

9 mai 2018

Compte-rendu du Conseil des ministres du mercredi 9 mai 2018

[Télécharger le .pdf](#)

PROJET DE LOI

[Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace](#)

ORDONNANCE

[Brevet européen à effet unitaire et juridiction unifiée du brevet](#)

COMMUNICATION

[Les finances locales](#)

MESURES D'ORDRE INDIVIDUEL

PROJET DE LOI

[Pour une Démocratie plus représentative, responsable et efficace](#)

Le Premier ministre et la garde des sceaux, ministre de la justice, ont présenté un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

Traduisant l'engagement pris par le Président de la République devant les Français, qui ont exprimé une volonté profonde de changement de la vie politique, et devant les parlementaires réunis en Congrès le 3 juillet 2017, ce projet de révision entend rénover le fonctionnement de la démocratie en la rendant plus représentative, plus responsable et plus efficace.

Il constitue la première pierre d'un ensemble comprenant également un projet de loi organique et un projet de loi réduisant le nombre de parlementaires, introduisant une dose de proportionnelle pour l'élection des députés et limitant le cumul des mandats dans le temps. Ces deux projets de loi seront présentés en conseil des ministres très prochainement.

Ce projet de loi constitutionnelle entend tirer les conséquences des évolutions que la France a connues depuis la révision de 2008, évolutions qui imposent de reconsidérer certains modes de fonctionnement des institutions sans pour autant toucher à leur équilibre. Il a été élaboré après des consultations menées avec les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Président du Conseil économique, social et environnemental ainsi que l'ensemble des groupes parlementaires.

Le projet de loi constitutionnelle clarifie les conditions d'exercice des fonctions de ministre en interdisant leur cumul avec les fonctions exécutives ou de président d'une assemblée délibérante dans les collectivités territoriales ainsi que dans les groupements ou personnes morales qui en dépendent. De plus, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres seront jugés non plus par la Cour de justice de la République, qui est supprimée, mais par une juridiction judiciaire : la cour d'appel de Paris. Une commission des requêtes exercera un filtrage pour écarter les requêtes manifestement non fondées. La responsabilité pénale des ministres ne pourra être mise en cause en raison de leur inaction que lorsque celle-ci résulte d'un choix qui leur est directement et personnellement imputable.

Prolongeant la réforme de 2008, le projet de révision entend améliorer les conditions dans lesquelles les projets ou propositions de loi sont discutés au Parlement, et renforcer le contrôle et l'évaluation des politiques publiques.

Le projet de révision prévoit que les amendements – parlementaires ou gouvernementaux – de nature réglementaire, non normatifs ou sans lien avec le texte discuté – les cavaliers – seront déclarés systématiquement irrecevables, sans attendre que le Conseil constitutionnel les écarte in fine. Le Parlement débattrà de manière plus approfondie sur les amendements qui ont une réelle portée, et la loi adoptée sera de

meilleure qualité. De même, il est prévu que, sur certains textes, le débat en séance publique puisse se concentrer sur les questions les plus essentielles après un travail approfondi en commission, conformément à la révision de 2008 qui a engagé ce mouvement, et à une pratique développée au Sénat.

Il est proposé de réduire le nombre de discussions, qui peuvent aujourd'hui s'élever jusqu'à treize par texte. Après l'échec d'une commission mixte paritaire, le dernier mot pourra être donné comme aujourd'hui à l'Assemblée nationale mais selon une procédure plus resserrée. Enfin, pour répondre aux attentes des citoyens, le Gouvernement pourra mener plus rapidement les réformes qu'il juge prioritaires, dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux, sauf opposition des conférences des présidents des deux assemblées.

Les délais d'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale seront resserrés à l'automne pour, en contrepartie, développer le contrôle de l'exécution du budget dans le cadre d'un « printemps de l'évaluation », les ministres devant rendre compte de leur gestion devant les commissions des assemblées. Le projet traduit aussi la volonté de donner plus de substance à la semaine d'ordre du jour, aujourd'hui consacrée au contrôle et à l'évaluation. Pourront y être examinés des textes tirant les conclusions de travaux d'évaluation menés par les parlementaires, mieux programmés par les assemblées.

Le Président de la République s'est également engagé à mener une réforme attendue de longue date de la Justice. Ainsi est supprimée la disposition aux termes de laquelle les anciens Présidents de la République sont membres de droit du Conseil constitutionnel. Afin de préserver les droits de l'opposition dans la perspective de la réduction du nombre de parlementaires, le seuil actuel pour saisir le Conseil constitutionnel passera de soixante à quarante députés ou quarante sénateurs.

Les membres du parquet verront leur indépendance confortée. Ils seront nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Dans cet esprit, la même formation statuera comme conseil de discipline des magistrats du parquet, comme pour ceux du siège.

Si le besoin de rénovation de la vie politique est intense, celui d'ouverture des institutions aux citoyens et aux enjeux contemporains ne l'est pas moins. Le Parlement aura désormais à se prononcer sur les textes relatifs à l'action contre les changements climatiques, prolongeant ainsi dans notre loi fondamentale, l'action menée par notre pays depuis la COP 21, lors du sommet de Paris en 2015.

Le Conseil économique, social et environnemental deviendra la « Chambre de la société civile ». Composée de représentants de la société civile, elle éclairera les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier à long terme. Elle organisera la consultation du public et aura aussi vocation à accueillir et traiter les pétitions dans un cadre rénové. Elle sera systématiquement saisie des projets de loi ayant un objet économique, social et environnemental.

L'esprit de responsabilité que veut insuffler cette réforme doit également prévaloir à l'échelon local, conformément au « pacte girondin » auquel s'est engagé le Président de la République. Un droit à la différenciation entre collectivités territoriales sera institué, après ou non une expérimentation. Afin de reconnaître la spécificité de la seule île du territoire européen de la France aux dimensions d'une région, le projet de loi constitutionnelle inscrit la collectivité de Corse dans la Constitution à l'article 72-5, dans le respect du principe d'indivisibilité de la République. Il ouvre aussi des possibilités d'adaptation nouvelles des lois et règlements. Enfin, les départements et les régions d'outre-mer pourront aussi bénéficier d'un propre régime de différenciation des normes, grâce à une procédure plus simple.

ORDONNANCE

Brevet européen à effet unitaire et juridiction unifiée du brevet

La garde des sceaux, ministre de la justice, a présenté une ordonnance relative au brevet européen à effet unitaire et à la juridiction unifiée du brevet.

Cette ordonnance est prise en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle. La loi a habilité le Gouvernement à prendre des mesures relevant du domaine de la loi pour mettre en œuvre l'accord sur une juridiction unifiée du brevet, signé à Bruxelles le 19 février 2013, et pour assurer la compatibilité de la législation avec les deux règlements (UE) du 17 décembre 2012 n° 1257/2012 et n° 1260/2012 adoptés à l'issue d'une procédure de coopération renforcée entre Etats membres dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet.

C'est pour répondre aux inconvénients du système actuel du brevet européen que ces textes formant le « paquet brevet » ont été adoptés. Actuellement, la protection octroyée par un brevet européen n'a pas d'effet automatique dans les 38 Etats parties à la convention de Munich du 5 octobre 1973, car le brevet européen est constitué d'une pluralité de brevets nationaux. Ce système engendre des frais importants pour les titulaires de

constitue d'une pluralité de brevets nationaux. Ce système engendre des frais importants pour les titulaires de brevets. De plus, en cas d'atteinte à ses droits sur le territoire de plusieurs Etats membres de l'Union, le titulaire d'un brevet européen est souvent contraint de saisir plusieurs juridictions nationales.

Le brevet européen à effet unitaire, institué par le règlement précité n° 1257/2012, confèrera à son titulaire une protection de son innovation uniforme dans les 26 Etats participants à la coopération renforcée, tout en réduisant significativement les coûts pour les entreprises et les particuliers. Une juridiction unique commune à ces Etats membres, la juridiction unifiée des brevets, sera exclusivement compétente pour connaître des actions relatives au brevet européen à effet unitaire et pour connaître, à terme, des actions relatives aux brevets européens. Les titulaires de brevets bénéficieront de décisions rapides et exécutoires sur l'ensemble des territoires des Etats membres participants. La création de cette nouvelle juridiction permettra ainsi de renforcer la sécurité juridique des titulaires de titres, d'améliorer la lutte contre la contrefaçon et de diminuer les frais de procédure. La France accueillera le siège de la division centrale du tribunal de première instance, et son premier président sera français.

Le projet d'ordonnance modifie le code de la propriété intellectuelle, en prévoyant, notamment, l'articulation entre les différents brevets, la compétence exclusive de la juridiction unifiée du brevet, la diffusion aux tiers par l'Institut national de la propriété industrielle des informations relatives au brevet européen à effet unitaire et l'extension des effets de ce brevet aux territoires d'outre-mer.

Après la publication de cette ordonnance et de son décret d'application, la législation française sera parfaitement adaptée lorsqu'interviendra l'entrée en vigueur de l'accord sur la juridiction unifiée du brevet, ratifié par la France par la loi n° 2014-199 du 24 février 2014 autorisant la ratification de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet.

L'ensemble du dispositif constitue une avancée considérable pour l'investissement dans la recherche et la compétitivité des entreprises.

COMMUNICATION

les finances locales

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et le ministre de l'action et des comptes publics ont présenté une communication sur les finances locales.

1. Les engagements pris par le Gouvernement pour mettre en œuvre le « pacte financier » entre l'Etat et les collectivités ont été tenus.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République dans le cadre de la conférence nationale des territoires de juillet 2017, les concours financiers versés par l'Etat aux collectivités territoriales ont augmenté de 300 M€ en 2018, fait nouveau qui traduit la considération de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales et du besoin de prévisibilité de leurs ressources.

C'est une rupture claire, après quatre années consécutives de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de l'Etat versée aux collectivités, qui a représenté une perte de ressources de près de 10 Mds€ pour les collectivités.

Alors même que la DGF ne baisse plus, les dotations de l'Etat versées pour le soutien de l'investissement ont non seulement été maintenues, mais aussi pérennisées durablement et stabilisées à un niveau historiquement élevé (1,6 Md€ pour les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local et la dotation d'équipement des territoires ruraux). Cet effort de l'Etat en faveur des collectivités a d'ailleurs produit ses premiers effets : après trois années de baisse, l'investissement public local est reparti à la hausse en 2017 (+ 7 % ; + 2,9 Md€).

La stabilité de la DGF, qui représente 27 Md€ de versements de l'Etat aux collectivités, est un point fondamental du « pacte financier » entre l'Etat et les collectivités. L'Etat a tenu parole, cet engagement est respecté.

2. Les dotations individuelles attribuées aux collectivités territoriales connaissent des variations légitimes d'une année sur l'autre.

La DGF est une dotation « vivante », qui est chaque année calculée et répartie pour tenir compte de la réalité de la situation de chaque collectivité, à partir d'une quarantaine de critères objectifs, de ressources et charges de la collectivité, ainsi que des caractéristiques de leur population. Naturellement, ces indicateurs évoluent chaque année. C'est la condition d'une répartition juste et équitable des ressources versées par l'Etat entre les territoires.

La DGF organise la solidarité entre collectivités. Ce faisant, elle répond à un objectif à valeur constitutionnelle d'égalisation des ressources des collectivités en fonction de leurs charges.

En 2018, le Gouvernement a décidé d'accentuer l'effort de solidarité nationale en faveur des communes les plus fragiles financièrement, qu'il s'agisse de communes rurales défavorisées, ou de communes de périphérie urbaine confrontées à d'importants défis. 200 M€ sont venus abonder les dotations de solidarité rurale et de solidarité urbaine.

Ainsi, la part forfaitaire de la DGF des communes est en légère baisse de 1,6 %, tandis que la dotation nationale de péréquation est stable et qu'augmentent les principales dotations de péréquation : dotation de solidarité rurale, de 6,3 % (+ 90 M€) et dotation de solidarité urbaine, de 5,3 % (+ 110 M€).

Concernant les régions, celles-ci ont commencé à recevoir la taxe sur la valeur ajoutée qui leur est désormais affectée à la place de leur dotation globale de fonctionnement, avec sa dynamique, qui va se traduire dès 2018 par une hausse de plus de 100 M€ de leurs ressources.

Le Gouvernement entend enfin tenir compte de la situation spécifique des départements, qui malgré une inversion de l'effet ciseau de leur charges (avec une stabilisation voire une décade de leur charge du RSA) et de leurs ressources (avec une progression de leurs droits de mutation à titre onéreux (DMTO) d'environ 17 % en 2017), connaissent parfois une situation financière fragile, et font face à forte augmentation du flux de mineurs non accompagnés.

Des discussions sont en cours avec l'assemblée des départements de France, sur les deux sujets de préoccupation majeurs que constituent, d'une part, le financement des allocations individuelles de solidarité et, d'autre part, la prise en charge des personnes se déclarant mineures non accompagnées.

3. La signature des contrats de maîtrise de la dépense publique se poursuit jusqu'à fin juin.

Les collectivités territoriales contribuent, comme tous les autres acteurs publics, Etat et sécurité sociale, à l'effort national en matière de maîtrise des dépenses publiques et de réduction de l'endettement. Cet effort, qui s'élève à 13 Md€ sur l'ensemble du quinquennat, correspond non pas à une baisse des dépenses, mais à un effort de maîtrise dans leur augmentation, et laisse aux collectivités concernées la capacité de définir leur programmation budgétaire en fonction des réalités locales.

L'essentiel de la dépense publique locale est concentré sur quelques centaines de collectivités. C'est dans cet esprit que le Président de la République a annoncé la mise en œuvre de contrats avec 322 collectivités, qui représentent plus des deux tiers de la dépense publique locale.

La négociation et la signature de ces contrats est en cours, et aboutira d'ici la fin du premier semestre, sous le pilotage du ministère de l'intérieur et du ministère de l'action et des comptes publics. Plusieurs dizaines de contrats ont d'ores et déjà été négociés à la suite de la première session de signatures en présence du Premier ministre, le 16 avril. Le Gouvernement se félicite des échanges très fructueux actuellement en cours avec la grande majorité des collectivités concernées, qui laissent présager d'une grande majorité de collectivités signataires dans les délais impartis.

4. L'Etat accompagne les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses.

Afin d'aider les collectivités à maîtriser leurs dépenses, le Gouvernement entend mener une action résolue contre l'inflation normative. La concertation en amont de la production des projets de texte avec les associations d'élus est renforcée, au travers de la conférence nationale des territoires, pour ne plus prendre de décisions lourdes d'impact pour les collectivités territoriales sans association des acteurs concernés.

Le programme de travail de la démarche Action Publique 2022, pilotée par le ministère de l'action et des comptes publics comporte un volet consacré aux normes en étroite association avec le conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Dans ce cadre, une mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales a été confiée par le Premier ministre à M. Alain Lambert, ancien ministre, président du Conseil national d'évaluation des normes, et M. Jean-Claude Boulard, maire du Mans.

Concernant la maîtrise du flux des textes réglementaires, une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, a déjà consacré le principe : « deux normes supprimées pour une norme créée ». Une inflexion de la pratique d'élaboration normative est aussi initiée, afin que les textes déterminent les résultats à atteindre, en termes de politiques publiques, plutôt que des obligations de moyens.

Ainsi, en matière de charges nouvelles liées à la fonction publique, l'Etat a veillé depuis le début du

quinquennat à ce que les collectivités soient responsabilisées sur la gestion de leur masse salariale, ce qui implique qu'elles n'aient pas à assumer le coût des décisions de l'Etat. Cela s'est traduit par des économies, comme la mise en place du jour de carence (100 M€ d'économies en 2018) ; le décalage d'un an du Parcours professionnels carrières et rémunérations (économie de 225 M€) ou encore le gel du point d'indice (économie d'environ 500 M€ pour la fonction publique territoriale), et le coût pour les collectivités territoriales de la prime visant à compenser la hausse de la contribution sociale généralisée a été intégralement compensé (530 M€ de compensation pour les collectivités territoriales par une baisse de 1,62 point du taux de cotisation employeur maladie). D'autres mesures sont en cours de discussion dans le cadre de la modernisation de la fonction publique, et notamment la fonction publique territoriale.

Enfin, le Gouvernement s'engage à ce que les textes européens ne fassent pas l'objet d'une sur-transposition dans le droit national, lorsqu'ils imposent des normes nouvelles aux collectivités territoriales, contrairement à certaines pratiques antérieures.

5. Vers une refonte de la fiscalité locale

La mission que le gouvernement avait confiée le 12 octobre 2017 à M. Alain Richard, sénateur du Val d'Oise, et à M. Dominique Bur, ancien préfet, quant à l'avenir de la fiscalité locale remettra aujourd'hui ses conclusions. Différents scénarios de réforme de la fiscalité locale, dans lesquels la taxe d'habitation est supprimée, la fiscalité locale modernisée et le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités garanti ont été explorés par le groupe de travail. Le Gouvernement soumettra à la concertation les différentes pistes identifiées pour compenser les communes et établissements intercommunaux de la perte de la taxe d'habitation. L'instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires, qui se tiendra le 17 mai, inaugurera ce cycle de concertations.

MESURES D'ORDRE INDIVIDUEL

Le conseil des ministres a adopté les mesures individuelles suivantes :

Sur proposition du Premier ministre :

- M. Roch-Olivier MAISTRE, conseiller maître à la Cour des comptes, est nommé président de chambre à la Cour des comptes ;
- M. Gilles ANDREANI, conseiller maître à la Cour des comptes, est nommé président de chambre à la Cour des comptes.

Sur proposition du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur :

- M. Bertrand GAUME, préfet de la Corrèze, est nommé préfet de Vaucluse ;
- M. Frédéric VEAU, préfet, est nommé préfet de la Corrèze ;
- M. Philippe CHOPIN, préfet de la Creuse, est nommé préfet des Pyrénées-Orientales ;
- Mme Magali DEBATTE, administratrice civile hors classe, secrétaire générale pour les affaires régionales des Hauts-de-France, est nommée préfète de la Creuse ;
- M. Philippe GUSTIN, préfet, délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, est nommé préfet de la région Guadeloupe, préfet de la Guadeloupe et représentant de l'Etat dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Sur proposition du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre de la cohésion des territoires :

- M. François ADAM, conseiller maître à la Cour des comptes, est nommé directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, à compter du 11 mai 2018, en remplacement de M. Laurent GIROMETTI, appelé à d'autres fonctions.

Sur proposition du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :

- Mme Stéphanie SEYDOUX, inspectrice générale des affaires sociales, est nommée ambassadrice en charge des questions de santé mondiale.