



VEILLE JURIDIQUE

N° 4 - 04/2019

Fonction publique

Simplification de la gestion des ressources humaines

La réforme prévue par le Gouvernement afin de transformer la fonction publique, ainsi que les propositions de certaines associations professionnelles de territoriaux et d'employeurs, aspirent à simplifier la gestion administrative des ressources humaines. L'article 3 du projet de loi de transformation de la fonction publique, présenté en Conseil des ministres le 27 mars 2019, recentre les attributions des CAP : en cas d'insuffisance des effectifs, il serait possible de créer des CAP communes à plusieurs catégories de fonctionnaires.

Le Gouvernement a accepté en conseil commun qu'un bilan soit dressé en comité social territorial sur les politiques RH, la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de mobilité, d'avancement et de valorisation des parcours professionnels. Le Sénat devrait commencer à examiner le projet de loi à la fin du mois de juin, pour une adoption définitive du texte à la fin de la session parlementaire fin juillet. Le projet de loi comporte notamment un article visant à harmoniser la durée du travail dans la fonction publique territoriale.

Préparation au reclassement mise en place dans la fonction publique territoriale

Après la fonction publique de l'Etat, les fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, eux aussi, vont pouvoir bénéficier du mécanisme de la période de préparation au reclassement, conformément au décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Ce dispositif a été créé par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, pour les agents dont l'état de santé les rend inaptes à l'exercice des fonctions correspondant aux emplois de leur grade, sans leur interdire toute activité. Elle a eu pour objet de préparer et, éventuellement, de qualifier son bénéficiaire pour l'occupation de nouveaux emplois compatibles avec son état de santé, au besoin en dehors de sa collectivité ou son établissement public d'affectation.

Après avis du comité médical, l'Autorité territoriale, le Président du Centre de Gestion ou celui du Centre national de la fonction publique territoriale doit proposer une telle période au fonctionnaire. Si l'agent ne souhaite pas bénéficier du dispositif, il doit présenter une demande

de reclassement. Si l'agent est en fonctions, la période débute dès cet avis. S'il est en congé de maladie lors de la réception de l'avis, elle débute à compter de la reprise du travail. Au maximum, elle peut durer un an.

L'Autorité territoriale et l'agent établissent par convention un projet définissant le contenu de la préparation au reclassement, les modalités de sa mise en œuvre et la durée. La convention peut comporter des périodes de formation, d'observation et de mise en situation sur un ou plusieurs postes, y compris dans une autre collectivité ou un autre établissement. Sa mise en œuvre fait l'objet d'une évaluation régulière pouvant entraîner la modification du projet.

A l'issue de la période de préparation au reclassement, le fonctionnaire doit présenter une demande de reclassement. Si cette demande concerne un emploi d'un autre corps ou cadre d'emplois, l'Autorité territoriale, le Président du Centre de Gestion ou celui du Centre national de la fonction publique territoriale propose au fonctionnaire plusieurs emplois pouvant être pourvus par la voie du détachement.

A l'issue d'une période de préparation au reclassement, le fonctionnaire ne peut pas se voir opposer des dispositions statutaires qui fixent des conditions limitatives de reclassement. A titre personnel, en cas de reclassement à un niveau hiérarchiquement inférieur, il conserve l'indice brut détenu dans son cadre d'emplois d'origine.

Renouvellement abusif de CDD

Dans un arrêt n° 17MA03002 de la Cour administrative d'appel de Marseille du 25 janvier 2019, M. E, un agent contractuel a cherché à engager la responsabilité de sa commune pour l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée.

En vertu de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités peuvent recourir à une succession de CDD le cas échéant, en cas d'abus, l'agent concerné peut être indemnisé du préjudice éventuellement subi lors de l'interruption de la relation d'emploi.

Afin d'apprécier si le recours à des CDD successifs est abusif, le juge doit prendre en compte l'ensemble des circonstances de fait qui lui sont soumises, à commencer par la nature des fonctions exercées, le type d'organisme employeur, le nombre et la durée cumulée des contrats en cause.

Afin de remplacer prétendument du personnel titulaire momentanément indisponible, en l'espèce, l'agent a bénéficié de huit CDD successifs, pour des périodes d'au moins un an, et ce pendant plus de sept ans. Ce recrutement n'était donc pas temporaire : la Commune a abusivement recouru à une succession de CDD.

Ainsi, l'agent peut prétendre à la réparation des préjudices directs et certains subis à cause de l'interruption de la relation d'emploi avec la Commune. Le préjudice a été évalué en fonction des avantages financiers auxquels l'agent aurait pu prétendre en cas de licenciement s'il avait été employé dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.

Accidents de service et maladies professionnelles

Le décret n° 2019-301 du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service dans la fonction publique territoriale précise selon quelles modalités les agents territoriaux sont placés en congé de maladie à la suite d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle : le congé imputable au service est donc entré en vigueur.

Ce décret fixe les conditions dans lesquelles les fonctionnaires territoriaux peuvent bénéficier d'un congé lorsqu'ils sont victimes d'un accident ou d'une maladie survenant dans le cadre de leur activité professionnelle, ou d'un accident survenant sur le trajet les menant à leur travail.

Ce congé, qui a été instauré par l'ordonnance du 19 janvier 2017, texte qui a aussi mis en place le compte personnel d'activité dans la fonction publique, a pour caractéristique d'être accompagné de la mise en place d'un régime d'imputabilité au service de l'accident de travail ou de la maladie professionnelle. Jusque-là, il appartenait à l'agent d'apporter la preuve que son accident était survenu sur les lieux et pendant les horaires de service, ainsi que d'apporter les preuves matérielles et médicales. Il n'en est donc désormais plus ainsi.

Aujourd'hui, il revient à l'Autorité territoriale, si elle l'estime nécessaire, de renverser la présomption d'imputabilité. Une démarche, qui, d'après la fiche d'impact annexée au décret, ne devrait être engagée que dans un nombre de cas très minoritaire. Pour obtenir le congé, l'agent devra adresser à l'Autorité territoriale une déclaration d'accident de service, ou d'accident de trajet dans un délai limité à 15 jours après l'accident.

Inaptitude physique d'un agent à temps non complet

Dans un arrêt n° 18NC00138 de la Cour administrative d'appel de Nancy du 17 janvier 2019, Mme B, la Cour a rejeté la demande d'un agent d'entretien qui avait demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler l'arrêté du 8 novembre 2016 par lequel le Maire de la Commune de Gueux avait prononcé son licenciement pour inaptitude définitive à compter du 8 novembre 2016 et fixé le montant de son indemnité de licenciement à 6 675,96 euros.

Pour la Cour, le licenciement pour inaptitude d'un fonctionnaire territorial dont la durée hebdomadaire de travail est inférieure à 28 heures implique la réunion de deux conditions : d'une part, l'agent doit avoir été reconnu définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions. D'autre part, le comité médical départemental doit avoir conclu à l'impossibilité de son reclassement dans un autre emploi.

En l'espèce, la Commune a attendu de réunir ces deux conditions afin de licencier l'agent en question.

Sanction disciplinaire

Dans un arrêt n° 17DA00621 de la Cour administrative d'appel de Douai du 31 janvier 2019, M. C, la région Hauts-de-France a été condamnée à verser au requérant la somme de 4 000 euros.

Un Adjoint technique territorial au sein de la région avait été suspendu de ses fonctions à cause de son comportement dangereux au cours d'un déplacement professionnel et pour avoir abandonné son véhicule de service sur la voie d'arrêt d'urgence d'une autoroute.

La possibilité de suspendre un fonctionnaire auteur d'une faute grave s'applique seulement si les faits imputés à l'intéressé présentent un caractère suffisant de gravité et de vraisemblance à la date de la mesure de suspension.

En l'espèce, le premier reproche fait à l'agent concernait sa manière de conduire un véhicule de service. En tout état de cause, celle-ci ne présentait pas un degré de gravité justifiant le prononcé d'une suspension. Le second reproche concernait l'abandon du véhicule : dès son retour à son domicile, l'agent avait alerté l'Administration de la panne de la voiture, mais il n'avait pas verrouillé le véhicule et avait laissé la clé sur le contact.

Dans les circonstances de l'espèce, cette négligence ne pouvait constituer une faute d'une gravité suffisante pour justifier une suspension.

Ainsi, la suspension litigieuse est illégale et engage, par conséquent, la responsabilité de la région. Cette règle découle de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Sanction disciplinaire

Dans un arrêt n° 17BX00744 de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 7 mars 2019, M. B, la Cour a rejeté la requête d'un agent de police municipale suspendu pour avoir opéré depuis le centre de vidéosurveillance.

Ce brigadier contestait sa suspension prononcée par le Maire de Bordeaux dans l'intérêt du service.

La suspension d'un fonctionnaire peut légalement intervenir dès lors que les faits relevés à son encontre présentent un caractère suffisant de gravité et de vraisemblance afin de justifier une telle mesure.

En l'espèce, l'agent a reconnu avoir dressé une vingtaine de procès-verbaux d'infraction aux règles de stationnement alors qu'il n'était pas en patrouille sur la voie publique, mais après s'être introduit dans le centre de vidéoprotection urbaine de la Ville. Mais le système de vidéoprotection qu'il abrite a été autorisé aux seules fins d'assurer la sécurité des personnes, la prévention des atteintes aux biens, la protection des bâtiments et la régulation du trafic routier.

Dans ces conditions, les faits reprochés à l'intéressé présentaient un caractère de gravité et de vraisemblance suffisant afin de justifier la mesure de suspension de fonctions prise à son égard. L'accès à ces centres de vidéosurveillance est réservé aux agents spécialement habilités.

Commande publique

Résiliation tacite de contrat

Afin de déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, le juge du contrat doit apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et à celle des manquements du requérant à ses obligations, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général, mais aussi aux droits du titulaire d'un éventuel nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse. Conformément aux articles L. 6 et L. 2195-1 du Code de la commande publique, la résiliation d'un contrat résulte d'une décision de justice ou d'une décision expresse de l'acheteur public.

Cela étant, la résiliation tacite d'un contrat se déduit du comportement sans équivoque de l'acheteur public, et notamment de sa décision de recourir à un autre prestataire. Dès lors, la question se pose de déterminer à partir de quels critères cette décision est certaine.

Le Conseil d'Etat a répondu à cette question dans un arrêt n° 414114 du 10 janvier 2019, Société CAPCLIM.

Dans cette affaire, le département de la Seine-Saint-Denis et une première société avaient conclu un marché à bons de commande d'une durée de quatre ans pour la maintenance des installations de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire dans ses bâtiments.

Par la suite, cette entreprise a été cédée à la société Capclim ainsi devenue titulaire du marché. La société a présenté au département une facture au titre de prestations d'entretien et de maintenance, dont le département ne s'est pas acquitté.

La Cour administrative d'appel de Versailles a condamné le département à verser une indemnité mais a rejeté les conclusions d'appel incident du département tendant à l'annulation du jugement de première instance lui enjoignant de reprendre les relations contractuelles. Le Conseil d'Etat a rappelé qu'en l'absence de décision formelle de résiliation prise par la personne publique, un contrat doit être regardé comme tacitement résilié lorsque, par son comportement, la personne publique doit être regardée comme ayant mis fin, de façon non équivoque, aux relations contractuelles.

En l'espèce, il y avait bien résiliation.

Laïcité

Location aux cultes des locaux privés de la Commune

Une Commune peut louer un bien de son domaine privé à une association religieuse pour y exercer un culte, même de manière exclusive et pérenne, sans méconnaître le principe de laïcité.

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 417629 du 7 mars 2019, Association Bien Vivre à Garbejaire Valbonne, la haute juridiction a éclairci une question que se posaient de nombreuses collectivités : l'interdiction de mettre à disposition des locaux au bénéfice d'une association culturelle pour l'exercice d'un culte concerne-t-elle aussi les biens du domaine privé de la collectivité ?

La haute juridiction administrative répond à cette question par l'affirmative, sous conditions.

En l'espèce, des requérants avaient demandé au juge d'annuler la délibération du 22 juin 2012 par laquelle le Conseil Municipal de la Commune de Valbonne avait décidé la mise à disposition d'un local au bénéfice de l'Association Musulmans de Valbonne Sophia Antipolis, et avait autorisé le Maire ou son représentant à signer une convention d'occupation avec cette association. Les motifs des requérants étaient simples : la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat interdit tout financement public des cultes, même indirect.

Le Conseil d'Etat, saisi en cassation, rappelle que l'article L. 2144-3 du Code général des collectivités territoriales permet à une Commune d'autoriser l'utilisation pour l'exercice d'un culte par une association d'un local communal, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et toute aide à un culte.

En conséquence, une Commune ne peut rejeter une demande d'utilisation d'un tel local au seul motif que cette demande lui est adressée par une association dans le but d'exercer un culte.

Communes nouvelles

Modalités de port de l'écharpe tricolore par les élus municipaux

Au 1er janvier 2019, la France ne compte plus que 34 970 communes, soit 5 % de moins qu'en 2010, selon les chiffres rendus publics par le service statistique de la direction générale des collectivités locales. Entre 2010 et 2019, 2 508 communes ont fusionné, afin de créer 774 communes nouvelles, à la suite de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui a instauré ce nouveau mode de regroupement de communes.

L'article L. 2113-12-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que le Maire d'une ancienne Commune en fonction au moment de la création de la Commune nouvelle devient de droit, par dérogation, Maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du Conseil Municipal. En application de l'article L. 2113-13 du Code général des collectivités territoriales, dans une Commune déléguée, le Maire délégué remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Le Maire délégué exerce également les fonctions d'Adjoint au Maire de la Commune nouvelle.

Cela étant, seule la Commune nouvelle dispose du statut de collectivité territoriale, c'est-à-dire que le Maire délégué n'est pas un Maire de plein exercice. En conséquence, les Maires délégués peuvent porter l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent exclusivement en leur qualité d'Adjoint au Maire de la Commune nouvelle, dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice de leurs fonctions peut rendre nécessaire ce signe distinctif de leur autorité. Dès lors, le port de cette dernière saurait trouver sa justification dans l'exercice par le Maire délégué de fonctions d'officier d'état civil ou d'officier de police judiciaire et lorsqu'il remplace ou représente

le Maire au sens des articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du Code général des collectivités territoriales.

Éducation

Retour à la semaine de quatre jours

Depuis la rentrée scolaire 2018, les accueils du mercredi – hors vacances – appartiennent au domaine périscolaire. Les communes et les EPCI proposent des activités éducatives dans le cadre du décret n° 2018-647 du 23 juillet 2018 modifiant les définitions et les règles applicables aux accueils de loisirs. Le Plan mercredi intègre les activités du mercredi au Projet Éducatif Territorial.

Il comporte l'engagement formel de respecter la charte qualité qui vise à organiser l'accueil du temps périscolaire du mercredi en complément éducatif avec les temps familiaux, scolaires et périscolaires des autres jours de la semaine.

Contentieux administratif

Intérêt à agir des agents et des syndicats

En principe, les fonctionnaires et les syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer des mesures se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service.

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai n° 17DA00474 du 31 janvier 2019, Syndicat départemental CGT des agents de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Seine-Maritime, la Cour a précisé que les fonctionnaires et les syndicats qui défendent leurs intérêts collectifs n'ont pas qualité pour attaquer des mesures se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service, sauf lorsque celles-ci portent atteinte à leurs droits ou à leurs prérogatives, ou affectent leurs conditions d'emploi et de travail.

Il y a donc des exceptions à ce principe : lorsque des mesures portent atteinte à leurs droits ou à leurs prérogatives, ou affectent leurs conditions d'emploi et de travail, les agents et les syndicats présentent un intérêt à agir devant la justice.

Pouvoir d'injonction du juge

Lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens.

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 411462 du 18 mars 2019, SCI des Cèdres, la haute juridiction précise que, lorsqu'il met à la charge de la personne publique la réparation d'un préjudice grave et spécial imputable à la présence ou au fonctionnement d'un ouvrage public, le juge ne peut user d'un tel pouvoir d'injonction que si le requérant fait également état, à l'appui de ses conclusions à fin d'injonction, de ce que la poursuite de ce préjudice, ainsi réparé sur le terrain de la responsabilité sans faute du maître de l'ouvrage, trouve sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage.

Il peut alors enjoindre à la personne publique, dans cette seule mesure, de mettre fin à ce comportement fautif ou d'en pallier les effets.

En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit en ordonnant à la Commune de Chambéry de dévitaliser le système racinaire contribuant à la présence de drageons et de rejets de faux acacias sur le terrain de la société requérante, alors que ladite société avait engagé la responsabilité de la Commune sur le terrain de la responsabilité sans faute du propriétaire de l'ouvrage public à l'égard d'un tiers.