

CONSEIL LEGER

JUGER

Le Conseil d'État est le conseiller juridique des pouvoirs publics. Son avis est obligatoire sur les projets de loi et d'ordonnance, avant qu'ils ne soient soumis au Conseil des ministres puis au Parlement. Il l'est également pour certains projets de décret et de texte non réglementaire en raison de leur nature. Le Conseil d'État peut aussi être saisi pour avis, par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, d'une proposition de loi. Enfin, il peut être saisi à titre facultatif d'une demande d'avis sur tout sujet, technique ou d'actualité. En 2014, il a examiné 97 projets de loi, une proposition de loi, 54 projets d'ordonnance, 756 projets de décret et 27 demandes d'avis.

Le projet de loi « Macron »

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi pour l'activité et la croissance, dit projet de loi « Macron ». Parmi les nombreuses dispositions qu'il contient, ce projet vise notamment à modifier le cadre des professions réglementées du droit, à rénover les modalités d'intervention de l'État actionnaire et à autoriser des dérogations exceptionnelles à l'interdiction du travail le dimanche.

Pour assurer la conformité au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques des dispositions relatives à la liberté d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs, le Conseil d'État a réaménagé le dispositif prévu afin de permettre une augmentation progressive du nombre d'offices dans chaque zone géographique concernée, sans faire peser la charge d'une indemnisation des professionnels déjà installés ni sur l'État, ni sur ceux nouvellement installés.

En examinant les dispositions du projet destinées à rénover l'intervention de l'État actionnaire, le Conseil d'État a admis la transformation d'une action

ordinaire détenue par l'État en une « action spécifique » dotée de prérogatives particulières lors de la privatisation d'une entreprise publique, à condition que le Gouvernement justifie de motifs tenant à la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale au sens du droit européen.

Par ailleurs, le projet de loi modifie le code du travail et prévoit notamment de subordonner la faculté de donner le repos hebdomadaire par roulement au personnel un autre jour que le dimanche, à la condition exclusive, pour les établissements concernés, d'être couverts par un accord collectif. Le Conseil d'État a aménagé ces dispositions pour prendre en compte la difficulté qu'auraient certaines petites entreprises pour parvenir à la conclusion d'un tel accord. Il a également attiré l'attention du Gouvernement sur le caractère peu fréquent dans le code du travail d'un dispositif subordonnant le champ d'application d'une loi – qui fixe les principes fondamentaux du droit du travail – à la conclusion d'un accord collectif.



Le repos hebdomadaire /

Un salarié ne peut travailler plus de six jours par semaine : au moins un jour de repos doit lui être accordé chaque semaine, et, en principe, le dimanche (repos dominical). Mais il existe de nombreuses dérogations. Parmi celles-ci, la loi de 1906 autorise certains établissements à donner le repos hebdomadaire par roulement du personnel et donc à ouvrir tous les dimanches.

L'accord collectif /

C'est lui qui fixe les contreparties accordées aux salariés privés du repos dominical ainsi que les engagements pris en termes d'emploi ou en faveur de certains publics en difficulté ou de personnes handicapées.





/ Devenir fonctionnaire /

Des conditions de nationalité sont requises pour obtenir le statut de fonctionnaire. Un fonctionnaire doit être français, ou citoyen de l'Espace économique européen (EEE) ou suisse. En revanche, les emplois dits de souveraineté – relevant des secteurs régaliens comme la justice, l'intérieur, la défense, les affaires étrangères... déterminés, au cas par cas, selon la nature des fonctions et des responsabilités conférées – ne sont ouverts qu'aux Français. Certains corps, au contraire, sont accessibles aux ressortissants étrangers (par exemple professeur de l'enseignement supérieur, médecin des établissements hospitaliers, etc.).

AGENTS DE L'ÉTAT

Nomination d'un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public

Le Conseil d'État a été interrogé par le Premier ministre sur la possibilité de nommer un ressortissant étranger à la tête d'un établissement public administratif, en l'occurrence l'Agence nationale de la recherche. Il a estimé qu'aucune disposition législative n'interdit, par principe, de recruter un étranger comme agent de l'État en qualité de contractuel.

En revanche, la nomination d'un étranger ne pourrait avoir lieu si l'agent recruté devait exercer des fonctions inséparables de la souveraineté nationale.

Dans ce cas précis, le Conseil d'État a relevé que ce n'était pas le cas. Il a de plus considéré qu'une telle nomination ne peut pas conférer à son titulaire la qualité de fonctionnaire s'il ne la possède déjà. Un tel choix n'oblige donc pas l'État à se conformer aux conditions de nationalité fixées par le statut général des fonctionnaires.



SÉCURITÉ

Lutte contre le terrorisme

Le Conseil d'État a donné un avis favorable au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Cet avis est assorti de plusieurs recommandations.

La loi se proposait d'expulser des étrangers qui séjournaient ou transitaient fréquemment en France et présentaient une menace pour sa sécurité. Pour ne pas traiter indifféremment des étrangers qui ont établi leur

vie en France – auxquels les procédures d'expulsion actuelles ont vocation à s'appliquer – et ceux qui n'y résident pas habituellement, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de créer pour ces derniers une interdiction administrative d'entrée et de circulation sur le territoire.

Enfin, sans se heurter au principe de légalité des peines et délits, et maintenir dans la loi l'aggravation des peines envisagées pour tous

ceux qui s'attaqueraient à des opérateurs d'importance vitale pour la sécurité et la défense du pays, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à établir et à publier une liste précise des catégories d'établissements (installations nucléaires notamment) qui pourraient être ainsi protégées au titre des intérêts fondamentaux de la nation.



/Une étude d'impact sur le nouveau principe « Silence vaut acceptation » /
Cette étude a été adoptée le 30 janvier 2014 par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État. Après avoir retracé le cadre à la fois théorique et historique dans lequel s'inscrit la réforme, l'étude du Conseil d'État expose le cadre général d'application du nouveau principe « silence vaut acceptation ». Elle explicite le champ et la portée des exceptions à ce principe, telles qu'elles résultent de cette loi.
La Documentation française, 2014



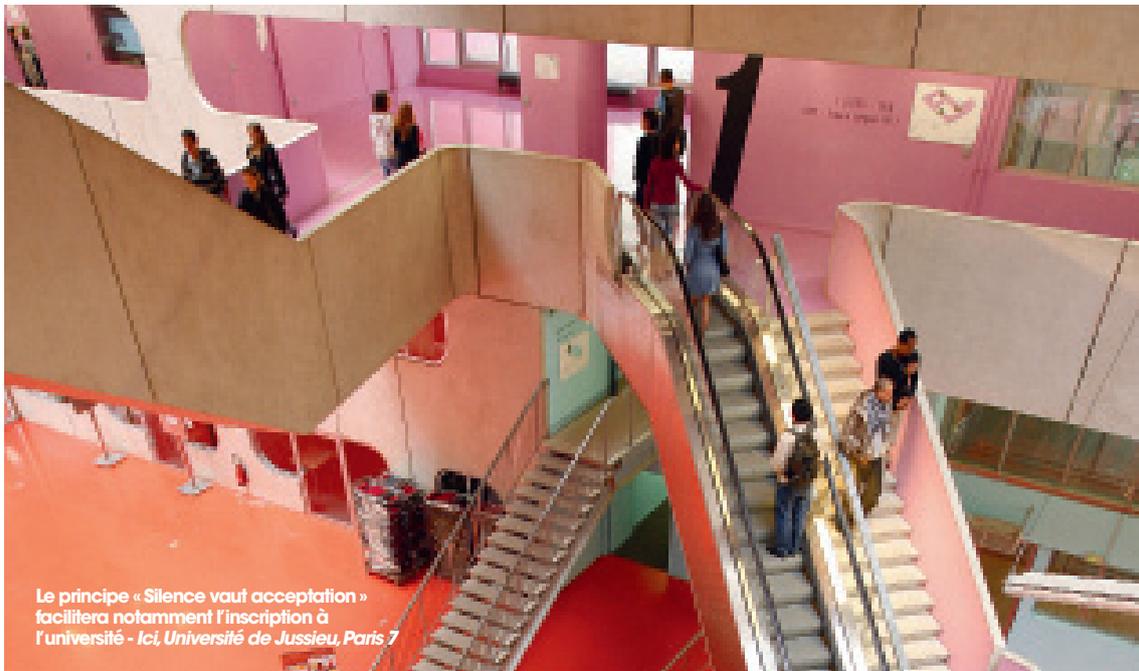
RELATION AVEC L'ADMINISTRATION « Silence vaut acceptation »

À plusieurs reprises et à des titres différents, le Conseil d'État a été appelé à donner son avis sur une importante réforme administrative qui inverse le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut rejet. Désormais, le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande individuelle vaut, sauf exception, acceptation de cette demande.

C'est précisément sur le champ et les critères de ces exceptions qu'a porté l'étude que le Gouvernement a demandé au Conseil d'État afin d'encadrer rigoureusement le régime dérogatoire au nouveau principe.

Dans un second temps, le Conseil d'État n'a examiné pas moins de 43 projets de décret,

identifiant 1 843 procédures explicitement considérées comme devant déroger au nouveau principe et donc rester soumises au régime de décision implicite de rejet. Le Conseil d'État a rappelé que, quelle que soit l'importance des exceptions qui ont été identifiées et définies, c'est sur la mise en œuvre effective du principe « silence vaut acceptation » que les administrations devront se concentrer. La traduction dans les faits d'une réforme d'une telle ampleur entraînera nécessairement des changements dans les méthodes de travail et d'organisation des administrations.



Le principe « Silence vaut acceptation » facilitera notamment l'inscription à l'université - Ici, Université de Jussieu, Paris 7



JUSTICE

Entrée et séjour des étrangers

Examinant le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, le Conseil d'État a considéré que lorsqu'un étranger assigné à résidence n'a pas répondu à l'injonction de l'autorité d'accomplir les démarches nécessaires à son éloignement, il peut être escorté par la police ou la gendarmerie de son domicile au consulat de son pays d'origine, sans qu'il soit nécessaire d'en informer le procureur de la République.

En revanche, si l'interpellation de cet étranger à son domicile est nécessaire, elle ne peut se faire qu'entre 6 heures et 21 heures et requiert une ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention. Elle doit lui être notifiée dans une langue que l'étranger comprend.

Enfin, si l'accès des journalistes aux lieux de rétention est désormais autorisé sous conditions, les prises d'images se dérouleront dans le respect de l'anonymat patronymique et physique des mineurs et après accord des personnes concernées.

EMPLOI

Réforme de la formation professionnelle

Le Conseil d'État a examiné le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ce projet introduit deux séries de modifications importantes dans le code du travail. D'une part, il réforme la formation professionnelle ; d'autre part, il prolonge la réforme de l'audience des organisations professionnelles, qui prévoit désormais la mesure de la représentativité patronale. La réforme fixe aussi le cadre du financement du paritarisme et organise le contrôle des finances des syndicats et des comités d'entreprise.

S'agissant du régime du « compte personnel de formation », le Conseil d'État a relevé que la loi n'excluait

pas les fonctionnaires de son champ. Il a donc attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité de leur étendre, tout en adaptant, ce dispositif, qui doit se substituer, au 1^{er} janvier 2015, à l'actuelle législation autonome dont ils bénéficient.

Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que le Gouvernement pouvait prévoir une mesure pour suspendre les dispositions qui fixent à 24 heures la durée hebdomadaire minimale du travail salarié à temps partiel. Cependant, une telle suspension ne saurait avoir un effet rétroactif fixé à la date d'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres, faute d'un motif d'intérêt général suffisant pour le justifier.



ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE
La nouvelle carte des régions



/ La création des régions en France /

Les premières mesures allant dans le sens de la création de régions n'ont lieu qu'à l'occasion du premier conflit mondial. À la suite d'une circulaire du ministère du Commerce du 25 août 1917, un premier arrêté ministériel institua des groupements économiques régionaux, dits « régions Clémentel », le 5 avril 1919. Ces « régions économiques » regroupaient des chambres de commerce libres d'adhérer à la région de leur choix et d'en changer. Le contour des régions qui a prévalu jusqu'à la présente réforme de la carte régionale est celui issu du décret du 30 juin 1955 qui a créé les 21 régions économiques de programme.

Le Conseil d'État a été saisi de plusieurs projets de loi portant sur l'organisation territoriale de la République. S'agissant du regroupement des actuelles régions françaises pour en réduire le nombre et clarifier la carte administrative de la France, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à rendre la réforme plus lisible afin que les citoyens et usagers puissent mieux appréhender la nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités. Il a aussi recommandé au Gouvernement de redéfinir l'organisation des services de l'État au niveau régional, en évitant de créer ou de maintenir des échelons administratifs intermédiaires entre les départements et les nouvelles régions. Il a reconnu au Gouvernement le droit de prononcer, par décret, le regroupement de deux ou plusieurs régions conformément aux délibérations concordantes des conseils élus.

Par ailleurs, le Conseil d'État a estimé nécessaire une véritable étude d'impact de la réforme et, plus particulièrement, de ses conséquences fiscales et financières. Si le nouveau découpage proposé par le Gouvernement ne pose pas de difficultés d'ordre constitutionnel, le Conseil d'État a considéré que le choix de la capitale régionale devait être soumis, fût-ce à titre consultatif, au vote des nouveaux conseils régionaux. Le lieu de la réunion nécessaire à cette consultation serait désigné par tirage au sort par le ministère de l'intérieur.

La question de la représentativité électorale des départements dans cette nouvelle organisation a également été examinée. Le Conseil d'État a particulièrement veillé à l'intelligibilité du mode de scrutin régional. Enfin, il a adressé au Gouvernement plusieurs recommandations relatives à l'articulation des calendriers électoraux des futurs conseils régionaux et départementaux dans un cadre territorial ainsi substantiellement modifié.





ÉNERGIE

Production, transport et dépenses d'électricité

Le Conseil d'État a été saisi du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Le projet vise à faire évoluer le modèle énergétique français dans le double objectif de lutter contre le dérèglement climatique et de réduire la consommation d'énergie. Il a estimé que le plafonnement de la production d'électricité nucléaire à sa valeur actuelle pouvait trouver sa justification dans des motifs impérieux d'intérêt général, liés à la diversification des modes de production de l'électricité et à la réduction de la part de l'électricité nucléaire dans cette production. En revanche,

il a considéré que les projets d'ouvrage de transport d'électricité, relevant en principe de la Commission nationale du débat public, ne pouvaient pas faire l'objet d'une procédure de participation dérogatoire. Une différence de traitement par rapport aux ouvrages de transport d'autres énergies n'était pas justifiée. Le Conseil d'État a écarté la disposition qui imposait aux sociétés de production d'électricité à partir d'une énergie renouvelable de proposer une part minimale de leur capital aux habitants résidant à proximité de leurs lieux d'exploitation ainsi qu'aux collectivités territoriales concernées. Cette mesure,

destinée à réduire les réticences locales à ces implantations, portait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

Enfin, le projet prévoyait la mise en œuvre d'un « chèque énergie » destiné aux foyers modestes pour assumer les dépenses d'énergie liées au logement, quelle que soit leur nature, en se substituant aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Afin d'assurer la conformité de ce dispositif à la Constitution, le Conseil d'État a suggéré au Gouvernement de préciser, dans la loi, la fraction de ces dépenses devant être financée par des contributions constituant des impôts de répartition.