'égalité femmes hommes dans les services publics spécifiques que sont l'école et l'hôpital. S'il y a de nombreuses et valables raisons de s'interroger sur le sort réservé, par de nombreux dogmes et pratiques religieuses, à l'égalité entre les sexes⁷⁰, il reste surprenant de constater l'association récente entre principe de laïcité et égalité entre femmes et hommes surtout lorsqu'il s'agit de définir le premier comme une garantie du second. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'un des éléments du processus contemporain de substantialisation et de redéfinition du principe de laïcité en France⁷¹.

- **Discrimination, égalité, précarité**

Contrôles d'identité

Le début du mois de novembre 2016 a été marqué par la médiatisation des arrêts rendus par la Cour de cassation (Cass. Civ. 1, 9 nov. 2016, req. n°1239, 1241 et 1245) sur les contrôles d'identité dit « au faciès », c'est-à-dire fondés sur l'apparence physique (couleur de peau, caractéristiques associées à une origine réelle ou supposées d'une personne, tenue vestimentaire), réalisés dans le cadre de l'article 78-2 alinéa 6 du Code de procédure pénale. La Cour avait été saisie de treize affaires, certaines sur pourvoi des personnes n'ayant pas été jugées victimes d'un contrôle qu'elles estiment discriminatoires, et d'autres, à l'inverse, sur pourvoi de l'État reconnu responsable.

Dans les arrêts du 9 novembre 2016, la Cour considère que lorsque la discrimination est établie, elle est constitutive d'une faute lourde. Elle résulte d'une « déficience caractérisée par un fait ou une série de faits » qui traduit l'inaptitude du service public de la justice à remplir sa mission. Mais c'est concernant l'établissement et la répartition de la charge de la preuve que ces arrêts sont surtout remarquables. La personne contrôlée doit, en premier lieu, apporter des éléments de preuve qui font état d'une différence de traitement et laissent présumer l'existence d'une discrimination. Sur ce point, les arrêts précisent que l'appui sur des études ou des rapports statistiques établissant la fréquence du contrôle des « minorités

70. Sur certains aspects de la question, v. Lucie Veyretout, *L'application des droits de l'être humain au sein des groupements religieux : recherches relatives à la question de la discrimination des femmes dans l'accès aux fonctions culturelles*, Thèse, Strasbourg, 2014.

71. V. par exemple : Ph. Portier, *L'Etat et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, PUR, 2016.

visibles » est recevable mais insuffisant. Dans plusieurs des affaires, la Cour de cassation accorde une importance particulière aux témoignages, soit pour corroborer la présomption de discrimination (opération de contrôle visant pendant une heure et demi de façon exclusive et systématique des personnes de même couleur de peau (req. n°1245), soit pour conclure à l'absence de discrimination (req. n°1239). Car, en second lieu, il revient à l'administration de démontrer l'absence de discriminations ou, si différence de traitement il y a eu, elle doit établir que celui-ci est justifié par des éléments objectifs (par exemple, la personne contrôlée correspond au signalement d'une personne recherchée ou suspectée, req. n°1239). Relevons, qu'à l'issue des arrêts rendus, seule une personne a obtenu satisfaction...

À peine trois mois plus tard, le 24 janvier 2017 (Décision n°2016-606/607 QPC), le Conseil constitutionnel se prononçait sur la constitutionnalité des articles 78-2 alinéa 7 et 78-2-2 du Code de procédure pénale relatifs aux contrôles d'identité effectués sur réquisitions du parquet et pouvant donner lieu à un contrôle de régularité du séjour des étrangers. Le Conseil ne censure pas les dispositions en cause qui étaient contestées pour leur imprécision et l'atteinte qu'elles porteraient à la liberté d'aller et venir et au principe d'égalité en tant qu'elles facilitent un contrôle au faciès. Toutefois il les assortit de significatives réserves d'interprétation quant à leur but et à leur périmètre. D'une part, il rappelle que le procureur de la République ne peut ordonner des contrôles « qu'aux fins de recherche et de poursuite d'infractions ». D'autre part, il précise que, sous peine de contrevenir à la liberté d'aller et venir, « les réquisitions du procureur de la République ne peuvent viser que des lieux et des périodes de temps déterminés », et non « des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées » dans les réquisitions. En outre, le « cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents » notamment ne peut aboutir à une « pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace ».

Égalité et citoyenneté

De discriminations, il en était également question dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et citoyenneté et la décision que le Conseil constitutionnel qui en a été saisi, a rendue le 26 janvier 2017 (Décision n° 2016-745 DC). Les sénateurs requérants estimaient que la notion d' « identité de genre » inscrite à l'art. 170 de la loi déferée qui modifient les articles 24, 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin de « réprimer de manière aggravée la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, la diffamation et l'injure publique lorsque ces infractions sont commises à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur identité de genre » n'était pas suffisamment précise. Le Conseil en juge autrement et valide la disposition, tout comme il valide la possibilité qu'ouvre le même article 170 à la « juridiction pénale saisie de poursuites pour des faits qualifiés soit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, soit de diffamation soit d'injure publiques, lorsqu'ils sont commis en raison de l'ethnie, de la race, de la nation ou de la religion », de « requalifier l'infraction sur le fondement de l'une des deux autres qualifications », ainsi que les « poursuites pour des faits de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, de diffamation ou d'injure publiques, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ». En revanche, il censure pour « défaut d'intelligibilité l'insertion par l'art. 179 à l'art. L. 1132-1 du code du travail, après le mot orientation », la liste de motifs discriminatoires... parce que l'article en question ne comporte pas ledit mot.

Procédure et alerte

De discriminations, il a enfin été question dans l'institution de diverses procédures visant à les faire sanctionner ou à révéler des illégalités. Tel est le cas dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. La loi permet de former devant les juridictions administratives contre une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé gérant un service public par des associations agréées ou ayant depuis cinq années pour objet la défense de l'intérêt considéré (art. 85 et s.) une action de groupe. Celle-ci pourra être introduite en matière de discrimination mais aussi en matière environnementale ou de protection des données à caractère personnel (voir précédente chronique). Enfin, ce sont les lanceurs d'alerte que le législateur a souhaité protéger contre les discriminations. La loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique trouve finalement un accord sur la définition du lanceur d'alerte, définition validée par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2016-741, DC du 8 décembre 2016). Le lanceur d'alerte est « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance » (art. 6). Elle détermine également la procédure de l'alerte à suivre ainsi qu'un régime de protection des lanceurs d'alertes, en particulier contre les mesures discriminatoires dont ces derniers pourraient faire l'objet dans la vie professionnelle (art. 6 et s.)⁷². On signalera toutefois que, dans une décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016 sur la loi organique relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, le Conseil a censuré les dispositions qui permettait au Défenseur des droits d'apporter une aide financière aux lanceurs d'alertes parce qu'elles outrepassent les compétences du Défenseur.

(Anti-)Migrants

À deux reprises en quelques jours, les juridictions administratives ont eu à connaître des décisions en provenance de la ville de Béziers manifestant une hostilité à l'égard des migrants. Les issues sont à distinguer. Le 18 novembre 2016, le Conseil d'État rejette le référé-liberté formé contre diverses mesures de campagne « anti-migrants » initiées par la ville (req. n°4049917), par voie d'affiches d'une part, et d'articles parus dans les bulletins municipaux, d'autre part. S'agissant des premières, elles avaient été retirées avant le recours ; s'agissant des seconds, le Conseil d'État rappelle que les bulletins municipaux sont soumis au régime protecteur la liberté d'expression de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et que les associations requérantes n'ont pas suffisamment démontré une atteinte grave à une liberté fondamentale. Quelques semaines plus tard, le tribunal administratif de Montpellier suspendait, par une ordonnance du 6 décembre 2016, l'organisation d'une consultation des biterrois sur la question « Approuvez-vous l'installation de nouveaux migrants, imposée par l'État, sans consultation du conseil municipal ? », pour excès des compétences communales (req. n°1605527).

72. Pour un descriptif de la procédure de l'alerte, voir *supra* partie III.

Droit au logement

La politique du logement a été l'une des principales préoccupations de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et citoyenneté. Plus de 80 articles lui sont consacrés, réunis sous un titre intitulé « mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat ». Parmi les nombreuses mesures, on retiendra la possibilité de moduler les loyers des baux sociaux, l'obligation de rendre publics les critères d'attribution des logements sociaux, la redéfinition de la liste des personnes prioritaires (handicapés, mal logés, chômage de longue durée, cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale, art. 70 et s. de la loi), l'obligation faite aux collectivités territoriales de consacrer au moins 25 % des logements sociaux aux personnes prioritaires ou éligibles au titre du droit au logement opposable (DALO). Les sanctions pesant sur communes en cas de non-respect des obligations liées à l'objectif de mixité sociale ont en outre été renforcées (art. 98 et s. de la loi) et obtenu l'aval du Conseil constitutionnel (décision n°2016-745 DC, 26 janvier 2017). Celui-ci ne censure que les dispositions privant du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine les communes « confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées », pour entraver à leur libre administration.

Le DALO a également fait l'objet d'arrêts remarquables du Conseil d'État. Dans un arrêt du 9 décembre 2016 (req. n°394766), le Conseil d'État estime que la commission de médiation peut prévoir des mesures d'hébergement en faveur du demandeur d'un logement. Le juge peut en outre, « lorsqu'il ordonne que le demandeur soit logé ou relogé », également « ordonner » des mesures « d'accueil temporaire » qui peuvent être décidées « en raison de la situation particulièrement précaire du demandeur de logement, notamment lorsque celui-ci n'est pas hébergé ou réside dans un logement dont les caractéristiques justifient la saisine de la commission de médiation sans délai »⁷³. Dans une autre affaire du 16 décembre 2016 (req. n°383111), le Conseil d'État a précisé les conditions d'indemnisation d'un demandeur reconnu prioritaire n'ayant pas obtenu de logement deux ans après une injonction adressée par le juge au préfet. Pour le Conseil d'État, « la carence fautive de l'État à exécuter » les décisions « dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission ; « ces troubles doivent être appréciés en fonction des conditions de logement qui ont perduré du fait de la carence de l'État, de la durée de cette carence et du nombre de personnes composant le foyer du demandeur pendant la période de responsabilité de l'État »⁷⁴. Le trouble supporté par une famille de deux parents, deux enfants, suroccupant un logement de 30m² pendant plus de deux ans a en l'occurrence été évalué à 2000 euros.

Vétusté des établissements pénitentiaires

Le 18 novembre 2016, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté rédi-geait des recommandations en urgence relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (publiées au Journal officiel le 14 décembre 2016). Cet établissement avait, quelques semaines plus tôt, fait l'objet d'une ordonnance du Tribunal administratif de Melun, saisi en référé-liberté par la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP) (6 octobre 2016, req. n°1608163). Le Tribunal avait reconnu une atteinte grave au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants en raison

73. À rapprocher de CE, 27 juin 2016, req. n° 384492 (voir cette chronique, mai, juin, juillet 2016).

74. À rapprocher de CE, 13 juillet 2016, req. n° 38287 (voir cette chronique, mai, juin, juillet 2016).

de problèmes sanitaires (locaux infestés d'animaux nuisibles...) ⁷⁵ et ordonné des mesures immédiates de dératisation. La Contrôleure reprend cette conclusion et élargit le champ des recommandations. Elle demande plusieurs mesures urgentes visant à résorber la surpopulation carcérale, la vétusté et l'insalubrité des lieux, à améliorer le taux et la qualité de l'encadrement dans le centre ainsi qu'à lutter contre son climat de tension.

La situation est, selon le Conseil d'État, moins critique dans les maisons d'arrêts d'Ajaccio et de Tours. Il rejette le 23 décembre 2016, deux référés-libertés formés par la section française de l'observatoire international des prisons (OIP) sur les conditions de sécurité des locaux. S'agissant de la maison d'arrêt de Tours (req. 405791), il estime, d'une part, que l'élaboration d'un plan directeur de mise en sécurité demandé par l'observatoire n'est pas une des mesures qu'il peut enjoindre au titre des procédures d'urgence, et d'autre part, que les travaux contre les risques d'incendie et autres sont en cours d'achèvement ou programmés pour le début de l'année 2017. De même, s'agissant de la maison d'arrêt d'Ajaccio, le Conseil d'État fait valoir que les mesures contre les risques d'incendie ont été prises et que des travaux de réhabilitation sont prévus pour avril 2017. Il n'y a pas d'urgence à accélérer ces plans.

• **À signaler :**

Extradition pour motif politique. Cas rare : annulation d'un décret d'extradition vers l'État russe sur le fondement du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel l'État doit refuser une extradition lorsqu'elle est demandée dans un motif politique (CE, 9 décembre 2016, req. n° 394399).

Liberté d'expression : inconstitutionnalité des sanctions pénales de la négation, minoration ou banalisation des crimes contre l'humanité, de génocide, de guerre ou de réduction en esclavage, dès lors qu'aucune juridiction ne les a ainsi qualifiés et qu'elles font peser une incertitude sur la « licéité d'actes ou de propos portant sur des faits susceptibles de faire l'objet de débats historiques » (Décision n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017).

Communication avec les détenus : inconstitutionnalité de la loi qui renvoie au pouvoir réglementaire les cas où sont autorisés la communication avec une personne détenue (décision n° 2016-608 QPC, 24 janvier 2017).

Tests salivaires : les employeurs peuvent procéder à des tests salivaires dès lors que la prise de stupéfiant présente, dans le cadre de ses fonctions, un danger pour le salarié et pour les tiers (CE, 5 décembre 2016, req. n° 394178).

V.C & S.H.

75. F. Benucci, A. Gournay, A. Guillemain, M. Millier, « Portée et limites des contrôles des lieux de privation de liberté : Le cas du centre pénitentiaire de Fresnes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 26 janvier 2017 : <http://revdh.revues.org/2959> ; DOI : 10.4000/revdh.2959.