



VEILLE JURIDIQUE

N° 9 - 10/2019

Collectivités territoriales

Loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires

Le 2 août 2019 a été publiée la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires qui prévoit, notamment :

- une meilleure représentation des communes ayant une faible population par la possibilité d'avoir un nombre de conseillers municipaux égal au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux ;
- au cours du mois précédant les consultations de la création de la commune nouvelle, une publication d'un rapport financier sur les taux d'imposition, les dépenses, la dette et les effectifs de l'ensemble des communes concernées ;
- une compatibilité des fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué, mais leur traitement n'est pas cumulable ;
- sous certaines conditions la possibilité de supprimer les mairies annexes et les communes déléguées ;
- d'effectuer les réunions du conseil municipal dans les annexes, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la commune nouvelle.

>> Lien vers la loi :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038864079&categorieLien=id>

Modalités d'attribution des indemnités aux conseillers municipaux

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 411004 en date du 24 juillet 2019, le juge apporte des précisions sur le plafond et les majorations des indemnités accordées aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants.

Sur le sujet, le Conseil d'Etat indique que lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions ou à raison d'une délégation du maire, la somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux concernés, avant majoration éventuelle des indemnités attribuées au maire et aux adjoints, ne doit pas excéder le plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), constitué du montant total des indemnités maximales, hors majoration, susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, telles que mentionnées à l'article L. 2123-23 et au I de l'article L. 2123-24.

A ce titre, le juge précise donc que pour appliquer les majorations prévues par l'article L. 2123-22 du CGCT, le conseil municipal est tenu de voter dans un premier temps les indemnités hors majoration qu'il entend allouer au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux concernés, puis dans un deuxième temps sur les majorations qu'il souhaite appliquer aux indemnités attribuées au maire ou aux adjoints au maire.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux communes de moins de 100 000 habitants de veiller à respecter les étapes précitées pour que les indemnités qu'elles prévoient d'attribuer ne soient pas remises en cause.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038815770>

Modalités de convocation aux réunions du conseil municipal

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy n° 18NC01563 en date du 6 juin 2019, le juge rappelle tout d'abord que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour.

Le juge précise ensuite que, à défaut ou en cas d'insuffisance de cette note, les délibérations prises sont entachées d'irrégularités, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux intéressés, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat.

Néanmoins, le juge atténue cette obligation en rajoutant qu'elle n'impose pas de joindre à la convocation une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux communes de plus de 3 500 habitants de veiller à respecter les dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT, à savoir de procurer les documents permettant aux conseillers municipaux d'avoir une information adéquate sur les différents points de l'ordre du jour.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038625108>

Obligation d'annexer un tableau récapitulatif des indemnités allouées aux membres du conseil municipal

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille n° 17MA02946 en date du 16 septembre 2019, le juge rappelle tout d'abord que l'article L. 2123-20-1 du CGCT, précise que « *Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal* »

Partant de ce principe, le juge considère que, même si la délibération comportait l'ensemble des modalités de calcul des indemnités, le défaut d'accompagnement de ce tableau en annexe caractérise une illégalité.

De plus, il précise qu'une production du tableau postérieurement à l'adoption de la délibération n'a pu avoir pour effet de régulariser cette omission dès lors que la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux communes de veiller à joindre leur tableau récapitulatif des indemnités à leur délibération fixant les indemnités allouées aux membres du conseil municipal.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000039106825>

Vacance d'un siège de conseiller municipal d'une commune nouvelle

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 427192 en date du 24 juillet 2019, le juge rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2113-7 du CGCT que, si les anciens conseils municipaux l'ont décidé par délibérations concordantes, le conseil municipal d'une commune nouvelle issue de la fusion de plusieurs communes est composé, à titre transitoire jusqu'au premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, des seuls conseillers municipaux en exercice lors de la fusion.

Partant de ce principe, le juge précise donc que ces dispositions font obstacle, pendant la période allant de la création de la commune nouvelle au premier renouvellement du conseil municipal suivant cette création, à l'application des dispositions de l'article L. 270 du code électoral permettant, pour les communes de plus de 1 000 habitants, le remplacement des conseillers municipaux dont le siège devient vacant par les suivants de liste.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux communes nouvelles de vérifier, en cas de vacance d'un siège de conseiller municipal, les dispositions prévues par les délibérations des anciens conseils municipaux et d'éviter, jusqu'au premier renouvellement des instances, de le pourvoir par le suivant de liste.

>> Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038844614>

Commande publique

Vérification des offres déposées par les personnes publiques

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 430368 en date du 18 septembre 2019, le juge précise que lorsqu'une personne publique est candidate à l'attribution d'un contrat de concession, il appartient à l'autorité concédante, dès lors que l'équilibre économique de l'offre de cette personne publique diffère substantiellement de celui des offres des autres candidats, de s'assurer, en demandant la production des documents nécessaires, que l'ensemble des coûts directs et indirects a été pris en compte pour la détermination de cette offre, afin que ne soient pas faussées les conditions de la concurrence.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de veiller, lorsqu'ils constatent une différence substantielle dans l'offre déposée par une personne publique, à lui demander tous les justificatifs nécessaires à vérifier que les conditions de la concurrence ne sont pas faussées.

>> Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000039112471>

Contentieux administratif

Production de l'acte attaqué et recevabilité de la requête

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 420423 en date du 24 juillet 2019, le juge rappelle tout d'abord qu'une requête qui n'est pas accompagnée de l'acte attaqué est irrecevable, conformément aux dispositions de l'article R. 412-1 du Code de justice administrative.

Néanmoins, une requête peut être considérée comme recevable si, avant que l'instruction ne soit close, le mémoire du défendeur comportait une copie de la décision attaquée.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de veiller, d'une part lorsqu'ils déposent une requête, à joindre une copie de l'acte attaqué, et d'autre part lorsqu'ils sont défendeurs, à ne pas joindre une copie de la décision attaquée qui pallierait la carence du requérant.

>> Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038815819>

Données personnelles

Publication du guide de sensibilisation au Règlement général sur la protection des données (RGPD)

Dans le but d'accompagner les collectivités dans leur mise en conformité au RGPD, la CNIL a élaboré un guide de sensibilisation qui s'adresse prioritairement aux communes de taille moyenne ou petite, ainsi qu'à leurs groupements intercommunaux.

Ce guide comprend notamment un plan d'action pour se mettre en conformité, des exemples et des fiches pratiques.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux collectivités et établissements publics de prendre connaissance de ce guide afin, si ce n'est pas déjà commencé, de se mettre en conformité avec les dispositions du RGPD.

> > Lien vers le décret :

<https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil-guide-collectivite-territoriale.pdf>

Finances publiques

Gestion d'une délibération illégale fixant un taux d'imposition local

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 427067 en date du 1^{er} juillet 2019, le juge précise que, si une délibération ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition, l'administration ne pourra demander au juge que la substitution du seul taux fixé au titre de l'année immédiatement précédente.

Pour le cas d'espèce, le juge indique que l'administration ne pourra demander une substitution de base légale visant à ce qu'il soit fait application, pour l'établissement de la taxe due au titre de l'année 2015, des taux votés au titre d'années antérieures à l'année 2014.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de veiller à la régularité de leurs délibérations fixant les taux d'imposition des taxes locales, sous peine de se voir substituer par le juge de l'impôt le taux retenu lors du vote de l'année précédente.

> > Lien vers le décret :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038713954>

Modalités de non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'une personne morale de droit public

Dans un avis du Conseil d'Etat n° 427540 en date du 12 avril 2019, le juge rappelle que le non-assujettissement à la TVA prévue en faveur des personnes morales de droit public énumérées au paragraphe 1 de l'article 13 de la directive européenne 2006/112/CE du 28 novembre 2006, qui déroge à la règle générale de l'assujettissement de toute activité de nature économique, est subordonné à deux conditions cumulatives tenant, d'une part, à ce que l'activité soit exercée par un organisme agissant en tant qu'autorité publique et, d'autre part, à ce que le non-assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

Concernant la 1^{ère} condition, le juge précise que l'activité en cause doit être exercée dans des conditions juridiques différentes de celles des opérateurs économiques privés, notamment, lorsque sont mises en œuvre des prérogatives de puissance publique, lorsque l'activité est accomplie en raison d'une obligation légale ou dans le cadre d'un monopole ou encore lorsqu'elle relève par nature des attributions d'une personne publique.

Quant à la seconde condition, le juge rappelle que la Cour de justice a précisé que les distorsions de concurrence d'une certaine importance doivent être évaluées en tenant compte des

circonstances économiques et que la seule présence d'opérateurs privés sur un marché, sans la prise en compte des éléments de fait, des indices objectifs et de l'analyse de ce marché, ne saurait démontrer ni l'existence d'une concurrence actuelle ou potentielle ni celle d'une distorsion de concurrence d'une certaine importance. Dès lors, l'existence de telles distorsions ne saurait résulter de la seule constatation que des prestations réalisées par un organisme de droit public sont identiques à celles réalisées par un opérateur privé, sans examen de l'état de la concurrence réelle, ou à défaut potentielle, sur le marché en cause.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de veiller, préalablement à une éventuelle décision de non-assujettissement à la TVA, à vérifier que les deux conditions précédemment exposées sont bien remplies.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2019-04-12/427540>

Fonction publique

Admission rétroactive des agents à la retraite

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 418482 en date du 6 mai 2019, le juge précise que l'administration ne peut, même lorsqu'elle est saisie d'une demande de l'intéressé en ce sens, déroger à cette règle générale et conférer un effet rétroactif à une décision d'admission à la retraite, à moins qu'il ne soit nécessaire de prendre une mesure rétroactive pour tirer les conséquences de la survenance de la limite d'âge, pour placer l'agent dans une situation régulière ou pour remédier à une illégalité.

Dans le cas d'espèce, l'agent était placé en congé pour maladie professionnelle du 1^{er} octobre 2010 au 28 février 2015, et avait demandé son admission à la retraite le 10 avril 2015. L'intéressé avait été maintenu en congé pour maladie professionnelle à plein traitement jusqu'au 28 février 2015 et par arrêté du 3 février 2015, admis rétroactivement à la retraite, sur sa demande, à compter du 1^{er} septembre 2014.

Au vu de ces éléments, les collectivités et établissements publics doivent donc vérifier, pour placer rétroactivement l'agent à la retraite, s'ils tirent les conséquences de la survenance de la limite d'âge, de la nécessité de placer l'agent dans une situation régulière ou de remédier à une irrégularité. A titre informatif, la rétroactivité de la mesure ne permettra pas à l'autorité territoriale de demander le remboursement du demi-traitement maintenu conformément aux dispositions de l'article 37 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038444254>

Différenciation par le juge du manquement à l'obligation de réserve et de la qualité de lanceur d'alerte

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy n° 18NC01240 en date du 6 juin 2019, un maître-nageur conteste la décision d'exclusion temporaire de 3 mois dont il fait l'objet pour avoir manqué à son obligation de réserve et de discrétion en communiquant, à la presse locale, les problèmes de fonctionnement de la piscine intercommunale.

Pour contester la décision, l'intéressé se prévaut de la qualité de lanceur d'alerte, notamment de la protection instituée par l'article 10 de la loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique.

Or, le juge constate qu'il n'existait pas de danger imminent ou de risque de dommages irréversibles justifiant que le signalement soit directement rendu public. Par ailleurs, il constate également que les alertes émises à partir de 2014 par l'intéressé et ses deux collègues ont été traitées par la communauté de communes dans un délai raisonnable.

Dès lors, le juge considère que l'intéressé ne saurait se prévaloir de la protection instituée par l'article 10 de la loi du 9 décembre 2016, et qu'il a manqué au devoir de réserve qui s'impose à tout agent public en faisant état publiquement des problèmes de fonctionnement de la piscine intercommunale.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de veiller, préalablement à la prise d'une sanction disciplinaire pour manquements aux obligations de réserve et de discrétion, de vérifier et pouvoir démontrer que les faits reprochés n'entrent pas dans les compétences d'un lanceur d'alerte.

>> Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038625096>

Éléments à prendre en compte au titre de l'année 2019 pour le calcul de l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)

L'arrêté du 8 octobre 2019 fixant au titre de l'année 2019 les éléments à prendre en compte pour le calcul de l'indemnité dite de GIPA, apporte des précisions sur les éléments à prendre en compte en précisant que pour la période de référence fixée du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2018, le taux de l'inflation ainsi que les valeurs annuelles du point à prendre en compte sont les suivants :

- taux de l'inflation : + 2,85 % ;
- valeur moyenne du point en 2014 : 55,563 5 euros ;
- valeur moyenne du point en 2018 : 56,232 3 euros.

>> Lien vers l'arrêté :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039196491&categorieLien=id>

Indemnisation du recours abusif au renouvellement de CDD

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris n° 18PA01755 en date du 26 juin 2019, le juge rappelle que les collectivités territoriales de plus de 2000 habitants ne peuvent recruter des agents non titulaires en vue d'assurer des remplacements momentanés ou d'effectuer des tâches à caractère temporaire ou saisonnier que par contrat à durée déterminée.

En complément, il précise que si ces dispositions offrent ainsi la possibilité à ces collectivités de recourir, le cas échéant, à une succession de contrats à durée déterminée, elles ne font cependant pas obstacle à ce qu'en cas de renouvellement abusif de tels contrats, l'agent concerné puisse se voir reconnaître un droit à l'indemnisation du préjudice éventuellement subi lors de l'interruption de la relation d'emploi, évalué en fonction des avantages financiers auxquels il aurait pu prétendre en cas de licenciement s'il avait été employé dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.

Dans le cas d'espèce, l'agent avait exercé comme agent d'entretien au sein de la commune de manière ininterrompue du 1er janvier 2000 jusqu'au 21 octobre 2011 par le biais de cinquante-six contrats successifs.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de ne pas abuser du recours aux contrats pris sur le fondement du remplacement d'agents momentanément indisponibles, de l'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. En effet, le non-respect de ces dispositions pourrait aboutir à une requalification des contrats en CDI, voire donner lieu à une indemnisation des préjudices subis par l'agent.

>> Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038713670>

Modification des taux des indemnités de mission

Une modification des taux appliqués aux indemnités de mission est apparue par le biais d'un arrêté du 11 octobre 2019 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Cet arrêté prévoit notamment que, à compter du 1^{er} janvier 2020, l'indemnisation des frais de repas passera de 15,25 € à 17,50 €.

> > Lien vers l'arrêté :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039207002&categorieLien=id>

Possibilité d'accorder la protection fonctionnelle sous la forme d'un droit de réponse

Dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 430253 en date du 24 juillet 2019, le juge précise que la protection fonctionnelle due par l'administration à son agent victime de diffamations par voie de presse peut, le cas échéant parmi d'autres modalités, prendre la forme de l'exercice d'un droit de réponse adressé par l'administration au média en cause ou par l'agent diffamé lui-même dûment autorisé à cette fin par son administration.

Au vu de ces éléments, il appartient donc aux collectivités et aux établissements d'apprécier si, compte tenu du contexte, l'exercice d'un tel droit de réponse est la modalité appropriée pour assurer la protection qu'elle doit à son agent.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038815882>

Laïcité

Application du principe de neutralité aux parents d'élèves dans les classes

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon n° 17LY04351 en date du 23 juillet 2019, le juge précise que le principe de laïcité de l'enseignement public impose également que, quelle que soit la qualité en laquelle elles interviennent, les personnes qui, à l'intérieur des locaux scolaires, participent à des activités assimilables à celles des personnels enseignants, soient astreintes aux mêmes exigences de neutralité.

Sur le sujet, le juge rajoute que la décision que les requérantes critiquent n'a ni pour objet, ni pour effet, d'édicter une interdiction générale faite aux mères portant le voile de participer à l'ensemble des activités scolaires, mais doit être regardée comme se limitant à rappeler que l'exigence de neutralité imposée aux parents d'élèves ne trouve à s'appliquer que lorsque ces derniers participent à des activités qui se déroulent à l'intérieur des classes et dans le cadre desquelles ils exercent des fonctions similaires à celles des enseignants.

Au vu de ces éléments, il appartient aux collectivités et établissements publics de prendre des dispositions pour respecter le principe de neutralité des services publics, y compris auprès des intervenantes amenées à agir comme des enseignants dans les locaux scolaires.

> > Lien vers la jurisprudence :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038915805>