

# La lettre de la **DAJ**

 Site éditorial

 Rechercher

 Archives

n° 238 - 19 octobre 2017

## RUBRIQUES

-  Institutions
-  Juridictions
-  Commande publique
-  Finances publiques
-  Marchés
-  Entreprises
-  Questions sociales

## Veiller au respect des délais et à la qualité de la transposition des directives : un enjeu de crédibilité et de compétitivité de la France en Europe



**Clémence OLSINA**

*Conseillère juridique du  
Secrétariat général des affaires européennes*

La bonne transposition des directives de l'Union européenne en droit interne constitue non seulement une composante importante de la sécurité des situations juridiques, mais également un enjeu de crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens.

En cas de méconnaissance de cette obligation, la France s'expose à des procédures d'infraction, engagées de façon systématique par la Commission européenne, qui peuvent aboutir à un recours en manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne et donner lieu au prononcé de sanctions financières. La Commission a d'ailleurs annoncé, en janvier dernier<sup>(1)</sup>, qu'elle entendait faire de cet enjeu l'une des priorités de sa politique infractionnelle.

Afin de prévenir tout contentieux, le Gouvernement est attentif, d'une part, à ce que la transposition des directives soit finalisée dans les délais requis. Les efforts engagés en ce sens, aidés depuis quelques années par une régulation de la production législative européenne, ont permis à la France de faire décroître son « déficit de transposition » et de respecter globalement, dans le domaine du marché intérieur, le seuil de 1% de directives non transposées que les chefs d'Etat ou de gouvernement se sont engagés à respecter<sup>(2)</sup>. Alors que ce déficit s'élevait encore, en 2004, à 3,2%, il était de 1,1% en décembre 2016 (dernier score publié). Ce résultat excède encore le seuil de 1%, ce qui démontre la nécessité d'efforts interministériels constants dans ce domaine.

Le travail interministériel doit, d'autre part, s'attacher à la qualité de la transposition, conformément aux exigences rappelées par une circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004, complétée par un guide de bonnes pratiques<sup>(3)</sup>. Cela implique une anticipation des travaux de transposition, laquelle démarre dès le stade des négociations du texte et s'appuie sur la rédaction de fiches d'impact qui permettent d'apprécier l'incidence du texte européen sur le droit interne et d'informer le Parlement. Une fois la directive publiée, les travaux législatifs et réglementaires font l'objet d'un suivi interministériel étroit, sous l'égide d'un groupe de haut niveau coprésidé par le secrétaire général du gouvernement et le secrétaire général des affaires européennes.

Enfin, bien transposer implique également de ne pas « surtransposer », afin de ne pas peser indument sur la compétitivité des entreprises, le bon fonctionnement des administrations ou la vie quotidienne des citoyens. Par une circulaire du 26 juillet 2017, le Premier ministre a entendu proscrire toute « surtransposition » injustifiée. Une mission d'inspection entamera prochainement un travail visant à éliminer les « surtranspositions » des textes en vigueur.

## Notes

- ▶ (1) *Communication intitulée « Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats », publiée le 19 janvier 2017 (pdf)*
- ▶ (2) *Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 - point 9 des conclusions (pdf)*
- ▶ (3) *Guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes (pdf)*

# SOMMAIRE



Institutions

■ **Rapport d'activité 2017 du Conseil constitutionnel** ■ Ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques ■ rapport sur les incriminations en matière de corruption en France ■ Publication du 7ème rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion



Juridictions

■ **Justification d'interdiction de publication d'images identifiables d'un accusé** ■ La clôture de l'instruction dans le contentieux de l'aide sociale



Commande publique

■ **Le tribunal de l'Union européenne qualifie de service d'intérêt général non économique une plateforme mise en place par un gouvernement pour la passation électronique des marchés publics** ■ Notion de pouvoir adjudicateur ■ Indemnisation du manque à gagner du titulaire en cas d'annulation du contrat ■ Délai de recours contre la liste de lauréats d'un appel d'offres ■ Qualification de biens de retour ■ Possibilité pour l'opérateur économique participant à un appel d'offres de remplacer une entreprise auxiliaire ayant perdu des qualifications requises postérieurement au dépôt de son offre



Finances publiques

■ **Inconstitutionnalité de la contribution de 3% sur les montants distribués** ■ Modernisation du système de TVA au sein de l'Union européenne ■ Traitement des données personnelles et lutte contre la fraude fiscale ■ Référé sur la présentation du budget de l'Etat ■ Rapport sur les finances publiques locales



Marchés

■ **Dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier** ■ Modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette ■ Sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence dans le marché de la fourniture d'accès à internet à très haut débit ■ Lancement d'une consultation publique sur la simplification et la dé-surtransposition en matière financière



Entreprises

■ **Simplification pour les entreprises : dépôt de quatre textes au Sénat** ■ Publication de trois décrets renforçant la législation sur la transparence numérique ■ Initiative de la Commission européenne pour accroître l'impact des investissements publics



Questions sociales

■ **Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018** ■ Décret relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale ■ Dérogation à l'obligation du ministère d'avocat en appel : cas de la situation personnelle des agents contractuels de la fonction publique ■ Lutte contre la fraude sociale : rapport du Sénat



# INSTITUTIONS



## Rapport d'activité de 2017 du Conseil constitutionnel

Présenté annuellement à la date anniversaire de la Constitution de la Vème République, comme annoncé lors de la présentation de sa première édition l'an passé, le Conseil constitutionnel a rendu public le 4 octobre dernier, son rapport d'activité portant sur l'année 2017<sup>(1)</sup>. Ce document volontairement bref retrace les temps forts sur l'année au cours de laquelle se sont succédé, pour la première fois depuis 1958, l'élection présidentielle, les élections législatives et des élections sénatoriales.

L'activité a ainsi été particulièrement intense pour le Conseil en qualité de juge électoral. Il a validé 14 296 parrainages pour l'élection présidentielle, annulé 4 691 suffrages au premier tour et 16 467 au second tour de l'élection présidentielle et instruit 297 recours concernant les élections législatives, dont 245 ont été rejetés pour irrecevabilité en application de l'article 38 alinéa 2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le rapport présente dans un deuxième temps de manière synthétique et pédagogique, sous forme de fiches, les principales décisions en matière de contrôle de constitutionnalité.

Au titre du contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel a notamment été saisi des principaux textes de la fin de la XIVème législature : loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 »<sup>(2)</sup>, loi « justice du XXIe siècle »<sup>(3)</sup>, loi « média »<sup>(4)</sup>, loi relative à l'égalité et à la citoyenneté<sup>(5)</sup>, loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'IVG<sup>(6)</sup> ainsi que lois de finances<sup>(7)</sup> et de financement de la Sécurité sociale<sup>(8)</sup>. Trois textes majeurs de la nouvelle législature ont également été déférés : loi organique et loi ordinaire pour la confiance dans la vie politique<sup>(9)</sup> ainsi que la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social<sup>(10)</sup>.

S'agissant du contrôle *a posteriori*, l'examen des questions prioritaires

de constitutionnalité (QPC), environ 80 par an, a donné l'occasion au Conseil de rendre plusieurs décisions particulièrement importantes concernant le délit de consultation habituelle des sites Internet terroristes<sup>(11)</sup>, les perquisitions<sup>(12)</sup> et les saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence<sup>(13)</sup>, la surveillance et le contrôle des transmissions hertziennes<sup>(14)</sup> et les conditions de la garde à vue<sup>(15)</sup>.

Ce bilan souligne le renforcement du caractère juridictionnel du Conseil et les garanties du procès équitable qui l'accompagnent : refonte de la rédaction des décisions afin de les rendre plus accessibles et approfondissement de leur motivation, renforcement de la dimension orale du procès constitutionnel en QPC et clarification du contrôle de constitutionnalité *a priori* en précisant le champ exact des articles jugés. Il présente également les actions permettant d'approfondir le dialogue des juges, notamment au plan international auprès des autres Cours constitutionnelles. Cette ouverture se traduit en particulier par la prise en compte croissante du « droit comparé » dans les méthodes de travail du Conseil.

La volonté d'ouvrir l'institution aux citoyens conduit le Conseil à organiser et participer à des manifestations ouvertes à tous, professionnels du droit ou non : représentation au Salon du livre, organisation du concours national « Découvrons notre Constitution », visant à sensibiliser les élèves des écoles et collèges aux grands principes de notre République, de la première « Nuit du droit ».

Afin de « *mieux faire connaître son action* », le Conseil constitutionnel met également à la disposition du public une application mobile permettant de suivre en temps réel son activité. Cette application permet de consulter toute la jurisprudence, de recevoir des alertes lorsqu'interviennent de nouvelles décisions et de suivre les audiences QPC en direct. L'objectif annoncé par son président est de faire du Conseil constitutionnel « *un modèle de Cour constitutionnelle numérique* ».

### Notes

- ▶ (1) [rapport d'activité 2017 du Conseil constitutionnel \(pdf\)](#)
- ▶ (2) [Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016](#)
- ▶ (3) [Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016](#)
- ▶ (4) [Décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016](#)
- ▶ (5) [Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017](#)
- ▶ (6) [Décision n° 2017-747 DC du 16 mars 2017](#)
- ▶ (7) [Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016](#)
- ▶ (8) [Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016](#)
- ▶ (9) [Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017](#)
- ▶ (10) [Décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017](#)
- ▶ (11) [Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017](#)
- ▶ (12) [Décision n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016](#)
- ▶ (13) [Décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016](#)
- ▶ (14) [Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016](#)

► (15) *Décision n° 2016-594 QPC du 4 novembre 2016*



## Publication de l'ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques

Prise en application des 1° et 2° du II l'article 86 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, l'ordonnance du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques<sup>(1)</sup> fixe le cadre juridique permettant de certifier les procédés d'identification électronique mis à la disposition des citoyens et des entreprises. Ces dispositions renforcent au niveau national les spécifications et procédures minimales communes définies par le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (« règlement eIDAS »)

L'article 2 de l'ordonnance définit ainsi les notions d'« identification électronique » et de « moyen d'identification électronique » introduites par l'article 86-I de la loi pour une République numérique. Le premier est un « processus consistant à utiliser des données d'identification personnelle sous une forme électronique représentant de manière univoque une personne physique ou morale, ou une personne physique représentant une personne morale » et le second est un « élément matériel ou immatériel contenant des données d'identification personnelle et utilisé pour s'authentifier pour un service

en ligne ». Alors que l'article 86-I de la loi pour une République numérique, codifié à l'article 102 du code des postes et des communications électroniques, prévoit que les moyens d'identification électronique sont présumés fiables jusqu'à preuve du contraire lorsqu'ils répondent aux prescriptions du cahier des charges établi par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) tel que précisé par un décret en Conseil d'État, l'article 2 de l'ordonnance du 4 octobre 2017 organise quant à lui les conditions de certification, sur une base volontaire, des moyens d'identification électronique autres que présumés fiables.

Ces dispositions désignent l'ANSSI comme autorité de certification de ces moyens d'identification électronique et comme rédacteur des référentiels associés qui feront, pour leur part, l'objet d'un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En offrant des garanties de sécurités importantes, ce système de certification permet ainsi d'accroître la confiance des utilisateurs. Ce moyen se présente comme le plus apte à encourager le développement et l'usage de l'identification électronique.

### Notes

► (1) *Ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques*



## Publication d'un rapport du Groupe anti-corruption du Conseil de l'Europe sur les incriminations en matière de corruption en France

Le Groupe anti-corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a publié, le 28 septembre 2017, un rapport d'étape<sup>(1)</sup> des mesures prises par la France en matière de lutte contre la corruption. Il dresse le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées en 2009<sup>(2)</sup> dans le cadre du 3ème cycle de négociation portant sur les incriminations en matière de corruption (Thème I).

Le précédent rapport d'étape<sup>(3)</sup> avait permis au Groupe de constater que sur les six recommandations adressées à la France, seules trois pouvaient être estimées comme mises en œuvre de façon satisfaisantes. Il s'agissait des recommandations invitant à poursuivre les actes de corruption et de trafic d'influence même en l'absence « d'un accord entre les parties » (recommandation i), à aligner l'incrimination ayant trait à la corruption en matière d'établissement d'attestation et certificats (article 441-8 du code de procédure pénale)<sup>(4)</sup> sur celles des autres infractions de corruption (recommandation ii), à l'adoption de « toutes les mesures nécessaires, afin de s'assurer de l'exécution effective des peines

prononcées en matière de corruption et de trafic d'influence » (recommandation iv).

Les recommandations v et vi, qui portent respectivement sur l'extension du délai de prescription pour les délits de corruption et de trafic d'influence et sur la suppression de la condition de plainte ou de dénonciation préalable aux poursuites des délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants français étaient en jusqu'à présent considérées comme partiellement mises en œuvre.

Mais à la suite de plusieurs réformes – loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale<sup>(5)</sup> ; 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<sup>(6)</sup> – le GRECO considère désormais que ces deux recommandations sont mises en œuvre de façon satisfaisante.

La recommandation iii, « examiner l'opportunité d'incriminer le trafic

d'influence aussi en relation avec les agents étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères et envisager de retirer ou de ne pas renouveler la réserve à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption<sup>(7)</sup> » était en 2016 considérée par le GRECO comme non mise en œuvre. Mais la réforme générale du cadre de la lutte contre la corruption portée par la loi n°2016-1691, dite Sapin II et la création de l'Agence française anti-corruption l'ont poussé à considérer sa recommandation initiale comme étant mise en œuvre de façon satisfaisante.

Les six recommandations portant sur les incriminations sont donc désormais considérées comme mises en œuvre de façon

satisfaisante par le GRECO.

Le Thème II de ce troisième cycle d'évaluation, qui porte sur la transparence du financement des partis politiques, est en revanche moins bien évalué. Sur les onze recommandations formulées, seules six ont été prises en compte, les cinq autres n'étant que partiellement mises en œuvre aujourd'hui.

Ce rapport met fin à l'évaluation de la France dans ce domaine. Toutefois, le GRECO indique que la France peut continuer à lui soumettre les réformes futures qu'elle entreprendra en la matière.

## Notes

- ▶ (1) *Troisième cycle d'évaluation, Addendum second rapport de conformité sur la France – 2017*
- ▶ (2) *Troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation France, Incriminations, 2009*
- ▶ (3) *Troisième cycle d'évaluation, troisième rapport de conformité intérimaire sur la France - 2016*
- ▶ (4) *Article 441-8 du code de procédure pénale*
- ▶ (5) *Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale*
- ▶ (6) *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*
- ▶ (7) *Article 12 de la Convention pénale sur la corruption*



## L'avenir des finances de l'UE : septième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale

Politique de solidarité au niveau européen définie par le traité de Lisbonne et adossée à plusieurs fonds structurels, la politique de cohésion poursuit l'objectif d'un développement territorial équilibré et durable entre et à l'intérieur des différentes régions européennes. La Commission européenne a publié, le 9 octobre dernier, son septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale<sup>(1)</sup>.

Tous les trois ans, ce rapport évalue les éléments qui favorisent ou entravent la compétitivité des régions et les raisons pour lesquelles il existe des écarts de niveaux de croissance et de revenus. L'étude procède ainsi à l'évaluation des régions qui jouent un rôle moteur et celles qui accusent un retard en matière d'innovation, d'emploi ou de capacités institutionnelles, ainsi que celles prêtes à relever les défis des années à venir ou celles nécessitant des aides supplémentaires.

La politique de cohésion joue un rôle clé dans les investissements publics. Selon les estimations de la Commission, les investissements réalisés ont permis, durant la période 2007-2013, d'augmenter le PIB de 3% pour les pays de l'UE-12 (sans la Croatie).

Constatant la reprise de l'économie européenne et de ses effets sur la réduction des écarts économiques entre les régions et à l'intérieur de celles-ci, le rapport relève cependant plusieurs faiblesses : le rythme de croissance des régions est disparate (le taux d'emploi de certaines régions demeure faible, parfois inférieur au niveau d'avant la crise), un nombre important de petites entreprises peinent à s'adapter à la mondialisation, à la numérisation, à la croissance verte et aux évolutions technologiques, les investissements publics demeurent faibles (rendant les ressources distribuées par la politique de

cohésion parfois vitales).

Le rapport constate également que l'Union est confrontée à des défis démographiques et sociaux. Pour la première fois, la variation naturelle de la population de l'UE a été négative en 2015 et certaines régions sont confrontées à une migration massive, les poches de pauvreté et d'exclusion sont encore trop conséquentes, mêmes dans les régions et les villes les plus riches.

Enfin, le rapport souligne la nécessité d'intensifier les investissements dans toute l'UE afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 pour l'augmentation de la part des énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ne préjugant pas de la proposition finale qui sera présentée au mois de mai 2018 par la Commission européenne sur la politique de cohésion après 2020, au terme d'une consultation publique, le rapport esquisse une politique appliquée à toute l'UE, poursuivant trois objectifs principaux :

- maîtriser la mondialisation par le biais du soutien à la transformation de l'économie des régions, à l'innovation, à la modernisation industrielle et à l'adoption des technologies ;
- n'exclure personne, en luttant contre le chômage et en investissant dans les qualifications et le développement des entreprises tout en combattant l'exclusion sociale et les discriminations ;
- soutenir les réformes structurelles.

## Notes

- ▶ (1) *Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions*



## A lire également !

- ▶ [Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2016](#)
- ▶ [Assemblée nationale : lancement d'une consultation citoyenne sur la participation des citoyens à l'élaboration et à l'application de la loi](#)
- ▶ [Avis du CE - Modalités d'inscription sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie, en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté](#)





# JURIDICTIONS



## Justification d'interdiction de publication d'images identifiables d'un accusé

Dans le cadre d'un procès pour meurtre, le président d'une juridiction criminelle pour mineurs allemande a autorisé, par une décision motivée, les journalistes présents à filmer ou photographier le procès à la condition qu'ils ne diffusent pas d'images révélant l'identité de l'accusé.

Deux entreprises de médias allemandes ont alors contesté cette décision en demandant sa suspension. Saisie en dernier lieu, la Cour constitutionnelle allemande fédérale refusa d'examiner ce recours.

Saisie par ces mêmes entreprises, la Cour européenne des droits de l'homme a, par son arrêt de chambre du 21 septembre 2017<sup>(1)</sup>, estimé à l'unanimité que la décision prise par le juge national d'interdire aux journalistes de diffusion l'image de l'accusé d'un procès pénal était proportionnée au but légitime poursuivi. Concluant que l'ingérence des sociétés requérantes dans le droit à la liberté d'expression était nécessaire dans une société démocratique, la Cour juge qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En particulier, après avoir rappelé le rôle essentiel joué par la presse dans une société démocratique, notamment dans son devoir d'informer sur tout sujet d'intérêt public – incluant celui de rendre compte des affaires pénales en cours (CEDH, gr. Ch., 7 fév. 2002, Axel Springer AG c/ Allemagne, n° 39954/08), la Cour souligne que, alors que l'identité de l'accusé n'était pas connue et que l'information sur l'apparence physique n'apportait pas d'information pertinente, la décision n'imposait pas une restriction absolue à l'activité de reportage et ne limitait pas, par elle-même, la prise d'images. La Cour relève ainsi que l'atteinte à la liberté d'expression était proportionnée au but légitime de protection des droits de la personne accusée, pendant son procès, pendant lequel il devait être présumé innocent. À cet égard, la Cour précise que, si l'accusé a avoué les faits incriminés devant la police ou lors du début de la procédure, cette circonstance ne soustrait pas en elle-même l'accusé à la protection de la présomption d'innocence alors, d'ailleurs, que la personnalité schizoïde de l'accusé devait conduire la juridiction à la prudence.

### Notes

► (1) CEDH, 21 sept. 2017, *Axel Springer SE et RTL Television GmbH c. Allemagne*, n° 51405/12



## La clôture de l'instruction dans le contentieux de l'aide sociale

Saisi de la décision du rejet du recours administratif obligatoire prévu par l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles<sup>(1)</sup> contre une décision mettant fin au droit au revenu de solidarité active, le Tribunal administratif de Cergy Pontoise a rejeté cette demande en visant dans le jugement<sup>(2)</sup>, un mémoire produit par la requérante la veille de l'audience, mais en l'écartant comme enregistré postérieurement à la clôture de l'instruction.

Codifiée aux articles R. 613-1 du code de justice administrative (CJA)<sup>(3)</sup> et suivants, la clôture d'instruction permet de mettre un terme au débat contradictoire ou, éventuellement, de provoquer les productions attendues d'un défendeur resté silencieux. Une fois l'instruction close, les parties ne peuvent, en principe, présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux moyens. En revanche, le président de la formation de jugement, ou le magistrat délégué, a toujours la faculté de rouvrir l'instruction, en particulier lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le commande. Dans certains cas, cette faculté se transforme en véritable obligation.

Pour tenir compte de la spécificité de certains types de contentieux, des aménagements dans l'instruction des affaires sont prévues par

le code de justice administrative. Tel est le cas des procédures d'urgence, des contentieux électoraux, des contentieux des obligations de quitter le territoire français ou des contentieux sociaux codifiés aux articles R. 772-5 et suivants de ce code<sup>(4)</sup>. Ainsi, l'article R. 772-9 du CJA<sup>(5)</sup> prévoit que : « *La procédure contradictoire peut être poursuivie à l'audience sur les éléments de fait qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du droit, objet de la requête. / L'instruction est close soit après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales, soit, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après appel de leur affaire à l'audience. Toutefois, afin de permettre aux parties de verser des pièces complémentaires, le juge peut décider de différer la clôture de l'instruction à une date postérieure dont il les avise par tous moyens. / L'instruction fait l'objet d'une réouverture en cas de renvoi à une autre audience* ».

Soulignant que ces dispositions dérogent aux règles de droit commun de la procédure administrative contentieuse, le Conseil d'État censure le jugement du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise au motif que les dispositions précitées de l'article R. 772-9 du CJA tendent, « *eu égard aux spécificités de l'office du juge en matière de contentieux sociaux, à assouplir les contraintes de la procédure écrite en ouvrant*



la possibilité à ce juge de poursuivre à l'audience la procédure contradictoire sur des éléments de fait et en décalant la clôture de l'instruction ». Par suite, les règles de droit commun en matière de clôture de l'instruction ne sont pas applicables aux contentieux sociaux.

Le Conseil d'État précise par ailleurs que le juge administratif doit, dans le cadre de ce contentieux, « prendre en considération tant les éléments de fait invoqués oralement à l'audience qui conditionnent l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou la reconnaissance du

droit, objet de la requête, que tous les mémoires enregistrés jusqu'à la clôture de l'instruction, qui interviennent, sous réserve de la décision du juge de la différer, après que les parties ou leurs mandataires ont formulé leurs observations orales ou, si ces parties sont absentes ou ne sont pas représentées, après appel de leur affaire à l'audience ».

Saisi en cassation, le Conseil d'État annule, par conséquent, le jugement du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise comme entaché d'une irrégularité.

## Notes

- ▶ (1) Article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles
- ▶ (2) Conseil d'État, *ssr.*, 2 oct. 2017, n° 399578, publié au recueil *Lebon*
- ▶ (3) Articles R. 613-1 et suivants du code de justice administrative
- ▶ (4) Article R. 772-5 et suivants du code de justice administrative
- ▶ (5) Article R. 772-9 du code de justice administrative

Sommaire

## A lire également !

- ▶ Le Conseil national des barreaux lance un site dédié à la médiation

Sommaire



# COMMANDE PUBLIQUE



## Le tribunal de l'Union européenne qualifie de service d'intérêt général non économique une plateforme mise en place par un gouvernement pour la passation électronique des marchés publics

En application d'une loi sur la passation des marchés publics entrée en vigueur le 1er avril 2013, le gouvernement des Pays-Bas a notamment prévu la mise en place d'une plate-forme de passation électronique des marchés publics. Cette plate-forme, TenderNed, crée et exploitée par le ministère de l'économie, de l'agriculture et de l'innovation, offre aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices néerlandais un service gratuit de publication des avis et documents de marchés, un module de dépôt des offres et d'échange entre acheteurs soumissionnaires, ainsi qu'un guide d'utilisation de l'application.

Le recours à cette plateforme gouvernementale gratuite a un caractère obligatoire pour l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, cette obligation entrant en vigueur en plusieurs étapes.

Le 6 avril 2012, les sociétés Stichting Crow, Negometrix, CTM Solution et Stillpoint Applications ont déposé auprès de la Commission européenne une plainte visant à faire constater que le financement réalisé par le Royaume des Pays-Bas en faveur de la création et de l'introduction de la plate-forme TenderNed concernant la passation électronique des marchés publics constituait une aide d'État illégale.

Au terme de son instruction, la Commission européenne a adopté le 18 décembre 2014 une décision (C(2014) 9548 final relative à l'aide d'État SA.34646 (2014/NN)) concluant que la mesure attaquée n'était pas une aide d'État et précisant notamment la nature de l'activité de plate-forme de passation électronique des marchés publics mise en place par le gouvernement néerlandais ainsi que les règles la régissant.

Saisi contre cette décision par les sociétés précitées, le tribunal de l'Union européenne a, par un arrêt du 28 septembre 2017<sup>(1)</sup>, rejeté le recours et validé les arguments ayant fondé la décision de la Commission européenne.

L'applicabilité de l'article 107 du TFUE au cas d'espèce requiert que TenderNed soit considérée comme une entreprise, au sens du droit de l'Union de la concurrence, et que son activité soit en conséquence considérée comme une activité économique. Constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Ainsi, l'État lui-même ou une entité étatique peut agir en tant qu'entreprise<sup>(2)(3)</sup>. En revanche, ne présentent pas de caractère économique, justifiant l'application des règles de concurrence prévues par le TFUE, les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique (voir, en ce sens, respectivement le point 31 du premier des deux arrêts précités et le point 36 du second de ceux-ci).

Le critère de la gratuité des services fournis, quoique pertinent, n'est pas suffisant pour apprécier si une activité a ou non un caractère économique<sup>(4)</sup>.

En revanche, l'objet de l'activité de la plate-forme de passation dématérialisée des marchés mise en place par l'Etat néerlandais n'est pas seulement de mettre à la disposition des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, à titre gratuit, des fonctionnalités allant de la publication à l'attribution des marchés publics, en passant par la soumission des offres. Elle a aussi pour but de contrôler le respect, par ceux-ci, des directives relatives aux marchés publics et de la loi nationale sur la passation des marchés publics.

Pour ce motif, l'activité de TenderNed se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Si permettre aux autorités publiques de respecter leurs obligations telles que découlant de la loi sur la passation des marchés publics en canalisant la passation des marchés publics pouvait être une activité économique pour les entreprises plaignantes, cela ne signifiait pas qu'il s'agissait d'une activité économique par nature. Il s'agissait d'un service d'intérêt général pouvant être commercialement exploité tant que l'État échouait à fournir ce service lui-même.

### Notes

- ▶ (1) Tribunal de l'UE, 28 septembre 2017, *Aanbestedingskalender BV et autres contre Commission*, aff T 138/15
- ▶ (2) CJCE, 10 janvier 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e.a.*, aff. C-222/04 points 107 et 108
- ▶ (3) CJUE, 12 juillet 2012, *Compass-Datenbank*, aff. C-138/11, point 35
- ▶ (4) CJUE, 26 mars 2009, *SELEX Sistemi Integrati/Commission*, aff. C-113/07, point 116

 Sommaire



## Notion de pouvoir adjudicateur

Un tribunal lituanien a saisi la CJUE d'une question préjudicielle afin de déterminer si une société commerciale, VRLD, filiale à 100% de la société nationale des chemins de fer lituaniens qui est un pouvoir adjudicateur et réalisant près 90% de son chiffre d'affaires avec sa maison mère, est elle-même un « organisme public » pouvoir adjudicateur au sens du point 9 de l'article 1er de la directive 2004/18/CE(1).

Eu égard à la circonstance de l'espèce, la CJUE, dans son arrêt du 5 octobre 2017(2), relève que la seule question à analyser porte sur le point de savoir si la filiale constitue ou non un « organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial », au sens de l'article 1er, paragraphe 9, deuxième alinéa, sous a), de la directive 2004/18/CE.

Or, dans le cas d'espèce, la décision de renvoi fait ressortir que la filiale a été créée après la restructuration de la société des chemins de fer lituaniens et tant la fondation de la filiale que son activité sont toujours consacrées à satisfaire les besoins de sa fondatrice, à savoir

des besoins d'intérêt général. L'activité de la filiale, notamment la production et l'entretien de locomotives et de voitures ainsi que la fourniture de ces produits et de ces services à la société des chemins de fers lituaniens, apparaît nécessaire pour que cette dernière puisse exercer son activité destinée à satisfaire les besoins d'intérêt général.

Par conséquent, une société qui, d'une part, est détenue entièrement par un pouvoir adjudicateur dont l'activité est de satisfaire des besoins d'intérêt général et qui, d'autre part, réalise tant des opérations pour ce pouvoir adjudicateur que des opérations sur le marché concurrentiel doit être qualifiée d'« organisme de droit public », pour autant que les activités de cette société sont nécessaires pour que ledit pouvoir adjudicateur puisse exercer son activité et que, afin de satisfaire des besoins d'intérêt général, ladite société se laisse guider par des considérations autres qu'économiques. Est dépourvu d'incidence, à cet égard, le fait que la valeur des opérations internes puisse dans l'avenir représenter moins de 90 %, ou une partie non essentielle, du chiffre d'affaires global de la société.

### Notes

- ▶ (1) Directive 2004/18/ce du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- ▶ (2) CJUE, 5 octobre 2017, LitSpecMet UAB, aff. C-567/15



## Indemnisation du manque à gagner du titulaire en cas d'annulation du contrat

Par une décision du 6 octobre 2017<sup>(1)</sup>, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les actions en responsabilité ouvertes au cocontractant de l'administration en cas d'annulation du contrat<sup>(2)</sup>, apporte des précisions sur les possibilités d'indemnisation du manque à gagner du titulaire du contrat écarté.

Le Conseil d'Etat rappelle en particulier que sur le terrain quasi-délictuel, seul fondement de responsabilité susceptible d'ouvrir un droit à indemnisation du manque à gagner, le juge doit vérifier que le préjudice allégué présente un caractère certain et qu'il existe un lien de causalité direct entre la faute de l'administration et le préjudice.

Sur ce dernier point, le Conseil d'Etat relève que lorsque le contrat a été annulé comme dans le cas de l'affaire qui lui était soumise en raison de manquements commis par le pouvoir adjudicateur aux règles de passation et de mise en concurrence et que ceux-ci ont eu une incidence déterminante sur l'attribution du marché, le lien entre la faute de l'administration et le manque à gagner dont le titulaire entend obtenir la réparation ne peut être regardé comme direct.

Dans une telle hypothèse, le titulaire du contrat ne peut donc obtenir l'indemnisation, même partielle, de son manque à gagner.

### Notes

- ▶ (1) CE, 06 octobre 2017, Société Ceglec Perpignan, n° 395268
- ▶ (2) CE, Section, 10 avril 2008, Decaux et Département des Alpes-Maritimes, n° 244950



## Délai de recours contre la liste de lauréats d'un appel d'offres

Saisi par un candidat évincé de la liste des lauréats d'un appel d'offres, le Conseil d'Etat précise que le délai de recours contentieux ouvert aux candidats à un appel d'offres pour contester la liste des lauréats a commencé de courir à compter de la notification aux

intéressés du rejet de leur offre<sup>(1)</sup>. Il précise par ailleurs que l'erreur commise par l'administration dans le courrier informant la société requérante du rejet de son offre, lequel indiquait à tort que le rejet de l'offre de la société constituait une décision susceptible de recours

dans un délai de deux mois à compter de sa notification, est en elle-même sans incidence sur l'opposabilité du délai de recours contre la décision fixant la liste des lauréats.

## Notes

- ▶ (1) CE, 06 octobre 2017, Société Reunisolis, n° 406373



## Qualification de biens de retour

Saisi de la question de la qualification des quotas excédentaires d'émission de gaz à effet de serre délivrés au titulaire d'une délégation de service public, le Conseil d'Etat<sup>(1)</sup> relève que les dispositions des articles L. 229-7<sup>(2)</sup> et L. 229-15 du code de l'environnement<sup>(3)</sup> « établissent un mécanisme d'attribution par l'Etat de quotas d'émission de dioxyde de carbone aux exploitants des installations concernées ainsi qu'un système d'échange des quotas d'émission excédentaires et impliquent nécessairement que, dans le cadre d'une concession de service public et quelles que soient les clause du contrat sur ce point,

*les quotas appartiennent à l'exploitant concessionnaire auquel ils ont été attribués ».*

Eu égard au régime spécifique auquel ils sont soumis, le Conseil d'Etat juge que les quotas excédentaires d'émission de gaz à effet de serre délivrés à un délégataire de service public exploitant une installation autorisée à émettre ces gaz ne relèvent pas de la catégorie des biens de retour.

## Notes

- ▶ (1) CE, 06 octobre 2017, Commune de Valence, n° 402322
- ▶ (2) Article L. 229-7 du code de l'environnement
- ▶ (3) Article L. 229-15 du code de l'environnement



## Possibilité pour l'opérateur économique participant à un appel d'offres de remplacer une entreprise auxiliaire ayant perdu des qualifications requises postérieurement au dépôt de son offre

Interrogée par renvoi préjudiciel sur l'interprétation des articles 47 et 48 de la directive 2004/18/CE<sup>(1)</sup> relatifs à la possibilité pour un opérateur économique de faire valoir les capacités d'autres entités lors du dépôt de son offre, la CJUE<sup>(2)</sup> précise que ces dispositions ne sauraient être interprétées en tenant compte des dispositions de l'article 63 de la directive 2014/24/UE<sup>(3)</sup> dès lors que ces nouvelles dispositions ne s'inscrivent pas dans la continuité de la directive 2004/18 mais introduisent des conditions nouvelles qui n'étaient pas prévues sous le régime juridique précédent.

Statuant plus précisément sur la question préjudicielle, la CJUE relève que les articles 47 et 48 de la directive 2004/18/CE ne s'opposent pas à une législation nationale qui exclut la possibilité pour l'opérateur économique participant à un appel d'offres de remplacer une entreprise auxiliaire ayant perdu des qualifications requises postérieurement au dépôt de son offre et qui a pour conséquence l'exclusion automatique de cet opérateur.

## Notes

- ▶ (1) Directive 2004/18/ce du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services
- ▶ (2) CJUE, 14 septembre 2017, CasertanaCostruzioni Srl, aff. C-223/16
- ▶ (3) Directive 2014/24/ue du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE





# FINANCES PUBLIQUES



## Inconstitutionnalité de la contribution additionnelle de 3 % sur les montants distribués par les sociétés

Par une décision du 6 octobre 2017<sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 235 ter ZCA du Code général des impôts (CGI) dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015<sup>(2)</sup>.

Ces dispositions instituent une contribution additionnelle de 3% à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués. Interprétées à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ces dispositions n'appliquent pas cette contribution additionnelle aux bénéfices redistribués par une société mère provenant d'une filiale établie dans un État membre de l'Union européenne (UE) autre que la France et relevant du régime mère-fille prévu par la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents<sup>(3)</sup>. En revanche, la contribution additionnelle est prélevée sur l'ensemble des autres bénéfices distribués par cette société mère.

Les requérants soutenaient que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques en instituant une différence de traitement injustifiée. Les

redistributions de dividendes provenant de filiales établies dans un État membre de l'UE sont exonérées de la contribution tandis que lorsque ces filiales sont établies en France ou en dehors de l'Union européenne, elles y sont soumises. Il en résultait, selon eux, une discrimination à rebours au détriment des situations internes et des situations transfrontalières extracommunautaires.

Le Conseil constitutionnel constate dans un premier temps qu'une différence de traitement découle effectivement des dispositions querellées. Dans un second temps, il rappelle que le législateur avait instauré cette contribution additionnelle afin de « *compenser la perte de recettes pérenne provoquée par la suppression de la retenue à la source sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières* ». Toutefois, il juge que cet objectif de rendement ne constitue pas un objectif d'intérêt général à même de justifier une telle différence de traitement.

Par conséquent, il déclare le premier alinéa du paragraphe I de l'article 235 ter ZCA du CGI, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, contraire à la Constitution

### Notes

- ▶ (1) *Décision QPC n° 2017-660 du 6 octobre 2017*
- ▶ (2) *Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015*
- ▶ (3) *Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (pdf)*



## Communication de la Commission européenne en faveur d'une modernisation du système de TVA

Le 4 octobre 2017, la Commission européenne a présenté une communication sur le suivi du plan d'action sur la TVA<sup>(1)</sup> proposé en avril 2016<sup>(2)</sup>.

L'objectif de la réforme proposée est d'adapter cet impôt, qui a rapporté 1 000 Md€ en 2015, à la mondialisation et au passage au numérique de l'économie. Le système actuel soumettant les opérations nationales et les opérations transfrontières à deux traitements de TVA différents, n'est pas satisfaisant. Il engendre des

coûts important de mise en conformité pour les entreprises et se révèle « *trop fragmenté et trop vulnérable à la fraude* ». Ainsi, en 2015, 151 Md€ ont été perdus en raison de la fraude à la TVA et des lacunes du système. L'objectif de la Commission est de faire converger les différents régimes de TVA à travers la mise en place d'un régime TVA unifié au sein du marché unique.

Cette communication rappelle les mesures qui ont déjà été engagées dans le cadre du plan d'action d'avril 2016 (taux de TVA pour les publications électroniques, renforcement de la lutte contre la TVA,

modernisation de la TVA pour le commerce électronique transfrontière<sup>(3)</sup> et souligne les quatre principes fondamentaux nécessaires à la réussite de ce projet de modernisation : la lutte contre la fraude ; le guichet unique ; une cohérence accrue et une réduction des formalités administratives.

Sont également précisés les futurs jalons nécessaires à la mise en œuvre d'un système de TVA unique. Le paquet présenté introduit notamment :

- le principe de la taxation dans l'Etat membre de destination ;
- la règle de la redevabilité de la taxe par le fournisseur ;
- la notion « d'assujetti certifié », qui reprend le concept existant d'opérateur économique agréé ;

- des mesures de simplification ;
- des éléments sur la preuve du transport intracommunautaire de biens en vue d'exonérer de la TVA une livraison intracommunautaire de biens.

La communication précise en outre les prochaines étapes et esquisse les futures propositions qui devraient être faites sur le sujet en 2018. Sont notamment proposés : la modernisation des règles qui encadrent actuellement la liberté des États membres en matière de fixation des taux de TVA, l'adoption d'un paquet TVA en faveur des PME, ou encore le renforcement de la coopération entre les administrations fiscales des États membres.

## Notes

- ▶ (1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - Sur le suivi du plan d'action sur la TVA Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le moment d'agir (pdf)*
- ▶ (2) *Présentation du plan d'action sur la TVA*
- ▶ (3) *Paquet Marché unique numérique TVA de la Commission européenne*



## Traitement des données à caractère personnel à fins de perception de l'impôt et de lutte contre la fraude fiscale

Saisie d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est prononcée<sup>(1)</sup> sur la validité d'un système de traitement de données personnelles, au sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46/CE<sup>(2)</sup>, mis en place dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.

En l'espèce, les autorités slovaques tenaient à jour une liste de personne considérées comme des prête-noms, et ce, sans le consentement des intéressés.

Le requérant, souhaitant voir son nom retiré de la liste en cause arguait que cette dernière portait notamment atteinte au droit au respect de la vie privée (article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)<sup>(3)</sup> et au droit à la protection des données à caractère personnel (article 8 charte des droits fondamentaux de l'Union européenne)<sup>(4)</sup>.

Par sa décision, la CJUE valide le principe de l'établissement de données à caractère personnel pour lutter contre la fraude fiscale sans le consentement des personnes concernées. Selon elle, la perception de l'impôt et la lutte contre la fraude fiscale doivent être considérées comme des missions d'intérêt public à même de justifier la mise en place d'une telle liste. Elle pose toutefois des conditions à l'établissement d'une telle liste :

- les autorités en charge de la liste doivent avoir été « investies par la législation nationale de missions d'intérêt public » ;
- l'établissement de la liste est adapté et nécessaire « à la réalisation des objectifs poursuivis » ;
- il doit y avoir « des indices suffisants pour présumer que les personnes concernées figurent à juste titre sur ladite liste » ;
- « toutes les conditions de licéité de ce traitement de données à caractère personnel imposées par la directive 95/46 » doivent être satisfaites.

## Notes

- ▶ (1) *CJUE, 27 septembre 2017, aff. C-73/16*
- ▶ (2) *Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*
- ▶ (3) *Article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (pdf)*
- ▶ (4) *Article 8 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (pdf)*



## Publication d'un référé de la Cour des comptes sur la présentation du budget de l'Etat

Le 10 octobre 2017, la Cour des comptes a rendu public un référé en date du 19 juillet 2017 sur la présentation du budget de l'Etat<sup>(1)</sup>. Ce référé reprend 50 recommandations précédemment formulées par la Cour lors des exercices budgétaires antérieurs. Issues des notes d'exécution budgétaire, elles ont été retenues comme susceptibles d'être mises en œuvre dans les prochaines lois de finances sans mobiliser de « *moyens importants* ».

Après avoir rappelé que les recommandations mises en avant dans ce référé ne se substituent pas « à l'ensemble des recommandations formulées par la Cour dans le rapport sur le budget de l'Etat et les notes d'exécution budgétaire pour 2016 »<sup>(2)</sup>, le référé énonce les trois principaux axes d'amélioration identifiés : le respect des principes du droit budgétaire, une meilleure qualité de l'information budgétaire et un renforcement de l'efficacité des dépenses publiques.

La Cour a relevé plusieurs entorses répétées aux principes

d'universalité et de sincérité des finances publiques la conduisant à plaider pour une meilleure utilisation des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale, des comptes de commerce et à appeler à mettre fin aux sous-budgétisations récurrentes en loi de finances initiale.

Elle constate ensuite que l'information sur la situation budgétaire de l'Etat est « *abondante et de bonne qualité* » mais que des pistes d'amélioration existent pour certains programmes, comme une clarification de leur architecture ou la mise en place d'indicateurs d'efficacité plus pertinents.

Enfin la Cour cible plusieurs dispositifs jugés « trop peu efficaces » et invite à les faire évoluer. Des améliorations sont notamment suggérées s'agissant de la gestion des pensions de l'Etat et de la programmation pluriannuelle des investissements dans le secteur de la culture ou du logement étudiant.

## Notes

- ▶ (1) [Référé de la Cour des comptes sur la présentation du budget de l'Etat \(pdf\)](#)
- ▶ (2) [Rapport sur le budget de l'Etat et les notes d'exécution budgétaire pour 2016](#)



## Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales 2017

Le 11 octobre 2017, la Cour des comptes a rendu public son cinquième rapport annuel sur la situation financière et la gestion de collectivités territoriales et de leurs établissements publics<sup>(1)</sup>.

En 2016, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) se sont élevées à 225,5 Md€, correspondant à 18% de la dépense publique, et ont diminué de 1,1%, tandis que leurs recettes ont progressé de 0,2% pour atteindre 229,7 Md€. Fin 2016, la dette des APUL représente 11% de la dette publique.

Malgré la poursuite de la baisse de 1,2% de la dotation globale de fonctionnement (101 Md€ en 2016 contre 102 Md€ en 2015), la situation financière des collectivités locales s'est améliorée en raison notamment du dynamisme de la fiscalité transférée par l'Etat et de l'impact positif du contrôle d'élaboration des normes des collectivités locales. L'accroissement des produits de la fiscalité locale (+ 3,6 Md€) conjugué au ralentissement des dépenses de fonctionnement se traduit en outre par un solde positif de 4,2 Md€ en 2016, contre 1,1 Md€ en 2015.

Toutefois, l'amélioration globale des finances locales « *recouvre une grande hétérogénéité de situations* » entre les collectivités. Les métropoles sont favorisées par des recettes de fonctionnement plus

dynamiques, une meilleure maîtrise de leur charge de fonctionnement, des niveaux d'épargne élevés et des dépenses d'investissements en baisse alors que les autres collectivités restent fortement endettées.

Le rapport effectue également un point d'étape sur la réforme de l'organisation territoriale menée ces dernières années, notamment à travers les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)<sup>(2)</sup> et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)<sup>(3)</sup>. La Cour constate que l'architecture du paysage institutionnel locale reste « *complexe* » et que le mouvement de rationalisation engagé par ces réformes reste inachevé, notamment au regard de la « faible ampleur des transferts de compétences ».

Afin de renforcer la gestion des finances locales, la Cour formule 17 recommandations dont le développement d'une évaluation a posteriori de l'impact des décisions de l'Etat sur les budgets des collectivités locales, la réduction des charges de personnel et la poursuite des efforts d'économie.

## Notes

- ▶ (1) [Rapport Cour des comptes sur les finances publiques locales 2017](#)
- ▶ (2) [Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#)
- ▶ (3) [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#)



A lire également !

► Rapport 2017 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (France Stratégie)



Sommaire





# MARCHÉS



## Publication de l'ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier

Prise sur le fondement de l'habilitation donnée au Gouvernement en application de l'article 104 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique<sup>(1)</sup>, l'ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier<sup>(2)</sup> vise à faciliter et fluidifier les échanges entre les organismes du secteur financier (banques, assureurs...) et leurs clients en privilégiant l'utilisation de supports numériques, tout en garantissant l'information et la protection du consommateur. Elle prévoit, dans le cadre de la relation contractuelle entre un organisme financier et son client, et sauf opposition de ce dernier, l'utilisation des échanges électroniques et des outils numériques, tels que la signature électronique, l'envoi recommandé numérique. Le développement de ces relations numériques est assorti de garanties pour assurer la protection des consommateurs. Ainsi, le professionnel devra aviser le consommateur lorsqu'il souhaite engager ou poursuivre une relation contractuelle sur un support numérique ; il devra informer clairement son client et lui préciser qu'il a la possibilité de refuser le passage aux relations

dématérialisées. Le consommateur devra disposer d'un droit au retour papier sans qu'aucun frais ne lui soit imposé.

L'ordonnance définit également de la notion de « *support durable* » comme tout instrument permettant à l'assuré ou à l'assureur, l'intermédiaire ou le souscripteur d'un contrat d'assurance de groupe de stocker des informations qui lui sont adressées personnellement afin de pouvoir s'y reporter ultérieurement pendant un laps de temps adapté.

Elle organise enfin la possibilité de résilier annuellement les contrats par un envoi recommandé électronique.

L'entrée en vigueur de cette ordonnance est fixée au 1er avril 2018. Les dispositions s'appliquent aux contrats en cours, les organismes devant toutefois en informer au préalable leurs clients sur support papier par un envoi dédié.

### Notes

- ▶ (1) Article 104 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique
- ▶ (2) Ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier



## Publication de l'ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette

Prise en application de l'article 117 de 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<sup>(1)</sup>, l'ordonnance n°2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette<sup>(2)</sup> publiée au Journal officiel de la République française le 5 octobre 2017 poursuit trois objectifs. Elle modifie le code monétaire et financier pour i) définir les modalités et conditions dans lesquelles certains fonds d'investissement alternatifs peuvent octroyer des prêts à des entreprises et ii) renforcer la capacité des organismes de placement collectif afin qu'ils puissent assurer le financement et le refinancement d'investissements, de projets ou de risques. Par ailleurs, iii) elle précise les conditions dans lesquelles des investisseurs du secteur financier peuvent acquérir des créances à caractère professionnel non échues auprès d'établissements de crédit et de sociétés de financement.

actuelle ne se limitaient pas à cette activité mais pouvaient également participer au financement direct d'infrastructures, d'entreprises, ou à la couverture de risques d'assurance, l'article 1er de l'ordonnance y adjoint une nouvelle catégorie juridique de placements collectifs, les « *organismes de financement spécialisé* » (OFS) et définit le régime applicable à cette nouvelle catégorie de fonds d'investissement alternatifs (FIA).

L'ordonnance comprend également des mesures relatives au financement par la dette et à la cession de créance. Il ouvre aux entités de droit étranger ayant un objet similaire aux entités régulées de droit français la faculté d'acquérir des créances non échues auprès d'établissements de crédit ou de sociétés de financement.

Enfin, elle comprend diverses mesures relatives à la modernisation des organismes de placement collectif et de renforcement de la protection des investisseurs.

Partant du constat que les organismes de titrisation de la catégorie

## Notes

- ▶ (1) (1) Article 117 de 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
- ▶ (2) Ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette



## Validité des sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence dans le marché de la fourniture d'accès à internet à très haut débit

Par une décision du 30 octobre 2014, l'Autorité de la concurrence a autorisé le contrôle exclusif de la société SFR par la société Numéricable, filiale de la société Altice, à la condition de respecter plusieurs engagements relatifs à l'exécution d'un contrat de co-investissement en fibre-optique en zone très dense conclu entre SFR et Bouygues Télécom en 2010, dit « contrat Faber ». Cette autorisation conditionnée avait alors pour objet de prévenir toute atteinte à l'équilibre concurrentiel du marché de la fourniture d'accès à internet à très haut débit.

Constatant plusieurs graves manquements à ces engagements, l'Autorité de la concurrence a, par une décision du 8 mars 2017, prononcé à l'encontre des sociétés Altice Luxembourg et SFR Group une sanction pécuniaire de 40 millions d'euros assortie de plusieurs injonctions sous astreinte visant à faire cesser les manquements constatés, en application du 2° du IV de l'article L. 430-8 du code de commerce.

Saisi par ces sociétés, le Conseil d'État a, dans sa décision du 28 septembre 2017<sup>(1)</sup>, rejeté le recours dirigé contre cette sanction.

Par cette décision, le Conseil d'État précise ses critères d'analyse du caractère proportionné d'injonctions sous astreintes prononcées par l'Autorité de la concurrence, antérieurement dégagée par sa décision Société groupe Canal Plus (CE, ass., 21 déc. 2012, n° 362347, publié au recueil Lebon<sup>(2)</sup>). Le Conseil d'État tient ainsi compte « de l'importance des engagements en tout ou partie non respectés au regard de l'ensemble des mesures correctives adoptées et des effets

*anticoncurrentiels qu'ils entendaient prévenir, de l'ampleur des manquements et de la nécessité d'assurer le maintien d'une concurrence suffisante sur les marchés concernés ».*

En l'espèce, le Conseil d'État relève que les engagements en cause « revêtent une importance stratégique pour le développement du secteur des télécommunications » et répondent « à des enjeux concurrentiels majeurs dans la mesure où ils devaient mettre la société Bouygues Telecom à même de maintenir une concurrence suffisante, par les infrastructures, sur ces marchés. » Qualifiant les manquements litigieux comme « importants et durables » ayant « privé ces engagements d'une partie de leurs effets et ont eu pour conséquence de dégrader la qualité du réseau en fibre existant et de retarder la poursuite de sa construction », le Conseil d'État considère, en outre, que le délai de mise en œuvre des injonctions ne méconnaît pas le principe de proportionnalité. Écartant l'argumentation des sociétés, le Conseil d'État juge, par conséquent, que la sanction pécuniaire et les injonctions sous astreintes prononcées à l'encontre des sociétés Altice Luxembourg et SFR Group ne sont pas disproportionnées.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que les parties à l'opération de concentration peuvent toujours être déliées de tout ou partie de leurs engagements si elles justifient de circonstances de droit ou de fait nouvelles. Cette décision appartient, toutefois, à la seule Autorité de la concurrence. En l'espèce, malgré les difficultés à respecter les engagements tenus auprès de l'Autorité, une telle démarche n'a pas été entreprise par les sociétés requérantes.

## Notes

- ▶ (1) Conseil d'État, ssr., 28 septembre 2017, n° 409770, Sociétés Altice Luxembourg et SFR Group
- ▶ (2) Conseil d'État, ass., 21 déc. 2012, n° 362347, Société groupe Canal Plus



## Lancement d'une consultation publique sur la simplification et la dé-surtransposition en matière financière

Le ministre de l'économie et des finances a ouvert le 9 octobre 2017 une consultation publique sur la dé-surtransposition des directives européennes affectant l'activité du secteur financier – banques, assurances, gestion d'actifs, marchés financiers<sup>(1)</sup>. L'objectif de cette consultation est double : l'assouplissement de la réglementation applicable aux entreprises financières implantées en France, lorsqu'il est possible et pertinent, leur permettra d'évoluer avec des règles

similaires à celles applicables à leurs concurrentes européennes, et permettra également de faciliter pour toutes les entreprises l'accès aux différentes sources de financement.

Un formulaire est à la disposition des administrés, des entreprises afin de leur permettre de décrire clairement les dispositions, prioritairement du code monétaire et financier et des codes

assurantiels, susceptibles d'aller au-delà des exigences minimales au plus tard le 27 novembre 2017 à l'adresse suivante: desurtransposition@dgtresor.gouv.fr. Les réponses devront être retournées

## Notes

- ▶ (1) *Lancement de la consultation publique sur la dé-surtransposition en matière financière*



Sommaire

## A lire également !

- ▶ Deux décisions de l'ARCEP, publiées le 26 septembre, sur la comptabilisation des coûts de distribution postale



Sommaire



# ENTREPRISES



## Dépôt au Sénat de quatre textes relatifs à la simplification pour les entreprises

Mme Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, et M. Olivier Cadic, sénateur représentant les Français établis hors de France, ont déposé, le 2 octobre 2017, avec une dizaine de membres de la délégation sénatoriale aux entreprises, quatre textes<sup>(1)</sup> qui visent à simplifier la vie des entreprises.

Créée par l'arrêté du Bureau du Sénat n° 2014-280 du 12 novembre 2014, la délégation sénatoriale aux entreprises est chargée d'informer le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises et de proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applications à l'activité économique.

Les quatre textes déposés se font ainsi la traduction juridique de propositions contenues dans le rapport d'information « Simplifier efficacement pour libérer les entreprises » du 20 février 2017<sup>(2)</sup> publié par cette délégation. Ce rapport résulte de deux ans d'échanges avec des chefs d'entreprises français et de rencontres avec des partenaires européens (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Suède et à Bruxelles).

Dans ce cadre, la délégation aux entreprises a déposé sur le bureau du Sénat :

- une proposition de loi constitutionnelle qui oblige à compenser toute

aggravation par la loi (irrecevabilité pouvant être opposée à un projet, une proposition de loi, amendements) des charges pesant sur les entreprises ;

- une proposition de loi organique tendant à recentrer les études d'impact sur l'évaluation des coûts induits par le projet de loi pour les entreprises et les collectivités territoriales et sur son apport en termes de simplification ;

- une proposition de loi simple de reconduite du Conseil de la simplification pour les entreprises, devenu caduc depuis juin 2017, ainsi que de modification de ses missions et de sa composition pour qu'il assure une contre-expertise des études d'impact. Après trois années d'activité, ce conseil pourra être, le cas échéant, rapproché du Conseil national d'évaluation des normes. Cette proposition de loi entend également fixer un principe selon lequel toute disposition de nature réglementaire ne peut être modifiée à plus d'une reprise au cours d'une législature, sauf cas spécifique. Enfin, elle vise à sécuriser les procédures de contrôle fiscal en modifiant le texte instituant la procédure du rescrit fiscal ;

- une proposition de résolution qui tend à changer la production des normes réglementaires afin de favoriser la simplification des normes et encourager la vie économique en France.

### Notes

► (1) *Simplification pour les entreprises : dépôts de quatre textes au Sénat*

► (2) *Rapport d'information de Mme Élisabeth Lamure et M. Olivier Cadic, fait au nom de la Délégation aux entreprises*



## Loi pour une République numérique : publication de trois décrets renforçant la législation sur la transparence des plateformes numériques

Alors que les plateformes numériques sont devenues des acteurs déterminants de l'économie, ont paru au Journal officiel de la République française trois décrets visant à renforcer les obligations de transparence et de loyauté afin d'offrir aux utilisateurs de ces plateformes – consommateurs – de meilleures garanties d'information.

Issus de la concertation avec le Conseil national de la consommation ainsi qu'avec les représentants des entreprises des secteurs concernés, les trois décrets du 29 septembre 2017, pris pour l'application de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016<sup>(1)</sup>, sont relatifs aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques<sup>(2)</sup>, à la fixation d'un seuil de connexions à

partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne élaborent et diffusent les bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs<sup>(3)</sup> et aux obligations d'information relatives aux avis en ligne de consommateurs<sup>(4)</sup>.

En premier lieu, le décret n° 2017-1434 détermine le contenu, les modalités et les conditions d'application de l'article L. 111-7 du code de la consommation<sup>(5)</sup> qui, d'une part, qualifie la notion d'opérateur de plateforme en ligne, et, d'autre part, impose à tout opérateur de plateforme en ligne de délivrer au consommateur une information loyale, claire et transparente. Ce texte s'applique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, aux plateformes numériques ayant une activité de moteur de

recherche, de place de marché, de comparaison de biens et services, de réseau social ou encore dédiée à l'économie collaborative des obligations d'information en fonction de la nature de leur activité.

Pour exemple, tout opérateur de plateforme en ligne doit préciser, dans une rubrique spécifique, les modalités de référencement, déréférencement et de classement en indiquant les conditions de référencement et de déréférencement des contenus et des offres de biens et services, critères de classement par défaut des contenus et des offres de biens et services ou, le cas échéant, l'existence d'un lien capitalistique ou d'une rémunération entre l'opérateur de plateforme et les offreurs référencés.

De même, tout opérateur de plateforme en ligne, dont l'activité repose sur la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service, doit préciser notamment, dans une rubrique directement et aisément accessible, les informations relatives à la qualité des personnes autorisées à déposer une offre de biens et de services (professionnel ou consommateur), le descriptif du service de mise en relation, ainsi que la nature et l'objet des contrats

dont il permet la conclusion, ou, le cas échéant, le prix du service de mise en relation ou le mode de calcul de ce prix, ainsi que le prix de tout service additionnel payant, lorsqu'ils sont mis à la charge du consommateur.

En deuxième lieu, le décret n° 2017-1435 fixe à cinq millions de visiteurs uniques par mois le seuil à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne doivent, en application de l'article L. 111-7-1 du code de la consommation<sup>(6)</sup>, élaborer et diffuser des bonnes pratiques visant à renforcer les obligations de clarté, de transparence et de loyauté de leurs informations.

Enfin, en troisième lieu, le décret n° 2017-1436 définit la notion d'avis en ligne contenue dans l'article L. 111-7-2 du code de la consommation<sup>(7)</sup>. Il fixe les modalités et le contenu des informations sur les conditions de publication et de traitement des avis mis en ligne, l'existence d'une procédure de contrôle de ces avis et sa méthodologie, leur date de parution et de mise à jour et les motifs du refus de publier un avis.

## Notes

- ▶ (1) *Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique*
- ▶ (2) *Décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques*
- ▶ (3) *Décret n° 2017-1435 du 29 septembre 2017 relatif à la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne élaborent et diffusent des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs*
- ▶ (4) *Décret n° 2017-1436 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information relatives aux avis en ligne de consommateurs*
- ▶ (5) *Article L. 111-7 du code de la consommation*
- ▶ (6) *Article L. 111-7-1 du code de la consommation*
- ▶ (7) *Article L. 111-7-2 du code de la consommation*

Sommaire



## Initiative de la Commission européenne pour accroître l'impact des investissements publics grâce à des marchés publics efficaces et professionnels

Lors de sa réunion hebdomadaire du 3 octobre 2017, la Commission européenne a présenté une initiative visant à accroître l'efficacité et la durabilité des procédures de passation des marchés publics<sup>(1)</sup>, dont la valeur annuelle atteint 2 000 milliards d'euros (soit 14 % du PIB). Cette initiative, qui s'inscrit ainsi dans le cadre des efforts continus de la Commission pour stimuler davantage les investissements dans l'Union européenne, notamment à travers du plan d'investissement pour l'Europe<sup>(2)</sup>, participe ainsi à la poursuite du renforcement du marché unique grâce à l'impact qu'elle peut susciter.

Selon Mme Elzbieta Bienkowska, commissaire pour le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME, l'utilisation de la passation des marchés publics doit être conçue « *comme un instrument stratégique pour obtenir un meilleur rapport coût/efficacité pour l'argent des contribuables et apporter leur pierre à la construction d'une économie plus innovante, durable, inclusive et compétitive* ».

Cette initiative se compose de quatre axes principaux :

- la définition des domaines dans lesquels il faut en priorité apporter des améliorations. La Commission propose aux États membres de se focaliser sur : le recours accru aux critères de l'innovation, du respect de l'environnement et de la responsabilité sociale dans l'attribution des marchés publics ; la professionnalisation des acheteurs publics

- l'amélioration de l'accès des PME aux marchés publics à l'intérieur de l'Union et celui des entreprises de l'UE aux marchés publics des pays tiers ; le renforcement de la transparence, de l'intégrité et de la qualité des données relatives aux marchés publics ; la numérisation des processus de passation de marchés ; et une coopération accrue entre les acheteurs publics dans l'ensemble de l'Union ;

- l'évaluation ex ante volontaire des grands projets d'infrastructures. La Commission propose de mettre en place un service d'assistance capable d'apporter, en amont, des réponses aux questions qui se posent pour les projets d'une valeur estimée à plus de 250 000 millions d'euros. De même, pour les projets dépassant la valeur de 500 millions d'euros, les États membres pourront lui demander de vérifier la compatibilité de leur plan de procédure de passation avec la législation de l'Union.

- la recommandation sur la professionnalisation des acheteurs publics. Il s'agit à cet égard de s'assurer des compétences entrepreneuriales et techniques et la compréhension des procédures des acheteurs publics, en vue de garantir l'efficacité et l'efficacité des marchés publics passés ;

- une consultation, ouverte jusqu'au 31 décembre 2017, destinée à recueillir l'avis des parties prenantes sur les moyens de stimuler l'innovation grâce à la passation de marchés publics en vue

d'alimenter de prochaines orientations à destinations des autorités publiques.

Conscient de la dynamique positive que représentent les marchés publics pour les économies nationales et l'économie européenne, la Commission se propose de poursuivre son appui et son aide aux États membres afin qu'ils tirent pleinement parti des possibilités offertes par les nouvelles règles en matière de marchés publics. Elle affiche également son vif intérêt quant à la mise en place d'un

partenariat avec les autorités et les parties prenantes pour continuer d'améliorer la mise en œuvre des règles de passation des marchés.

Enfin, dans le but de favoriser l'exportation des entreprises européennes, la Commission rappelle son attachement à poursuivre des travaux ambitieux sur les marchés publics dans les accords de libre échange. En particulier, la Commission formule de nouveau l'intérêt qu'elle porte sur sa proposition relative à un instrument international sur les marchés publics.

## Notes

- ▶ (1) *Initiative de la Commission européenne pour accroître l'impact des investissements publics*
- ▶ (2) *Plan d'investissement pour l'Europe*





# QUESTIONS SOCIALES



## Présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018

Lors du conseil des ministres du 11 octobre 2017, la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'action et des comptes publics ont présenté le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018<sup>(1)</sup>.

Il prévoit un montant des recettes de 496,1 Md€ et un montant de dépenses de 498,3 Md€. La réduction du déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) devrait se poursuivre pour s'établir à - 2,2 Md€ en 2018, contre - 5,2 Md€ en 2017. Selon les prévisions du PLFSS, seule la branche maladie devrait accuser un déficit de 0,8 Md€. Les branches familles (+ 1,3 Md€), accidents du travail (+ 0.5 Md€) et vieillesse (+ 0.2 Md€) devraient être excédentaires, ce qui n'avait pas été le cas pour la branche famille depuis 10 ans.

Le bilan des comptes sociaux reste grevé par le FSV, dont le déficit devrait être de 3,4 Md€ en 2018. Le retour à l'équilibre du régime général est prévu pour 2018, alors que celui de l'ensemble des comptes sociaux devrait intervenir en 2020. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est fixé à 195 Md€, soit une

progression de 2.3 % par rapport à 2017 (+ 4,4 Md€).

En outre, le PLFSS prévoit plusieurs réformes d'importance, comme la baisse des cotisations sociales pour les actifs en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée de 1,7 point, une « année blanche » de cotisations sociales accordées en 2018 pour tous les créateurs et repreneurs d'entreprises, ou encore le transfert de la gestion de la protection sociale des travailleurs indépendants au régime général.

Les prévisions de recettes, une conjoncture économique favorable, et diverses mesures d'économies devraient en outre permettre de diminuer le déficit de 3 Md€. Ainsi la maîtrise de l'évolution des dépenses devrait se faire à travers une meilleure organisation des parcours de soins, l'actualisation du forfait ou encore l'évolution des cotisations des professionnels de santé.

Dans son avis du 24 septembre 2017<sup>(2)</sup>, le Haut conseil des finances publiques a considéré que « la prévision des recettes tirées des prélèvements obligatoires est prudente ».

### Notes

- ▶ (1) *Présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018*
- ▶ (2) *Avis n° HCFP-2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018*

[Sommaire](#)



## Publication du décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale

Publié au Journal officiel de la République française du 30 septembre 2017, le décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017<sup>(1)</sup> renforce les garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale.

Pris en application de l'article 23 bis de la loi du 13 juillet 1983<sup>(2)</sup> modifié par l'article 58 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016<sup>(3)</sup>, le texte s'attache à mettre en œuvre le principe selon lequel les agents publics exerçant une activité syndicale ne sont ni favorisés, ni pénalisés dans leur carrière. Il s'articule autour de trois axes : reconnaissance de l'activité syndicale, simplification des règles de rémunération et d'avancement, accompagnement RH des agents déchargés syndicaux.

Le décret fixe un socle commun à parti duquel les agents, même partiellement investis d'un mandat syndical, bénéficient des mêmes

droits que les agents totalement déchargés. Ainsi, la gestion des agents exerçant une activité syndicale 70% de leur temps est alignée sur celles des agents déchargés à 100%.

En matière d'avancement et de rémunération, le décret organise pour les agents déchargés syndicaux le maintien et la progression moyenne des primes, indemnités et bonifications propres à l'emploi occupé.

Enfin, le décret favorise l'accompagnement RH des agents qui ont un engagement syndical en organisant la tenue d'entretiens professionnels réguliers (entretien annuel d'accompagnement, entretien annuel de suivi). Cette sécurisation de leur parcours professionnel vise notamment à favoriser leur retour à des fonctions administratives.

## Notes

- ▶ (1) Décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale
- ▶ (2) Article 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- ▶ (3) Article 58 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires



## Recours pour excès de pouvoir contre des actes relatifs à la situation personnelle des agents contractuels et temporaires de la fonction publique : dérogation à l'obligation de ministère d'avocat en appel

Par une décision du 6 octobre 2017<sup>(1)</sup>, le Conseil d'État a précisé la portée de l'article R. 811-7 du code de justice administrative, dans sa rédaction résultant du décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015<sup>(2)</sup>.

Selon ces dispositions, les appels formés devant les cours administratives d'appel à l'encontre des jugements des tribunaux administratifs doivent à peine d'irrecevabilité, en application de l'article R. 811-7 du code de justice administrative, être déposés par un avocat ou un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Toutefois, selon les dispositions alors en vigueur dans l'espèce soumise au Conseil d'État, les requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires ou agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que par les agents ou employés de la Banque de France contre les actes relatifs à leur situation personnelle, étaient dispensées de ministère d'avocat en appel.

En l'espèce, le requérant de l'affaire commentée avait demandé au maire de Paris de requalifier ses différents contrats de droit privé en un contrat de droit public à durée indéterminée. Par un jugement du 26 octobre 2105, le Tribunal administratif avait rejeté sa demande

tendant à l'annulation du refus implicite qu'il s'était vu opposer.

Par une ordonnance n° 15PA04775<sup>(3)</sup>, le président de la dixième chambre de la Cour administrative d'appel de Paris a rejeté comme irrecevable, faute d'avoir été présentée par un avocat, la requête tendant à l'annulation de ce jugement.

Saisi en cassation, le Conseil d'État juge cependant que les dispositions du 1° de l'article R. 811-7 qui dérogent au principe de ministère d'avocat obligatoire en appel, n'opèrent pas de distinction « selon la nature du contrat liant l'agent à l'administration ». Par conséquent, ces dispositions s'appliquent aux agents qui contestent des décisions rendues par les tribunaux administratifs statuant sur des recours pour excès de pouvoir contre des actes relatifs à leur situation personnelle « quelle que soit la nature de leur contrat ».

Si la décision du Conseil d'État apporte un éclairage important dans les modalités de représentation en appel, la dispense de ministère d'avocat en appel pour les agents publics a cependant été abrogée par le décret du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative<sup>(4)</sup>.

## Notes

- ▶ (1) CE, *ssr.*, 6 oct. 2017, n° 401565, mentionné aux tables du recueil Lebon
- ▶ (2) Article R. 811-7 du code justice administrative (version en vigueur du 18 septembre 2015 au 1er janvier 2017)
- ▶ (3) CAA Paris, 16 mars 2016, n° 15PA04775
- ▶ (4) Article 30 du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)



## Publication par le Sénat d'un rapport d'information intitulé « La lutte contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit »

Le 3 octobre 2017, le Sénat a publié un rapport d'information intitulé « Lutter contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit »<sup>(1)</sup>. La première partie de ce rapport porte sur la lutte contre le travail dissimulé tandis que la seconde traite de la fraude aux prestations sociales.

Le travail dissimulé est étudié dans le rapport notamment en raison des conséquences qu'il peut avoir en matière de paiement des

cotisations sociales. Le manque à gagner pour l'Etat est estimé entre 0,3 et 1 point de PIB. Le rapport estime que les mesures de lutte contre le travail dissimulé – outils juridique ; large éventail de sanctions - fonctionnent relativement bien. La création en 2008 de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) y est pour beaucoup dans le sens où elle coordonne l'activité des nombreux acteurs en charge de ce sujet.

Mais selon les rapporteurs, ces résultats pourraient être améliorés,



notamment en professionnalisant davantage cette lutte, en hiérarchisant les sanctions, en améliorant le taux de recouvrement effectif de la fraude (en 2015, la DGFIP a notifié 22,2 Md€ de rappels et en a encaissé 12,2 Md€) et en fournissant un travail de prévention plus approfondi.

S'agissant de la fraude aux prestations sociales, le rapport rappelle qu'elle reste difficile à quantifier pour plusieurs raisons : nécessité de distinguer la fraude intentionnelle de l'indu (erreur ou retard), progrès des contrôles ce qui augmente mécaniquement les fraudes détectées. Malgré ces réserves, le montant de la fraude aux prestations sociales est estimé à 540 millions d'euros en 2016.

La notion de « paiement à bon droit » est également mise en avant. Il s'agit de délivrer la prestation sociale à la bonne personne, au bon moment et pour le bon montant. Ce « paiement à bon droit », qui renforce la légitimité des prestations, passe notamment par un

meilleur accès au droit en faveur des bénéficiaires de prestations sociales.

Si les rapporteurs approuvent les mesures engagées en matière de lutte contre la fraude, ils estiment qu'elles ne sont pas suffisantes. Cinq propositions d'évolutions sont ainsi formulées :

- Quantifier de manière plus rigoureuse la fraude ;
- Renforcer les échanges entre les différentes caisses d'allocations, au travers notamment des mesures de simplification ;
- Anticiper les schémas de fraude, notamment lors de la mise en place d'une nouvelle prestation ;
- Faire évoluer le modèle déclaratif vers un recueil automatisé des données ;
- Simplifier et unifier les définitions juridiques qu'utilisent les administrations sans qu'elles recouvrent la même signification en matière sociale ou fiscale.

## Notes

- ▶ (1) *Rapport d'information du Sénat « Lutter contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit » (pdf)*

Sommaire



## A lire également !

### Sources

- ▶ *Décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement*

Sommaire

## ... ET AUSSI !

### Rapport de l'observatoire du financement des entreprises /Médiateur du crédit : Financement des entreprises et nouveaux défis de la transformation numérique



[Sommaire](#)

### Chiffres de l'ACPR pour 2016 du marché français de la banque et de l'assurance



[Sommaire](#)

## Partager



GÉRER MON ABONNEMENT

CONSULTER LES NUMÉROS PRÉCÉDENTS

SE DÉSINSCRIRE

Directrice de la publication : Laure Bédier - Rédactrice en chef : Véronique Fourquet - Adjoint : Guillaume Fuchs - Rédaction : Julie Florent, Pierre Gouriou, François Mialon, Sophie Tiennot - N°ISSN : 1957 - 0001

Conception et réalisation : Aphania. Routage : logiciel Sympa. Copyright ministère de l'économie et des finances et ministère de l'action et des comptes publics. Tous droits réservés. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données à caractère personnel qui vous concernent. Ce droit peut être exercé par courriel à l'adresse suivante : [contact-lettre-daj@kiosque.bercy.gouv.fr](mailto:contact-lettre-daj@kiosque.bercy.gouv.fr) ou par courrier postal adressé à la Direction des affaires juridiques - Bâtiment Condorcet - Télédocus 353 - 6 rue Louise Weiss - 75703 Paris Cedex 13. Les actualités et informations publiées ne constituent en aucun cas un avis juridique. Il appartient ainsi au lecteur de faire les vérifications utiles avant d'en faire usage.