

RUBRIQUES

● INSTITUTIONS

● JURIDICTIONS

● COMMANDE
PUBLIQUE

● FINANCES
PUBLIQUES

● MARCHÉS

● ENTREPRISES

● QUESTIONS
SOCIALES

● NUMÉRIQUE

● EMPLOI

ÉDITO

La déontologie : l'affaire de tous

Christophe Baulinet
Déontologue ministériel (MEFR)



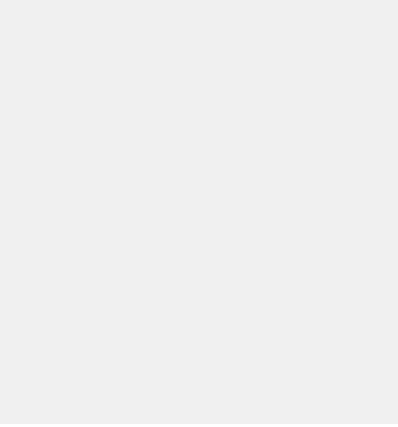
Il y a un avant et un après 2019 en matière de déontologie pour les fonctionnaires et agents publics, la loi de transformation de la fonction publique ayant introduit des évolutions importantes en la matière, sur le fond et sur la manière de traiter les questions. Ces évolutions venaient compléter celles déjà introduites par une loi de 2016, qui a défini légalement le conflit d'intérêt et a légalisé une part du corpus jurisprudentiel ancien.

Deux éléments fondamentaux sont en effet apparus en 2019 : lors du recrutement, un contrôle déontologique plus formel à l'entrée, d'une part, et un partage des responsabilités nouveau retenu par le législateur quant aux contrôles déontologiques entre les situations qui relèvent de la HATVP et celles qui sont désormais de la responsabilité des Directeurs, d'autre part. Précédemment, les contrôles étaient

systématiquement de la compétence de la Commission Déontologique de la Fonction publique qui a disparue.

Parallèlement, la loi prévoit qu'un Directeur peut avoir recours à un déontologue pour lever un doute sur la position à tenir dans ces situations de recrutement ou de départs pour le privé. Le MEFR a fait le choix de nommer un déontologue ministériel, qui a ce rôle, en lien avec le Secrétariat général du ministère et qui anime un réseau de déontologues directionnels. En effet, la loi a prévu que tout fonctionnaire ou agent public peut recourir à un conseil en matière déontologique, première illustration de l'entrée dans le corpus déontologique d'une approche de prévention.

Ce réseau est actif, délivre un grand nombre d'avis (plusieurs centaines par an) et a commencé à produire un certain nombre de documents à destination des Directions, pour les aider dans la responsabilité que la loi leur attribue désormais : des échanges de pratique, des recommandations sur des sujets très transversaux, des guides pour la gestion de ces contrôles et leur traçabilité. La communication à destination de tout agent a commencé par la publication d'un petit film dans l'Intranet ministériel Alizé portant quelques points essentiels en la matière.



Chaque agent dispose d'un conseil identifié (réfèrent déontologique) dans sa Direction, accessible en toute confidentialité. Cette organisation, à la fois très diffuse et organisée en réseau en lien avec un réfèrent déontologue ministériel et avec le Secrétariat général, permet de s'assurer de l'application effective des règles déontologique à la fois pour les agents et pour les Directeurs.

Un maître mot : anticiper. Il vaut mieux anticiper que réparer des situations incorrectes ; le réseau est en place pour le permettre. Je voudrais souligner que les obligations relevant des règles déontologiques sont parfois reçues uniquement comme des contraintes ; c'est aussi une sécurité juridique pour les agents comme pour les Directions et c'est en même temps une ambition, qui est attendue par la société à l'égard des fonctionnaires qui, quel que soit leur niveau hiérarchique, ont une part de la puissance publique dans les mains.

SOMMAIRE

N° 334 - 24 février 2022

INSTITUTIONS

■ **Statuts types des associations et des fondations reconnues d'utilité en publique en jurisprudence** ■ Abrogation des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit – Loi n° 2022-171 du 14 février 2022

JURIDICTIONS

■ **Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union – CJUE, C-156/21 et C-157/21** ■ Conseil d'Etat – Chiffres clés 2021

COMMANDE PUBLIQUE

■ **Application de la solution dégagée par la CJUE dans son arrêt du 17 juin 2021 n° C-23/20 "Simonsen & Weel" concernant l'indication d'un montant maximal pour les accords cadre relevant du champ de la directive sur la passation des marchés publics** ■ La prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire s'applique aux délais de recours prescrits par la jurisprudence ■ CJUE : précision sur la notion de succession partielle d'un opérateur économique à un contractant initial d'un marché à la suite d'opérations de restructurations de société ■ Mise à jour fiche technique - Certificats d'économie d'énergie (CEE) dans la commande publique ■ Rapport triennal 2017-2019- Commission européenne - marchés publics

FINANCES PUBLIQUES

■ **Publication du rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes** ■ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la révision des règles budgétaires européennes

MARCHÉS

■ **Prévisions économiques de l'hiver 2022 présentées par la Commission européenne**

ENTREPRISES

■ **Loi du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante**

QUESTIONS SOCIALES

■ **Décision du Conseil d'Etat du 4 février 2022 : le licenciement d'un agent contractuel sans respect du préavis n'entraîne pas l'annulation de la décision de licenciement** ■ Les éclaircissements du juge européen sur la notion d'aménagement raisonnables pour les personnes handicapées ■ Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires

NUMÉRIQUE

■ **Numérique, protection des populations et territoires – Rapport d'information du Sénat – 7 février 2022** ■ Dématérialisation des services publics : Bilan 3 ans après



■ Analyse de la DARES : Télétravail durant la crise sanitaire : Quelles pratiques en janvier 2021 ? Quels impacts sur le travail et la santé ?



PUBLICATION

Recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et des fondations reconnues d'utilité publique - Publication sur le site du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a publié pour la première fois sur son site des recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et des fondations reconnues d'utilité publique⁽¹⁾, pour une meilleure transparence et accessibilité des avis rendus par ses sections administratives.

Ces recueils visent, à partir des exemples de la jurisprudence, à faciliter et encourager la création et la gestion des organismes, les ambitions des porteurs de projets et le dynamisme de l'ensemble des acteurs en relation avec les associations et fondations reconnues d'utilité publique (administrations territoriales, organismes de conseil juridique).

Une association, réunion de membres concourant à la réalisation d'un objet commun, est dotée de la personnalité morale dès sa déclaration en préfecture (Loi du 1^{er} juillet 1901). A la différence d'une fondation, une association n'a pas besoin d'être reconnue d'utilité publique pour être une personne morale. Celle-ci sera reconnue d'utilité publique seulement après un double examen opéré par le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat portant à la fois sur l'opportunité de cette reconnaissance et la conformité de ses statuts aux statuts types.

Une fondation est pour sa part constituée par l'affectation irrévocable à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif de biens, droits ou ressources dont elle est dotée par ses fondateurs. La reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat lui confère, quant à elle, la personnalité morale.

L'utilité publique est une notion cruciale au cœur du mécanisme de constitution de ces deux types d'organismes.

La reconnaissance de l'utilité publique d'une association ou d'une fondation s'apprécie à travers plusieurs critères tels que le caractère d'intérêt général de l'objet de l'organisme, le caractère désintéressé de sa gestion, la solidité et la pérennité des moyens d'action et des ressources au regard de l'objet, un nombre suffisant de membres, une certaine ancienneté, une activité effective et un rayonnement au-delà d'un cercle local.

De plus, les associations et les fondations reconnues d'utilité publique doivent adopter des statuts conformes aux statuts types élaborés par le Conseil d'Etat. Ces statuts types ne constituent pas des normes impératives à caractère général mais des lignes directrices, des directives vers lesquelles les associations et les fondations doivent tendre.

A ce titre, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'est possible de s'affranchir des statuts types que pour des considérations

d'intérêt général tenant aux particularités du dossier, mais à la condition, toutefois, de respecter des principes essentiels tels que le fonctionnement démocratique et désintéressé.

La conformité à ces lignes directrices s'apprécie tant au moment de la création de la structure qu'à l'occasion de la modification des statuts.

Ces recueils de jurisprudence apportent ainsi un éclairage intéressant sur le travail d'analyse qui est opéré et qui porte aussi bien sur l'objet, les moyens d'actions, la composition et le fonctionnement du conseil d'administration que sur les règles applicables en cas de dissolution ou de retrait de la reconnaissance d'utilité publique.

A titre d'illustration, le Conseil d'Etat a pu estimer qu'il ne pouvait rendre un avis favorable à l'égard d'un projet de modification des statuts d'une association qui, tout en rapprochant les statuts des statuts types sur certains points, ne respectait pas les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur dans la langue française, auxquelles se conforment les statuts types.

Il a également rendu un avis défavorable à un projet de modification des statuts d'une fondation qui prévoyait, en substance, la possibilité pour le conseil d'administration de délibérer en présence de trois seulement de ses membres, s'ils détenaient ensemble au moins quatre pouvoirs alors même que les statuts types subordonnent la régularité des délibérations à la présence effective de la majorité des membres et prévoient que chaque membre ne peut recevoir qu'un seul pouvoir établi par un autre membre.

Il a pu aussi estimer que le projet de modifications qui lui était soumis tenant au changement substantiel de l'objet de l'association et de sa dénomination requerrait le dépôt et l'instruction d'une nouvelle demande d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique, dès lors que cet objet ne coïncidait plus avec celui qui avait initialement justifié celle-ci.

Toutefois, le Conseil d'Etat souligne le caractère non impératif des directives nées de statuts types. En effet, il a pu considérer que s'il appartenait à une association, à l'occasion d'une modification de ses statuts, d'assurer leur convergence avec les statuts types qui ont pour objectif de garantir le respect des principes essentiels régissant les associations reconnues d'utilité publique et en particulier leur fonctionnement démocratique et désintéressé, il lui demeurerait possible de déroger à ces principes dans une mesure limitée pour tenir compte des particularités de l'activité et des buts de l'association, notamment de son exigence de garantie de la qualité du recrutement de ses membres et d'érudition de leurs travaux.

Notes

- ▶ (1) Publication sur le site du Conseil d'Etat de recueils de jurisprudence sur les statuts types des associations et des fondations reconnues d'utilité publique

Sommaire



TEXTE OFFICIEL

Abrogation des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit – Loi n° 2022-171 du 14 février 2022

Deuxième loi issue des travaux du bureau d'abrogation des lois anciennes et inutiles (B.A.L.A.I) du Sénat créé en janvier 2018^(1 et 2), la loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit a été publiée au Journal officiel du 15 février 2022⁽³⁾.

Le droit français ne prévoit pas d'abrogation expresse par le seul écoulement du temps. Ainsi, le juge, l'administration ou les justiciables peuvent mobiliser ou se prévaloir de textes très anciens sous réserve de leur compatibilité avec le droit postérieur.

Afin d'améliorer la clarté et l'accessibilité de la loi, le "B.A.L.A.I" a pour mission de recenser les lois inappliquées et inapplicables et élaborer des propositions de loi tendant à abroger ces lois. A long terme, il entend également recenser les lois superfétatoires imposant des obligations disproportionnées ou posant d'importantes difficultés d'interprétation.

La première loi, promulguée le 11 décembre 2019, a permis l'abrogation de 49 lois adoptées entre 1819 et 1940.

Après avis du Conseil d'Etat⁽⁴⁾, la nouvelle loi abroge 115 lois adoptées entre 1941 et 1980 contre 163 proposées à l'abrogation dans la proposition de loi initiale, écartant ainsi 48 lois dont il a été considéré, parfois de manière cumulative :

- qu'elles étaient toujours utilisées ou pouvaient l'être telles que la loi du 27 décembre 1975 portant réforme du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels victimes d'un accident survenu ou d'une maladie contractée en service commandé, puisque cette loi constitue encore le fondement légal du versement de la pension de 22 anciens sapeurs-pompiers ou la loi du 11 juillet 1978 de programme sur les musées laquelle attribue aux

parlementaires qu'elle vise des prérogatives permanentes dont ils pourraient aujourd'hui se prévaloir ;

- que leur abrogation nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur (ex : loi du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire) ;
- que leur abrogation pourrait introduire des risques par "ricochet" notamment en raison des renvois que d'autres textes effectuent vers ces lois (ex : loi du 12 juillet 1977 instituant le complément familial) ;
- que des motifs ponctuels notamment symboliques pouvaient justifier d'en écarter l'abrogation (ex : loi du 25 septembre 1946 ouvrant un recours en révision contre les condamnations prononcées pour outrages aux bonnes mœurs commis par la voie du livre, loi du 3 juillet 1971 permettant la libre installation des médecins) ou que leur abrogation relevait de la loi organique (ex : loi du 11 avril 1946 ayant pour objet de permettre aux femmes d'accéder à la magistrature).

Parmi les lois abrogées, peuvent être citées notamment la loi du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes, la loi du 1er octobre 1946 fixant à vingt-trois ans l'âge de l'éligibilité aux assemblées ou collèges électoraux élus au suffrage universel et direct, la loi du 3 juillet 1965 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou se font reconnaître la nationalité française, la loi du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale ou encore la loi du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Île-de-France.

Dans le prolongement de ces deux lois, le B.A.L.A.I entend poursuivre ses travaux pour supprimer les normes obsolètes relatives aux collectivités territoriales.

Notes

- ▶ (1) Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes
- ▶ (2) Voir lettre de la Daj n° 286 du 19 décembre 2019
- ▶ (3) Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit
- ▶ (4) Avis du Conseil d'Etat du 11 février 2022 (pdf)

Sommaire

A lire également !

▶ Mers et océans : les espaces maritimes en six questions – notions du droit de la mer





JURISPRUDENCE

Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union européenne – CJUE, C-156/21 et C-157/21, Hongrie et Pologne contre Parlement et Conseil

Saisie par la Hongrie et la Pologne de deux recours en annulation^(1 et 2) contre le règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union⁽³⁾ lequel subordonne le bénéfice des financements issus du budget au respect par les Etats membres des principes de l'Etat de droit, dans le cadre d'une procédure accélérée à la demande du Parlement européen, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rejeté, en Assemblée plénière, les recours de ces pays aux motifs que (i) la base juridique utilisée est adéquate, (ii) le mécanisme adopté est compatible avec la procédure de sanction pour violation grave des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévue à l'article 7 TUE⁽⁴⁾ et respecte les limites des compétences attribuées à l'Union et que (iii) ce mécanisme respecte le principe de sécurité juridique.

1. Sur la base juridique adéquate du règlement attaqué

Alors que la Hongrie et la Pologne soutenaient que le règlement n'établissait pas de "règles financières" au sens de l'article 322, paragraphe 1, sous a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽⁵⁾, visé par le règlement, la Cour remarque que, d'une part, les articles 310 et 315 à 317 TFUE, qui font référence à cet article, présentent tous des liens avec l'exécution du budget de l'Union et que le mécanisme de conditionnalité peut relever de cette notion dès lors qu'il institue, pour bénéficiaire de financements issus du budget de l'Union, une conditionnalité horizontale qui est liée au respect par un Etat membre de la valeur de l'Etat de droit que contient l'article 2 TUE.

Par ailleurs, elle relève que le mécanisme prévu ne peut être engagé par la Commission que lorsque cette institution constate qu'il existe des motifs raisonnables de considérer non seulement que des violations des principes de l'Etat de droit ont lieu dans un Etat membre, mais surtout que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers, d'une manière suffisamment directe.

Ainsi, elle considère que la base juridique utilisée est adaptée dès lors que le règlement vise, d'une part, à protéger le budget de l'Union contre les atteintes à ce dernier susceptibles de découler de violations des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre et, d'autre part, à préserver les intérêts légitimes des bénéficiaires et non pas à sanctionner, en soi, de telles violations.

2. Sur la compatibilité du mécanisme adopté avec l'article 7 TUE et le respect des limites des compétences attribuées à l'Union

Répondant aux moyens de la Hongrie et de la Pologne tirés du contournement supposé de la procédure prévue à l'article 7 TUE et d'incompétence de l'Union, la Cour rappelle que les valeurs que contient l'article 2 TUE ont été identifiées et sont partagées par les Etats membres. Le respect par un Etat membre de ces valeurs constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet Etat membre et ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un Etat candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion.

En outre, elle relève que le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et les actions de l'Union, le principe de solidarité, mentionné à l'article 2 TUE, lequel constitue lui-même l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union et, d'autre part, que la mise en œuvre de ce principe, au moyen de ce budget, repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres dans l'utilisation responsable des ressources communes inscrites audit budget.

Par ailleurs, la Cour souligne qu'outre la procédure prévue à l'article 7 TUE et conformément au principe d'attribution des compétences consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE, ainsi qu'au principe de cohérence des politiques de l'Union prévu à l'article 7 TFUE, de nombreuses dispositions des traités, fréquemment concrétisées par divers actes de droit dérivé, confèrent aux institutions de l'Union la compétence d'examiner, de constater et, le cas échéant, de faire sanctionner des violations des valeurs que contient l'article 2 TUE commises dans un Etat membre.

Enfin, rappelant que le législateur de l'Union ne saurait instaurer, sans violer l'article 7 TUE, une procédure parallèle à celle prévue à cette disposition, qui aurait, en substance, le même objet, poursuivrait le même objectif et permettrait l'adoption de mesures identiques, tout en prévoyant l'intervention d'autres institutions ou des conditions matérielles et procédurales différentes de celles prévues par cette disposition, la Cour relève dans ce cadre que la procédure prévue à l'article 7 TUE et le mécanisme de conditionnalité prévu par le règlement ont notamment un objet et une finalité différente.

3. Sur le respect du principe de sécurité juridique

Alors que la Hongrie et la Pologne soutenaient que la notion d'"Etat de droit" ne se prête pas à une définition précise du fait de son caractère plus politique que juridique et ne peut faire l'objet d'une interprétation uniforme, en raison de l'obligation de respecter l'identité nationale de chacun des Etats membres, la Cour rappelle que l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs

qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres.

Or, même si, ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, de sorte que ces États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit, il n'en découle nullement que cette obligation de résultat peut varier d'un État membre à l'autre. En effet, tout en disposant d'identités nationales distinctes, inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'"État de droit" qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue.

Par ailleurs, la Cour souligne que s'il est certain que le règlement ne détaille pas les principes de l'État de droit qu'il mentionne, il n'en demeure pas moins qu'il rappelle que les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective et de séparation des pouvoirs, composants inhérents à l'État de droit, ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour.

En outre, elle relève que le règlement permet seulement à la Commission et au Conseil, soumis à des exigences procédurales strictes dont la consultation de l'État membre concerné, d'examiner des situations ou des comportements qui sont imputables aux autorités de cet État membre et qui apparaissent pertinents pour la bonne exécution du budget de l'Union.

De même, elle souligne que le règlement prévoit que l'évaluation de violations des principes de l'État de droit doit être objective, impartiale et équitable et, qu'avant toute adoption de mesures de protection de l'État de droit, qui doivent être strictement proportionnées à l'incidence de la violation constatée sur le budget de l'Union, un lien réel doit être établi entre une violation de l'un de ces principes et une atteinte ou un risque sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière de l'Union ou à ses intérêts financiers.

Enfin, elle rappelle que le respect de l'ensemble de ces obligations est soumis à un contrôle juridictionnel entier par la Cour.

Ainsi, la Cour considère que les États membres sont à même de déterminer avec suffisamment de précision le contenu essentiel ainsi que les exigences découlant de chacun des principes énumérés par le règlement lequel satisfait aux exigences du principe de sécurité juridique.

Notes

- ▶ (1) CJUE, C-156/21, Ass. plénière, 16 février 2022, *Hongrie contre Parlement et Conseil* (pdf)
- ▶ (2) CJUE, C-157/21, Ass. plénière, 16 février 2022, *Pologne contre Parlement et Conseil* (pdf)
- ▶ (3) Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (pdf)
- ▶ (4) *Traité sur l'Union européenne* (pdf)
- ▶ (5) *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (pdf)



PUBLICATION

Conseil d'Etat – Chiffres clés 2021

Le Conseil d'Etat présente les chiffres clés du bilan de l'année 2021⁽¹⁾ pour les juridictions administratives.

Les effectifs de la juridiction de l'ordre administratif ont peu évolué par rapport à l'année précédente, **4 201 au 31 décembre 2021** contre 4 173 au 31 décembre 2020. Seuls les effectifs d'agents du Conseil d'Etat ont connu une légère baisse (431 contre 436 en 2020⁽²⁾).

En décembre 2021, la Cour administrative d'appel de Toulouse a été inaugurée, portant ainsi à 9 le nombre de cours administratives d'appel.

En 2021, le Conseil d'Etat a bénéficié d'un budget de 481,13 millions d'euros lui permettant d'assurer ses missions contentieuses, de médiation et consultatives.

En matière juridictionnelle, **225 965 recours** ont été déposés via l'application dématérialisée Télérecours (contre 194 553 en 2020, soit une hausse de 16%).

347 296 affaires ont été jugées et se répartissent comme suit :

- 11 633 par le Conseil d'Etat (CE) ;

- 34 006 par les cours administratives d'appel (CAA) ;
 - 233 254 par les tribunaux administratifs (TA) ;
 - 68 403 par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

En matière de traitement, les délais moyens de jugement par les juridictions de l'ordre administratif ont légèrement progressé :

- 7 mois pour le CE (7 mois en 2020) ;
 - 11 mois et 15 jours pour les CAA (12 mois en 2020) ;
 - 9 mois et 16 jours pour les TA (11 mois en 2020) ;
 - 7 mois pour la CNDA (8 mois en 2020).

Comme les années précédentes, les juridictions du premier degré ont eu à connaître majoritairement des affaires relatives à la législation sur le droit des étrangers.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, dans sa fonction de conseil au Gouvernement et au Parlement, a rendu en 2021, **1 141 avis**. Ceux-ci ont porté sur 113 projets de loi, 92 projets d'ordonnance, 11 propositions de loi des parlementaires (dont la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques) et près de 700 projets de décret réglementaire.

Notes

- ▶ (1) Conseil d'Etat – Chiffres clés 2021
- ▶ (2) Conseil d'Etat – Chiffres clés 2020

Sommaire





JURISPRUDENCE

Le Conseil d'État fait une application immédiate de la solution dégagée par la CJUE dans son arrêt du 17 juin 2021 n° C-23/20 "Simonsen & Weel" concernant l'indication d'un montant maximal pour les accords cadre relevant du champ de la directive sur la passation des marchés publics

Le Conseil d'État fait une application immédiate de l'interprétation dégagée par la CJUE dans son arrêt du 17 juin 2021 n° C-23/20 "Simonsen & Weel"⁽¹⁾ sur l'obligation d'indiquer un montant maximal pour tout appel à concurrence d'un accord-cadre entrant, eu égard à son montant, dans le champ d'application de la directive 2014/24/UE, indépendamment de la date de lancement de la consultation, et précise que l'effet différé dans le temps de cette règle tel que prévu par le décret n° 2021-1111 du 23 août 2021⁽²⁾ ne s'applique que pour les accords-cadres ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union.

Dans son arrêt "Simonsen & Weel" du 17 juin 2021, la CJUE juge que les principes de transparence et d'égalité de traitement applicables aux contrats de la commande publique imposent d'indiquer la quantité ou la valeur maximale des accords-cadres dans l'avis de marché ou le contrat lui-même. À la suite de cet arrêt, l'article R. 2162-4 du code de la commande publique⁽³⁾ avait été modifié par un décret du 23 août 2021 afin de transposer cette obligation en droit interne, tout en prévoyant une entrée en vigueur différée de celle-ci au 1^{er} janvier 2022, ce que ne précisait pas la CJUE.

Dans deux décisions des 28 janvier⁽⁴⁾ et 3 février 2022⁽⁵⁾, qui ont fait l'objet de conclusions communes⁽⁶⁾, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cet arrêt auquel il se réfère explicitement, et précisé le champ d'application de l'effet différé prévu par le décret susvisé.

Par un considérant de principe commun, le Conseil d'État estime en effet que :

"Il résulte de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (...) que, pour tout appel à concurrence relatif à un marché destiné à être passé sous la forme d'un accord-cadre qui, eu égard à son montant, entre dans le champ d'application de cette directive, l'avis publié à cet effet doit comporter la mention du montant maximal en valeur ou en quantité que prévoit le pouvoir adjudicateur, cette indication pouvant figurer indifféremment dans l'avis de marché ou dans les documents contractuels mentionnés dans l'avis de marché et librement accessibles à toutes les personnes intéressées. Il n'en va différemment que pour les accords-cadres qui ne sont pas régis par cette directive, pour lesquels le décret du 23 août 2021, modifiant notamment les dispositions de l'article R. 2162-4 du code de la commande publique, a supprimé la possibilité de conclure un accord-cadre sans maximum, en différenciant, en son article 31,

l'application de cette règle aux avis de marché publiés à compter du 1^{er} janvier 2022 afin de ne pas porter une atteinte excessive aux intérêts privés et publics en cause".

Il ressort ainsi de ces décisions, éclairées par les conclusions susmentionnées, que le Conseil d'État fait une application immédiate de l'interprétation dégagée par la CJUE dans son arrêt du 17 juin 2021 n° C-23/20 "Simonsen and Weel" sur l'obligation d'indiquer un montant maximal pour tout appel à concurrence d'un accord-cadre entrant, eu égard à son montant, dans le champ d'application de la directive 2014/24/UE, indépendamment de la date de lancement de la consultation.

Le Conseil d'État "en tant que juge e droit commun de l'Union", était tenu de "faire application immédiatement (de l'arrêt précité de la CJUE) et donc d'écarter la réglementation nationale en vigueur à la date des faits" en litige puisque "la CJUE estime (...) de manière constante que sa réponse à une question préjudicielle revêt un effet rétroactif, dans la mesure où l'interprétation qu'elle donne d'une règle de droit de l'Union dans l'exercice de cette compétence "éclaire et précise, le cas échéant, la signification et la portée de cette règle telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur" (CJCE 27 mars 1980, *Denkavit Italiana*, Aff. C-61/79)"⁽⁷⁾.

À cet égard, il a notamment précisé, dans la décision du 3 février 2022, que "l'obligation d'indiquer une quantité ou valeur maximale des produits à fournir en vertu d'un accord-cadre s'applique dans son principe également aux marchés de services sociaux"⁽⁸⁾.

Si l'effet différé dans le temps de l'obligation dégagée par la jurisprudence européenne et transposée en droit interne par le décret du 23 août 2021 est bien prévu par ce décret, ce décret ne pouvait ainsi faire échec, même temporairement, à l'effet rétroactif de l'interprétation du droit de l'Union dégagée par la Cour de justice dans le cadre d'une question préjudicielle. Cet effet différé ne s'applique donc, selon le Conseil d'État, qu'aux accords-cadres ne relevant pas de la directive, c'est-à-dire uniquement ceux dont le montant est inférieur aux seuils formalisés.

Néanmoins, l'effet différé prévu par le décret précité étant dépassé depuis le 1^{er} janvier 2022, l'obligation d'indiquer un montant maximum dans l'avis de marché ou l'accord-cadre lui-même s'applique désormais à tous les accords-cadres sans distinction.

- ▶ (1) CJUE, 17 juin 2021, *Simonsen & Weel A/S contre Région Nordjylland og Region Syddanmark*, Aff. C-23/20
- ▶ (2) Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres et aux marchés publics de défense ou de sécurité
- ▶ (3) Article R. 2162-4 du code de la commande publique
- ▶ (4) CE, 28 janvier 2022, *Société Collecte valorisation énergie déchets*, n° 456418
- ▶ (5) CE, 3 février 2022, *Société Fore Iles du Nord*, n° 457233
- ▶ (6) Ces conclusions sont disponibles sur ArianeWeb.
- ▶ (7) Conclusions de Monsieur Pichon de Vendeuil sur les deux décisions précitées.
- ▶ (8) CE, 3 février 2022, *Société Fore Iles du Nord*, n° 457233, considérant 6


 Sommaire


JURISPRUDENCE

La prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 s'applique aux délais de recours prescrits par la jurisprudence, ce qui inclut le délai de recours issu de la jurisprudence "Tarn-et-Garonne"

Pour accompagner les mesures gouvernementales prises au printemps 2020 dans le cadre de la lutte contre la pandémie de SARS-CoV-2 et garantir le droit à un recours effectif durant cette période exceptionnelle, plusieurs ordonnances avaient prévu des dispositions transitoires en matière de recours juridictionnels.

Dans ce cadre, le tribunal administratif de La Réunion a, avant de statuer au fond sur un litige contractuel, saisi le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative de la question de droit suivante : "Le délai de recours applicable au recours en contestation de la validité du contrat, qui est de nature jurisprudentielle et n'est pas directement prescrit par la loi ou le règlement, doit-il faire l'objet d'une prorogation, selon les modalités définies par l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020⁽¹⁾ ou selon d'autres modalités, lorsqu'est en cause un contrat au titre duquel l'expiration du délai de recours intervient entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 ?".

Autrement dit, le juge de première instance interrogeait le Conseil d'État sur l'applicabilité des dispositions transitoires de l'article 2 de l'ordonnance précitée au recours

contentieux dit "Tarn-et-Garonne"⁽²⁾. Cet article dispose en effet que "tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenue ou déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli [entre le 12 mars 2020 et le 23 mars 2020] sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois".

Dans son avis contentieux rendu le 3 février 2022⁽³⁾, le Conseil d'État juge que les dispositions de cet article 2 s'appliquent "aux délais de recours prescrits par la loi ou le règlement ainsi que par la jurisprudence" et qu'"elles le sont, par conséquent, au délai de deux mois, à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, dont disposent les tiers souhaitant contester la validité d'un contrat", c'est-à-dire au recours "Tarn-et-Garonne".

Notes

- ▶ (1) Article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période
- ▶ (2) CE, Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994
- ▶ (3) CE, avis contentieux, 3 février 2022, *Société Osiris Sécurité Run*, n° 457527


 Sommaire



JURISPRUDENCE

La Cour de justice de l'Union européenne précise la notion de succession partielle d'un opérateur économique à un contractant initial d'un marché à la suite d'opérations de restructurations de société au sens de l'article 72 de la directive 2014/24/UE et résultant notamment de l'insolvabilité du titulaire initial qui comprend la faillite aboutissant à la liquidation

L'article 72 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics⁽¹⁾ et la jurisprudence de la CJUE⁽²⁾ proscrivent les modifications substantielles des marchés publics. En particulier, le changement de titulaire d'un marché en cours d'exécution constitue, en principe, une modification substantielle, comme le prévoit le d) du 1 de l'article 72 de la directive précitée et, en droit interne, l'article R. 2194-7 du code de la commande publique (CCP)⁽³⁾.

Néanmoins, l'article 72 de la directive prévoit des exceptions en précisant qu'une telle substitution de titulaire en cours de marché est possible dans certaines circonstances, et notamment lorsqu'"à la suite d'une succession universelle ou partielle du contractant initial, à la suite d'opérations de restructuration de société, notamment de rachat, de fusion, d'acquisition ou d'insolvabilité, assurée par un autre opérateur économique qui remplit les critères de sélection qualitative établis initialement, à condition que cela n'entraîne pas d'autres modifications substantielles du marché et ne vise pas à se soustraire à l'application de la présente directive".

Le litige à l'origine de la question préjudicielle portait sur la cession à un nouveau titulaire, sans nouvelle procédure de passation, de quatre accords-cadres portant sur l'achat de différents matériels informatiques. Le titulaire initial de ces contrats, la société Misco AB, a en effet demandé à l'acheteur, le 4 décembre 2017, de céder à la société Advania ses quatre accords-cadres. Cependant, la société Misco AB a été, par la suite, déclarée en faillite, et c'est l'administrateur judiciaire de celle-ci qui a, le 18 janvier 2018, conclu avec la société Advania un accord prévoyant la cession de ces quatre accords-cadres, ce que l'acheteur a autorisé au mois de février 2018.

La CJUE a donc été donc saisie, à titre préjudiciel, de la compatibilité d'une telle cession au regard de l'article 72 précité.

La Cour de justice apporte dans son arrêt deux précisions.

Premièrement, à propos de la notion "d'insolvabilité" visée à l'article 72, la CJUE considère qu'elle relève de la notion plus large d'"opérations de restructuration" et "englobe les modifications structurelles du contractant initial, notamment l'insolvabilité qui comprend la faillite aboutissant à la liquidation"⁽⁴⁾.

Deuxièmement, la CJUE précise le périmètre des activités qu'il revient au nouveau titulaire du marché de prendre en charge pour ne pas que ce changement de titulaire soit qualifiable de modification substantielle du marché. Elle considère en effet que le caractère substantiel d'un tel changement de titulaire peut être écarté lorsque cette substitution résulte d'une insolvabilité, laquelle peut aboutir à la faillite et à la liquidation du titulaire initial, même dans le cas où le nouveau titulaire n'aurait succédé qu'à titre partiel au cocontractant initial pour ne reprendre "que les droits et les obligations de ce dernier découlant d'un accord-cadre conclu avec un pouvoir adjudicateur"⁽⁵⁾ et non pas la totalité des activités économiques de l'ancien titulaire.

En effet, selon la CJUE, dans la mesure où l'insolvabilité du titulaire initial "l'empêche d'exécuter le marché public en cause", le "problème créé par l'insolvabilité, auquel le législateur de l'Union a cherché à répondre, ne se pose pas différemment selon que les activités de l'adjudicataire devenu insolvable sont poursuivies, tout au moins en partie, ou sont complètement arrêtées"⁽⁶⁾.

Notes

- ▶ (1) Article 72 de directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics
- ▶ (2) Voir par exemple CJCE, 19 juin 2008, Pressetext Nachrichtenagentur GmbH, Aff. C-454/06
- ▶ (3) Article R. 2194-7 du code de la commande publique
- ▶ (4) CJUE, 3 février 2022, Advania Sverige et Kammarkollegiet contre Dustin Sverige AB, Aff. C-461/20, pt. 26
- ▶ (5) Ibid., p. 38
- ▶ (6) Ibid., p. 37.

Sommaire



Une nouvelle fiche pratique de la DAJ relative aux certificats d'économie d'énergie (CEE) pour accompagner les acheteurs dans leurs efforts en matière d'économie d'énergie

La fiche question-réponse intitulée "Certificats d'économie d'énergie et commande publique", datant de 2013, précisant les règles à respecter par les collectivités territoriales, a été adaptée afin de tenir compte de la 5^{ème} période des CEE ouverte depuis le 1^{er} janvier 2022 et des attentes des acteurs économiques.

Précisant le régime applicable selon la nature des acheteurs, elle comprend **des questions / réponses suivies d'exemples** :

- Qu'est-ce qu'un CEE ?
- Qui sont les obligés ?
- Comment les obligés peuvent-ils répondre à leurs obligations et faire l'acquisition de CEE ?
- Qui sont les acteurs éligibles ?
- Quelles sont les prestations éligibles ?
- Comment les CEE sont délivrés aux obligés et aux éligibles ? Quelles possibilités pour les acheteurs non éligibles ?

La fiche est illustrée principalement par **trois exemples de mise en œuvre des CEE dans les marchés publics de travaux** :

1. l'acheteur éligible (ex : collectivité territoriale) obtient lui-même les CEE ;
2. l'opérateur économique bénéficie de la valorisation des CEE lorsque l'acheteur éligible a prévu dans les documents de la consultation :

- soit de valoriser les CEE comme élément de la rémunération du titulaire ;
- soit de permettre la valorisation des CEE via les variantes.

3. l'acheteur même non éligible cède son droit à demander la délivrance des CEE à un obligé (seul cas possible pour les acheteurs non éligibles tels que l'Etat).

Un focus complémentaire sur les travaux présentés comme réalisés "sans frais pour l'acheteur" grâce à la valorisation de CEE incite les acheteurs à la prudence.

Enfin, la prise en compte de la composante "CEE" dans les **marchés d'achat d'électricité et de gaz** conclue cette fiche pratique.

Sommaire

PUBLICATION

Publication du rapport triennal à la Commission européenne relatif à l'application de la réglementation en matière de marchés publics pour la période 2017-2019

La Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance, a élaboré au nom de l'Etat français un rapport concernant le suivi de la réglementation des marchés publics, pour la période 2017-2019, destiné à la Commission européenne, conformément à l'obligation faite à chaque Etat membre par les articles 83 et 85 de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics.

Ces rapports nationaux permettent d'améliorer la connaissance des politiques mises en place en lien avec les marchés publics (ex : aspects environnementaux, sociaux, lié à l'innovation...).

La partie qualitative a été développée à l'occasion du renouvellement de cet exercice triennal, et a permis d'ajouter des illustrations de la mise en application des textes par les acteurs territoriaux. De plus, une partie sur la dématérialisation des échanges a été ajoutée au volet des stratégies nationales d'achat public portant sur le développement durable et l'innovation, afin de tenir compte des évolutions apportées au cadre juridique national, ces sujets intéressant particulièrement l'Union européenne.

L'analyse est structurée selon le format proposé par les instances européennes en concertation avec les Etats, autour des thématiques suivantes :

- données générales (valeur des marchés publics) ;
- principales sources de mauvaise application ou d'insécurité juridique rencontrées ;
- prévention, détection et signalement adéquat des cas de fraude, de corruption, de conflits d'intérêts et d'autres irrégularités graves en matière d'achat public ;
- niveau de participation des PME aux marchés publics ;
- stratégies nationales d'achat public (développement durable, innovation et dématérialisation des échanges) ;
- informations sur l'entité en charge de la rédaction du rapport et celles contribuant au contrôle des marchés publics ;
- méthodologie et reproductibilité des données.

Ce rapport, élaboré avec le concours de différents services de l'Etat, juridictions et autorités administratives indépendantes, a été transmis en juillet 2021 à la Commission européenne, qui vient de publier les rapports nationaux⁽¹⁾ qu'elle a reçus, dont celui de la France⁽²⁾.



Notes

- ▶ (1) *Rapports nationaux transmis à la Commission européenne*
- ▶ (2) *Rapport triennal de la France*

▲
Sommaire





PUBLICATION

Publication du rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié son rapport public annuel pour 2022 ⁽¹⁾. Il tire en particulier les enseignements de la crise sanitaire pour un meilleur fonctionnement des administrations publiques et s'attache à en traiter les conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales.

Le rapport est présenté en trois parties : (i) un chapitre d'ouverture portant sur la **situation d'ensemble des finances publiques à fin janvier 2022**, (ii) une première partie sur les **mesures prises pour satisfaire les besoins vitaux de la population** dans le cadre de la crise sanitaire, (iii) une deuxième partie sur **l'adaptation des administrations et entreprises publiques** à la crise sanitaire et (iv) une troisième partie concernant les **mesures de soutien apportées à l'activité économique**.

Selon les estimations publiées par l'INSEE le 28 janvier 2022, la croissance atteindrait 7% en 2021. En 2022, le PIB devrait progresser de 4% d'après la loi de finances initiale (LFI) 2022. Ainsi, le PIB attendrait en 2022 un niveau légèrement supérieur à son niveau potentiel. Le taux des prélèvements obligatoires diminuerait de 43,8% du PIB en 2021 à 43,4% en 2022. La dépense publique représenterait 55,7% en 2022, elle serait supérieure de deux points à son niveau de 2019. Le déficit se replierait mais resterait à un niveau élevé (- 129 Mds€, soit - 5 points de PIB). La dette publique atteindrait 2 940 Mds€ fin 2022, soit 113,5% du PIB, et la dette "covid" selon la LFI 2022 s'établirait à 165 Mds€.

Au sein de la zone euro, la France (avec l'Italie, l'Espagne et la Belgique) appartient au groupe de pays dont le ratio de dette et le déficit structurel sont les plus élevés.

Au sein de la première partie du rapport, la Cour revient sur les mesures relatives aux personnes âgées hébergées dans les Ehpad (consolider les relations de partenariats entre les établissements et filières de soins avec les Ehpad), la sécurité des approvisionnements alimentaires et en produits de santé pour faire face à la crise sanitaire (obligation de constituer des stocks de sécurité et des réserves stratégiques), les jeunes et le soutien à l'emploi (orienter les jeunes vers les dispositifs réellement adaptés à leurs besoins) - dans le cadre de la mesure #1jeune1solution,

l'aide à l'embauche des jeunes auraient permis une hausse de l'emploi des jeunes de 7% depuis sa mise en place.

Au sein de la deuxième partie du rapport, la Cour analyse l'adaptation des administrations et consacre un chapitre aux administrations fiscales et douanières. Bien que ces administrations ne soient pas préparées à une crise aussi brutale, elles ont su s'adapter pour assurer leurs missions prioritaires et mettre en œuvre les dispositifs exceptionnels créés pour faire face à la crise. A titre d'exemple, 38,7 Mds€ ont été versés aux entreprises, à fin décembre 2021, par la direction générale des finances publiques au titre du fonds de solidarité.

La Cour en conclut que la première leçon à tirer est le nécessaire renforcement de la culture de gestion de crise. La seconde leçon porte sur les capacités de travail à distance (équipements et dématérialisation des processus). Dans le cadre de la réponse apportée par le ministre de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) et le ministre chargé des comptes publics auprès du MEFR, il est rappelé que la part d'agents équipés en ordinateurs portables est passée de 42% en 2020 à 74% en 2021.

Enfin, au sein de la dernière partie relative aux mesures de soutien apportées à l'activité économique, la Cour analyse notamment la mise en place et les résultats des prêts garantis par l'Etat ainsi que les mesures fiscales de soutien aux entreprises. Le rapport relève l'impact positif du déploiement des prêts garantis par l'Etat via un dispositif juridique simple, universel avec des paramètres facilitant la communication et la diffusion massive des prêts. Le dispositif a répondu à l'objectif fixé d'éviter toute crise d'accès au crédit dans une période d'incertitude (140 Mds€ de prêts accordés). Une attention doit cependant être portée aux risques d'optimisation et à l'amélioration des outils de pilotage financier. Par ailleurs, les mesures fiscales de soutien aux entreprises se sont montrées efficaces bien que la gestion de ces mesures exceptionnelles a montré quelques limites. En effet, l'administration fiscale n'a pas été ainsi en capacité de suivre finement l'évolution des mesures de report et a dû ajuster leur périmètre en cours de crise sans s'appuyer sur des informations précises et fiables.

Notes

► (1) Cour des comptes – Rapport public annuel 2022





PUBLICATION

Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la révision des règles budgétaires européennes

La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a publié le 2 février 2022 un rapport d'information relatif à la révision des règles budgétaires européennes ⁽¹⁾.

Le rapport, présenté par la députée Caroline Janvier, a vocation à alimenter la réflexion sur l'évolution des règles budgétaires européennes issues du traité de Maastricht, qui font l'objet de critiques par de nombreux économistes et institutions.

Dans un premier temps, le rapport rappelle que la règle budgétaire symbolisée par les "critères de Maastricht" de 3% de déficit et 60% de dette, et reformulée dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997, a déjà fait l'objet de trois réformes d'ampleur, en 2005, 2011 et 2013. Ces réformes ont complexifié les règles budgétaires européennes.

Pour mémoire, la réforme de 2005 avait pour objectif de mieux prendre en compte la situation économique et budgétaire propre à chaque État membre après le lancement d'une procédure pour déficit excessif contre l'Allemagne et la France en 2003. La réforme a mis l'accent sur l'effort budgétaire structurel en vue de tenir compte de l'incidence du cycle économique sur les finances publiques. Par ailleurs, la notion de dépassement "exceptionnel et temporaire" des 3 % de déficit a été interprétée plus largement.

La crise de 2008 a mené aux deux réformes suivantes, appelé le *six pack* (2011) et le *two pack* (2013). Le *six pack* a prévu un mécanisme d'alerte précoce en cas d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel (0,5 % du PIB sur une année ou 0,25 % sur deux années). Il a par ailleurs durci le mécanisme d'application des sanctions et renforcé le volet correctif relatif au critère de la dette. Le *two pack* a, quant à lui, instauré des règles relatives au suivi et à l'évaluation des plans budgétaires des États membres de la zone euro.

En 2012, les États membres de l'Union européenne ont signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui reprend majoritairement les dispositions figurant dans les textes européens déjà adoptés. L'innovation tend à l'intégration dans le droit national de dispositions contraignantes afin d'assurer le respect des règles du pacte.

En 2015, la Commission européenne a introduit des éléments de flexibilité et d'appréciation dans le cadre budgétaire actuel, qui ont pu altérer la clarté et la transparence des règles. Le comité budgétaire européen dans son rapport annuel 2021 estime que *"le pacte stabilité est désormais un mécanisme opaque composé de dispositions qui se chevauchent, qui ne sont pas toujours cohérentes entre elles et qui sont donc ambiguës, ne donnant que des indications vagues aux décideurs politiques et entraînant des performances et une conformité inégales entre les pays."*

La fin de la période de crise sanitaire, annonçant prochainement celle de la clause dérogatoire générale en 2023, a relancé le débat sur l'adaptation des règles budgétaires européennes. Une consultation publique a été conduite par la Commission européenne au dernier trimestre 2021. Aucune proposition formelle n'a encore été faite par la Commission et les États membres n'ont pas de position tranchée.

Au premier trimestre 2022, la Commission donnera des orientations sur la politique budgétaire pour 2023. La présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) pourra œuvrer à la construction d'un consensus politique, mais ne permettra pas de discuter d'éventuelles propositions législatives.

Trois catégories de propositions émergent des travaux de nombreux économistes :

- **Simplifier la coordination budgétaire en retenant une règle opérationnelle unique** au lieu de quatre actuellement (solde nominal, solde structurel, règle de dépenses nettes des mesures nouvelles, règle de dette).
- **Supprimer les contraintes institutionnelles actuelles** en rehaussant le seuil de ratio d'endettement au-delà de 60 % du PIB ou en introduisant un critère de charge de la dette ou des cibles de ratio d'endettement différenciées par pays.
- **Faire reposer la surveillance budgétaire sur des institutions plus que sur des règles.**

Si les propositions de réforme prennent des formes différentes, un consensus se dessine sur la simplification de l'architecture. Les avis des économistes se rejoignent sur les objectifs de la politique budgétaire, les risques potentiels liés à des dettes publiques élevées, la prise en compte des pressions sur les dépenses et l'importance de rendre le pacte de stabilité plus transparent.

A l'instar de la Commission européenne et de la France, la rapporteure soutient l'approche de la **soutenabilité de la dette** (a contrario d'un système de seuils à atteindre dans un délai déterminé), **reposant sur des plafonds de dépenses comme règles opérationnelles de base**. La diversité des situations des pays doit également être mieux reconnue.

Enfin, de nombreuses propositions envisagent un rôle accru des institutions budgétaires indépendantes dans le suivi et la mise en œuvre des règles budgétaires.

Le rapport relaie plusieurs propositions de réformes formulées par des économistes :

- Remplacer les règles par des standards qualitatifs;
- Mettre en place des politiques budgétaires coordonnées mais autonomes;
- Adapter le plafond de la dette au nouveau contexte macroéconomique;
- Faire de la soutenabilité de la dette la clé de voute

- d'un pacte rénové ;
- Elaborer une règle d'or pour les investissements verts ;
- Mettre en place des trajectoires d'ajustement différenciées ;
- Allier croissance durable et finances publiques soutenables .

Notes

- ▶ (1) rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la révision des règles budgétaires européennes

▲
Sommaire





Prévisions économiques de l'hiver 2022 présentées par la Commission européenne

La Commission européenne a présenté le 10 février 2022 les prévisions économiques intermédiaires de l'hiver 2022, arrêtés au 1^{er} février⁽¹⁾.

Le taux de croissance de l'Union européenne est estimé à 4% en 2022 et 2,8% en 2023, contre 4% en 2022 et 2,7% en 2023 pour la zone euro.

La croissance a ralenti au 4^{ème} trimestre 2021, de manière plus marquée que prévu, en raison principalement de la multiplication des cas de covid-19, la hausse des prix de l'énergie et les perturbations des chaînes d'approvisionnement (tel que les semi-conducteurs).

Ces turbulences de court-terme n'ont pas vocation à freiner durablement l'activité économique et la croissance, qui sont portées notamment par l'amélioration de la situation sur le marché du travail, le niveau élevé de l'épargne des ménages, le maintien de conditions de financement favorable etc.

Cependant, les prévisions des perspectives d'inflation sont revues à la hausse par rapport aux prévisions d'automne. L'inflation dans la zone euro devrait atteindre 4,8% au premier trimestre 2022 puis se maintenir au-dessus de 3% jusqu'au troisième trimestre et descendre à 2,1% au dernier trimestre avant de rester tout au long de 2023 en dessous de l'objectif de 2% fixé par la Banque centrale européenne (BCE).

Les prévisions économiques de l'hiver 2022 pour la France suivent la même trajectoire. La croissance devrait augmenter lentement de 0,1% lors du premier trimestre 2022 puis accélérer en raison de la levée des restrictions et du dynamisme sur le marché du travail. Le taux de croissance en France devrait atteindre 3,6% en 2022 et 2,1% en 2023. Par ailleurs, l'inflation augmentera de 2,8% en 2022 et de 1,7% en 2023.

La Commission publiera ses prochaines prévisions économiques en mai 2022.

Notes

- (1) Prévisions économiques de l'hiver 2022: la croissance devrait retrouver de l'élan après avoir ralenti cet hiver

Sommaire





TEXTE OFFICIEL

Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante

La France compte environ 3 millions de travailleurs indépendants, notamment des artisans, des commerçants, des professionnels libéraux et des dirigeants de sociétés affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

Le 1^{er} janvier 2018, a été supprimé le régime social des indépendants (RSI) remplacé par l'adossement de la sécurité sociale des indépendants au régime général.

La loi du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante s'inscrit dans un plan plus global visant à créer un environnement juridique, fiscal et social plus simple et protecteur pour les indépendants.

À cet effet, le texte entend :

- simplifier différents statuts de l'entrepreneur ;
- renforcer la protection des travailleurs indépendants ;
- rénover le cadre juridique de l'exercice d'activités artisanales.

A ce titre, la loi prévoit que toute personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante ne répondra plus, en principe, de ses dettes professionnelles que sur son patrimoine professionnel (L. 526-22 nouveau du code de commerce). Avant la loi du 14 février 2022, l'insaisissabilité du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel ne concernait que sa résidence principale. La séparation des deux patrimoines s'effectuera automatiquement, sans démarche administrative ni information des créanciers.

L'entrepreneur individuel pourra toutefois renoncer à ce bénéfice à la demande écrite d'un créancier et dans les conditions fixées par le législateur.

Toutefois, cette distinction entre le patrimoine personnel et le patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel ne pourra pas être opposée à l'administration fiscale et aux organismes de sécurité sociale, en cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservation grave et répétée des obligations fiscales.

En outre, la loi du 14 février 2022 permet à l'entrepreneur individuel de céder à titre onéreux, transmettre à titre gratuit entre vifs ou apporter en société l'intégralité de son patrimoine professionnel, sans avoir, au préalable, à procéder à la liquidation de celui-ci.

Le statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) sera, à compter du 14 mai 2022, mis en extinction progressive, tirant ainsi les conséquences de la création d'un nouveau régime de l'entrepreneur individuel, qui assure une protection du patrimoine personnel équivalente à celle octroyée par l'EIRL, sans la complexité inhérente à ce dernier régime.

Le Gouvernement devra remettre un rapport avant mars 2024 sur l'application du nouveau statut de l'entrepreneur individuel, de son impact sur l'accès au crédit des indépendants et des potentiels abus du recours à la demande de renonciation de la part des banques.

Pour faciliter la protection et la reconversion des travailleurs indépendants, la loi élargit les conditions d'accès de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) aux indépendants qui arrêtent définitivement leur activité devenue non viable.

Le texte prévoit, par ailleurs, de permettre que les dettes professionnelles d'une personne soient prises en compte, en même temps que ses autres dettes, pour l'appréciation de sa situation de surendettement ouvrant droit à l'ouverture d'une procédure de traitement du surendettement des particuliers.

La loi du 14 février 2022 habilite également le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les dispositions permettant de clarifier, simplifier et mettre en cohérence les règles relatives aux professions libérales réglementées qui, au gré des réformes, étaient devenues de moins en moins accessibles pour les professionnels.

Pour les mêmes motifs d'accessibilité et d'intelligibilité, il est également prévu de rénover le code de l'artisanat.

Notes

- ▶ (1) Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante

Sommaire





JURISPRUDENCE

Décision n° 457 135 du Conseil d'Etat du 4 février 2022 : le licenciement d'un agent contractuel sans respect du préavis n'entraîne pas l'annulation de la décision de licenciement

Dans sa décision n° 457 135 du 4 février 2022⁽¹⁾, le Conseil d'État a estimé que le licenciement d'un agent contractuel sans respect du préavis n'entraînait pas l'annulation de la décision de licenciement et précisé les effets qui s'attachent à la méconnaissance du délai de préavis.

Cette décision revient sur l'avis n° 273 244 Caussade du 14 mai 2007, qui portait toutefois sur l'article 40 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 dans sa version antérieure au décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015⁽²⁾, qui a actualisé, à la lumière de la jurisprudence, les motifs pouvant justifier le licenciement des agents contractuels territoriaux.

L'agent contractuel peut être licencié pour un motif d'insuffisance professionnelle, pour motif disciplinaire, pour inaptitude ou dans l'intérêt du service en cas de disparition du besoin, de suppression d'emploi. Selon l'article 40 du décret du 15 février 1988, pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction issue du décret du 29 décembre 2015 : "*L'agent recruté pour une durée indéterminée ainsi que l'agent qui, engagé par contrat à durée déterminée, est licencié avant le terme de son contrat, a droit à un préavis*".

Toutefois, le non-respect du préavis n'affecte pas la légalité de la décision si le licenciement est prononcé pour des motifs disciplinaires ou au cours ou à l'expiration d'une période d'essai (CE, 28 mars 1990, Commune de Saint-Laurent-du-Var c/ Clément, n° 91738, Rec. tables 850).

Il résulte de la décision n° 457 135 du Conseil d'État du 4 février 2022 que l'agent non titulaire de la fonction publique territoriale recruté pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée ne peut être légalement licencié avant le terme de son contrat par l'autorité territoriale compétente qu'après un préavis, sauf si le licenciement est prononcé pour des motifs disciplinaires ou au cours ou à l'expiration d'une période d'essai. La décision de licenciement n'est pas de nature à entraîner l'annulation totale de cette décision, mais la rend seulement illégale en tant qu'elle prend effet avant l'expiration du délai de préavis applicable.

En outre, l'agent non titulaire ayant été illégalement privé du bénéfice de tout ou partie du préavis a droit à une indemnité correspondant au préjudice résultant de cette privation, dont il revient au juge administratif, saisi de conclusions à cette fin, de fixer le montant.

Notes

► (1) CE, avis, 4 février 2022, n° 457135 : *La méconnaissance du délai de préavis n'entraîne plus l'annulation du licenciement d'un agent contractuel*

► (2) Article 40 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale



Sommaire



JURISPRUDENCE

Les éclaircissements du juge européen sur la notion d'aménagement raisonnables pour les personnes handicapées CJUE, 10 février 2022, aff.C-485/20, HR Rail

Dans sa décision C-485/20 du 10 février 2022⁽¹⁾, la CJUE estime qu'un employeur est tenu, au titre des aménagements raisonnables, de réaffecter un travailleur devenu inapte à occuper son poste de travail à un autre poste lorsqu'il dispose de la compétence, de la capacité et de la disponibilité requises, sous réserve qu'une telle mesure n'impose pas à cet employeur une charge disproportionnée.

La directive 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁽²⁾ tend à établir un cadre général pour assurer à toute personne l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, en lui offrant une protection efficace contre les discriminations fondées sur l'un des motifs visés à son article 1er, au nombre desquels figure le handicap.

La société anonyme de droit public HR Rail a pour objet la sélection et le recrutement du personnel statutaire et non statutaire nécessaire à la réalisation des missions de la société Infrabel SA et de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB). Elle a recruté un agent de maintenance spécialisé dans l'entretien des voies ferrées, qui a commencé son stage au sein de la société Infrabel en novembre 2016. Au mois de décembre 2017, cet agent stagiaire s'est vu diagnostiquer un problème cardiaque nécessitant la pose d'un stimulateur cardiaque, dispositif sensible aux champs électromagnétiques émis, notamment, par les voies ferrées, de sorte qu'il a été reconnu comme handicapé par le Service public fédéral Sécurité sociale (Belgique).

À l'issue d'un examen médical, HR Rail l'a déclaré définitivement inapte à l'exercice des fonctions pour lesquelles il avait été recruté et l'a affecté au poste de magasinier au sein d'Infrabel. Le 26 septembre 2018, le conseiller chef de service concerné de HR Rail a informé l'agent de son licenciement à la date du 30 septembre 2018, avec interdiction de recrutement pour une durée de cinq ans au grade dans lequel il avait été recruté.

Le 26 octobre 2018, le directeur général de HR Rail a indiqué à l'agent qu'il était mis fin au stage du membre du personnel qui est déclaré totalement et définitivement inapte lorsqu'il n'est plus en état d'exercer les attributions liées à son grade. L'agent a sollicité, devant le Conseil d'État (Belgique),

l'annulation de la décision de le licencier.

Cette juridiction nationale a posé à la CJUE, la question de savoir si, dans une telle situation, plutôt que de licencier cet agent, l'employeur avait l'obligation, en application de la directive en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et afin d'éviter toute discrimination en raison du handicap, de l'affecter à un autre poste de travail pour lequel il était compétent, capable et disponible.

La CJUE considère que l'agent concerné qui a subi une limitation durable de sa capacité, résultant d'atteintes physiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs, doit être qualifié de personne handicapée au sens de la directive 2000/78. Il est dès lors justifié d'assurer la protection d'un tel stagiaire contre les discriminations.

L'article 5 de la directive implique qu'un travailleur, y compris celui accomplissant un stage consécutif à son recrutement, qui, en raison de son handicap, a été déclaré inapte à exercer les fonctions essentielles du poste qu'il occupe, soit affecté à un autre poste pour lequel il dispose des compétences, des capacités et des disponibilités requises, sous réserve qu'une telle mesure n'impose pas à l'employeur une charge disproportionnée. Dans toute la mesure du possible, il convient de maintenir les personnes atteintes d'un handicap dans une situation d'emploi, plutôt que de procéder à leur licenciement pour inaptitude, lequel ne doit intervenir qu'en dernier recours.

S'agissant ensuite de la notion d'"aménagements raisonnables", leur raison d'être est de parvenir à un juste équilibre entre les besoins des personnes souffrant d'un handicap et ceux de l'employeur. Ces mesures d'aménagements raisonnables ne doivent pas imposer à l'employeur une charge disproportionnée en tenant compte, notamment, des coûts financiers et autres qu'elles impliquent, de la taille et des ressources financières de l'organisation ou de l'entreprise et de la possibilité d'obtenir des fonds publics ou toute autre aide. À cet égard, la possibilité d'affecter un travailleur handicapé à un autre poste de travail vise la situation dans laquelle il existe au moins un poste vacant que ce travailleur est susceptible d'occuper, pour ne pas imposer une charge disproportionnée à l'employeur.

Notes

- ▶ (1) CJUE, 10 février 2022, aff.C-485/20, HR Rail : Les éclaircissements du juge européen sur la notion d'aménagement raisonnables pour les personnes handicapées
- ▶ (2) Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail



PUBLICATION

Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires

Pourquoi des commerces se maintiennent et se développent en certains points du territoire ? Pourquoi disparaissent-ils en d'autres points ? Telles sont les questions auxquelles la mission d'information de l'Assemblée nationale tente de répondre dans son rapport sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires déposé le 26 janvier 2022⁽¹⁾.

La mission d'information a centré son travail sur les liens entre commerce et aménagement du territoire et non sur la situation économique et sociale du secteur du commerce (I), et a émis une vingtaine de propositions dont la majorité porte sur des dispositifs d'aménagement urbain ou de mesures en appui à ces dispositifs, afin de renforcer la prise en compte du commerce dans la planification territoriale (II).

Liens entre commerce et aménagement du territoire : Depuis le début des années 2010, plusieurs rapports ont souligné que 60 % des communes rurales ne disposaient plus de commerces de proximité. Le nombre de commerces en France n'a cessé d'augmenter depuis l'an 2000, le commerce est un secteur dynamique de l'économie, mais sa croissance sur le territoire n'est pas également répartie. Les situations peuvent être contrastées à l'intérieur des départements et varier entre des communes parfois distantes de seulement quelques dizaines de kilomètres. Elles dépendent largement des actions conduites par les élus locaux.

Le spectacle de rideaux de commerces baissés, témoignant d'une ancienne activité, nourrit l'idée d'une désertification des quartiers. Maintenir, si possible développer des commerces, exige de rétablir des flux de personnes, en actionnant tous les volets de l'attractivité d'une ville : agrément de l'urbanisme, accès aisé aux rues commerçantes tant en véhicule individuel qu'en transport en commun, piétonisation de certaines rues, politique d'animation des rues, inscription des marchés dans les plans locaux d'urbanisme, en recourant à des politiques de soutien ciblées comme des boutiques à l'essai, en abaissant le coût du foncier, en résumé, en agissant sur tous les registres dont disposent une municipalité et une intercommunalité.

Les actions publiques se déroulent dans un contexte de digitalisation croissante de l'économie, qui touche très

largement le commerce. Le clivage est désormais moins entre petits commerces et grande distribution qu'entre magasins recourant à l'omnicanalité (stratégie de vente et de contact avec la clientèle utilisant, simultanément ou de façon interconnectée, tous les canaux disponibles) et magasins traditionnels.

Si les consommateurs plébiscitent dans toutes les enquêtes les magasins physiques, ils recourent néanmoins largement à toutes les potentialités d'internet. L'enjeu pour les commerces est donc de se réinventer – il en va sans doute de leur survie – et de transformer une menace en opportunité, en cernant toujours mieux les attentes des consommateurs. Les représentants des commerçants auditionnés par la mission d'information ont fait part de vives inquiétudes sur ce sujet, et le problème apparaît particulièrement aigu dans la restauration.

La mission d'information a émis une vingtaine de propositions, qui se répartissent en deux catégories :

- la majorité des propositions porte sur des dispositifs d'aménagement urbain ou de mesures en appui à ces dispositifs, afin de renforcer la prise en compte du commerce dans la planification territoriale. Ces propositions ne présentent pas de caractère contraignant car la mission d'information est consciente que les politiques de dynamisation du commerce de proximité relèvent essentiellement de l'action des élus locaux, et rappelle à ce titre que les collectivités territoriales s'administrent librement ;

- quelques propositions concernent l'activité commerciale, lorsque celle-ci peut avoir un effet sur la localisation des commerces, comme la fiscalité sur le commerce électronique, mais la mission d'information n'a pas souhaité multiplier les propositions en ce domaine, afin de rester dans le champ de compétence de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Selon les auteurs du rapport, il est difficile de prévoir à quoi ressemblera le commerce en 2030 au regard des mutations qu'il connaît, si variées et rapides. Mais il est rassurant de constater que toutes les analyses sur les moyens de maintenir et de développer des commerces de proximité convergent, quelle que soit l'appartenance politique des élus, et que leur philosophie est de maintenir l'animation de nos territoires pour que l'espace public continue d'être un lieu social.

Notes

► (1) Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires

 Sommaire

A lire également !

► Réforme des services à domicile et PLFSS 2022

► Cour de cassation 2^{ème} chambre civile, 10 février 2022 n° 20-13.779 : Amiante : de la recevabilité des demandes d'indemnité forfaitaire et de majoration de rente du conjoint survivant présentées par le FIVA

► Prise en compte des intérêts produits par un placement financier dans l'attribution du RSA : CE, 11 février 2022, n° 49400





PUBLICATION

Analyse de la DARES du 10 février 2022 : Télétravail durant la crise sanitaire : Quelles pratiques en janvier 2021 ? Quels impacts sur le travail et la santé ?

Selon l'analyse de la DARES du 10 février 2022⁽¹⁾, 27% des salariés pratiquaient le télétravail en janvier 2021 contre 4% en 2019. 8 télétravailleurs sur 10 souhaitent le poursuivre, en réduisant cependant son intensité. 7 télétravailleurs sur 10 ont une pratique régulière du télétravail, aboutissant à des horaires décalés et des durées de travail allongées.

Son vécu est contrasté selon les personnes. Pour les télétravailleurs qui disposent de moyens matériels peu adaptés, voire inexistant, pour le travail à distance, le soutien social se détériore tandis que croissent les autres risques psychosociaux et les troubles de la santé. Pour les femmes et les agents de la fonction publique, le télétravail occasionne davantage de difficultés que pour les salariés du secteur privé.

1 – La DARES observe une intensité du travail, des exigences émotionnelles et une conciliation plus dégradée pour les femmes : Les télétravailleuses signalent davantage que les télétravailleurs la dégradation des exigences émotionnelles : elles ressentent davantage une hausse des tensions au travail et sont plus souvent bouleversées dans leur travail.

Par rapport à l'avant crise, elles sont plus nombreuses à subir une augmentation de la pression au travail, devoir

penser à trop de choses à la fois, ou encore, recevoir des ordres contradictoires. La composante féminine est plus forte dans le groupe des télétravailleurs qui éprouvent des difficultés matérielles.

2 – D'après la DARES, les agents de la fonction publique rencontrent des difficultés accrues : Même au sein de groupes homogènes en matière de pratique du télétravail, les conditions de travail évoluent différemment pour les agents de la fonction publique et les salariés du privé.

Comparativement au secteur privé, le télétravail dans le public s'accompagne d'une plus forte dégradation des conditions de travail selon plusieurs dimensions : les conflits de valeur, les difficultés de conciliation entre vie privée et professionnelle, les exigences émotionnelles, la durée et l'intensité du travail.

En revanche, les télétravailleurs du public sont relativement préservés du sentiment d'insécurité de l'emploi : ce dernier a augmenté avec la crise chez tous les télétravailleurs mais de manière bien plus marquée dans le privé (+30 points, contre +11 points dans le public). Un peu plus que ceux du privé, les télétravailleurs réguliers du secteur public ont gagné en autonomie et retrouvé plus de sens à leur travail.

Notes

- ▶ (1) Dares - Analyse n° 9 du 10 février 2022 : Télétravail durant la crise sanitaire : Quelles pratiques en janvier 2021 ? Quels impacts sur le travail et la santé ?

 Sommaire

A lire également !

- ▶ Décret n° 2022-122 du 4 février 2022 prorogeant l'application des dispositions relatives à l'organisation des examens et concours d'accès à la fonction publique pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19
- ▶ Décret n° 2022-160 du 9 février 2022 relatif à la création du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "PIX emploi"
- ▶ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'impact de la crise de la covid-19 et les nouvelles mutations du secteur des métiers d'excellence et métiers d'art





PUBLICATION

Numérique, protection des populations et territoires – Rapport d'information du Sénat – 7 février 2022

Dans le prolongement de son rapport de 2017 *“Les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires”*⁽¹⁾, le Sénat a publié un nouveau rapport intitulé *“Numérique, protection des populations et territoires”*⁽²⁾ à la suite d’une mission “flash”. Le Sénat s’intéresse plus spécifiquement aux aspects de protection de l’ordre public et de sécurité civile du numérique. Après avoir identifié et analysé les bonnes pratiques dans ces domaines, il formule plusieurs recommandations.

Relevant les nombreux apports du numérique – efficacité de l’action publique, meilleur service aux usagers, économies budgétaires, développement durable, attractivité des territoires – le rapport souligne que quelle que soit leur taille, les collectivités, et leurs élus, véritables *“inventeurs de solutions”*, doivent pouvoir continuer à mettre en œuvre, seuls ou accompagnés par d’autres collectivités, des projets d’intelligence territoriale.

Pour cela, trois conditions doivent être remplies : (i) miser sur la force du collectif en privilégiant l’échelon intercommunal ou départemental ; (ii) établir un environnement de confiance en développant les outils avec un souci constant de protection ; (iii) résorber les fractures numériques en développant la solution satellitaire pour améliorer l’accès à Internet dans certaines zones du territoire.

Pivots de la sécurité dans leur commune, les maires sont au cœur du *“continuum de sécurité”*. Le rapport relève que leur tâche est cruciale dans un contexte marqué à la fois par une défiance entre forces de sécurité et population et par la montée des risques terroriste et sanitaire.

Afin de lutter contre les atteintes aux personnes et aux biens, réguler la circulation urbaine ou encore prévenir les avalanches, incendies et inondations, le rapport cite les exemples de plusieurs collectivités et souligne que les maires peuvent notamment s’appuyer sur la mise en place de centres de supervision urbain (CSU), de drones équipés de caméras ou capteurs infrarouges et thermiques ou de dispositifs impliquant les habitants tels que *“voisins vigilants”* pour prévenir des cambriolages.

De manière à diffuser le plus largement possibles les bonnes pratiques identifiées et accompagner aux mieux les

collectivités dans l’utilisation des technologies du numérique pour la protection de leurs populations, le rapport recommande :

- de confier la compétence à l’échelon local qui assure la meilleure veille technologique et qui est le plus efficace en termes de cybersécurité voire de la mutualiser et de renforcer la coopération avec l’Etat, notamment en matière d’alerte des populations ;
- de sensibiliser les élus et le personnel aux enjeux de la cybersécurité via, en particulier, un travail d’information sur l’ampleur des menaces numériques et sur l’existence de lourdes conséquences en cas d’attaques ;
- de recourir aux nouvelles technologies de manière rigoureuse par un bilan coût/avantages actualisé et public ;
- de donner une base légale solide à l’utilisation des drones par la police municipale à la suite de la censure du dispositif prévu en la matière par la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure⁽³⁾ par le Conseil constitutionnel au motif qu’il n’était pas assorti de garanties suffisantes de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée, au regard du caractère intrusif des drones⁽⁴⁾ ;
- de créer un *“cyberscore”* des solutions numériques afin d’aider les élus dans le choix de celles-ci (cette recommandation est reprise du rapport du Sénat sur la proposition de loi pour la mise en place d’une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public⁽⁵⁾) ;
- de mettre en place des procédures de continuité et de reprise d’activité en cas de survenance d’une crise d’origine numérique ;
- et, de valoriser les fonctions de responsable de la sécurité des systèmes d’information dans les collectivités d’une certaine taille.

Notes

- ▶ (1) Rapport du Sénat *“Les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires”*, 19 avril 2017 (pdf)
- ▶ (2) Rapport du Sénat *“Numérique, protection des populations et territoires”*, 7 février 2022 (pdf)
- ▶ (3) Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure
- ▶ (4) Décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022
- ▶ (5) Rapport du Sénat sur la proposition de loi pour la mise en place d’une certification de cybersécurité des



PUBLICATION

Rapport du défenseur des droits : Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?

Avoir accès aux services publics est une condition de l'accès à de nombreux droits tels que le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la justice, à l'hébergement d'urgence, etc. Pour autant, près d'un Français sur quatre exprime le sentiment de vivre dans un territoire délaissé par les pouvoirs publics. Tous les ans, plus de 80 % des réclamations adressées au Défenseur des droits concernent les difficultés liées aux services publics.

La dématérialisation des services publics comporte des bénéfices incontestables pour celles et ceux qui sont à l'aise avec le numérique et sont dans des situations administratives simples. Cependant, cette dématérialisation peut s'accompagner de la fermeture de guichets de proximité et de la suppression de tout contact humain.

Le rapport du Défenseur des droits en 2019⁽¹⁾ avait déjà mis ce constat en lumière.

Un rapport de suivi de ces inégalités d'accès aux droits, provoquées par des procédures numérisées a donc été publié en 2022⁽²⁾.

La Défenseure des droits souligne des avancées en demi-teinte en matière d'inclusion numérique⁽³⁾ et de qualité des démarches.

Des améliorations en matière de couverture du réseau et de la connexion Internet (déploiement du très haut débit et de la fibre, augmentation du taux de raccordement) sont perceptibles dans les "zones blanches".

Un effort d'accompagnement des usagers s'est notamment traduit par la transformation des Maisons des services au public (MSaP) en espaces France services (service public de proximité réunissant un représentant de plusieurs services publics pour réaliser un accompagnement généraliste des usagers) ainsi que l'intervention de conseillers numérique France services qui ont vocation à sensibiliser les usagers aux enjeux du numérique et à les accompagner dans leurs démarches administratives en ligne dans différents lieux (mairies, bibliothèques, maisons France services, maisons de retraite, Ehpad, centres d'action sociale, associations de proximité).

De plus, la direction interministérielle du numérique (DINUM) participe à l'amélioration de la qualité de l'ensemble des services publics numériques.

Si elle salue les actions menées, la Défenseure des droits constate que des difficultés persistent.

La couverture du réseau Internet est encore imparfaite. Les objectifs initiaux de déploiement ne sont pas atteints. Un nombre encore important d'usagers des zones rurales ou

d'Outre-mer n'a donc pas d'accès à une connexion internet de qualité suffisante pour faire ses démarches.

De plus, certaines démarches numériques ne prennent pas en compte l'ensemble des situations prévues par les textes, réduisant ainsi l'accès aux droits des usagers. A ce titre, la Défenseure des droits pointe notamment du doigt certains simulateurs de retraite.

En outre, le rapport souligne que les outils d'évaluation de la qualité des services publics en ligne ne sont accessibles qu'à la fin de la démarche effectuée en ligne, laissant ainsi de côté eux qui n'ont pas réussi à aller au bout, et dont l'avis serait sans doute plus mitigé.

Au-delà des mesures d'accompagnement parfois peu connues par les usagers, le rapport de 2022 souligne que certaines populations sont structurellement pénalisées par le développement de l'administration numérique.

A titre d'illustration, 60 % des sites publics demeurent encore inaccessibles aux personnes en situation de handicap (visuel, auditif, moteur ou cognitif) alors que l'accès des personnes handicapées aux sites internet est un droit reconnu par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH). Même si la DINUM édite depuis 2009 le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) pour faciliter la mise en œuvre de l'accessibilité numérique, des efforts doivent encore être accomplis.

Il en va de même de la situation des personnes détenues, qui n'a quasiment pas évolué, alors qu'elles sont confrontées à la nécessité de réaliser des démarches administratives pour faire valoir leurs droits.

Un constat analogue prévaut pour d'autres catégories de personnes, comme les personnes en situation de pauvreté, les personnes âgées, les majeurs protégés et, contrairement au mythe de la "digital native", les jeunes sont également concernés.

Si la Défenseure des droits affirme que le sentiment de relégation n'est pas une fatalité, elle estime qu'il convient de changer d'approche.

Elle préconise notamment de responsabiliser l'administration dans le processus de dématérialisation des services publics et ne plus considérer que les échecs ou les erreurs relèvent des usagers.

En ce sens, la Défenseure des droits recommande :
- de développer davantage les possibilités d'accès multiples aux services publics et de laisser aux usagers le choix du mode de communication le plus approprié à leur situation dans leurs échanges avec l'administration ;

- de rendre réellement gratuites les plateformes téléphoniques de tous les services publics (N° vert) et de ne pas se limiter à la non surtaxation des appels ;
- d'améliorer l'information des usagers, afin de faire mieux connaître la gratuité des démarches administratives et de mettre fin aux pratiques d'orientation des usagers vers un service privé payant.

Notes

- ▶ (1) *Rapport du défenseur des droits de 2019 : Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*
- ▶ (2) *Rapport du défenseur des droits de 2022 : Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*
- ▶ (3) *L'inclusion numérique est le processus qui vise à rendre le numérique accessible à chaque individu et à lui transmettre les compétences numériques qui seront un levier de son inclusion sociale et économique.*


Sommaire



A lire également !

Sources

- ▶ *Thématiques prioritaires de contrôle 2022 de la CNIL : prospection commerciale, cloud et surveillance du télétravail -15 février 2022*
- ▶ *Euro numérique : quels enjeux pour la vie privée et la protection des données personnelles ? 14 février 2022*


Sommaire



MISSION APPUI AU PATRIMOINE IMMATERIEL DE L'ETAT

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

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 : Raphaël Arnoux, Sébastien Brisard, Audrey Ferdinand, Marie-France Koeffler, Manon Sabourin - 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 ou par courrier postal adressé à la Direction des affaires juridiques - bureau Corel - Bâtiment Condorcet - Télédéc 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.