

ISSN 2267-9049

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS

INTERVIEW

FRANÇOISE
DESCAMPS-CROSNIER,
députée des Yvelines



DOSSIER

LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

FOCUS

52 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

62 ÉDUCATION NATIONALE
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

72 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

“

Une œuvre législative sans précédent depuis l'adoption du statut général, il y a maintenant 33 ans

”



Par **MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'Etat

Professeur associé à l'université Paris II
Secrétaire général de l'Institut français
des sciences administratives (IFSA)

L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 qui constitue le titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales dispose que : « Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. / Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. / Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. / Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité. »

Cette définition des grands principes qui traduisent les valeurs de la fonction publique y a été introduite par l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. À elle seule, cette modification témoigne de l'ampleur des apports de ce texte au droit de la fonction publique. Il est tout naturel que la revue y consacre le dossier du mois. La richesse des différentes contributions rend compte de la grande envergure de cette œuvre législative sans précédent depuis l'adoption du statut général, il y a maintenant 33 ans.

Le dossier s'ouvre avec l'interview qu'a bien voulu nous accorder M^{me} Descamps-Crosnier, députée qui a rapporté le texte devant la commission mixte paritaire. Elle nous offre une précieuse mise en perspective en replaçant la loi du 20 avril 2016 dans le contexte plus général des réformes récentes et à venir de la fonction publique et des clivages politiques qui se développent s'agissant de l'organisation et du fonctionnement de l'administration française. Le dossier se poursuit avec l'éclairante réflexion menée par Marie-Anne Levêque qui se penche sur l'articulation entre la démarche de convergence engagée, depuis une dizaine d'années, entre les trois versants de la fonction publique dont la « loi déontologie » constitue une étape majeure et la nécessité de reconnaître les spécificités propres à chacun de ces versants. L'article de Marie Houssel et de Charlotte Neuville prolonge cette réflexion, s'agissant de la fonction publique hospitalière dans le Focus santé.

La loi est de grande ampleur et son impact touchera de nombreux domaines de la fonction publique. Il était donc nécessaire d'offrir à nos lecteurs une vision synthétique permettant d'en saisir les grandes lignes. Elle comporte deux volets ainsi que le fait ressortir l'excellent panorama qu'en dresse Marc Firoud : un volet déontologique, d'une part, et un volet statutaire, de l'autre. Le premier est considérable : réaffirmation des valeurs communes à l'ensemble des fonctionnaires, mise en place de l'alerte éthique, généralisation des « référents-déontologues », incitation au développement des chartes de déontologie. Le rôle rénové de la commission de déontologie de la fonction publique est présenté par son président, Roland Peylet. Gabriel Poifoulot se penche pour sa part sur la place qui revient à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les trois focus prolongent utilement, dans leurs domaines respectifs, cette problématique. Le volet statutaire n'est pas oublié ainsi qu'en témoigne l'article de Pascal Touhari consacré à l'action disciplinaire dans la fonction publique.

Ce dense dossier est loin d'épuiser la question et les *Cahiers* auront l'occasion d'y revenir. Mais il permet de bien appréhender l'économie générale de la loi du 20 avril 2016, véritable texte fondateur qui conforte le modèle de fonction publique de carrière auquel la France reste heureusement attachée.



Mensuel créé en 1982
892 rue Yves Kermen
92100 Boulogne-Billancourt

RÉDACTION

Président du comité de rédaction :
Mattias Guyomar
Conseillère de la rédaction :
Christine Szymankiewicz
Conseiller spécial : *Serge Salon*
Membres : *Marie Gautier*
Mathieu Lhériteau • *Philippe Marin*
Fabien Raynaud • *Jacques Veyret*
Secrétaire de rédaction :
Guy Malherbe
guy.malherbe@berger-levrault.com

ÉDITION

Directrice de l'activité
Ouvrages et Contenus : *Émilie Martin*
emilie.martin@berger-levrault.com

FABRICATION

Responsable de fabrication :
Nathalie Veuillotte
nathalie.veuillotte@berger-levrault.com
Maquette, mise en page : *Isabelle Eveno*
Impression : *Socosprint imprimeurs*,
88000 Épinal. www.socosprint.fr

ABONNEMENTS

Service Relation Client :
0 820 35 35 35
(Service 0,20€/min. + prix appel)
relationclient@berger-levrault.com
525 rue André Ampère Logistique Est
BP 79 • 54250 Champigneulle

TARIFS

Abonnement annuel
(11 numéros + connexite.fr):
240 € TTC ; 235,06 € HT
Vente au numéro : 30 € TTC ;
28,44 € HT

BERGER-LEVRAULT

SA au capital de 12 047 849 euros
RCS Paris 755 800 (SIREN)
892 rue Yves Kermen
92100 Boulogne-Billancourt
Directeur de la publication :
Pierre-Marie Lehucher
Commission paritaire : 1117 T 82374
Dépôt légal : juillet 2016

EN APPLICATION DE LA LOI DU 11 MARS 1957,
IL EST INTERDIT DE REPRODUIRE
INTÉGRALEMENT OU PARTIELLEMENT
LA PRÉSENTE PUBLICATION SANS
L'AUTORISATION DE L'ÉDITEUR
OU DU CENTRE FRANÇAIS DU COPYRIGHT
(6 BIS RUE GABRIEL-LAUMAIN 75010 PARIS)

1 EDITORIAL par Mattias Guyomar

ACTUALITÉS

4 ACTUALITÉS

8 CE MOIS-CI SUR connexite.fr

23 A LIRE

DOSSIER

LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

24

ENTRETIEN AVEC **FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER**,
DÉPUTÉE - Rapporteuse pour l'Assemblée nationale
sur le projet de loi relatif à la déontologie
et aux droits et obligations des fonctionnaires

25

TROIS FONCTIONS PUBLIQUES OU TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Par *Marie-Anne Lévêque*

28

PANORAMA DE LA LOI DÉONTOLOGIE

Par *Marc Firoud*

32

LE RÔLE RÉNOVÉ DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Par *Roland Peylet*

37

PROBITÉ DE LA VIE PUBLIQUE :

VERS UNE HARMONISATION DU CADRE DÉONTOLOGIQUE
APPLICABLE À L'ENSEMBLE DES RESPONSABLES PUBLICS

Par *Gabriel Poifoulot*

41

L'ACTION DISCIPLINAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE APRÈS LA LOI DÉONTOLOGIE DE 2016

Par *Pascal Touhari*

45

LA LOI DÉONTOLOGIE : UNE LENTE ET COMPLEXE GESTATION

Par *François Meyer*

49

FOCUS

52 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

LA GÉNÉRALISATION DES CHARTES DÉONTOLOGIQUES DANS LE SECTEUR PUBLIC OU L'ANCRAGE D'UNE CULTURE DÉONTOLOGIQUE

53 Par Aloïs Ramel et Élise Humbert

LE RAPPORT LAURENT ET LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

57 Par Jean-Charles Savignac

62 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

POUR UNE DÉONTOLOGIE DE L'ENSEIGNEMENT

63 Par Eirick Prairat

UN DISPOSITIF D'ALERTE DANS LES ÉCOLES ET LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES POUR LES FAITS PORTANT ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE OU MORALE DES MINEURS

66 Par Jacques Veyret

LA DÉONTOLOGIE DANS LES CORPS D'INSPECTION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

69 Par Claudine Peretti

72 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

L'APPLICATION DE LA LOI DÉONTOLOGIE À L'ÉPREUVE HOSPITALIÈRE

73 Par Julien Rossignol

L'ÉLABORATION DE LA LOI DÉONTOLOGIE : COMMENT FAIRE RECONNAÎTRE LES SPÉCIFICITÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE DANS UNE CONCERTATION INTER FONCTION PUBLIQUE ?

75 Par Marie Houssel et Charlotte Neuville

DE LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE DE SANTÉ À L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DE SANTÉ

78 Par Philippe Marin

SOMMAIRE

NUMÉRO 366 | MAI | 2016

ACTUALITÉ JURIDIQUE

85 LOIS ET RÈGLEMENTS

90 JURISPRUDENCE

102 QUESTIONS PARLEMENTAIRES
ET RÉPONSES MINISTÉRIELLES

LE DOCUMENT DU MOIS

110 LE RAPPORT PUBLIC 2016
DU CONSEIL D'ÉTAT

MAJORATION DE LA RÉMUNÉRATION

Le décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 majore la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation. Il prend effet le 1^{er} juillet 2016 :

2016 pour la première revalorisation du point d'indice de 0,6 % puis le 1^{er} février 2017 pour la deuxième valorisation de 0,6 %. La valeur annuelle du traitement afférent à l'indice 100 majoré est ainsi portée à 5 589,69 € à compter du 1^{er} juillet 2016 puis à 5 623,23 à compter du 1^{er} février 2017.

Les traitements et soldes annuels correspondant à chacun des groupes hors échelle sont fixés comme suit à compter du 1^{er} juillet 2016 :

TRAITEMENTS ET SOLDES ANNUELS BRUTS soumis à retenue pour pension à compter du 1 ^{er} juillet 2016 (en euros)			
Groupes	Chevrons		
	I	II	III
A	49 245,15	51 201,55	53 828,70
B	53 828,70	56 120,46	59 138,90
B bis	59 138,90	60 704,01	62 325,02
C	62 325,02	63 666,55	65 063,97
D	65 063,97	68 026,50	70 989,04
E	70 989,04	73 783,88	
F	76 522,83		
G	83 901,21		

Les traitements et soldes annuels correspondant à chacun des groupes hors échelle sont fixés comme suit, à compter du 1^{er} février 2017 :

TRAITEMENTS ET SOLDES ANNUELS BRUTS soumis à retenue pour pension à compter du 1 ^{er} février 2017 (en euros)			
Groupes	Chevrons		
	I	II	III
A	49 540,62	51 508,76	54 151,67
B	54 151,67	56 457,19	59 493,73
B bis	59 493,73	61 068,24	62 698,97
C	62 698,97	64 048,55	65 454,35
D	65 454,35	68 434,66	71 414,98
E	71 414,98	74 226,59	
F	76 981,97		
G	84 404,62		

Serge Salon

PRÉVENTION DE LA RADICALISATION : MOBILISATION GÉNÉRALE

Le 23 avril 2014, le Gouvernement a adopté un plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes à la suite duquel a été mis en œuvre un dispositif de prévention accompagné d'un guide interministériel qui décrit « les moyens de détection et de signalement, les modalités de coordination et d'animation

territoriale et les différents outils d'accompagnement psychologique, éducatif, social, professionnel mis à la disposition des préfets de département et des procureurs de la République qui animent les cellules départementales de suivi de la radicalisation ». Cette action vient d'être renforcée par une circulaire du Premier ministre du 13 mai 2016 (n° 5858).

Le Premier ministre fait appel à l'ensemble des services déconcentrés de l'État auxquels il est d'abord demandé de désigner un « référent » pour la prévention de la radicalisation, qui est,

à la fois, interlocuteur du préfet de département et du procureur de la République, et dont la mission est de décliner les fiches pratiques contenues, au nombre de 36, dans le guide précité et de présenter aux cellules départementales de suivi les moyens qu'il compte déployer pour y parvenir. Il est donc appelé à siéger au sein de ces cellules auxquelles sont signalés les cas de radicalisation détectés.

Les services déconcentrés sont aussi appelés à intervenir pour prendre en charge les personnes radicalisées et leurs familles. À cet effet, il leur appartient de créer des réseaux d'intervention dans le domaine de l'action sociale et psychologique et pour l'accompagnement des familles en utilisant les moyens qui leur sont alloués.

Le Premier ministre demande aussi l'engagement des collectivités territoriales, des caisses d'allocations familiales et des missions locales, qui peuvent jouer un rôle important dans le dispositif de prévention de la radicalisation en raison de leur position sociale et de leurs fonctions, qui les mettent au contact avec des populations variées, dont certaines sont particulièrement exposées à la tentation. Ainsi, les conseils départementaux ont un rôle essentiel à jouer pour la prévention de la radicalisation compte tenu de leurs missions dans le champ social et plus particulièrement pour les jeunes dans le cadre de la protection de l'enfance. De même, les communes et les intercommunalités ont vocation à jouer un rôle majeur dans la détection et la prise en charge des jeunes en voie de radicalisation et de leurs familles. Quant aux caisses d'allocations familiales (CAF), elles peuvent intervenir dans le dispositif au bénéfice de leurs missions en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse, de solidarité, d'insertion et de logement. À ces différents titres, elles sont appelées par les préfets à participer aux travaux des cellules départementales de suivi de la radicalisation. Enfin, les missions locales, qui accueillent 1,4 million de jeunes aussi jouer un rôle essentiel dans le dispositif.

Le Premier ministre insiste enfin sur l'importance de la formation des acteurs et la nécessité de sensibiliser l'ensemble des agents publics aux phénomènes de radicalisation. Des sessions de formation, organisées par le secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation, sont destinées aux « référents » et à d'autres responsables. Par ailleurs, des modules interministériels de sensibilisation ont été réalisés à l'intention des agents des trois versants de la fonction publique et, en complément, des modules en ligne seront mis à la disposition des services de l'État et proposés aux élus et aux agents des collectivités territoriales.

Pour conclure, le Premier ministre précise que la mise en œuvre de ses circulaires sera suivie au niveau national par le secrétariat général

du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation et qu'un comité de suivi sera instauré, au sein duquel les départements ministériels qui ont participé à la rédaction du guide, joint à la circulaire, affecteront un « référent » pour la prévention de la radicalisation.

SS

CONDITIONS FINANCIÈRES DE MISE À DISPOSITION DES AGENTS TERRITORIAUX EXERÇANT DES RESPONSABILITÉS SYNDICALES

Le droit syndical comporte la possibilité, pour les fonctionnaires et les agents contractuels, de bénéficier de la possibilité d'exercer une activité syndicale pendant leur temps de travail allant du congé de formation à la mise à disposition.

Les dispositions de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale reprises dans l'article L. 1613-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), indiquent que les collectivités et établissements mettant des fonctionnaires à la disposition des organisations syndicales sont remboursés des charges salariales de toute nature correspondantes par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement par la loi de finances de l'année.

En réponse à un sénateur¹, la ministre chargée de la Fonction publique a fait un point sur les modalités financières pratiques en rappelant l'article R. 1613-1 du CGCT complétant le dispositif en définissant les charges salariales concernées.

Celles-ci, en application de l'article L. 1613-5, comprennent l'ensemble des rémunérations définies par le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires des collectivités territoriales, régies respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, y compris les avantages ayant le caractère de complément de rémunération définis au troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Elles incluent également les cotisations sociales afférentes à ces rémunérations.

¹ Au JO Sénat du 16 juin 2016, page 2702

BRÈVES

PROJETS POUR LES JEUNES

Lors du Conseil des ministres du 15 juin 2016, Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, et Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, ont présenté une communication relative aux projets européens en faveur des jeunes.

Il s'agit d'abord, dans le cadre du programme Erasmus, de favoriser la mobilité des jeunes apprentis et en formation professionnelle. Une expérimentation franco-allemande sera mise en œuvre dès cet été et les enseignements en seront tirés à la rentrée.

Un projet pilote d'échange de jeunes en service civique a été lancé par la France et l'Italie, l'objectif étant de donner une dimension européenne au service civique et de développer, dans ce cadre, chez les jeunes le sens de la solidarité, du soutien aux réfugiés, de la protection de l'environnement et de la culture.

La France, l'Allemagne, l'Italie et l'Irlande ont conçu un projet qui sera expérimenté à la rentrée universitaire 2016, tendant à renforcer l'espace européen d'enseignement supérieur. L'objectif est que chaque étudiant puisse faire valoir ses droits au sein de l'UE, que les étudiants étrangers en France puissent accéder aux services des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Les autres États seront invités à agir dans le même sens.

UN GUIDE TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature est applicable, depuis le 13 février 2016, aux fonctionnaires et aux agents publics non fonctionnaires régis par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

L'article 2 du décret définit le télétravail comme toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son employeur sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication. Il peut se pratiquer au domicile de l'agent ou dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation (télécentres).

Quels en sont les grands principes et comment effectuer sa mise en œuvre ? C'est ce à quoi répond le Guide d'accompagnement télétravail édité par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui rappelle et explicite la réglementation applicable dans la fonction publique.

L'article R. 1613-2 du CGCT fixe à 103 le nombre total en équivalents temps plein des agents de la fonction publique territoriale mis à disposition au titre de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 auprès d'organisations syndicales pour exercer un mandat à l'échelon national auxquels s'ajoutent les agents territoriaux mis à disposition au titre de leur participation au Conseil commun de la fonction publique.

L'effectif total des permanents syndicaux du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) s'élève à 12,5 postes.

La répartition des 103 premiers postes est déterminée par l'arrêté du 12 février 2015 avec effet au 1^{er} mars 2015.

L'arrêté du 24 juillet 2015 publié au *Journal officiel* le 26 juillet 2015 fixe les attributions de postes à chaque syndicat relevant de la fonction publique territoriale siégeant au CCFP.

Le décret n° 85-447 du 23 avril 1985 relatif à la mise à disposition auprès d'une organisation syndicale prévoit notamment dans son article 1^{er} que la mise à disposition est décidée, sous réserve des nécessités de service, avec l'accord du fonctionnaire et de l'organisation syndicale d'accueil, après avis de la commission administrative paritaire, par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Le versement de ce concours particulier aux collectivités concernées s'effectue par les préfetures qui procèdent au remboursement des charges salariales des permanents syndicaux sur la base des justificatifs transmis par les collectivités et en vérifiant que l'agent figure sur la liste nationale des permanents syndicaux mis à disposition d'organisations syndicales tenue par la direction générale des collectivités locales.

Jean-Charles Savignac

BRÈVES

LAÏCITÉ ET FONCTION PUBLIQUE

La ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, a installé, le 7 juin 2016, la commission « Laïcité et fonction publique », qui, sous la présidence d'Émile Zuccarelli, ancien ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, doit apporter des réponses cohérentes et concrètes aux agents de la fonction publique et à leurs employeurs, aux questions qu'ils se posent quant à l'application du principe de laïcité et ses remises en cause. Outre le président, la commission comprend 24 membres.

FONCTIONNAIRES : REVALORISATION DE 1,2 % DU POINT D'INDICE

La ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, a présenté le 25 mai en Conseil des ministres un décret « portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation ». Il revalorise la valeur du point d'indice qui sert de base de calcul des traitements perçus par les fonctionnaires.

Cette revalorisation, de 1,2 %, interviendra en deux fois : 0,6 % le 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % le 1^{er} février 2017.

La ministre souligne que cette mesure met ainsi fin au gel du point d'indice tout en rappelant que celui-ci n'a pas été dévalorisé depuis juillet 2010. Elle salue la contribution des agents au redressement des finances publiques et présente la revalorisation comme une reconnaissance des « efforts accomplis par les personnels au service de la collectivité ».

EMPRUNTS TOXIQUES : UNE PAGE BIENTÔT TOURNÉE

« Le processus de notification des aides aux collectivités touchées par les emprunts toxiques est arrivé à son terme », se sont réjouis Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, qui ont « sauvé la mobilisation » du Conseil national d'orientation et de suivi (CNOS) du fonds de soutien, mis en place à l'automne 2014.

Les 676 collectivités et établissements locaux ayant déposé un dossier de demande d'aide auprès de lui, ont reçu une proposition de sa part. Plus de 90 % d'entre eux ont accepté ces propositions : « A mi-mai le service à compétence nationale gestionnaire du fonds disposait des réponses finales pour 61 % des prêts (715 prêts sur 1 163). Le taux d'acceptation dépassait 90 % (et 97 % en termes de montants d'aides), les réponses négatives concernant pour leur grande majorité des prêts à faible ou très faible enjeu financier », ont indiqué le ministre et son secrétaire d'État. Ils ont rappelé que ces emprunts toxiques ont été « contractés en grande majorité au cours des

années 2005-2011, dans un contexte où l'absence de réglementation contraignante autorisait tous les excès » et souligné que « la réglementation a été revue en 2013 dans le cadre de la loi bancaire ».

AIDE À L'APPROVISIONNEMENT LOCAL : UN GUIDE POUR ACCOMPAGNER LES ÉLUS

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) se sont unies pour concocter un guide consacré à l'aide à l'approvisionnement local, l'objectif étant d'encourager et d'accompagner « les élus qui s'engagent pour développer et préserver l'agriculture locale de qualité dans leurs territoires ».

Un engagement qui se heurte à certaines contraintes pratiques et juridiques, d'origine nationale et européenne. D'où la rédaction par les associations représentatives des trois niveaux de collectivités de ce véritable vademecum qui présente les principales données d'une « charte de valorisation des patrimoines culinaires et agricoles », ainsi que des conseils pratiques pour la définition et les modalités de consultation des marchés.

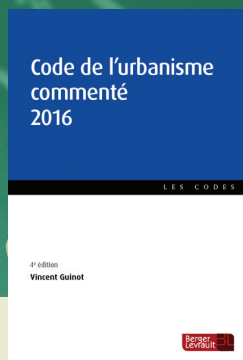
C'est ainsi que le guide est structuré autour de deux éléments principaux : la connaissance de l'offre agricole et l'organisation des filières, ainsi que l'utilisation des possibilités offertes par le droit des marchés publics.

VIGILANCE ATTENTATS : UN GUIDE DES BONS RÉFLEXES POUR LES MAIRES

Le service d'information du Gouvernement, le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale et l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) publie *Vigilance attentats : les bons réflexes, un guide à destination des maires et des présidents d'intercommunalité*. Objectif : « présenter les comportements individuels et collectifs à adopter en cas d'attaque, fournir des indications simples et précises pour préparer leurs établissements et le personnel à réagir au mieux avant l'arrivée des forces de sécurité et durant leur intervention ».

Le guide propose une véritable méthodologie pour : développer des relations avec les partenaires extérieurs ; s'organiser en interne ; analyser la menace dans son environnement ; mettre en place des moyens d'alerte ; sensibiliser le personnel aux mesures de sûreté et de vigilance élémentaires ; sensibiliser le public. Parmi les autres questions traitées par le guide, à noter : comment se préparer ? Comment réagir en cas d'attaque ? Comment préparer un rassemblement de personnes sur la voie publique ?

À signaler enfin l'affiche « Réagir en cas d'attaque terroriste », téléchargeable sur le site « Réagir en cas d'alerte terroriste » et les deux numéros de téléphone à retenir pour alerter la police : le 17 ou le 112.



CODE DE L'URBANISME COMMENTÉ 2016

L'état du droit de l'urbanisme a connu de profondes modifications depuis 2015 et notamment les livres 1^{er} de la partie législative et de la partie réglementaire qui ont été fortement modifiés et renumérotés pour plus de clarté. Les tables de concordance sont disponibles en annexe pour faciliter le lien entre les anciennes et nouvelles références.

Plus qu'un code, le *Code de l'urbanisme commenté 2016* est un guide à travers le maquis législatif et réglementaire d'un droit de l'urbanisme en rénovation permanente. En étant daté d'avril 2016, il intègre donc les modifications législatives et réglementaires les plus récentes.

Les commentaires placés sous les articles sont autant de précisions et d'analyses utiles à la bonne application du droit de l'urbanisme. Les nombreux conseils faciliteront l'application des dispositions du code par les professionnels du droit de l'urbanisme.

Les annexes du code permettent également de faciliter son utilisation puisque celles-ci contiennent l'ancien livre 1^{er} de la partie réglementaire qui est toujours applicable notamment pour certains PLU dont l'élaboration ou la révision générale a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016.

Vincent Guinot,
Code de l'urbanisme commenté 2016,
Éditions Berger-Levrault, juillet 2016,
1450 p., 39,00 €.

À LA DÉCOUVERTE DES INNOVATIONS MANAGÉRIALES HOSPITALIÈRES CE QUE NOUS ENSEIGNENT LES ACTEURS DE TERRAIN

Les établissements de santé sont soumis à des contraintes multiples et intenses. Pour autant, ils s'adaptent, s'approprient les réformes, parviennent à anticiper les évolutions. Les acteurs de terrain sont bien souvent de véritables « lanceurs d'innovations », qu'ils parviennent à mettre en place autour de valeurs collectives fortes. Quels enseignements tirer de leur expérience ? Une fois l'impérieuse nécessité d'évoluer entendue, comment faire concrètement ?

À travers douze fiches pratiques, des équipes décrivent les expérimentations qu'elles ont menées, analysent leurs retombées et révèlent les facteurs facilitants.

Les innovations managériales présentées portent sur différentes dimensions des organisations de santé : la stratégie et les processus organisationnels ; les modes d'intervention du changement organisationnel ; le *management* d'équipe ; le service au patient et à son entourage.

Par la diversité des contributions, le caractère innovant des projets, la qualité des synthèses et préconisations, cet ouvrage contribue à la diffusion de la culture de l'innovation dans les établissements de santé.

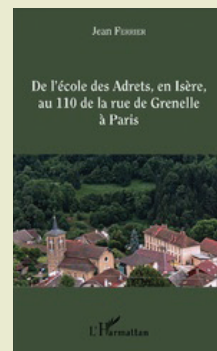
Vanessa Durand et Étienne Minvielle (dir.),
À la découverte des innovations managériales hospitalières,
Éditions Presses de l'EHESP (Hors collection), mai 2016,
160 p., 25,00 €.



DE L'ÉCOLE DES ADRETS, EN ISÈRE, AU 110 DE LA RUE DE GRENELLE À PARIS

Voici le récit d'un parcours professionnel atypique. Instituteur-directeur d'une petite école rurale au début de sa carrière, l'auteur est devenu directeur de l'enseignement primaire en France. Il raconte ce que furent ses années d'enseignement d'abord, celles des différentes fonctions qu'il exerça ensuite, au sein de l'Éducation nationale. On découvre ici un discours sans langue de bois, une attention constante portée aux élèves et le souci permanent d'améliorer l'efficacité de l'école primaire.

Jean Ferrier, *De l'école des Adrets, en Isère, au 110 de la rue de Grenelle à Paris*, Éditions L'Harmattan, mai 2016, 224 p., 21,30 €.



LE DOMAINE PUBLIC DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales sont propriétaires d'un important patrimoine immobilier, mobilier ou incorporel. Il est essentiel qu'elles puissent le valoriser, en le protégeant ou en recherchant la production de revenus. Le Code général de la propriété des personnes publiques d'avril 2006 est venu renouveler ces enjeux, notamment à propos du domaine public.

Le code a renouvelé la définition du domaine public mais, après quelques années d'application, il apparaît essentiellement que les biens antérieurs au 1^{er} juillet 2006 restent soumis au régime domanial dont ils relèvent, ce qui n'est pas sans soulever certaines difficultés très concrètes pour les collectivités.

Le code a aussi rénové les outils de valorisation du domaine public en élargissant les possibilités d'octroi de droits réels par les collectivités territoriales au-delà du bail emphytéotique déjà existant et en consacrant textuellement un principe de paiement d'une redevance pour toute occupation ou utilisation privative du domaine public. À ce propos, des évolutions jurisprudentielles importantes sont venues rappeler aux collectivités les conditions de conclusion d'une convention d'occupation domaniale.

Cette nouvelle édition est l'occasion de faire l'état des lieux de ces premières années d'application du code.

Christophe Moindou, *Le domaine public des collectivités territoriales*,
Territorial éditions, août 2016, 192 p., 69,00 €.



...à lire

LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

25 **ENTRETIEN AVEC FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER, DÉPUTÉE** - Rapporteuse pour l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

28 **TROIS FONCTIONS PUBLIQUES OU TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE ?**
Par **Marie-Anne Lévêque**, conseillère d'État, ancienne DGAFP

32 **PANORAMA DE LA LOI DÉONTOLOGIE**
Par **Marc Firoud**, chef du bureau du statut général et du dialogue social, sous-direction des statuts et de l'encadrement supérieur, ministère de la Fonction publique

37 **LE RÔLE RÉNOVÉ DE LA COMMISSION DE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE**
Par **Roland Peylet**, conseiller d'État honoraire, président de la commission de déontologie de la fonction publique

41 **PROBITÉ DE LA VIE PUBLIQUE : VERS UNE HARMONISATION DU CADRE DÉONTOLOGIQUE APPLICABLE À L'ENSEMBLE DES RESPONSABLES PUBLICS**
Par **Gabriel Poifoulot**, responsable des études de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

45 **L'ACTION DISCIPLINAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE APRÈS LA LOI DÉONTOLOGIE DE 2016**
Par **Pascal Touhari**, directeur de l'administration générale, Ville de Montreuil, chargé d'enseignement à l'Université Paris-Est Créteil et Sciences-Po

49 **LA LOI DÉONTOLOGIE : UNE LENTE ET COMPLEXE GESTATION**
Par **François Meyer**, directeur de projet e-ressources/e-formation CNFPT

INTERVIEW

ENTRETIEN AVEC FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER, DÉPUTÉE

Rapporteuse pour l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires



LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : *Quels sont les grands apports de la loi du 20 avril dernier ?*

FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER : C'est d'abord la seule loi de cette législature dédiée à la fonction publique. Elle est d'ampleur en raison à la fois du large spectre de dispositions adoptées et de l'importance d'un certain nombre d'entre elles. Ces mesures s'inscrivent dans deux grandes catégories : celles relatives à la déontologie, d'une part, et celles relatives aux dispositions statutaires, d'autre part.

Par sa nature même, la fonction publique française est particulièrement sensibilisée aux questions déontologiques, à l'exemplarité. Il s'agissait d'aller plus loin en reconnaissant au niveau législatif les principes dégagés par la jurisprudence et en les déployant, tout en hissant le droit applicable à la fonction publique au niveau d'exigence déontologique des mesures prises dans le cadre des lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013. La loi fait de l'agent le premier acteur de sa déontologie en lui confiant le soin de prévenir tout conflit d'intérêts. Elle fixe les règles de départ et d'absence en cas de conflit d'intérêts. Elle apporte un véritable progrès en prévoyant, pour chaque agent public, la possibilité de consulter un référent déontologue. Chaque employeur public devra donc organiser ce nouveau droit selon ses propres modalités. Nous avons en effet souhaité que le cadre fixé par la loi reste aussi ouvert que possible. La loi instaure, pour les fonctions les plus exposées, un régime déclaratif en matière d'intérêts, de patrimoine et aussi de gestion des biens. Elle crée un régime de lanceur d'alerte spécifique à la fonction publique. Elle revient sur le régime instauré en 2007 en matière de cumul d'activités, notamment pour affirmer la primauté de la continuité et du fonctionnement du service comme critère premier d'apprécia-

tion d'une demande de temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. Elle renforce les prérogatives de la commission de déontologie de la fonction publique, notamment pour qu'elle se concentre davantage sur le contrôle des départs vers le privé, et l'articule avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Sur ce dernier point, je regrette que, seulement quelques mois après l'adoption de la loi, la commission n'ait pas su s'emparer pleinement de son nouveau cadre et du niveau d'exigence qu'il implique, quand bien même le décret d'application de ce nouveau cadre n'était pas encore pris. Le cas du directeur du Trésor, dont les médias se sont largement fait l'écho, pourrait amener le législateur à confier le contrôle des départs vers le privé, en ce qui concerne les emplois pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, à la HATVP. Je souhaite prévenir une telle évolution qui conduit de mon point de vue à une confusion entre l'administration et le politique qui relève davantage du *spoils system* américain que de la tradition française. Les débats à venir seront l'occasion de trancher cette question essentielle.

La deuxième composante de la loi, relative aux droits et obligations des fonctionnaires, vise à moderniser le statut de la fonction publique. Cette partie est porteuse de véritables avancées pour les fonctionnaires. Je pense notamment à l'extension de la protection fonctionnelle au sein de laquelle nous avons introduit les notions d'atteinte volontaire à l'intégrité de la personne et d'agissements constitutifs de harcèlement, étendu son bénéfice à l'agent entendu en qualité de témoin assisté, placé en garde à vue ou se voyant proposer une mesure de composition pénale et non plus seulement à l'occasion de la mise en examen. La protection fonctionnelle a par ailleurs été étendue aux ayants droit (conjoint, enfants et ascendants directs).

D'autres mesures de progrès sont introduites par la loi : facilitation de l'exercice des mandats syndicaux, mise en place d'un délai de prescription en matière disciplinaire, promotion de l'égalité femmes-hommes à travers, par exemple, l'instauration de la parité dans les conseils d'administration, conseils de surveillance et organes équivalents dans les établissements publics...

Je tiens également à souligner la poursuite des efforts pour réduire la précarité au sein de la fonction publique, de la restriction des dérogations admises quant au fait de pouvoir recruter des contractuels plutôt que des titulaires dans certains établissements administratifs de l'État à la prolongation jusqu'en 2018 du dispositif dit « Sauvadet » de titularisation et de « CDIisation ».

Enfin – et c'est un aspect non négligeable – la loi du 20 avril 2016 contient plusieurs dispositions relatives aux membres des juridictions administratives et financières, aussi bien en matière de déontologie que de statut, pour tenir compte de leur situation particulière tout en leur appliquant les mêmes exigences et possibilités qu'aux autres fonctionnaires.

LC : *Quelles sont aujourd'hui les lignes de force des débats parlementaires concernant la fonction publique ?*

FD-C : Sous la pression des prochaines échéances électorales, la fonction publique tend à devenir un sujet de clivage entre les grandes familles politiques de notre pays là où auparavant régnait un certain consensus. De manière soudaine, plusieurs responsables publics inscrivent le statut de la fonction publique sous l'unique

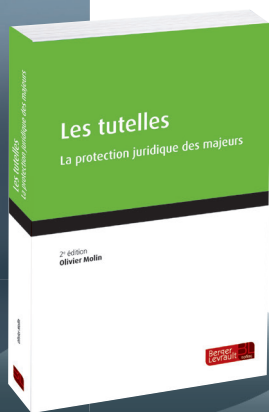
angle de sa position dérogatoire au regard du droit privé. Il faudrait dès lors, dans leur esprit, réserver le statut aux seules fonctions régaliennes sans pour autant que cette notion ait une acception précise... Je veux m'inscrire en faux contre cette idée selon laquelle les fonctionnaires seraient des « privilégiés » coupés des dures réalités du vrai monde qui serait réduit dans cette argumentation au seul secteur marchand. Un tel raisonnement conduit à évacuer le citoyen de l'équation. Dans la conception française, les agents publics sont d'abord placés au service de la République – indépendamment de la couleur politique de la majorité – et donc du citoyen. Revenir sur cette conception, c'est là encore s'inscrire dans une tradition plus américaine de l'administration – que j'évoquais plus tôt – à savoir celle d'un *spoils system* qui induit une politisation de l'administration ou en tout cas de la haute administration.

Au-delà de cette question fondamentale, la pensée politique quant à la fonction publique tend à se confondre avec celle relative à l'action publique qu'il faudrait pourtant distinguer. Entre les tenants d'une approche purement comptable, matérialisée par la RGPP (révision générale des politiques publiques), et ceux d'une approche plus globale, incarnée davantage par la modernisation de l'action publique (MAP), les débats portent principalement sur l'adaptation de l'action publique à un faisceau de facteurs exogènes que sont les nouveaux besoins et attentes de nos concitoyens envers le service public dont la transparence, le numérique ou bien encore le nécessaire redressement des comptes publics. Chacun vise une plus grande efficacité de l'action publique mais les solutions apportées peuvent différer. Ce sont ces éléments qui ont nourri la réforme territoriale et la nouvelle organisation

Les tutelles

La protection juridique des majeurs

- Un ouvrage structuré pour des réponses appropriées à toutes les questions juridiques et pratiques ;
- Une **nouvelle édition** enrichie de nombreux formulaires ;
- Une **aide précieuse** pour les personnes nouvellement engagées dans le métier, comme les plus chevronnées.



Auteurs : Olivier Molin

Broché - 350 pages environ

Format : 16 x 24 cm

ISBN : 978-2-85130-235-9

Référence : 570 CNO 801

Date de parution : juin 2012

Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5 %) : **54,80 €**

POUR COMMANDER, CONTACTEZ NOTRE SERVICE RELATION CLIENT

- 0 820 35 35 35 du lundi au jeudi de 8 H à 12 H30 et de 13 H à 18H, le vendredi jusqu'à 17h30 (Service 0,20 €/min. + prix appel)
- relationclient@berger-levrault.com
- boutique.berger-levrault.fr

Berger Levrault **BL**

L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

territoriale de l'État. Ce sont ces éléments qui vont continuer à alimenter la réflexion autour d'une plus grande efficacité de l'action publique.

Et les analyses et éléments de réponse versés au débat public sur ce type d'enjeux peuvent être assez surprenants et faire apparaître des évolutions notables dans la réflexion politique au sens large du terme. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, j'avais tenu à auditionner, dans le cadre d'une table ronde, des *think tanks* de toutes orientations. Leurs convergences sur certaines questions m'avaient surprise et ils ont utilement contribué sur plusieurs points du texte comme, par exemple, sur la question du cumul d'activités. Le projet initial du Gouvernement était assez radical : la possibilité d'exercer une activité accessoire sous le régime de la microentreprise (autoentrepreneur) serait devenue impossible. Interrogés sur ce point, les différents instituts consultés plaident pour laisser un peu de souplesse au système actuel afin de ne pas instaurer une fonction publique complètement coupée des réalités du secteur marchand et aussi pour ne pas pénaliser les fonctionnaires qui y ont recours et qui sont souvent les plus précaires. Je partageais cette analyse et j'ai pu m'appuyer sur ce « consensus d'expertise » pour faire évoluer le texte dans un sens moins restrictif. C'est un exemple pour vous prouver que nous ne sommes pas à l'abri de surprises dans les débats à venir !

LC : *Comment expliquez-vous la montée en puissance des questions de déontologie ?*

FD-C : Elles sont liées au besoin de répondre à un certain nombre de manquements constatés et rendus célèbres par la presse ces dernières années de la part de responsables publics, qu'il s'agisse de responsables politiques ou de hauts fonctionnaires. Ces manquements ont renforcé nos concitoyens dans l'idée qu'une petite « caste » de privilégiés vivait au-dessus des lois et des exigences éthiques les plus basiques. L'affaire dite Cahuzac a été particulièrement marquante de ce point de vue. Laisser s'accréditer l'idée selon laquelle la faute d'une minorité serait révélatrice des pratiques d'une majorité serait une erreur grave susceptible de saper la confiance de nos concitoyens envers la République. Pour « faire la lumière » et lever le soupçon qui existe, il était nécessaire de rendre plus transparente la vie publique en exposant aux yeux de tous les intérêts des plus hauts responsables publics pour que chacun s'assure que telle ou telle décision n'a bien été guidée que par le sens de l'intérêt général.

Nous avons fait le choix de concentrer les dispositifs de transparence sur les personnes plutôt que sur les processus. Il faudra, dans le temps, évaluer ce choix pour déterminer s'il ne faudrait pas davantage insister à l'avenir sur les processus. Nous allons dans le bon sens de

ce point de vue avec des dispositions comme celles prévues par le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique avec la création d'un registre pour les lobbys par exemple. C'est très bien de savoir qui sont les représentants d'intérêts. Ce serait encore mieux de savoir à quel moment ils interviennent et selon quelles modalités. Nous devrions avancer sur ce type de sujets dans les années à venir, une fois que les réformes structurelles que nous venons de mener seront stabilisées et pourront être évaluées.

LC : *Quels sont, à vos yeux, les chantiers à venir concernant le statut des fonctionnaires ?*

FD-C : Il nous faut déjà aller au bout des chantiers engagés ces dernières années et que je ne peux pas considérer comme étant arrivés à leur terme. Je pense particulièrement à l'égalité femmes-hommes, à la réduction de la précarité dans la fonction publique, à l'amélioration du dialogue social, à l'exemplarité des employeurs publics... Autant de points sur lesquels la nouvelle loi nous permet d'avancer. Mais la tâche est loin d'être achevée ! Les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes atteignent encore 12 % : c'est bien mieux que dans le secteur privé (19 %) mais cela reste encore trop. Il en est de même en ce qui concerne l'accès aux responsabilités. Dans la fonction publique territoriale par exemple, bien qu'elles représentent 61 % de la catégorie A, les femmes ne pèsent que 28 % des emplois de direction.

Le chantier déterminant de ces prochaines années est l'accompagnement des agents dans les profondes évolutions institutionnelles et administratives qui prennent place sous l'effet de la réforme territoriale et de l'administration déconcentrée de l'État. Un mauvais accompagnement RH peut parfois conduire à de véritables situations de souffrance individuelle pour les agents. Les collectivités, notamment les établissements publics de coopération intercommunale, sont pleinement dans cette mutation. L'État y arrive à son tour. Avec des évolutions comme l'apparition des groupements hospitaliers de territoire, la fonction publique hospitalière est également amenée à évoluer et à repenser en partie ses métiers. À l'issue de ces transformations, il faudra se poser la question de l'adaptation du statut à la nouvelle donne organisationnelle : les possibilités de mobilité, particulièrement entre fonctions publiques, sont-elles suffisantes ? La question de la formation est-elle suffisamment prise en compte ? Le législateur a déjà entamé des évolutions législatives pour mieux accompagner les transformations en cours des acteurs publics, par exemple en ouvrant, en ce qui concerne la fonction publique territoriale, les missions des centres de gestion et quelques facilités de travail pour le Centre national de la fonction publique territoriale.

Avec la loi du 20 avril 2016, nous avons mené un travail global sur le titre I^{er} de la fonction publique. *Quid* des autres titres ? Voilà le grand chantier que nous n'avons pas pu mener même si quelques mesures ont pu être ponctuellement prises : un travail spécifique par fonction publique. Il s'agit là d'un sujet pour la législature suivante si nous souhaitons qu'un travail de qualité soit mené. J'espère qu'il pourra être facilité par une codification préalable du droit de la fonction publique : le Gouvernement dispose de l'autorisation de procéder par ordonnance pour le faire grâce au travail parlementaire. J'espère qu'il saisira cette opportunité qui est attendue depuis longtemps par les fonctionnaires.

Propos recueillis par **Mattias Guyomar**

“

Par sa nature même, la fonction publique française est particulièrement sensibilisée aux questions déontologiques, à l'exemplarité. Il s'agissait d'aller plus loin en reconnaissant au niveau législatif les principes dégagés par la jurisprudence et en les déployant

”

LE RAPPORT PUBLIC 2016 DU CONSEIL D'ÉTAT

Le rapport public 2016 du Conseil d'État, qui présente l'activité de la juridiction administrative, l'activité consultative du Conseil d'État ainsi que les études, débats, partenariats et coopérations qui ont été conduites en 2015, vient d'être publié par la Documentation française. Comme l'indique le Vice-président de la Haute Assemblée, dans son éditorial, « cette édition comporte deux innovations : d'une part, elle expose dans des parties dédiées la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit et, d'autre part, elle recense les suites données l'an passé à l'ensemble des études qu'il a réalisées ». On peut ajouter que, pour la première fois, le rapport public est consultable directement en ligne sur le site Internet du Conseil d'État ainsi que le bilan d'activité et quatre interviews vidéo qui reviennent sur les sujets majeurs de l'année 2015.

L'INTÉRÊT PRINCIPAL DE CE LIVRE EST, À LA FOIS, DE L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

Tribunaux administratifs

Ce sont 192 007 affaires nouvelles en données nettes qui ont été enregistrées en 2015, les principaux contentieux concernant :

- la fonction publique (11 %) ;
- la fiscalité (11 %) ;
- les marchés et contrats (3 %) ;
- les étrangers (30 %) ;
- l'aide sociale (16 %) ;
- l'urbanisme, l'aménagement, l'environnement (6 %) ;
- la police (- de 6 % du total).

Au total, 188 783 affaires ont été jugées en 2015 et les affaires enregistrées depuis plus de deux ans ont diminué de 10,3 %. Elles représentent encore 9,1 % des affaires en instance. Les tribunaux administratifs ont été saisis de 490 questions prioritaires de constitutionnalité portant principalement sur le contentieux fiscal (33 %).

Cours administratives d'appel

Ont été enregistrées en 2015 30 597 affaires en données nettes, ce qui représente une augmentation de 2,5 % portant principalement sur le contentieux de la fonction publique (23 %),

du travail (13 %), des marchés (13,5 %), fiscal (3 %). Le contentieux des étrangers a diminué (- 3,5 %) mais représente encore 45 % des entrées. Diminue également le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement (- 4 %), qui représente encore 8 % des entrées. Le nombre des affaires jugées s'élève à 30 540.

Conseil d'État

Le nombre des affaires enregistrées en données nettes, qui était de 12 082 en 2014 est passé à 8 727 en 2015 (- 28 %). Cette diminution s'explique, en partie, par le fait que, en 2014, 428 requêtes relatives au contentieux des élections municipales ont été présentées. Le nombre des affaires jugées est passé en données nettes de 12 433 en 2014 à 9 712 en 2015, une diminution qui s'explique par le fait qu'en 2014, 2 626 affaires liées au découpage cantonal ont été jugées.

Les référés ont aussi diminué en 2015 (- 8,4 %) ainsi que les questions prioritaires de constitutionnalité passées de 221 en 2014 à 160 en 2015, alors que les requêtes dématérialisées ne cessaient d'augmenter au point de représenter 83,7 % des requêtes présentées pour l'ensemble de l'année 2015.

Cour nationale du droit d'asile

L'activité de la Cour a augmenté de 3,5 % en

2015, après une augmentation de 7,5 % en 2014 (38 674 recours enregistrés en 2015 contre 37 356 en 2014). Les 10 premiers pays dont les ressortissants ont demandé l'asile devant la Cour sont : la République du Congo (11 %), le Bangladesh (7,6 %), la Russie (7 %), le Kosovo (6,4 %), le Pakistan (5,5 %), la Guinée (5,1 %), le Sri Lanka (4,8 %), l'Albanie (4,3 %), le Soudan (4,2 %), la Chine (4,1).

ACTIVITÉ CONSULTATIVE

Dans cette partie, très dense, le rapport expose les différentes formes que revêt la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit et, par conséquent, à son accessibilité. La connaissance du droit par les citoyens leur permet de revendiquer leurs droits et d'anticiper les risques contentieux. L'interprétation ou la censure des dispositions obscures des textes agit en ce sens comme la participation à l'action du Gouvernement et du législateur unis par la même préoccupation de simplifier le droit.

Ainsi, le Conseil d'État a examiné 1 250 textes divers (projets et propositions de loi, ordonnances, décrets réglementaires, 32 avis à la demande du Gouvernement) dont le nombre a connu une forte augmentation depuis 2008, sans qu'il en résulte un allongement des délais d'examen, inférieurs à 2 mois, et alors même qu'il s'agissait aussi d'une progression du nombre des sujets dits « d'une importance particulière », comme la sécurité intérieure, l'état d'urgence, le statut de la magistrature, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la liberté d'association des militaires.

Plusieurs arrêts sont cités pour montrer la grande diversité des interventions du Conseil d'État dans l'intérêt général : interprétation de dispositions du code électoral, ouverture du recours en contestation de la validité d'un contrat, résiliation pour faute par la personne publique même dans le silence du contrat de concession, annulation d'une partie d'un texte réglementaire en raison de sa trop grande complexité, précision de l'articulation des textes statutaires relatifs aux congés de maladie des fonctionnaires afin d'en sécuriser l'application. Suit l'analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements. Il s'agit d'abord de l'analyse de thèmes marquants dans la jurisprudence du Conseil d'État : application du droit de l'UE et de la jurisprudence de la CJUE, élections municipales, contentieux des contrats, accès aux documents administratifs, juridictions disciplinaires des ordres professionnels, plans de sauvegarde de l'emploi, propriété des personnes publiques, régulation des télécommunications, juge des référés, contentieux de l'urbanisme. Cette analyse est suivie d'une sélection commentée de décisions du Conseil d'État dans différents domaines : actes, arts et lettres, compétences juridiction-

nelles, contrats et marchés publics, contributions et taxes, droits civils et individuels, état d'urgence, étrangers, fonctionnaires et agents publics, nature et environnement, police, procédure, refus de concours de la force publique, responsabilité, sanction, sport et jeux, travail, assurance chômage, urbanisme.

Sont publiés à la suite l'analyse d'une sélection d'arrêts des cours administratives d'appel et de jugements des tribunaux administratifs ainsi que des éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile puis les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : l'aide juridictionnelle, l'exécution des décisions de justice, l'inspection des juridictions administratives, suivies d'une sélection d'affaires marquantes de l'année 2015 liées notamment aux sujets suivants : sécurité de la Nation, organisation de la justice, Charte européenne des langues régionales, protection universelle de la maladie, lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, pour une République numérique, dialogue social et emploi, code des relations entre le public et l'administration... Sont évoquées ensuite des questions communes aux sections administratives suivies d'une statistique de l'activité consultative du Conseil d'État et des avis rendus publics en 2014 et 2015.

ÉTUDES, DÉBATS, PARTENARIATS, COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Après avoir abordé la question du « Droit souple » en 2013 et étudié « Le numérique et les droits fondamentaux en 2014, le Conseil d'État a retenu comme thème de son étude annuelle pour 2015 « L'action économique des personnes publiques et son guide des outils d'action économique », une étude traitée en IX chapitres :

- 1 - Les conséquences de l'europanisation des leviers monétaires et budgétaires pour la conduite de la politique économique nationale ;
- 2 - L'action économique dans la compétition mondiale : concurrence des systèmes, défense des intérêts nationaux et diplomatiques ;
- 3 - Recenser, mesurer et piloter l'action économique des personnes publiques ;
- 4 - Souplesse et exigences de la « Constitution économique » pour la conduite de l'action économique ;
- 5 - Le droit de l'Union européenne contre l'action économique ? Une perception faussée ;
- 6 - Préciser les règles et améliorer les conditions de traitement des litiges concernant l'action économique ;
- 7 - Ministères, régulateurs, agences, collectivités territoriales : clarifier les rôles des différents acteurs ;
- 8 - Mieux décider en matière économique : évaluer, dialoguer, expérimenter ;
- 9 - Utiliser les meilleurs outils pour agir : une méthode et un guide.



*Deux innovations :
la contribution
du Conseil d'État
à la simplification
du droit et les suites
données l'an passé
à l'ensemble des études
qu'il a réalisées*



Le guide des outils d'action économique intégré à l'étude comporte 24 fiches, structurées en 8 « familles » d'action économique.

L'étude annuelle 2016 choisie par le Conseil d'État porte sur le thème « Simplification et qualité du droit », qui, 20 ans après son étude sur la sécurité juridique et la complexité du droit, doit lui permettre de faire le bilan des progrès réalisés dans ce domaine et des difficultés qui persistent.

Par ailleurs, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État le 1^{er} août 2014 de procéder à une étude sur le rôle et le statut des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Délibérée par le Conseil d'État le 18 janvier 2015, cette étude a été publiée par la Documentation française (Les études du Conseil d'État). Le 24 novembre 2014 le Premier ministre a demandé au Conseil d'État de conduire une nouvelle étude intitulée « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer ». Cette étude a été adoptée le 26 mars 2015 et publiée par la Documentation française (Les études du Conseil d'État). Le 17 juillet 2015, une nouvelle demande a été présentée au Conseil d'État par le Premier ministre tendant à la réalisation d'une étude sur « L'alerte éthique et les différents dispositifs de protection des lanceurs d'alerte ». Cette étude a été délibérée en février 2016 et fera l'objet d'un compte rendu dans le rapport 2017.



Comme il l'avait annoncé, le Conseil d'État a publié, pour la première fois, dans son rapport, les suites données à ses études, à commencer par l'étude annuelle 2014 sur le numérique et les droits fondamentaux. Il a observé que certaines de ses recommandations se retrouvaient dans le projet de loi pour une République numérique déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015 ainsi que dans la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement et dans un certain nombre d'autres textes sur des sujets divers : l'action économique des personnes publiques, le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation ».

L'activité du Conseil d'État s'est aussi concrétisée par l'organisation en 2015 de 18 manifestations, soit 8 colloques et 10 conférences sous forme de cycles organisés par la section du rapport et des études, seule ou en association, comme, par exemple le cycle sur la question « Où va l'État ? » commencé en 2013 et achevé en juillet 2015 et le nouveau cycle sur « Droit comparé et territorialité du droit » organisé avec la société de législation comparée et l'institut français des sciences administratives, commencé en mai 2015.

D'autres rencontres ont été organisées par le Conseil d'État sous forme de colloques (La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux) ou d'entretiens (Le Conseil d'État et la Grande Guerre, entretiens de droit social) ou encore de conférences (Histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative ; cycles Vincent Wright).

Des rencontres de même type ont été aussi organisées par des tribunaux administratifs ou des Cours administratives d'appel. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Paris a poursuivi en partenariat un cycle de « conférences du mardi de l'Hôtel de Beauvais » sur les thèmes suivants : La banque mondiale, Le coût du travail, L'existence d'un ministère de la Culture a-t-elle encore un sens ? La France peut-elle encore avoir une politique étrangère ? Le tribunal administratif de Nîmes a organisé des rencontres fiscales réunissant des magistrats, des directeurs départementaux des finances publiques, des universitaires et des avocats. À noter enfin que le Conseil d'État et les juridictions administratives ont procédé à des échanges internationaux, qui ont permis de mieux faire connaître à l'étranger le droit public français et d'améliorer la connaissance en France des systèmes juridiques étrangers.

Serge Salon