

Sommaire



Lire ou imprimer
toute la Lettre

Consulter la lettre sur



Institutions

Publication de la loi pour
une République numérique

Juridiction

Premier rapport d'activité
du Conseil constitutionnel

Commande publique

Responsabilité du maître
d'ouvrage en cas de faute
commise par son
mandataire

Finances publiques

Rapport de la Cour des
comptes sur les finances
publiques locales

Marchés

Question prioritaire de
constitutionnalité relative
au cumul des poursuites
pénales et devant la
commission des sanctions
de l'Autorité des marchés
financiers

Entreprises

Publication de l'avis de
l'Autorité de la concurrence
sur la liberté d'installation
des avocats au Conseil et à
la Cour de cassation

Questions sociales

Présentation du projet de
loi de financement de la
Sécurité sociale pour 2017

Et aussi

Chiffres-clés 2015-2016 du
médiateur des entreprises

ÉDITO

ETUDE ANNUELLE 2016 DU CONSEIL D'ETAT : SIMPLIFICATION ET QUALITE DU DROIT



Jean-Marc SAUVE,

*Vice-président du Conseil
d'Etat*

L'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2016^[+] est consacrée à la simplification et à la qualité du droit. Le sujet avait déjà été traité par l'étude de 1991, consacrée à la sécurité juridique, et celle de 2006, intitulée « sécurité juridique et complexité du droit », mais l'approfondissement de la crise du droit justifiait que le Conseil d'Etat se saisisse encore une fois de ce sujet.

Malgré quelques avancées saluaires, et notamment l'obligation, posée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008^[+] et la loi organique du 15 avril 2009^[+], d'assortir les projets de loi d'une étude d'impact, les maux qui affectent la production normative n'ont pas été traités. Ils se sont au contraire aggravés, faute de moyens efficaces et suffisants, mais aussi faute d'une volonté constante, claire et déterminée d'y remédier.

Pour améliorer et simplifier le droit, l'étude annuelle fixe trois objectifs, articulés autour de 27 propositions : responsabiliser les décideurs publics, maîtriser l'emballage de la production normative et faciliter l'application concrète de la norme.

Ces propositions visent d'abord à changer radicalement l'état d'esprit sur la production de la norme : sa maîtrise quantitative et sa qualité doivent être prises en compte à tous les stades d'élaboration des politiques publiques. La définition d'un référentiel précis et d'une méthode d'évaluation claire doit ensuite permettre de mesurer l'inflation normative ainsi que ses effets. Le recours à une étude d'option permettant d'évaluer la nécessité d'une nouvelle norme et l'élargissement du recours à l'étude d'impact à tous les textes d'importance, y compris les ordonnances, les propositions de loi et les amendements les plus significatifs, doivent conduire à une véritable évaluation ex ante de la qualité et des effets des projets de texte. La certification par un organisme expert favoriserait un contrôle plus effectif de ces évaluations qui ne constituent, trop souvent, pour le moment, que des plaidoyers « pro-domo » ou de simples documents descriptifs. Le Conseil d'Etat propose aussi de développer les expérimentations et, par conséquent, les évaluations « grandeur nature », ex post.

Le Conseil d'Etat s'investit aussi, à travers 6 engagements, dans la simplification et l'amélioration de la qualité de la norme. Il s'engage ainsi à être plus sévère sur le contenu des études d'impact. Il s'engage à signaler aux autorités compétentes, les difficultés identifiées dans son activité juridictionnelle, qui appellent une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit. Il s'engage surtout à concourir directement à ce chantier de simplification.

Il est d'intérêt national que soit rapidement engagée une véritable politique de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, afin de favoriser la compréhension du droit, de garantir la stabilité juridique et d'accroître la confiance des citoyens dans la légitimité de l'action publique. Il appartient aux différents acteurs, sur la base de ces propositions, de s'investir pleinement dans ce chantier.

Administration

Enquête relative à l'accueil téléphonique et à la dématérialisation des services publics

Le 27 septembre 2016, le Défenseur des droits et l'Institut national de la consommation (INC) ont publié une enquête relative aux conséquences de la dématérialisation sur l'accès aux services publics et sur la place de l'accueil téléphonique au sein de l'Assurance maladie (CNAMTS), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et Pôle emploi. Les capacités d'accueil, d'écoute et de réponse ont été étudiées sur un échantillon de 1500 appels passés entre mars et avril 2016 sur les plateformes téléphoniques de ces services selon quatre profils d'appelants : une personne malentendante, une personne maîtrisante, une personne maîtrisant mal la langue française, une personne n'ayant pas d'accès Internet et un appelant classique. Si la multiplication des services en ligne représente un progrès pour les usagers, les deux institutions rappellent que l'utilisation d'Internet est considérée comme un obstacle pour 20% des Français et que 15% ne l'utilisent jamais. Ses tendances suivantes se dégagent des résultats de l'enquête : les conseillers indiquent rarement si l'appelant peut prétendre à la prestation demandée ; la personne « étrangère » est plus fréquemment redirigée vers Internet ; aucune différence de traitement n'est notée selon le sexe de l'appelant ou la région habitée ; les conseillers renvoient presque automatiquement vers le site Internet de l'organisme sans savoir si l'appelant dispose d'un accès à Internet. Ces résultats mettent en évidence la nécessité d'offrir aux usagers des modalités d'information variées et de conserver sur le territoire des lieux d'accueil physique. ⁽¹⁾

Outre-mer

Publication de l'ordonnance modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à l'Outre-mer

Publiée au Journal officiel de la République française du 29 septembre 2016 et prise en application de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer ⁽¹⁾, l'ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016 modifie les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) relatives à l'outre-mer ⁽²⁾ en vue de rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte des règles applicables en métropole ou dans les autres collectivités relevant de l'article 73 ⁽³⁾ de la Constitution et d'étendre ces règles, avec les adaptations nécessaires, aux collectivités régies par l'article 74 ⁽⁴⁾ de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie. Elle reclasse les dispositions applicables à Mayotte dans le livre Ier du CG3P consacré aux départements d'outre-mer et crée cinq nouveaux livres consacrés au droit applicable à la collectivité de Saint-Barthélemy, à la collectivité de Saint-Martin, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie et aux îles Wallis et Futuna. L'ordonnance aligne les dispositions domaniales relatives à Mayotte sur le droit métropolitain à de nombreux titres (procédure d'appréhension des biens vacants et sans maître, possibilité de délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits) et en supprimant de nombreuses dispositions spécifiques et de dispositions d'adaptation devenues sans objet ou obsolètes. Elle prend acte de la dévolution de plusieurs compétences aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin présentant des incidences sur le droit des propriétés publiques, en matière d'urbanisme, de logement, d'impôt et de voirie ou encore, pour la seule collectivité de Saint-Barthélemy, en matière d'environnement. Sous les réserves prévues aux articles 10 à 13, l'article 14 de l'ordonnance prévoit que celle-ci entre en vigueur le 1er janvier 2017.

Publication de la loi pour une République numérique

Publiée au Journal officiel de la République française du 8 octobre 2016, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ⁽¹⁾ vise à préparer la France aux enjeux globaux de l'économie de la donnée et de la transition numérique, à travers trois objectifs : libérer l'innovation par la circulation des données et des savoirs, protéger les droits des utilisateurs dans la société numérique et permettre un accès de tous au numérique. Il s'agit du premier projet de loi élaboré conjointement par le Gouvernement, le Parlement et la société civile, la consultation publique en ligne ayant permis à 21 000 contributeurs de s'exprimer. Dans son titre I, la loi institue i) l'obligation pour les organisations publiques de publier sur internet leurs bases de données en respectant les principes d'anonymisation et de protection de la propriété intellectuelle et du secret industriel et commercial ; ii) l'ouverture de données d'intérêt général produites ou gérées par des acteurs privés chargés d'une mission de service public ; iii) l'accès sécurisé aux données de la sphère publique pour certains chercheurs et statisticiens publics habilités ; iv) le libre accès aux résultats de travaux de recherche financés par des fonds publics. Le titre II de la loi consacre les principes de neutralité, de portabilité et de récupération des données, organise une régulation des plateformes en ligne afin que les consommateurs disposent d'une information loyale, établit un droit à la libre disposition et à la protection des données personnelles et réaffirme le droit à la « mort numérique » selon lequel toute personne peut décider de la conservation, de l'effacement et de la communication de ses données personnelles après son décès. La loi instaure, dans son titre III, un droit au maintien de la connexion pour les personnes les plus démunies, facilite la récolte de dons par les associations faisant appel public à la générosité et accélère la couverture en très haut débit de l'ensemble du territoire grâce au déploiement de pylônes pour la téléphonie mobile ou au développement de la fibre optique. Les sites des administrations publiques et certains services privés en ligne devront se mettre en conformité avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées. Enfin, la loi apporte des précisions sur des dispositifs tels que l'identification électronique, le service de coffre-fort numérique et le recommandé électronique et régule les pratiques de jeux en ligne et de compétitions de jeux vidéo. Certaines mesures d'application de la loi ont déjà été prises, comme l'augmentation du plafond des sanctions prononcées par la CNIL, dont les pouvoirs ont par ailleurs été renforcés par la loi.

Union européenne

Présentation par la Commission européenne des résultats du programme « Mieux légiférer »

À l'occasion du discours de son président sur l'état de l'Union le 14 septembre 2016 ⁽¹⁾, la Commission européenne a présenté les résultats obtenus dans le cadre de son programme « Mieux légiférer » ⁽²⁾, défini par l'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation entré en vigueur en 2016 ⁽³⁾. Depuis 2015, la Commission a réduit l'ampleur de ses programmes de travail annuels, avec 23 nouveaux trains de mesures et initiatives prioritaires en 2015 – contre 100 en 2014 – et en concentrant ses efforts sur les domaines les plus importants (la stimulation de l'investissement, la gestion de la crise des réfugiés, la mise en place d'une union de l'énergie, ou la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales). Parallèlement, le nombre de propositions de règlement et de directive présentées par la Commission pour adoption par le Parlement et le Conseil de l'UE, selon la procédure législative ordinaire, est passé de 159 en 2011 à 48 en 2015. Afin de lutter contre l'inflation normative, la Commission a retiré, au cours des deux dernières années, 90 propositions législatives, abrogé 32 actes obsolètes et recensé 103 domaines susceptibles de faire l'objet d'une simplification réglementaire. La création de la plateforme REFIT (programme pour une réglementation affûtée et performante) a permis la mise en œuvre de plus de 200 initiatives de réduction de la charge réglementaire et de simplification. Cette plateforme a en outre examiné depuis 2015 plus de 100 suggestions et présenté à la Commission 17 avis contenant des propositions concrètes. Afin de renforcer la qualité de la réglementation européenne, la Commission a préparé près de 975 analyses d'impact, mené 688 évaluations et organisé 704 consultations publiques. Son système d'analyse d'impact a fait l'objet d'une évaluation externe et sa qualité a été reconnue par l'OCDE. Réaffirmant son engagement en faveur d'une meilleure réglementation, la Commission a également présenté les actions prioritaires à mettre en œuvre pour l'année 2017 : création d'un nouveau registre de transparence à destination des différents groupes d'intérêts ; présentation d'un « examen annuel de la charge » au Parlement et au Conseil ; communication prochaine sur l'application du droit de l'Union. Elle propose d'établir une liste de réglementations pouvant faire l'objet d'une « refonte », méthode législative visant à réunir en un texte unique un acte législatif original et l'ensemble des modifications ultérieures qui lui ont été apportées. Enfin, elle invite le Parlement et le Conseil à intensifier leur travail d'analyse d'impact et suggère, pour la première fois, que les trois institutions européennes définissent ensemble les propositions qui seront désignées comme prioritaires dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Registre de transparence obligatoire aux trois institutions de l'Union européenne

Le 28 septembre 2016, la Commission européenne a publié une proposition d'accord inter institutionnel (AII) relatif à un registre de transparence obligatoire ⁽¹⁾ commun aux trois institutions de l'Union européenne (UE) – le Conseil de l'UE, le Parlement européen (PE) et la Commission – dans lequel devra s'inscrire tout représentant d'intérêts exerçant des activités de lobbying au sein de ces institutions. S'appuyant sur le registre facultatif actuellement en vigueur au PE et à la Commission, cette initiative vise à rendre applicables aux trois institutions des normes communes concernant les activités des représentants d'intérêts. La proposition d'AII précise les activités et les organismes concernés par ce nouveau registre ainsi que les différents types d'« interactions » entre les membres des institutions européennes et les représentants d'intérêts dont l'intervention est conditionnée par l'inscription de ces derniers au registre : accès aux bâtiments du PE, réunions de travail avec les membres des trois institutions, invitations aux audiences publiques etc. En outre, la proposition d'AII instaure un code de conduite auquel les représentants d'intérêts inscrits au registre doivent se conformer, comprenant notamment l'obligation de mettre régulièrement à jour les informations transmises sur leur situation. Toute infraction au code de conduite pourra faire l'objet d'une suspension temporaire ou d'une radiation du registre pour les cas les plus graves. La proposition d'AII simplifie les exigences en matière de divulgation des données afin de trouver un équilibre entre le besoin de transparence et la nécessité de réduire la charge administrative de la mise en conformité, ces exigences concernant essentiellement les informations les plus pertinentes, notamment budgétaires, sur les efforts déployés par les représentants d'intérêts pour influencer le processus législatif. Enfin, les autres institutions et services de l'Union ainsi que les représentations permanentes des Etats membres sont invités, dans une démarche volontaire, à utiliser ce nouveau registre pour leurs propres interactions avec les représentants d'intérêts. Cette proposition de la Commission doit faire l'objet d'une négociation entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen avant son adoption officielle.

Juridictions financières

Modification du code des

Juridictions financières

Prise sur le fondement de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁽¹⁾, l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016⁽²⁾ modifie la partie législative du code des juridictions financières (CJF) afin de moderniser les dispositions relatives aux missions, à l'organisation et aux procédures applicables aux juridictions financières. Elle clarifie la notion de contrôle des comptes et de la gestion par la Cour des comptes et adapte les dispositions liées au droit de communication à la dématérialisation croissante des pièces de procédure, en faisant référence à l'accès aux documents, données et traitements.

L'ordonnance actualise certaines règles procédurales relatives aux chambres régionales des comptes (CRC) en tenant compte de l'extension de leur champ de compétence. Elle modifie le statut des membres de la Cour des comptes en étendant le champ d'application de normes professionnelles aux rapporteurs extérieurs, conseillers maîtres en service extraordinaire, conseillers référendaires en service extraordinaire et conseillers-experts. Le texte précise le régime de détachement d'un magistrat de CRC dans une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme, en précisant qu'il ne doit pas avoir été soumis au contrôle d'une chambre à laquelle il appartient dans les trois dernières années. Enfin, l'ordonnance modifie les dispositions du code relatives à la Cour de discipline budgétaire et financière : possibilité pour le procureur de la République de déférer des faits à la Cour, délai d'interruption de la prescription, règles d'incompatibilité et de récusation des membres de la Cour. Elle entre en vigueur le lendemain de la publication du décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire du CJF et au plus tard le 1er juillet 2017.

Réglementation

Répertoire des données collectées dans le cadre d'une procédure judiciaire

Publié au Journal officiel de la République française du 9 octobre 2016, le décret n° 2016-1338 du 7 octobre 2016⁽¹⁾ modifie le code de procédure pénale (CPP) et définit les modalités et conditions de fonctionnement du répertoire des données collectées dans le cadre d'une procédure judiciaire (REDEX). Ce répertoire créé par l'article 706-56-2 du CPP⁽²⁾ a pour objet de faciliter la connaissance de la personnalité et l'évaluation de la dangerosité des personnes poursuivies ou condamnées pour une infraction nécessitant un suivi socio-judiciaire. Le décret précise les poursuites ou condamnations concernées par la collecte de ces données, les autorités habilitées à procéder aux enregistrements ou autorisées à interroger le répertoire, la nature des informations enregistrées et leur durée de conservation, ainsi que les conditions dans lesquelles toute personne dont l'identité est inscrite dans le REDEX peut obtenir, sur demande adressée au procureur de la République, communication des informations la concernant ainsi que la rectification ou l'effacement des données inexactes. Si la demande de rectification ou d'effacement n'est pas prise en compte ou fait l'objet d'une décision défavorable de la part du magistrat compétent, un recours peut être engagé devant le juge des libertés et de la détention puis devant le président de la chambre de l'instruction. Applicable sur l'ensemble du territoire de la République, le décret entre en vigueur le 1er mars 2018.

Premier rapport d'activité du Conseil constitutionnel

Le 4 octobre 2016, jour du 58ème anniversaire de la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel a publié son premier rapport d'activité⁽¹⁾ dans lequel il présente son fonctionnement et son organisation ainsi que les temps forts de l'année écoulée. La première partie du rapport est consacrée à la présentation des membres du Conseil, ses missions, son évolution historique et sa « juridictionnalisation » croissante, avec notamment l'ouverture à 60 députés ou 60 sénateurs du droit de le saisir par la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974⁽²⁾ et la création du mécanisme des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) institué par la réforme constitutionnelle de 2008⁽³⁾. La seconde partie du rapport présente une sélection de 25 décisions du Conseil, rendues entre août 2015 et août 2016, dans le cadre de son contrôle « a priori », c'est-à-dire avant la promulgation d'une loi - 727 décisions DC rendues depuis 1958 - et de son contrôle « a posteriori » c'est-à-dire lors de l'examen d'une QPC - 506 décisions QPC rendues depuis 2010 -. Sont notamment présentées les décisions rendues sur la loi relative au renseignement, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dont 24 des dispositions ont été censurées. Sont également évoquées la décision n°2015-516 QPC du 15 janvier 2016⁽⁴⁾, qui censure le dispositif législatif instaurant une incompatibilité entre l'exercice de l'activité de conducteur de taxi et celle de conducteur de voiture de transport avec chauffeur (VTC), les décisions n° 2016-546 QPC et n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016⁽⁵⁾ relatives au principe de « non bis in idem » lié à une affaire de fraude fiscale, la décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016⁽⁶⁾ relative au dispositif relatif au travail dominical ainsi que la décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016⁽⁷⁾ relative à la subordination de la mise en mouvement de l'action publique en matière d'infractions fiscales à une plainte de l'administration (principe du « verrou de Bercy »). Selon le rapport, le délai de jugement du Conseil s'établit, en 2016, à 17 jours pour le contrôle « a priori » et à 79 jours pour l'examen d'une QPC. Le document fait état de l'activité internationale du Conseil et de la forte activité qui sera à sa charge en 2017 en sa qualité de juge des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Publié tous les 4 octobre, le rapport d'activité du Conseil constitutionnel sera complété, lors de sa prochaine édition, par des réflexions autour d'un thème juridique en lien avec l'actualité.

Rapport

Rapport de la Cour des comptes sur la protection juridique des majeurs

Le 4 octobre 2016, la Cour des comptes a publié un rapport sur la politique de protection juridique des majeurs⁽¹⁾, décision prononcée par le juge des tutelles à l'égard de personnes dont les facultés personnelles sont altérées au point de ne plus être en mesure de pourvoir elles-mêmes à leurs intérêts. La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a fait évoluer de manière significative ce régime en conférant au majeur protégé des droits renforcés et en créant des mesures d'accompagnement social pour éviter une « judiciarisation » excessive du système, ces mesures devant permettre de ralentir la forte croissance du nombre de majeurs placés chaque année sous protection juridique et de maîtriser le coût de ce régime pour les finances publiques. Selon la Cour, la mise en œuvre de la loi n'a pas été à la hauteur de ces ambitions : le nombre de mesures de protection ouvertes chaque année a crû à un rythme plus rapide qu'avant la réforme (taux de croissance annuelle de 5 % en moyenne depuis 2009 contre 4,4 % avant cette date) ; depuis 2013, 70 000 nouveaux majeurs sont placés sous tutelle ou curatelle chaque année, ce régime concernant aujourd'hui 700 000 personnes ; le coût global du système a augmenté de 6,3 % par an depuis 2008, passant de 508 M€ à 780 M€ en 2015, dont 637 M€ de financement public, cette aggravation s'expliquant notamment par un nombre croissant de mesures confiées à des mandataires professionnels (+ 2,9 % par an en moyenne) ainsi que par une augmentation du coût annuel moyen de ces dispositifs (+ 3,3 % par an en moyenne). La Cour juge en outre que la gestion concrète des mesures de protection par les curateurs et les tuteurs est insuffisante, tout comme le contrôle qui en est effectué par les tribunaux, les juges exerçant rarement leurs pouvoirs de surveillance générale. Elle formule neuf recommandations aux administrations concernées répondant à trois objectifs : l'émergence d'une politique publique de la protection des majeurs, la concrétisation des objectifs de déjudiciarisation et de priorité familiale et le renforcement de la professionnalisation et du contrôle des acteurs. La Cour propose notamment de confier à un délégué interministériel la mission de structurer et de piloter cette politique publique pour une période de cinq ans, de confier à des professionnels du chiffre, sous conditions, l'établissement et le contrôle des inventaires et des comptes des majeurs dont la situation financière présente des risques et d'édicter une charte de déontologie commune à l'ensemble des mandataires professionnels.

Juridictions administratives

Ordonnances portant dispositions statutaires concernant les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Deux ordonnances publiées au Journal officiel de la République française du 14 octobre 2016 modifient les dispositions statutaires relatives aux membres du Conseil d'Etat (CE) et aux magistrats des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA) en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁽¹⁾. (i) L'ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016 portant dispositions statutaires concernant le Conseil d'Etat⁽²⁾ consacre le droit à la formation des membres du CE et modifie la composition et les compétences de la commission consultative du CE, désormais intitulée « commission supérieure du Conseil d'Etat ». Chargée de donner un avis sur toute question intéressant la compétence, l'organisation, le fonctionnement ou le statut des membres du CE, cette commission est saisie, pour avis, avant chaque nomination proposée aux grades de conseiller d'Etat en service ordinaire ou de maître des requêtes ainsi que sur les propositions de nomination aux fonctions de président de cour administrative d'appel. L'ordonnance renforce les garanties offertes aux membres du CE en matière de procédure disciplinaire et précise les sanctions qui leur sont applicables, certaines d'entre elles ne pouvant être désormais prononcées que sur proposition de la commission supérieure du CE. En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires contraires, l'ordonnance prévoit de limiter à trois ans la durée des fonctions exercées par un membre du CE dans les commissions à caractère juridictionnel ou administratif. (ii) L'ordonnance n° 2016-1366⁽³⁾ renforce l'indépendance des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et modifie la composition et les missions du Conseil supérieur des TA et CAA, dit CSTA : le CSTA, qui peut désormais établir les tableaux d'avancement et les listes d'aptitudes, est saisi pour avis conforme, sur la nomination des présidents de TA et pour avis, sur celle des présidents de CAA. Il exerce directement le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats administratifs y compris à l'égard de ceux recrutés par voie de détachement. L'ordonnance précise les dispositions relatives à la formation, aux affectations, à l'avancement et à l'évaluation des magistrats administratifs et crée un régime disciplinaire spécifique à l'exercice des fonctions juridictionnelles de ces magistrats.

Question écrite

Obligation de l'acheteur de vérifier les éléments figurant dans les mémoires techniques

Dans le cadre d'une question parlementaire relative à l'examen des mémoires techniques transmis par les soumissionnaires à l'appui de leur offre, le député Mme Le Roy s'interroge sur l'opportunité de mettre en place un mécanisme visant à contrôler la fiabilité des informations contenues dans ce document afin de pouvoir, le cas échéant, sanctionner les éventuels abus qui seraient identifiés. En réponse à cette question, le ministre de l'économie rappelle que lorsqu'un acheteur sollicite la production d'un mémoire technique, il lui appartient de procéder à la vérification des éléments qui y figurent, au même titre qu'il est tenu de vérifier la fiabilité de toutes les informations qu'il sollicite de la part des opérateurs économiques, que ces informations soient en rapport avec leur offre ou avec leur candidature. Ainsi, s'il apparaît au stade de l'analyse des offres que certains éléments du mémoire technique sont inexactes, l'acheteur doit en tenir compte lors de l'analyse comparative des offres. Le ministre rappelle en outre qu'en cours d'exécution du marché public, lorsque le mémoire technique a été rendu contractuel, la méconnaissance des engagements qui y figurent est assimilable à une faute du titulaire, susceptible, à ce titre, de sanction pouvant aller jusqu'à la résiliation aux torts de ce dernier.

Question écrite n° 95160 de Mme Le Roy, JO Assemblée nationale du 14 juin 2016, p. 5470 ⁽¹⁾

CADA

Communication du bordereau de prix unitaires au candidat évincé

Dans un avis du 9 juin 2016, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) fait application de la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle le bordereau des prix unitaires de l'entreprise attributaire est en principe non-communicable, au motif que celui-ci reflète la stratégie commerciale de l'entreprise opérant dans un secteur d'activité (CE, 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan, n° 375529 ⁽²⁾) et précise pour sa part que « l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif, n'est pas communicable aux tiers, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le mode de passation, notamment répétitif, du marché ou du contrat, sa nature, sa durée ou son mode d'exécution. »

CADA, avis du 9 juin 2016, n° 20161778 ⁽³⁾

Responsabilité du maître d'ouvrage en cas de faute commise par son mandataire

Dans le cadre d'une opération de reconstruction d'un lycée technique, la Région Ile-de-France, maître d'ouvrage, a conclu en 1990 une convention de mandat avec le département de Paris afin que ce dernier exerce les attributions de maîtrise d'ouvrage et procède notamment, à ce titre, à la signature du marché de travaux nécessaire à l'opération ainsi qu'aux ordres de service pris pour son exécution. Contrainte, sur la base d'un ordre de service irrégulier, d'effectuer des travaux au-delà du montant initial prévu au marché, la société Dumez IDF, attributaire du contrat de construction, a sollicité et obtenu du Tribunal administratif de Paris la condamnation du département de Paris, sur le fondement de la responsabilité quasi-délictuelle, à l'indemniser de ces travaux. Saisie en appel du bien-fondé de cette condamnation, la Cour administrative de Paris a néanmoins infirmé ce jugement en considérant que la société Dumez IDF, dans la mesure où elle était titulaire du marché de construction, ne pouvait rechercher la responsabilité quasi-délictuelle du mandataire du maître d'ouvrage mais uniquement sa responsabilité contractuelle, et pour ce motif, jugé irrecevable l'action intentée par la société devant le tribunal. Ce raisonnement a toutefois été annulé en cassation par le Conseil d'Etat qui, par une décision du 26 septembre 2016, procède à une clarification des responsabilités respectives du maître d'ouvrage et de son mandataire à l'égard des constructeurs.

A l'occasion du pourvoi introduit par la société Dumez IDF, le Conseil d'Etat relève en effet, après avoir cité les dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ⁽⁴⁾ (loi MOP), « qu'il appartient aux constructeurs, s'ils entendent obtenir la réparation de préjudices consécutifs à des fautes du mandataire du maître d'ouvrage dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées, de rechercher la responsabilité du maître d'ouvrage, seule engagée à leur égard, et non celle de son mandataire, y compris dans le cas où ce dernier a signé les marchés conclus avec les constructeurs, dès lors qu'il intervient au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, et n'est pas lui-même partie à ces marchés. Le cas échéant, le maître d'ouvrage dont la responsabilité est susceptible d'être engagée à ce titre peut, appeler en garantie son mandataire sur le fondement du contrat de mandat qu'il a conclu avec lui. ». Le Conseil d'Etat précise par ailleurs que la responsabilité du mandataire du maître d'ouvrage ne peut, quant à elle, être engagée par les constructeurs que sur le terrain quasi-délictuel et ce, uniquement dans l'hypothèse où les fautes alléguées auraient été commises en-dehors du champ du contrat de mandat liant le maître d'ouvrage et son mandataire. Ainsi, poursuit le Conseil d'Etat, « les constructeurs ne sauraient rechercher la responsabilité du mandataire du maître d'ouvrage en raison de fautes résultant de la mauvaise exécution ou de l'inexécution de ce contrat ». Faisant application de ces principes, le Conseil d'Etat annule pour erreur de droit l'arrêt de la Cour énonçant une règle contraire.

CE, 26 septembre 2016, Société Dumez IDF, n° 390515 ⁽⁵⁾

Jurisprudence

Marché public et application de la loi du 10 août 1981 relative au prix du livre

Saisi en cassation d'un pourvoi dirigé contre une ordonnance du Tribunal administratif de Lyon annulant en référé précontractuel la procédure de passation d'un marché public portant sur la "conception, impression et livraison de dictionnaires destinés aux collégiens" pour méconnaissance par l'attributaire du prix du livre fixé par les dispositions de l'article 3 de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre ⁽⁶⁾, le Conseil d'Etat énonce, dans une décision du 28 septembre 2016, qu'il résulte de la lecture combinée des articles 1, 3 et 5 de ladite loi « que le prix de vente aux collectivités territoriales, pour leurs besoins propres, excluant la revente, d'un livre, n'ayant pas le caractère d'un livre scolaire, édité ou importé depuis moins de deux ans et dont le dernier approvisionnement par le vendeur remonte à moins de six mois, ne peut être inférieur à 91% du prix de vente au public fixé par l'éditeur. » Répondant au moyen du pourvoi selon lequel les dictionnaires relevant du marché seraient exclus du champ d'application de la loi relative au prix du livre au motif que ceux-ci n'étaient pas destinés à la vente au public, le Conseil d'Etat juge en l'espèce que « la circonstance que les dictionnaires objets du marché comportaient une première et une dernière page de couverture modifiée par rapport à la version du dictionnaire déjà vendue au public et huit pages supplémentaires personnalisées ne suffit pas à les faire regarder comme des ouvrages distincts du dictionnaire destiné au public ». Tirant les conséquences de cette analyse, le Conseil d'Etat conclut que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en décidant que l'offre de la sociétaire l'attributaire, qui proposait un prix inférieur à 91% du prix de vente au public de ce dictionnaire et dont la qualité de livre scolaire n'était pas contestée, méconnaissait les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 août 1981 et devait à ce titre être rejetée comme inacceptable.

CE, 28 sept 2016, Département de la Loire, n° 400393 ⁽⁷⁾

Question écrite

Définition de l'offre inacceptable

Dans le cadre d'une question parlementaire relative aux offres inacceptables, le sénateur M. Carle note qu'il n'est plus possible à l'acheteur, en application de la nouvelle réglementation, d'attribuer le marché lorsque les offres présentées par les soumissionnaires excèdent toutes l'estimation financière du maître d'ouvrage et demande les raisons d'une telle restriction de la liberté de l'acheteur. En réponse à cette question, le ministre de l'économie rappelle que l'article 59 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ⁽⁸⁾, s'il impose l'élimination immédiate des offres inacceptables dans les procédures d'appel d'offres et les procédures adaptées sans négociation, admet, dans les autres procédures, que les offres inacceptables puissent devenir acceptables à l'issue de la négociation ou du dialogue. Le ministre indique par ailleurs que, dans les procédures d'appel d'offres et les procédures adaptées sans négociation, l'élimination des offres inacceptables correspond à la réalisation de l'objectif de bonne utilisation des deniers publics. En effet, pour chaque achat et chaque lot d'un marché public, l'acheteur doit procéder à une estimation réaliste du budget correspondant à la prestation voulue. Ainsi, la notion d'offre inacceptable s'analyse au regard de la capacité pour l'acheteur de financer ou non la prestation objet du marché. Le ministre rappelle néanmoins qu'une offre ne peut être déclarée inacceptable au seul motif que son prix semble excessif ou est supérieur au montant estimé du marché. L'article 59 définit en effet spécifiquement l'offre inacceptable comme celle dépassant les crédits budgétaires alloués. Or, cette notion doit être interprétée strictement : elle ne correspond ni au budget annuel de l'acheteur, ni à une simple estimation. Ainsi, une offre ne peut être regardée comme inacceptable si, bien que supérieure à l'estimation de l'acheteur, celui-ci est en mesure de la financer (CE, 24 juin 2011, Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, n° 346665 ⁽⁹⁾). Un acheteur peut donc toujours attribuer un marché à une offre qui dépasse son estimation initiale. En revanche, il éliminera les offres qu'il ne peut pas financer, autrement dit celles qui excéderaient les crédits budgétaires alloués au marché public.

Question écrite n° 21407 de M. Carle, JO Sénat du 22 septembre 2016, p. 4068 ⁽¹⁰⁾



Budget de l'UE

Rapport annuel de la Cour des comptes européenne sur l'exercice 2015

Le 13 octobre 2016, la Cour des comptes européenne a présenté son 39^{ème} rapport annuel sur les comptes de l'Union européenne

(UE) clos au 31 décembre 2015^[+] dans lequel, au terme d'un examen de la légalité et de la régularité de l'ensemble des dépenses et recettes de l'UE, elle a, pour la neuvième année consécutive, émis une position favorable sur la fiabilité des comptes de l'UE pour l'exercice 2015. La Cour relève un niveau d'erreur toujours significatif de 3,8 % pour les dépenses de l'UE – soit 5,5 Md€ du budget total – qui s'est élevé à 145,2 Md€ en 2015, en baisse toutefois de 0,6 point par rapport à 2014. Ce taux d'erreur, d'un niveau similaire selon que les dépenses étaient gérées conjointement avec les Etats membres (4%) ou directement par la Commission (3,8%), ne constitue pas un indicateur de fraude mais révèle des paiements effectués en non-conformité avec les règles de l'UE ou des dépenses inéligibles. La Cour formule une série de recommandations en matière de gestion budgétaire et financière en préconisant notamment de réduire les engagements restant à liquider et de communiquer, chaque année, sur les prévisions de trésorerie à 7 ou 10 ans.

Budget de l'Etat

Publication des résultats de l'exécution budgétaire 2015

Le 4 octobre 2016, les résultats de l'exécution budgétaire de 25 missions du budget général de l'Etat en matière de performance en 2015 ont été publiés^[+] en complément des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2017 déposé à l'Assemblée nationale le 28 septembre 2016^[+]. Ces résultats comportent deux fiches relatives aux missions « Economie » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » qui présentent de manière synthétique les principales données budgétaires, l'évolution graphique des indicateurs les plus représentatifs ainsi que les résultats obtenus. Avec un budget de 1,5 Md€ soit 0,74% du budget général et 12 129 équivalents temps plein travaillé (ETPT), la mission « Economie » a atteint 56 % des cibles des indicateurs de programme en 2015. La mission « Gestion des finances publiques », qui disposait de moyens plus importants avec un budget de 8,4 Md€ (3,84% du budget général) et 128 875 ETPT, a atteint 76% des cibles de ses indicateurs de programme.

Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales

Le 11 octobre 2016, la Cour des comptes a rendu public, pour la quatrième année consécutive, un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics^[+]. En 2015, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) se sont élevées à 226,9 Md€, correspondant à 20% des dépenses publiques, et ont diminué de 1,7% tandis que leurs recettes ont progressé de 0,9% pour atteindre 228,4 Md€. Fin 2015, la dette des APUL s'élève à 196,5 Md€ représentant 9 % de la dette publique. Malgré la poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,67 Md€, la situation financière s'est améliorée de manière contrastée selon les collectivités avec un solde positif de 1,5 Md€ en raison notamment d'un accroissement de la fiscalité locale de 5,9 Md€ et d'un ralentissement des dépenses de fonctionnement. En 2016, la baisse de la DGF étant du même montant, la contrainte financière sur les collectivités devrait s'accroître en raison notamment d'une évolution ralentie de la fiscalité locale. Des disparités de richesse fiscale entre les collectivités et des leviers fiscaux limités mettent en évidence la nécessité d'efforts pour une fiscalité plus équitable (par la révision des valeurs locatives cadastrales constituant l'assiette de principaux impôts locaux), une transparence accrue sur les mécanismes de compensation des exonérations législatives et une meilleure prévisibilité du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Une meilleure gestion de la fonction publique territoriale, qui regroupe près de 2 millions d'agents en 2014, est un autre levier de maîtrise des dépenses identifié par la Cour. Afin de renforcer la gestion des finances locales, la Cour formule 14 recommandations dont l'amélioration des outils de prévision et de suivi (notamment par l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales), des marges de manœuvre en matière fiscale par la poursuite de la révision des valeurs locatives et de la gestion de la fonction publique territoriale.

Question prioritaire de constitutionnalité

Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés d'un groupe fiscalement intégré

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité des mots « *entre sociétés du même groupe au sens de l'article 223 A* » figurant au 1^o du paragraphe I de l'article 235 ter ZCA du code général des impôts (CGI)^[+] qui prévoit une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % des dividendes versées entre sociétés, dont sont exonérés les versements réalisés entre sociétés appartenant à un même groupe fiscalement intégré au sens de l'article 223 A du CGI^[+]. Sont exclues du bénéfice de cette exonération les versements réalisés entre les sociétés d'un même groupe dès lors qu'il n'a pas été opté pour le régime de l'intégration fiscale, y compris si la condition de détention directe ou indirecte de 95 % fixée par l'article 223 A du CGI est remplie. Selon le Conseil constitutionnel, dès lors que la condition des 95 % de détention est remplie, il en résulte une différence de traitement entre les sociétés d'un même groupe qui réalisent des distributions en son sein, selon que ce groupe relève ou non du régime de l'intégration fiscale. Cette contribution additionnelle constituant un « *impôt autonome, distinct de l'impôt sur les sociétés* », l'exonération instituée est sans lien avec le régime de l'intégration fiscale et n'est pas justifiée par une différence de situation selon qu'un groupe relève ou non du régime de l'intégration fiscale. En outre, le Conseil a jugé que cette imposition poursuivait un objectif de rendement et non d'intérêt général de nature à justifier cette différence de traitement. Les dispositions contestées sont donc déclarées contraires à la Constitution, la déclaration d'inconstitutionnalité ne prenant effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2017.

Décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016, Société Layher SAS^[+]

Jurisprudence CEDH

Impartialité de la Cour des comptes

Dans un arrêt du 6 octobre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est prononcée sur une requête mettant en cause l'impartialité de la Cour des comptes au stade de la fixation de la ligne de compte. Dans le cadre d'une procédure de gestion de fait ouverte en 1994 sur la gestion d'une association, le requérant a été, en sa qualité de trésorier de l'association, mis en débet par un jugement de la chambre régionale des comptes d'Ile de France du 16 décembre 1999 qui fixa la ligne de compte. Sans remettre en cause l'impartialité structurelle de la Cour des comptes notamment dans l'exercice de ses missions contentieuses et administratives, le requérant invoque une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable au motif que l'évocation publique de cette affaire par la Cour des comptes dans son rapport annuel pour l'année 1995, préjugait de l'appréciation qui lui revenait de faire au stade de la fixation de la ligne de compte. La CEDH relève que la jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît que la phase de fixation de la ligne de compte ne peut pas, en principe^[+] et dans certaines limites^[+], être viciée par un préjugement résultant d'un rapport public annuel antérieur. Elle considère toutefois, dans les circonstances particulières de l'espèce, que le traitement de l'affaire dans son ensemble (qualification des faits et évaluation des sommes en cause), la désignation du requérant en des termes permettant son identification et l'évocation de la gravité des faits dans le rapport annuel de 1995 suffit « *pour considérer que les mentions faites dans le rapport ont pu faire naître dans le chef du requérant des craintes objectivement justifiées d'un défaut d'impartialité de la Cour des comptes lors de la fixation de la ligne de compte* ». Il y a donc eu violation de l'article de 6 § 1 de la CEDH en ce cas précis.

CEDH, 6 octobre 2016, Beausoleil c. France, n° 63979/11^[+]



Transport

Étude de l'ARAFER sur la mise en œuvre de la réforme ferroviaire

Dans une étude publiée le 6 octobre 2016^[1], l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routière (ARAFER) dresse un bilan de la mise en œuvre de la réforme ferroviaire à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire^[2]. Au 1er juillet 2015 a été mis en place un gestionnaire d'infrastructure unifié, SNCF Réseau, aux côtés de SNCF Mobilités, exploitant ferroviaire, et de l'établissement public industriel et commercial de tête SNCF. Selon l'ARAFER, les économies d'échelle qui auraient dû être réalisées ne transparaissent pas dans le projet de budget pour l'exercice 2016, qui prévoit une augmentation significative des charges d'exploitation. En outre, si les mécanismes permettant de préserver l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures vis-à-vis de l'exploitation de services de transport sont effectifs, il est encore nécessaire de s'assurer de l'effectivité des mécanismes de départ des représentants de la SNCF siégeant au conseil d'administration de SNCF afin de prévenir les conflits d'intérêt. L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de l'ensemble des acteurs doit être également garantie en vue de satisfaire l'objectif d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. S'agissant de l'équilibre budgétaire de la SNCF, l'ARAFER appelle à la conclusion d'un contrat entre l'Etat et SNCF afin de fixer la trajectoire financière. Elle insiste également sur l'opportunité d'un transfert de la coordination de la gestion des situations de crise de la SNCF à SNCF Réseau, permettant d'éliminer tout risque de traitement discriminatoire envers les entreprises ferroviaires.

Publication d'un rapport de la Cour des comptes sur l'Etat et la compétitivité du transport aérien

Le 12 octobre 2016, la Cour des comptes a rendu public un rapport intitulé « L'Etat et la compétitivité du transport aérien, un rôle complexe, une stratégie à élaborer »^[1] dans lequel elle dresse un bilan de l'action de l'Etat en matière de transport aérien de passagers, particulièrement sur deux aspects de cette action: le pouvoir régulateur de l'Etat et son pouvoir normatif et fiscal. Identifiant trois axes d'amélioration, la Cour recommande à l'Etat de contribuer à faire évoluer le cadre juridique au niveau mondial afin d'assurer un droit de la concurrence effectif et un équilibre dans l'utilisation de l'espace aérien (recherche d'un maillage territorial pertinent ou amélioration de l'accessibilité des aéroports grâce à une stratégie coordonnée avec les autres politiques de transport). La Cour invite l'Etat à ne pas favoriser la compétitivité seulement en allégeant les charges et les taxes mais à jouer un rôle incitatif en sa qualité de régulateur, ce qui implique une rationalisation des dépenses de personnel et d'exploitation de l'avion civile, un contrôle de l'efficacité des dépenses de sûreté et une révision du dispositif de coordination et d'allocation des créneaux horaires aériens. Enfin, elle préconise de limiter les distorsions de concurrence liées à certains dispositifs fiscaux ou sociaux qui faussent la compétitivité, en plafonnant notamment les recettes de la taxe de solidarité et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et en améliorant la coordination des systèmes de sécurité sociale pour le personnel aérien.

Question prioritaire de constitutionnalité relative au cumul des poursuites pénales et devant la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des articles L. 465-2^[1] et L. 621-15^[2] du code monétaire et financier (CMF), qui prévoient des sanctions respectivement si une personne diffuse « dans le public par des voies et moyens quelconques des informations fausses ou trompeuses » et en cas de « diffusion d'une fausse information ». Selon les requérants, ces dispositions sont contraires au principe de nécessité des délits et des peines en ce qu'elles permettent qu'une même personne puisse faire l'objet, pour les mêmes faits, de poursuites pénales. Le Conseil constitutionnel rappelle que si le principe de nécessité des délits et des peines « ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différentes en application de corps de règles distincts », le principe de proportionnalité implique que « le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues ». Or en l'espèce, les dispositions contestées tendent à réprimer les mêmes faits en ce qu'elles définissent et qualifient de la même manière le manquement et le délit de diffusion de fausses informations, et qu'elle poursuivent une finalité identique; la protection du bon fonctionnement et de l'intégrité des marchés financiers. Selon le juge, les sanctions prévues par les deux dispositions ne sont pas de nature différente et si les dispositions contestées « n'instituent pas, par elles-mêmes, un mécanisme de double sanction, elles le rendent possible ». Toutefois, le paragraphe 1 de l'article L.465-3-6 du CMF^[3] précise que le procureur ne peut mettre en mouvement l'action publique pour l'application des peines lorsque l'Autorité des marchés financiers (AMF) « a procédé à la notification des griefs pour les mêmes faits et à l'égard de la même personne ». Cette règle est également valable pour l'AMF si le procureur a déjà mis en mouvement l'action publique. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 23 juin 2016. Cette disposition met donc fin à l'inconstitutionnalité pouvant résulter des dispositions contestées lorsque l'action publique a été mise en mouvement après le 23 juin 2016. En revanche, une réserve d'interprétation est émise sur les dispositions contestées lorsque l'action publique et la notification des griefs sont intervenues avant le 23 juin 2016 pour faire obstacle au mécanisme de double poursuite et de double sanction. Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées.

Rapports

Rapport de la Cour des comptes européenne sur les aides d'Etat dans la politique de cohésion

Le 4 octobre 2016, la Cour de comptes européenne a rendu public un rapport spécial intitulé « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'Etat dans la politique de cohésion »^[1] dans laquelle elle évalue le niveau de non-respect des règles relatives aux aides d'Etat en matière de politique de cohésion et les actions que la Commission européenne peut mener afin de limiter ce phénomène. Elle rappelle que la politique de cohésion est mise en œuvre par l'intermédiaire de trois fonds ayant pour objet de soutenir le développement économique et de l'emploi dans les régions défavorisées de l'Union européenne (fonds européen de développement régional (FEDER), fonds de cohésion (FC) et fonds sociaux européen (FSE), pour un montant de 347 milliards d'euros pour la période de programmation 2007-2013). La Cour relève que près de 40% des fonds ont été alloués à des projets relevant de la réglementation des aides d'Etat au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union. L'audit mené par la Cour démontre que 20% des projets du FEDER et du FC en lien avec les aides d'Etat n'ont pas respecté les règles en vigueur, principalement car les aides n'ont pas été notifiées ou qu'elles étaient d'une intensité trop élevée. La Cour formule une série de recommandations à la Commission: elle l'invite à imposer des actions de corrections financières suite aux erreurs décelées au niveau des projets, à mieux renseigner les infractions dans la base de données MAPAR dont la structure doit évoluer, de n'approuver les grands projets de la politique de cohésion qu'après avoir systématiquement approuvé les aides d'Etat concernées, d'user de ses prérogatives pour suspendre les paiements aux Etats membres concernés aussi longtemps que ceux-ci n'auront pas remédié à toutes les insuffisances significatives relevées.

Rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur les plateformes collaboratives

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a publié un rapport intitulé « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale »^[1] dans lequel elle s'attache à décrire les enjeux sociaux (travail, emploi, formation professionnelle, sécurité sociale, chômage, prévoyance) induits par le développement des plateformes collaboratives, à la suite d'une enquête de terrain. Le rapport caractérise ces plateformes comme « un éco-système original et varié qui est fondé sur la relation de pair à pair ». L'IGAS estime que le cadre juridique des plateformes dites « d'emploi », c'est-à-dire celles qui permettent la vente, la fourniture ou l'échange d'un bien ou d'un service entre pairs, doit évoluer, notamment au regard du statut d'hébergeur et du régime de responsabilité limité auquel elles sont soumises. L'IGAS préconise par exemple la création d'un statut européen spécifique et, dans l'attente de ce statut, de recourir à la labellisation pour la responsabilisation sociale des plateformes. En outre, l'IGAS discerne des enjeux sociaux encore méconnus: les contacts récents des administrations sociales avec les plateformes pourraient être facilités par la création d'une association professionnelle qui aurait pour mission notamment de représenter les plateformes auprès des pouvoirs. S'agissant de l'impact des plateformes sur le travail, l'IGAS relève que les relations entre les plateformes employeurs et les salariés ne sont pas stabilisées, et notamment que le lien de dépendance économique n'est pas certain, elle préconise, en conséquence, pour prévenir les conflits entre les employeurs et les salariés des plateformes dont le lien de dépendance n'est pas stabilisé, de créer un médiateur spécialisé et d'instaurer des procédures de règlements des différends. Elle propose l'engagement de discussions internationales pour fixer un socle de base en matière de rémunération et de travail au regard des questions soulevées par le micro-travail et le travail décent et qu'il soit permis aux travailleurs de ces plateformes d'abonder des comptes personnels de formation, d'activité et de valider des acquis professionnels pour sécuriser les parcours professionnels. Enfin, s'agissant de la protection sociale, si les règles de droit commun d'affiliation s'appliquent à de nombreux travailleurs collaboratifs, les démarches pourraient être simplifiées, notamment pour la déclaration des revenus de faible montant, dans l'objectif d'éviter la fraude.

Industrie

Publication d'un bulletin de conjoncture industrielle du deuxième trimestre 2016

Le 27 septembre 2016, la Direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances a publié un bulletin de conjoncture industrielle du deuxième trimestre 2016 [1] retraçant les chiffres et tendances de l'industrie française sur cette période. La production manufacturière, qui au sens de l'INSEE, regroupe les industries de transformation des biens (industrie alimentaire, métallurgie, automobile...) a diminué de 0,3% sur le trimestre par rapport au premier trimestre. Cela s'explique par le recul de la production de biens intermédiaires (biens le plus souvent destinés à être réincorporés dans d'autres biens ou qui sont détruits par leur utilisation pour produire d'autres biens) et des biens de consommation (biens destinés à la consommation finale des ménages), ce recul n'étant pas compensé par le redressement de la production des biens d'investissement. En outre, le déficit extérieur diminue de 1,8 Md€ par rapport au premier trimestre 2016, notamment grâce au triplement des exportations de la construction navale. Enfin, le prix du baril de pétrole augmente à nouveau (40,7 € en moyenne) et la baisse de l'emploi direct dans l'industrie manufacturière se poursuit avec 11 600 postes supprimés.

Compétitivité

Référé de la Cour des comptes sur les pôles de compétitivité

Le 10 octobre 2016, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières [1], la Cour des comptes a publié un référé sur les phases II et III de la politique des pôles de compétitivité de 2009 à aujourd'hui [2]. La loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 [3], qui a créé ces pôles, les définit comme des regroupements « sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation ». Selon la Cour, cette politique d'aménagement du territoire a fait ses preuves pendant près de dix ans, mais les pratiques récentes sont moins satisfaisantes en raison d'un affaiblissement du pilotage interministériel, d'une moindre participation financière des acteurs et de l'imperfection des outils de suivi des actions menées. La Cour formule six recommandations dont la clarification de la gouvernance et du pilotage de la politique des pôles de compétitivité, au regard des objectifs qui leur sont assignés et une meilleure articulation avec la stratégie industrielle de l'Etat. Dans sa réponse à la Cour, le Premier ministre indique qu'un audit régulier des pôles est envisagé pour vérifier les retombées économiques et industrielles et maintenir la qualité du label « pôle de compétitivité » et que le contexte de la réforme territoriale conduit à réfléchir aux axes de la phase IV de cette politique.

Publication de l'avis de l'Autorité de la concurrence sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Le 10 octobre 2016, l'Autorité de la concurrence (ADLC) a publié un avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation [1] sur le fondement de l'article L. 462-4-2 du code du commerce [2] qui lui permet de formuler toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices, au nombre de 60 depuis 1817. L'augmentation progressive du nombre d'offices ne doit pas modifier les conditions d'activité des offices existants. L'ADLC rappelle que la profession d'avocats aux Conseils est une activité monopolistique : ces avocats sont nommés, sur demande de la personne titulaire de l'office, par arrêté du ministre de la justice, parmi les personnes titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (CAPAC), qui exige la maîtrise du droit public, du droit civil et du droit pénal-inscrites pendant au moins un an au tableau d'un barreau et qui ont suivi une formation de trois ans à l'Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils. Elle constate que cette activité d'avocat aux Conseils est une activité de niche à l'origine de revenus très élevés portant sur un nombre de dossiers importants (en moyenne 468 dossiers par an par office). L'ADLC préconise la création de quatre offices d'ici 2018, ce qui conduirait à une diversification de l'offre (possibilité de plus grande spécialisation des offices) et à une possible diminution des honoraires (sans pour autant substituer aux honoraires libres actuels un dispositif d'émoluments réglementés). Enfin, l'ADLC formule des recommandations pour faciliter l'installation des candidats : permettre au créateur d'un nouvel office de se faire connaître de clients ou de potentiels avocats à la Cour correspondant par le biais d'avis de presse, ne pas imposer aux candidats à l'installation dans un office créé la production de pièces justificatives conduisant, de facto, à ériger de nouvelles barrières à l'entrée d'origine réglementaire, suppression de la commission chargée d'établir un ordre de préférence des candidats aux offices pour la remplacer par un système d'horodatage des candidatures reçues, diffuser les informations sur les opportunités de reprise ou d'association au sein d'offices d'avocats aux Conseils existants, renforcer la féminisation des effectifs de la profession.

Réglementation

Publication d'un décret relatif à la désignation des conseillers prud'hommes

Publié au Journal officiel de la République française du 13 octobre 2016, le décret n°2016-1359 [1] détermine les modalités de désignation des conseillers prud'hommes en application de l'ordonnance n°2016-388 du 31 mars 2016 relative à la désignation des conseillers prud'hommes [2] qui met fin au principe de leur élection et prévoit leur désignation tous les quatre ans sur proposition des organisations syndicales et professionnelles. Il précise les modalités de répartition des conseillers entre les différentes sections (industrie, agriculture, commerce et services commerciaux, activités diverses et encadrement) : le tableau de répartition, fixé par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du travail, rattache aux différentes sections chaque convention collective ou accord collectif de branche. Il prévoit en outre que les conseillers sont nommés conjointement par ces mêmes ministres par un arrêté non susceptible de recours administratif. Concernant le collège des salariés, la détermination du nombre des sièges de chaque section, pour chaque département, est fonction de l'audience syndicale de chaque organisation syndicale, avec une attribution proportionnelle aux suffrages obtenus aux élections mentionnées par le décret. Concernant le collège des employeurs, la détermination du nombre de sièges varie selon le nombre d'entreprises adhérentes à une organisation professionnelle du secteur. Enfin, le décret précise les modalités de candidatures des conseillers qui doivent être déposées selon un calendrier fixé par arrêté : les listes de candidats doivent préciser le nom de l'organisation, le conseil de prud'hommes ainsi que le collège et la section de la candidature ; elles doivent être déposées par un mandataire et chaque candidat est tenu de déclarer sur l'honneur n'être l'objet d'aucune interdiction relative à ses droits civiques.

Publication d'une circulaire relative à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale »

Publiée le 20 septembre 2016, une circulaire [1] du ministre de l'économie et des finances et de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social fixe, à destination des services instructeurs, les lignes directrices pour apprécier les conditions de délivrance de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS) en application de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS) [2] et du décret n°2015-719 du 23 juin 2015 relatif à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » régi par l'article L. 3332-17-1 du code du travail [3]. Cet agrément permet d'obtenir des aides et des financements spécifiques tel que l'accès à l'épargne salariale solidaire. L'appartenance à l'ESS est vérifiée à la lecture des statuts pour les associations, les coopératives, les mutuelles et fondations et d'une mention explicite dans les statuts des sociétés commerciales. Pour bénéficier de l'agrément, l'entreprise doit remplir trois conditions : (i) son objectif principal est la recherche d'une utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi, n° 2014-856 précitée au soutien de personnes en situation de fragilité du fait de leur situation économique ou sociale, de leur état de santé ; contribution à la lutte contre les exclusions et les inégalités sociales, économiques, culturelles ; concours au développement durable ; (ii) la charge induite par cet objectif a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise ; (iii) la rémunération des mieux rémunérés respecte un certain plafond. Selon le texte, certaines catégories qui peuvent être qualifiées de plein droit ESS dès lors que leur impact social est significatif (entreprise d'insertion, service d'aide sociale à l'enfance, entreprise adaptée...) n'auront pas à détailler leurs missions d'utilité sociale. Pour l'ensemble des autres entreprises, le service instructeur vérifie les conditions de délivrance de l'agrément rappelées ci-dessus, une fiche d'instruction étant fournie. Enfin, la circulaire rappelle que l'attribution de l'agrément relève du principe selon lequel silence vaut acceptation et détaille les modalités de publicité des décisions (recueil des actes administratifs de la préfecture de département et portail numérique).



Fonction publique

Publication du décret portant modification de la composition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Publié au Journal officiel de la République française du 30 septembre 2016, le décret n°2016-1280 du 29 septembre 2016 ^[+] modifiant le décret n°84-346 du 10 mai 1984 ^[+] relatif au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) précise les modalités de représentation au sein du CSFPT. Il indique que la proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe fixée par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, s'applique aux représentants titulaires et suppléants du CSFPT désignés par les organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Pour que cette répartition par sexe se retrouve au sein des deux collèges du CSFPT, les listes électorales des candidats souhaitant être élus représentants des collectivités territoriales doivent respecter « une proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe ». Le décret supprime la possibilité pour un représentant syndical absent d'une séance, de se faire remplacer par un représentant syndical suppléant de la même organisation syndicale. Le texte est entré en vigueur le lendemain de sa publication, à l'exception des dispositions d'application d'une proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe parmi les représentants du CSFPT qui entrent en vigueur le 1er janvier 2019.

QPC

Renvoi à un accord collectif pour la détermination des critères de représentation syndicale

Le Conseil constitutionnel a examiné une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article 34 de la loi n°96-452 du 28 mai 1996 ^[+] portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, autorisant notamment le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) à conclure des accords collectifs portant sur « la désignation et les compétences de délégués syndicaux communs » aux différents agents du groupe, qu'ils relèvent du droit public ou du droit privé. Selon les requérants, ces dispositions habiliteraient la CDC à déroger aux règles d'ordre public en matière de représentativité syndicale et seraient contraires au principe de participation des salariés dans l'entreprise énoncé au 8ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution au motif que, si le législateur peut prévoir des exceptions aux règles qu'il édicte, l'objet et les conditions des dérogations doivent être définis avec précision. Or, au cas précis, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en n'ayant pas défini de manière suffisamment précise les conditions de la dérogation apportée aux règles d'ordre public établies en matière de représentativité syndicale et de négociation collective. L'abrogation immédiate des dispositions contestées étant susceptible d'entraîner la suppression de toute représentation syndicale commune aux agents de droit public et aux salariés de droit privé au sein de la CDC, la déclaration d'inconstitutionnalité prendra effet au 31 décembre 2017.

Décision n° 2016-579 QPC du 5 octobre 2016, Caisse des dépôts et consignations ^[+]

Présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017

Lors du conseil des ministres du 23 septembre 2016, la ministre des affaires sociales et de la santé et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics ont présenté le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 ^[+] qui prévoit un montant des recettes de 379,5 milliards d'euros et un montant de dépenses de 379,9 milliards d'euros. Si l'équilibre financier de la sécurité sociale n'a pas été atteint depuis 15 ans, le déficit devrait être inférieur à 400 millions d'euros en 2017 contre 3,4 milliards d'euros en 2016, ceci s'expliquant par la révision à la baisse des dépenses et par l'augmentation plus rapide que prévue des recettes de cotisations. Toutes les branches présentent une amélioration par rapport à l'année précédente : la branche famille devrait être à l'équilibre, le déficit de la branche maladie devrait être de 2,6 milliards d'euros - soit 1,7 milliards de moins qu'en 2016 - et il est prévu que les branches accidents du travail et vieillesse soient excédentaires de 700 millions et de 1,6 milliard d'euros. En revanche, le déficit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont l'équilibre est prévu pour 2020, s'établirait à 3,8 milliards d'euros comme en 2016. Cette stabilisation s'articule avec la politique de rétablissement progressif de l'équilibre des fonds notamment en rapatriant des dépenses du FSV vers le régime général et en recentrant le fonds sur ces missions traditionnelles de financement des dispositifs de solidarité. Pour respecter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), qui a été fixé à 2,1% soit 185,2 milliards d'euros, 3,5 milliards d'économies seront nécessaires au vu de l'évolution des dépenses. Enfin, le PLFSS prévoit que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dont l'extinction est toujours prévue en 2024, devrait amortir 14,9 milliards d'euros de la dette sociale en 2017 pour l'amener à 121 milliards. Ce rétablissement repose sur des réformes récentes, notamment sur le plan d'économies sur l'assurance maladie, sur la réforme des retraites de 2014 et celle de la politique familiale.

Emploi

Rapport de la Cour des comptes sur l'accès des jeunes à l'emploi

Le 5 octobre 2016, à la suite d'une enquête menée entre 2010 et 2015, la Cour des comptes a publié un rapport intitulé « L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides » ^[+] qui décrit la situation des jeunes de 15 à 25 ans au regard de l'emploi, recense les aides existantes ainsi que leur articulation et leur organisation. Le rapport souligne que les jeunes sont confrontés à des difficultés croissantes d'accès à l'emploi - 21,4% d'entre eux sont au chômage - notamment aux emplois durables. Les différentes aides mises en place (aide directe à l'emploi, démarches d'accompagnement vers l'emploi et dispositifs de formations) ont un coût élevé pour l'État, l'effort public en faveur de l'emploi des jeunes étant évalué à 10,5 milliards d'euros en 2015. Selon la Cour, les aides publiques en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi ne sont pas suffisamment adaptées aux besoins des jeunes et des employeurs ; les dispositifs nationaux sont déployés sans tenir compte des besoins réels des jeunes, ni de l'expérience de dispositifs antérieurs et sont devenus trop nombreux. La Cour formule 12 recommandations afin, notamment, de réduire la durée des contrats aidés et des emplois d'avenir ; de faciliter la transition des contrats aidés vers des formations ; et de redéployer progressivement les crédits budgétaires des contrats aidés du secteur non marchand vers les dispositifs d'accompagnement plus intensifs comme la Garantie jeunes, les dispositifs de deuxième chance et vers les formations en alternance.

Retraite

Rapport de la Cour des comptes sur la retraite des fonctionnaires

Le 6 octobre 2016, la Cour des comptes a publié un rapport intitulé « Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre » ^[+]. Les fonctionnaires civils relèvent de deux régimes de retraite : celui des agents de l'État, régi par le code des pensions civiles et militaires de retraite ; celui des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers publics, régi par décrets. Ces deux régimes spéciaux de retraites sont gérés par le service des retraites de l'État (SRE) et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Depuis 25 ans, ils ont connu des évolutions démographiques et financières importantes avec une hausse du nombre des retraités, une baisse du ratio cotisants/pensionnés et une augmentation des dépenses de pensions ayant entraîné un accroissement des financements de l'État. La réforme des retraites de 2003 a introduit l'indexation des pensions sur l'indice des prix à la consommation et la réforme de 2010 a repoussé l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans. Toutefois, les progrès de convergence des régimes de retraite publics et privés sont fragiles, les projections démontrant que les régimes continueront de peser fortement sur les dépenses publiques - 58 milliards d'euros en 2014, soit 5,6% des dépenses publiques. La Cour a examiné trois options pour faire évoluer les deux régimes spéciaux : i) leur suppression et le rattachement des fonctionnaires au régime général, ii) la fusion des deux régimes spéciaux qui seraient gérés par un même organisme, iii) l'évolution des règles de calcul des pensions comme l'allongement de la période de référence pour calculer la pension sur la base de la rémunération perçue les 5 ou 10 dernières années au lieu des six derniers mois. Le rapport émet huit recommandations pour revoir la gestion et le financement des régimes de retraite, notamment la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État, la réduction du nombre de centres de gestion, et la programmation d'économies de gestion plus ambitieuses (15 % d'économies de fonctionnement en 4 ans). Il mentionne 7 leviers d'évolution dont l'allongement progressif de la durée de référence pour le calcul de la pension, la suppression de la bonification pour les services à l'étranger et dans les DOM-TOM, un alignement sur le régime du secteur privé pour les droits familiaux et les règles de réversion.



RENFORCER
la confiance
entre
**LES ACTEURS
 ÉCONOMIQUES**



La Lettre de la DAJ

Directeur de la publication : Jean MAÏA – Rédactrice en chef : Véronique Fourquet – Adjointe : Nathalie Finck – Rédaction : Karine Bala, Pierre Labrune, Pierre Gouriou, Anne Renoncet, Sophie Tiennot.

Abonnements, diffusion et mise en ligne : Bernard Desrosiers, Catherine Chatelain, Cécile Thiebaut.

N°ISSN : 1957 - 0001 – Direction des affaires juridiques – Bâtiment Condorcet – Télédéc 353 – 6, rue Louise Weiss – 75703 Paris Cedex 13 –

Courriel : lettre-dai@finances.gouv.fr

Haut
de page

