



Société d'Avocats inter-barreaux
www.sva-avocats.fr

Montpellier, le 5 juillet 2019

AVOCATS ASSOCIÉS

Thierry VERNHET

Nicolas JONQUET

Alain COHEN-BOULAKIA

Eve TRONEL-PEYROZ

Jérôme JEANJEAN

Arnaud LAURENT

Christophe FEBVRE

Stéphane DESTOURS

Jean-Claude ATTALI

Nathalie MONSARRAT

Emilie VERNHET-LAMOLY

**LETTE D'INFORMATION DROIT PUBLIC
2ème TRIMESTRE 2019**

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint, quelques éléments d'actualité juridique en droit public.

AVOCATS

Odile LABERTRANDE

Delphine RIGEADE

Marie DELMAS

Charlotte CARDI

Guillaume MONFLIER

Charles BORKOWSKI

Simon VANDEWEEGHE

Fanny JOUSSARD

Yamina DEHMEJ

Laurie DELAGE

Marine BENAYOUN-MONGUILLOT

Pauline LERICHE

Matthias GIMENEZ

Valentine ROBERT-GILABERT

Xavier HEMEURY

Aliaume LLORCA-VALERO

Olivia ROUGEOT

Sarah LAASSIR

Mathilde IGNATOFF

Donia CHALA

Eleni LIPSOS

PARTENAIRE

Estelle RODRIGUEZ

I. ACTUALITE EN DROIT DU CONTENTIEUX

1. Inconstitutionnalité des dispositions relatives à la caducité de la requête introductive d'instance en l'absence de production des pièces nécessaires au jugement

L'objet de la décision QPC du 19 avril 2019 est l'examen de la constitutionnalité de l'article L. 600-13 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017 (L. n° 2017-86, 27 janv. 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté), selon lequel la « requête introductive d'instance est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge ».

Cette « déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe, dans un délai de quinze jours, le motif légitime qu'il n'a pas été en mesure d'invoquer en temps utile ».



MONTPELLIER
1, place Alexandre Laissac
BP41114
34008 Montpellier Cedex 1
Tél. : +33 (0)4 67 58 75 00
Fax : +33 (0)4 67 92 23 11

PARIS
176, rue de Rivoli - 75001 Paris
Toque Palais : C55
Tél. : +33 (0)1 47 70 03 81
Fax : +33 (0)1 53 20 68 01

NÎMES
288, allée de l'Amérique Latine
Noveo Center - Bât 3 - 30900 Nîmes
Tél. : +33 (0)9 62 11 67 81
Fax : +33 (0)4 66 36 89 95

RODEZ
7, boulevard Gambetta
Résidence Le Biney - 12000
Rodez
Tél. : +33 (0)5 65 73 15 90
Fax : +33 (0)5 65 68 80 12

AGDE
8, Espace les Grands Cayrets,
Rue Louis Vallière - 34300 AGDE
Tél. : +33 (0)4 67 63 64 65
Fax : +33 (0)4 67 92 23 11

Le juge constitutionnel a reconnu qu'en « *permettant au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les pièces nécessaires au jugement de l'affaire, le législateur a entendu limiter les recours dilatoires* » et a donc poursuivi un objectif d'intérêt général.

Pour le Conseil constitutionnel, les dispositions contestées ont toutefois porté au droit à un recours juridictionnel effectif une atteinte disproportionnée.

En effet, en premier lieu, d'une part, la notion de "*pièces nécessaires au jugement d'une affaire*" est insuffisamment précise pour permettre à l'auteur d'une requête de déterminer lui-même les pièces qu'il doit produire ».

D'autre part, « *le juge administratif peut, sur le fondement des dispositions contestées, prononcer la caducité de la requête sans être tenu, préalablement, ni d'indiquer au requérant les pièces jugées manquantes ni même de lui préciser celles qu'il considère comme nécessaires au jugement de l'affaire* ».

En second lieu, « *d'une part, si la déclaration de caducité peut être rapportée lorsque le demandeur fait connaître, dans un délai de quinze jours, un motif légitime justifiant qu'il n'a pas produit les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai imparti, elle ne peut en revanche être rapportée par la seule production des pièces jugées manquantes* ».

D'autre part, « *dès lors que la caducité a été régulièrement prononcée, le requérant ne peut obtenir l'examen de sa requête par une juridiction ; il ne peut introduire une nouvelle instance que si le délai de recours n'est pas expiré* ».

Sources : Cons. const., 19 avr. 2019, n° 2019-777 QPC : JurisData n° 2019-006882

2. Elargissement des pouvoirs du Juge de cassation saisi d'un recours contre une ordonnance prononçant le désistement d'office du requérant au visa de l'article R 612-5-1 du Code de justice administrative :

L'article R 612-5-1 du Code de Justice administrative offre la possibilité au Juge de l'excès de pouvoir de s'interroger sur l'intérêt qu'une requête présente pour son auteur et, à défaut de réponse de celui-ci dans un délai imparti, de prononcer par voie d'ordonnance le désistement d'office du requérant.

Dans un arrêt du 19 mars 2018, *Société ROSET*, le Conseil d'Etat, saisi à l'occasion de la contestation d'une ordonnance donnant acte du désistement

d'office du requérant, limitait le pouvoir du Juge de cassation au contrôle de la seule régularité formelle de la demande adressée au requérant:

- *Est-ce que la demande laissait au requérant un délai d'au moins un mois pour répondre en temps utile au Juge ?*
- *Est-ce que la demande informait bien le requérant des conséquences qu'il en résulterait pour son action en cas de non réponse ?*
- *Est-ce que le requérant s'est effectivement bien abstenu de répondre dans le délai utile laissé par le Juge ?*

Il admettait également une absence totale de contrôle des motifs pour lesquels le Juge s'est interrogé de l'intérêt que pouvait représenter la requête pour son auteur.

Par un arrêt récent du 17 juin 2019, n°419770, **le Conseil d'Etat infirme partiellement sa Jurisprudence** en jugeant que dorénavant il appartiendra également au Juge de cassation de censurer l'ordonnance qui lui est déférée si, au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été fait un usage abusif du pouvoir offert au Juge de l'excès de pouvoir par l'article R 612-5-1 du Code de justice administrative.

3. Le pouvoir d'action civile d'une Commune en présence de construction illicite :

En présence d'une construction irrégulière, le délai de prescription de l'action publique est de 6 ans à compter de la date d'achèvement des travaux. Une fois ce délai écoulé, la construction est, pénalement, regardée comme régulièrement édifiée.

Néanmoins, l'article L 480-14 du Code de l'urbanisme offre aux Communes la possibilité d'agir au plan civil, et ce alors même que l'action publique serait prescrite, dans un délai de 10 ans à compter de la date d'achèvement des travaux.

Cette action civile autonome dont dispose les Communes ne nécessite pas la démonstration d'un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières.

La 3^{ème} chambre civile de la Cour de cassation, vient, en effet, de rappeler que cette action autonome dont dispose les Communes est destinée à faire cesser une situation illicite (**Cour Cass, 3^{ème} chambre civile, 16 mai 2019, n°17-31.757**) :

« Mais attendu que l'action attribuée à la commune par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, qui a pour objet la démolition ou la mise en conformité, est destinée à faire cesser une situation illicite ;

Que la volonté du législateur d'attribuer une action spécifique au profit de la commune serait compromise si cette action obéissait à la même condition de preuve d'un préjudice que l'action de droit commun ouverte à tout tiers victime de la violation de règles d'urbanisme ;

Attendu, dès lors, qu'ayant retenu à bon droit que la commune disposait d'une action autonome ne nécessitant pas la démonstration d'un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières, la cour d'appel, qui a constaté l'irrégularité des ouvrages construits par la SCI sans avoir obtenu, ni même sollicité, un permis de construire ou une autorisation préalable, dans une zone qui faisait l'objet d'une protection particulière pour le maintien d'une activité agricole, en a exactement déduit que la demande en démolition devait être accueillie ; (...) ».

Il suffit donc à la commune de démontrer l'illicéité de la construction pour demander au Juge judiciaire que soit ordonnée sa démolition.

4. Conseil d'Etat, 17 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097, publié au recueil Lebon.

Pour rappel, l'article R421-1 du code de justice administrative dispose :

« Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. »

L'article R421-5 du même code précise que :

« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

En cas d'absence de notification de la décision individuelle ou d'absence de mention des voies et délais de recours, la décision n'est pas illégale, mais elle peut être en principe attaquée ad vitam aeternam. Néanmoins, la jurisprudence du Conseil d'Etat est venue restreindre de façon prétorienne cette règle à travers l'arrêt Czabaj du 13 juillet 2016 n° 387763. Par cet arrêt, la Haute juridiction énonce le principe selon lequel la sécurité juridique imposerait au requérant de former un recours dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder un an, en général, à compter de la notification de la décision expresse ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

Par la suite, le Conseil d'Etat n'a cessé de privilégier la sécurité juridique, en appliquant l'arrêt Czabaj aux recours administratifs préalables obligatoires par exemple, ainsi qu'aux contentieux en droit de l'urbanisme. Par un arrêt du 18 mars 2019 n° 417270, les juges du Palais royal ont même appliqué le

délai raisonnable aux décisions implicites de rejet lorsqu'il est établi que le requérant a eu connaissance de la décision.

En contentieux pour excès de pouvoir, la course contre les délais de l'arrêt Czabaj semble ainsi pratiquement irrésistible, mais en est-il de même concernant le contentieux indemnitaire ?

Le Conseil d'Etat a répondu par la négative dans un arrêt du 17 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097.

En l'espèce, la requérante, enceinte, avait été prise en charge par le centre hospitalier de Vichy pour des examens échographiques au service des urgences en raison de douleurs et de saignements. Au cours d'une opération, une grossesse extra-utérine a été décelée et a nécessité l'ablation chirurgicale de la trompe droite. La requérante, estimant fautifs les soins qui lui avaient été dispensés, a présenté auprès du centre hospitalier une réclamation préalable tendant à l'indemnisation de ses préjudices.

La réclamation préalable a été rejetée par une décision expresse dont elle a reçu notification le 7 mai 2010. La réclamation préalable ne mentionnait pas que le délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif serait interrompu en cas de saisine, dans ce délai, de la commission de conciliation et d'indemnisation.

La requérante a demandé le 22 juin 2013 au tribunal administratif de Clermont-Ferrand de condamner le centre hospitalier à l'indemniser de ses préjudices. Cette affaire est remontée jusqu'au Conseil d'Etat qui devait ainsi se prononcer sur la question suivante :

Le délai raisonnable de la jurisprudence Czabaj s'applique-t-il au contentieux indemnitaire ?

Les juges du Palais royal ont ainsi pu juger, concernant l'application du délai raisonnable au contentieux indemnitaire, que : « (...) **cette règle ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique** qui, s'ils doivent être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de cette réclamation mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. **La prise en compte de la sécurité juridique** qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps **est alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968** relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ou, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique. »

Selon l'arrêt du Conseil d'Etat, il existe déjà dans le domaine indemnitaire des règles de prescription de créance sur les personnes publiques et donc l'équilibre entre la sécurité juridique et la légalité est assuré par ces règles spécifiques de prescription. Le Conseil d'État écarte par conséquent l'application du délai raisonnable d'un an aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique.

5. Avis du Conseil d'Etat : 8 avril 2019 : n°427729

Par un avis (n°427729), en date du 8 avril 2019, le Conseil d'Etat a répondu à la question de savoir si le requérant qui forme un appel contre une décision juridictionnelle annulant la décision de refus d'une autorisation d'urbanisme et enjoignant à l'autorité de la délivrer, devait notifier sa requête, en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

Tout d'abord, par un jugement, du 3 mai 2018 (n°1700448), le Tribunal Administratif de Poitiers a annulé un arrêté de refus de délivrer un permis de construire, rendu par le Maire de Le Grand Village Plage et lui a enjoint de délivrer l'autorisation.

La Commune de Le Grand Village Plage a formé un recours en appel contre cette décision juridictionnelle. Par un arrêt (n°18BX02541, n°18BX02561), en date du 5 février 2019, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a sursis à statuer et a saisi pour avis le Conseil d'Etat, en posant deux questions. D'abord, la première question portait sur le fait de savoir si le requérant en appel devait notifier, en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, la requête en appel contre la décision juridictionnelle qui, annule une décision de refus de délivrer une autorisation d'urbanisme et enjoint à l'autorité compétente de délivrer cette autorisation.

La seconde question était d'identifier, en l'espèce, « l'auteur de la décision » au sens de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat considère que :

*« 1. D'une part, aux termes de l'article **R. 600-1 du code de l'urbanisme**, dans sa rédaction du décret du 5 janvier 2007 : " En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du*

recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / (...) "

- 2. Ces dispositions visent, dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle et doivent, à cet égard, être regardées comme *s'appliquant également à un recours exercé contre une décision juridictionnelle constatant l'existence d'une telle autorisation.***

(...)

4. La décision juridictionnelle qui, dans les conditions rappelées au point précédent, annule un refus d'autorisation d'urbanisme et enjoint à l'autorité compétente de délivrer cette autorisation n'a ni pour effet de constater l'existence d'une telle autorisation ni, par elle-même, de rendre le requérant bénéficiaire de cette décision, titulaire d'une telle autorisation. Par suite, le défendeur à l'instance initiale qui forme un appel ou se pourvoit en cassation contre cette décision juridictionnelle n'est pas tenu de notifier son recours sur le fondement des dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ».

Le Conseil d'Etat affirme que l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme s'applique aux recours contre les décisions juridictionnelles constatant l'existence d'une autorisation d'urbanisme.

Toutefois, en l'espèce, la décision juridictionnelle qui annule une décision de refus d'autorisation d'urbanisme et enjoint à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation n'est pas, une décision juridictionnelle constatant l'existence d'une telle autorisation et n'a pas pour effet de rendre le requérant titulaire d'une autorisation.

Par conséquent, le requérant qui forme un appel ou qui se pourvoit en cassation contre une décision juridictionnelle annulant la décision de refus d'une autorisation d'urbanisme et enjoignant à l'autorité de la délivrer, n'a pas à notifier sa requête en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

- 6. Contentieux de l'urbanisme, qualité pour agir. CE, 17 juin 2019, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble situé 20, rue Paul-Déroulède et 23, avenue Albert à Bois-Colombes, req. n°420288 :**

Le Conseil d'Etat précise les modalités permettant, au sein d'une copropriété, de contester en justice un permis de construire :

« En vertu de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, le syndic représente le syndicat des copropriétaires en justice.

Aux termes de l'article 55 du décret du 17 mars 1967 pris pour l'application de cette loi :

" Le syndic ne peut agir en justice au nom du syndicat sans y avoir été autorisé par une décision de l'assemblée générale. / Une telle autorisation n'est pas nécessaire pour les actions en recouvrement de créance, la mise en œuvre des voies d'exécution forcée à l'exception de la saisie en vue de la vente d'un lot, les mesures conservatoires et les demandes qui relèvent des pouvoirs de juge des référés, ainsi que pour défendre aux actions intentées contre le syndicat. (...) / Dans tous les cas, le syndic rend compte à la prochaine assemblée générale des actions introduites ".

Il résulte de ces dispositions que dans les cas où une autorisation est requise, le syndic agissant au nom de la copropriété est tenu de disposer, sous peine d'irrecevabilité de sa demande, d'une autorisation formelle de l'assemblée générale des copropriétaires pour agir en justice, habilitation qui doit préciser l'objet et la finalité de l'action contentieuse ainsi engagée.

En revanche, dès lors que le syndic dispose d'une telle autorisation pour engager une procédure contentieuse, ces dispositions n'exigent pas qu'il sollicite une nouvelle autorisation pour interjeter appel et, le cas échéant, se pourvoir en cassation ».

7. Contentieux de l'urbanisme, intérêt à agir. CE, 26 juin 2019, Association « Comité national pour l'éducation artistique », req. n°421785 :

Le Conseil d'Etat fait application de l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme aux associations en fonction de la qualité qu'elles invoquent pour contester une autorisation d'urbanisme :

« Si ces dispositions n'entendent pas régir les recours formés par les associations lorsqu'elles agissent au nom des intérêts qu'elles se sont donné pour mission de défendre, elles s'appliquent aux associations qui entendent contester un permis de construire, de démolir ou d'aménager en qualité de propriétaire ou d'occupant régulier d'un bien immobilier.

A ce dernier égard, une personne occupant un bien immobilier sans en être propriétaire ni faire état d'un droit ou titre l'y autorisant ne justifie pas, eu égard au caractère irrégulier de cette occupation, d'un intérêt légitime de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation d'une autorisation d'urbanisme, sauf à ce que, à la date à laquelle elle saisit le juge

administratif, elle puisse faire état d'une contestation sérieuse devant le juge compétent sur la perte de son droit d'occupation ».

II. ACTUALITE EN DROIT DE L'URBANISME

1. Une Commune ne peut s'enrichir sur le dos d'un propriétaire

Comme l'apprennent les étudiants en droit, l'arrêt « Jacques Vabre » de 1975 marque le début d'une nouvelle ère : désormais, le juge judiciaire accepte d'écarter une loi qui serait contraire à un traité international régulièrement ratifié par la France (Cour de Cassation, Chambre mixte, 24 mai 1975, n°73-13.556 ; voir également concernant le juge administratif Conseil d'État, Assemblée, arrêt « Nicolo » du 20 octobre 1989, n°108243).

Il est vrai que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois* » (article 55 de la Constitution française).

Ainsi, alors que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n'existait pas en France avant 2008 (une fois la loi promulguée, il n'était plus possible d'invoquer son inconstitutionnalité en justice), le **contrôle de conventionnalité** permet depuis plusieurs dizaines d'années à des justiciables d'obtenir gain de cause face à des lois, des décrets, des décisions contraires à leurs droits fondamentaux.

C'est en particulier le cas en matière de droit de propriété. En effet, parmi les textes internationaux, **l'article premier du protocole additionnel n°1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (plus couramment appelée « Convention européenne des Droits de l'Homme » - CEDH) octroie à tout européen le « droit au respect de ses biens ».**

Sur le fondement de ce texte, la Cour européenne des droits de l'Homme, mais également les tribunaux français eux-mêmes (via le contrôle de conventionnalité), ont pu défendre le droit à une juste indemnité en cas d'expropriation, le droit d'obtenir l'exécution d'un jugement d'expulsion, etc.

Un arrêt rendu par la Cour de cassation le 18 avril 2019 et largement publié – il s'agit d'un arrêt « PBRI » – vient de rappeler toute l'utilité d'invoquer la CEDH en présence d'atteintes flagrantes au droit de propriété.

L'affaire concerne un propriétaire tropézien, dont la parcelle de terre faisait l'objet dans les années 1980 d'une réserve inscrite par la commune, ceci en vue de créer des espaces verts.

L'article L.151-41 du Code de l'urbanisme autorise en effet les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) à réserver des emplacements en vue de certains projets d'intérêt général.

La création d'un emplacement réservé entraîne en principe l'inconstructibilité des terrains concernés, dans l'attente de leur future acquisition par la commune par voie d'expropriation ou de cession amiable.

Cette situation d'attente étant très préjudiciable pour les propriétaires concernés, le législateur a instauré un **droit de délaissement** au profit des propriétaires concernés. Ils peuvent ainsi exiger l'acquisition immédiate de l'emplacement réservé par le bénéficiaire de la réserve. A défaut d'accord amiable, le prix de l'immeuble est fixé par le juge de l'expropriation. Si ce dernier n'est pas saisi au bout d'un certain délai, la réserve n'est plus opposable au propriétaire (articles L.152-2, L.230-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

En l'espèce, le propriétaire avait fait valoir son droit de délaissement et, faute d'accord amiable, le juge de l'expropriation avait, en 1983, ordonné le transfert de propriété à la commune pour 800.000 francs (122.000 € euros environ).

Cependant, le temps est passé et jamais le projet à la base de la réserve n'a été réalisé. Au contraire, le terrain ayant finalement été classé constructible, la commune a revendu le terrain en 2008 pour la somme de...5.320.000 € (soit 34.900.000 francs environ).

Au vu de cette énorme plus-value, les ayants droits du propriétaire en 1983 ont assigné la commune en paiement de dommages et intérêts. La cour d'appel a rejeté leur demande. Ils forment alors un pourvoi en cassation.

Dans leur pourvoi, ils font d'abord valoir plusieurs dispositions du Code de l'urbanisme et prétendent bénéficier d'un droit à rétrocession.

La Cour de cassation rejette cependant leurs arguments, selon un raisonnement relativement technique. La Cour rappelle notamment qu'elle a déjà jugé que *« l'exercice du droit de délaissement, constituant une réquisition d'achat à l'initiative du propriétaire du bien, ne permet pas au cédant de solliciter la rétrocession de ce bien sur le fondement de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (...) (3e Civ., 26 mars 2014, pourvoi n° 13-13.670, Bull. 2014, III, n° 44) »*.

Ils ont toutefois la bonne idée de faire valoir ensuite la CEDH : *« les États membres à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont tenus d'assurer un juste équilibre entre la nécessaire protection du droit de propriété et toute considération d'intérêt général dont ils poursuivent la réalisation ; qu'en l'espèce, à supposer même que l'existence d'une déclaration d'utilité publique fiscale ne permette pas l'application du régime de l'expropriation, il reste qu'en écartant l'application du droit de rétrocession cependant qu'il résultait de ses constatations que l'auteur de Mme avait cédé à la commune, sur le fondement du droit de délaissement et pour un prix modique, son bien qui était inconstructible et*

faisait l'objet d'une réserve tendant à y implanter un espace vert et que la commune avait modifié ses règles d'urbanisme pour revendre le terrain, devenu constructible, à une personne privée, réalisant une plus-value de plus de 5 millions d'euros, la cour d'appel a violé l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

Or, la Cour de cassation valide, sans la moindre équivoque, ce raisonnement.

Nul doute « que la mesure contestée, en ce qu'elle prive de toute indemnisation consécutive à l'absence de droit de rétrocession le propriétaire ayant exercé son droit de délaissement sur le bien mis en emplacement réservé et donc inconstructible, puis revendu après avoir été déclaré constructible, constitue une ingérence dans l'exercice » du droit de propriété.

Pour savoir si cette atteinte à un droit fondamental est compatible avec la CEDH, la Cour de cassation applique la méthode du triple test :

- L'ingérence est-elle prévue par la loi (au sens large) ?
- L'atteinte au droit de propriété est-elle justifiée par un motif légitime ?
- L'atteinte ménage-t-elle un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection des droits fondamentaux (contrôle de proportionnalité) ?

Si la mesure passe les deux premiers tests, elle échoue au moment du troisième : **étant donné qu'« un auteur de Mme X... avait, sur le fondement du droit de délaissement et moyennant un prix de 800 000 francs (121 959,21 euros), cédé à la commune son bien, qui faisait alors l'objet d'une réserve destinée à l'implantation d'espaces verts, et que la commune, sans maintenir l'affectation du bien à la mission d'intérêt général ayant justifié sa mise en réserve, a modifié les règles d'urbanisme avant de revendre le terrain, qu'elle a rendu constructible, à une personne privée, moyennant un prix de 5 320 000 euros (...), il en résulte que, en dépit du délai de plus de vingt-cinq années séparant les deux actes, la mesure contestée porte une atteinte excessive au droit au respect des biens de Mme X... au regard du but légitime poursuivi ».** Dès lors, **« en rejetant la demande en paiement de dommages-intérêts formée par Mme X..., la cour d'appel a violé » l'article premier du protocole n°1 additionnel à la CEDH (C.Cass., 3ème civ., 18 avril 2019, n°18-11.414, publié au bulletin).**

Les ayants-droits du propriétaire pourront donc à nouveau défendre leurs droits devant la cour d'appel de renvoi.

On ne peut qu'être d'accord avec la Cour de cassation !

Sa décision est un signe d'espoir pour les propriétaires. Lorsque les autorités tirent profit de la lacune de textes nationaux pour faire des profits sur leurs dos, le salut peut venir du droit international, en l'occurrence européen !

Ce signe est d'autant plus fort que, dans une décision de 2013, le Conseil constitutionnel avait balayé de façon sommaire une QPC sur l'absence de droit à rétrocession en cas de non réalisation du projet après exercice du droit de délaissement (décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013).

Si le Conseil constitutionnel refuse de censurer de manière générale une disposition inquiétante, le juge judiciaire peut, ici ou là, en tempérer les applications les plus choquantes.

Car, il ne faut pas se méprendre. Par sa décision du 18 avril 2019, la Cour de cassation n'a pas « annulé » l'absence de droit à rétrocession ou énoncé de manière générale un droit à indemnisation en cas de non réalisation du projet et réalisation d'une marge financière par le bénéficiaire de la réserve.

Elle indique seulement – mais c'est déjà beaucoup – que, dans les cas d'abus les plus flagrants, tel que celui traité en l'espèce, le « droit au respect des biens » énoncé par la CEDH permet d'écarter l'absence de droit à indemnisation prévue par le droit national.

D'aucuns s'inquiètent d'une tendance à écarter la loi en fonction des circonstances et de l'équité, alors qu'elle devrait être la même pour tous. En l'espèce, en attendant que le droit à rétrocession soit instauré en matière d'emplacements réservés, ce n'est que justice ! Vive l'Europe, ou tout du moins le Conseil de l'Europe ! Vive la Cour de cassation !

2. Expropriation partielle : annulation d'une ordonnance d'expropriation en l'absence de document d'arpentage

« Attendu qu'il résulte de ces textes qu'en cas d'expropriation partielle impliquant de modifier les limites des terrains concernés, un document d'arpentage doit être préalablement réalisé afin que les parcelles concernées soient désignées conformément à leur numérotation issue de ce document ;

Attendu que, pour transférer, au profit de la commune de Millau, des parcelles appartenant à Mmes B... C..., A... C..., D... C... et F... Z..., à M. G... Z... et à M. et Mme Y..., l'ordonnance attaquée (juge de l'expropriation du département de l'Aveyron, 28 décembre 2017) désigne les biens expropriés en annexant un état parcellaire ;

Qu'en statuant ainsi, en l'absence de document d'arpentage désignant les parcelles issues de la division opérée par l'expropriation partielle, le juge de l'expropriation a violé les textes susvisés ;

D'où il suit que l'ordonnance est entachée d'un vice de forme qui doit en faire prononcer l'annulation »

En ce sens : C.Cass., 3ème civ., Arrêt n°521 du 13 juin 2019 (18-14.225)

3. Fiscalité de l'urbanisme. CE, 19 juin 2019, Directeur départemental des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique, req. n°413967 :

Le Conseil d'Etat précise dans cet arrêt la répartition de la taxe d'aménagement dans le cadre d'un permis de construire valant division :

« lorsqu'un permis de construire a été délivré à plusieurs personnes physiques ou morales pour la construction de bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux conformément à l'article R. 431-24 du code de l'urbanisme, les redevables de la taxe d'aménagement dont ce permis est le fait générateur sont les titulaires de celui-ci, chacun d'entre eux étant redevable de l'intégralité de la taxe due à raison de l'opération de construction autorisée.

Dans une telle hypothèse, l'administration compétente peut mettre cette taxe à la charge soit de l'un quelconque des bénéficiaires du permis, soit de chacun de ces bénéficiaires à la condition alors que le montant cumulé correspondant aux différents titres de perception émis n'excède pas celui de la taxe due à raison de la délivrance du permis. »

4. Permis de construire valant permis de démolir et permis de construire impliquant la démolition, nuance. CE, 24 avril 2019, Commune de Colombier-Saugnieu, req. n°420965,

Le Conseil d'Etat apporte un éclairage sur la nécessité d'obtenir un permis de démolir ou de requérir un permis de construire valant permis de démolir.

« 3. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que lorsqu'un permis de construire autorise un projet qui implique la démolition totale ou partielle d'un bâtiment soumis au régime du permis de démolir, la demande de permis de construire doit, soit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande de permis de démolir, soit porter à la fois sur la démolition et sur la construction.

D'autre part, si le permis de construire et le permis de démolir peuvent être accordés par une même décision, au terme d'une instruction commune, ils constituent des actes distincts ayant des effets propres.

Eu égard à l'objet et à la portée du permis de démolir, la décision statuant sur la demande de permis de construire ne peut valoir autorisation de démolir que si le dossier de demande mentionne explicitement que le pétitionnaire entend solliciter cette autorisation.

Est par elle-même sans incidence la circonstance que les plans joints à la demande de permis de construire montrent que la réalisation de la construction implique la démolition de bâtiments existants. »

5. Refus de permis de construire sur un projet portant atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique :

Conseil d'Etat, 26 juin 2019, Commune de Tanneron, n° 412429 – Refus de permis de construire – article R. 111-2 du code de l'urbanisme – atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique

Dans un arrêt du 26 juin 2019 publié au recueil Lebon, le Conseil d'Etat a précisé les conditions dans lesquelles le maire d'une commune peut refuser un permis de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

Il a ainsi été jugé que « (...) lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. »

Il en résulte donc que pour refuser le permis de construire sur le fondement de ces dispositions, le maire de la commune doit préalablement s'assurer que le projet ne pourrait pas donner lieu à prescriptions permettant de garantir le respect de la salubrité et la sécurité publique. (CE, 26 juin 2019, n°412429).

6. Conseil d'Etat, 29 mai 2019, Ministre de la cohésion des Territoires, n° 419921 – RNU – Constructibilité limitée – Exceptions

Dans un arrêt du 29 mai 2019 publié aux tables du recueil Lebon, le Conseil d'Etat a apporté des précisions sur les exceptions prévues à l'article L. 111-4, 1° du code de l'urbanisme (anciennement L. 111-1-2, 1°) à la règle de l'interdiction des constructions en dehors des espaces actuellement urbanisés des communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU).

S'agissant des projets d'adaptation, de changement de destination, de réfection et d'extension des constructions existantes, le Conseil d'Etat a jugé que « (...) peuvent être autorisés des projets qui, eu égard à leur implantation par rapport aux constructions existantes et à leur ampleur limitée en proportion de ces constructions, peuvent être regardés comme ne procédant qu'à l'extension de ces constructions. Aucune disposition n'impose toutefois qu'une extension satisfaisant à ces critères doive en

outre, pour pouvoir être autorisée au titre du 1° du I de l'article L. 111-1-2, présenter un caractère " mesuré ". Il résulte, enfin, de cet article, éclairé par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 25 mars 2009, que la condition tendant au respect des traditions architecturales locales, résultant de cette loi, ne s'applique pas à l'extension des constructions existantes, mais seulement à la construction de bâtiments nouveaux. »

S'agissant des projets de construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, le Conseil d'Etat a jugé que « (...) peut être autorisée la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation, à la double condition qu'ils soient implantés à l'intérieur d'un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole et qu'ils respectent les traditions architecturales locales. Le bénéfice de cette exception n'est pas réservé aux cas dans lesquels le périmètre constitué par les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole est clos, mais peut aussi valoir pour les cas où les bâtiments nouveaux sont implantés dans un espace entouré de bâtiments agricoles suffisamment rapprochés pour pouvoir être regardés comme délimitant, même sans clôture ou fermeture, un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole. »

III. ACTUALITE EN DROIT DES CONTRATS

1. CE, 22 mai 2019 n°426763 : précision sur la notion de candidature incomplète

Par une décision en date du 22 mai 2019, le Conseil d'Etat a précisé la notion de candidature incomplète en cas de non-respect par un candidat des mentions du règlement de la consultation.

En l'espèce, la collectivité de Corse a lancé une procédure pour l'attribution des nouvelles conventions de délégation de service public de transport maritime et de passagers entre la Corse et Marseille pour la période 2019-2020.

La société Corsica Ferries s'est portée candidate mais sa candidature a été écartée pour irrégularité au motif qu'elle était incomplète.

En effet, le règlement de la consultation imposait de remettre la candidature en exemplaire papier ainsi que sous format informatique et la société Corsica Ferries s'était limitée au format papier.

Le juge du référé précontractuel a rejeté la requête de la société qui a alors saisi le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle dans un premier temps l'obligation pour les candidats de respecter le règlement de la consultation, considérant que « *le règlement de la consultation prévu par une autorité concédante pour la passation d'un contrat de concession est obligatoire dans toutes ses mentions (...).* ».

A défaut, la candidature peut être écartée pour irrégularité. L'article R.2144-2 du Code de la commande publique donne toutefois la possibilité au pouvoir adjudicateur de permettre au candidat dont la candidature est incomplète de la régulariser. Il s'agit d'une simple faculté, et non d'une obligation, le pouvoir adjudicateur pouvant directement décider d'écarter la candidature irrégulière.

Ainsi, non seulement une candidature irrégulière peut être écartée par le pouvoir adjudicateur, mais surtout « *l'autorité concédante ne peut, dès lors, attribuer ce contrat à un candidat qui ne respecte pas une des exigences imposées par ce règlement (...).* ».

Dans un second temps, le Conseil d'Etat confirme une jurisprudence antérieure (voir par exemple en ce sens, Conseil d'Etat, 22 décembre 2008, n°314244) selon laquelle **les exigences du règlement de la consultation doivent être strictement respectées, sauf si elles se révèlent manifestement dépourvues de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres.**

Les juges du Palais-Royal précisent par là-même la notion de candidature incomplète : « *Une candidature doit être regardée comme incomplète (...), quand bien même elle contiendrait des pièces et informations dont la production est obligatoire (...), dès lors qu'elle ne respecte pas les exigences fixées par le règlement de la consultation relatives au mode de transmission de ces documents, sous réserve que ces exigences ne soient pas manifestement inutiles* ».

Le Conseil d'Etat permet ainsi un assouplissement, permettant à une candidature d'être considérée comme complète dès lors que les exigences du règlement de la consultation qu'elle n'a pas respectées sont manifestement inutiles. L'utilité d'une exigence relève de l'appréciation souveraine des juges du fond.

En l'espèce, les juges du Palais-Royal confirment le raisonnement du Tribunal administratif de Bastia selon lequel l'obligation imposée par le règlement de la consultation aux candidats de produire leur candidature en format papier ainsi que sous format informatique « *n'était pas une formalité inutile, en raison notamment de ce qu'elle avait pour objet de permettre l'analyse des candidatures déposées dans des délais contraints* ».

Faute d'avoir été déposée sous format électronique, la candidature de Corsica Ferries était bien incomplète et c'est à bon droit que le pouvoir adjudicateur l'a écarté.

2. La clause suspendant le délai de livraison dans un contrat de Vefa n'est pas abusive

Cass. 3e civ. 23-5-2019 n° 18-14.212 PS-PBI, Société civile de construction vente SCI Marseille 9e boulevard de la Fabrique c/ B.

N'est pas abusive la clause d'un contrat de vente d'immeuble en l'état futur d'achèvement prévoyant une suspension du délai de livraison en cas de cause légitime.

Un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) prévoit qu'en cas de **cause légitime de suspension du délai de livraison** de l'immeuble, justifiée par le vendeur à l'acquéreur par une lettre du maître d'œuvre, la livraison du bien vendu sera retardée d'un temps égal au double de celui effectivement enregistré en raison de la répercussion de ces circonstances sur l'organisation du chantier.

Une cour d'appel juge cette **clause** abusive car, ayant pour objet de doubler la durée des jours de retard non indemnisés par le vendeur, elle **réduit** de façon importante l'**indemnisation due aux acquéreurs**, contredisant la portée d'une **obligation essentielle du vendeur** d'immeuble en l'état futur d'achèvement de livrer le bien acheté à la date prévue ou de l'indemniser du retard subi.

La Cour de cassation censure cette décision : la clause litigieuse n'a ni pour objet ni pour effet de créer un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat.

à noter : La Cour de cassation a déjà eu l'occasion de valider une clause d'un contrat de Vefa **reportant le délai de livraison en cas** de jours d'intempéries ou de retard dû à la grève, au dépôt de bilan d'une entreprise ou plus généralement à la force majeure (Cass. 3^e civ. 24-10-2012 n° 11-17.800 FS-PB : RJDA 1/13 n° 71). La **commission des clauses abusives** s'est prononcée dans le même sens à propos d'une clause de report du délai de livraison en présence de jours d'intempéries, après avoir relevé que ce report ne modifie pas les stipulations ne rendant exigibles les obligations de paiement échelonné des sommes dues par le consommateur qu'au fur et à mesure de l'achèvement des étapes de la construction (Avis n° 16-01 du 29-9-2016).

La Cour suprême confirme ici la validité de ce type de **clauses, courantes en matière de Vefa**, pour une clause visant plus généralement une « cause légitime de suspension ».

IV. ACTUALITES EN DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE – PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le projet de loi de transformation de la fonction publique a été présenté en Conseil des ministres par le Ministre de l'action et des comptes publics, Monsieur Gérald DARMAMIN, le 27 mars 2019.

En premier lieu, le titre premier du projet a pour ambition de promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace :

Parmi les mesures adoptées figurent :

- **La mise en place, pour les trois fonctions publiques, d'une institution unique dénommée « Comité social d'administration »** issue de la fusion entre les Comités techniques et les Comités d'hygiène de santé et des conditions de travail (**article 2**).

Au niveau de la fonction publique territoriale ces Comités auront vocation à connaître des questions relatives : à l'organisation, au fonctionnement et des services et évolutions des administrations et leur impact sur les personnels ; aux orientations stratégiques sur les politiques des ressources humaines ; aux lignes directrices de gestion en matière de promotion et valorisation des parcours professionnels ; aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire, d'action sociale et sur les aides à la protection sociale complémentaire ; à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes et aux autres questions qui seront prévues par décret en Conseil d'Etat.

En outre, le projet prévoit qu'au moins tous les deux ans, l'autorité territoriale devra présenter au comité social territorial un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel ce comité a été créé. Ce rapport devra indiquer les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. La présentation de ce rapport devra donner lieu à un débat (**article 3**).

- **Le recentrage des missions des Commissions administratives paritaires sur les situations individuelles les plus importantes** (**article 4**).

Le projet supprime notamment l'avis préalable de cette instance respectivement sur les questions liées aux mutations et aux mobilités dans la fonction publique d'État et sur les questions liées à

l'avancement et la promotion dans les trois versants de la fonction publique.

En second lieu, le titre II du projet a pour ambition de transformer et de simplifier la gestion des ressources humaines :

Parmi les mesures adoptées figurent :

- **L'élargissement de la possibilité du recours au contrat** : A titre d'exemple :
 - **L'article 7 s'inscrit dans la volonté de diversifier les viviers de recrutement dans l'encadrement supérieur de la fonction publique en ouvrant la possibilité de nommer des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire aux emplois de direction de l'État et en élargissant cette possibilité pour les emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements de la fonction publique hospitalière.**

Au niveau de la fonction publique territoriale prévoit de modifier l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 en le remplaçant par les dispositions suivantes : *« Par dérogation à l'article 41 de la présente loi, peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct, les emplois suivants : 1° Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ; 2° Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; 3° Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient. La liste de ces établissements est fixée par décret en Conseil d'État »*,

- **L'article 8 prévoit la création d'un nouveau type de contrat à durée déterminée au sein de la fonction publique, à savoir le contrat de projet** permettant aux services d'être en capacité de mobiliser des profils divers pour la conduite de projets ou d'opérations identifiés s'inscrivant dans une durée limitée. Ce nouveau contrat, spécifique à la fonction publique et n'ouvrant droit ni à un contrat à durée indéterminée, ni à titularisation, est ouvert à l'ensemble des catégories hiérarchiques.

Conclu pour une durée déterminée minimale d'un an et ne pouvant excéder six ans, il est destiné à prendre fin lorsque le projet ou l'opération pour lequel ce contrat a été conclu ne peut se réaliser, lorsque le projet ou l'opération arrive à son terme ou lorsque le projet ou l'opération se termine de manière anticipée. Le texte prévoit également une indemnité spécifique en cas de rupture anticipée du contrat.

- **L'article 10 élargit les cas de recours au contrat dans la fonction publique territoriale par dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires.**

D'une part, il sera possible de recruter par contrat sur les emplois de catégorie B, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, dans les mêmes conditions que pour les emplois de catégorie A.

D'autre part, les communes de moins de 1 000 habitants et leurs groupements pourront recourir au contrat pour l'ensemble de leurs emplois permanents, quelle que soit la quotité de temps de travail de ces emplois.

Enfin, l'article simplifie les règles de recrutement sur les emplois à temps non complet afin de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de ne plus recourir à la vacation pour pourvoir ces emplois et prévenir, à l'avenir, le développement de situations de précarité. Ainsi, les conditions de recrutement des fonctionnaires sur ces emplois à temps non complet sont uniformisées quels que soient la durée du temps non complet, le cadre d'emplois et le nombre d'emplois créés.

Les employeurs territoriaux pourront aussi recruter des agents contractuels sur les emplois dont la quotité de temps de travail est inférieure à 50 % de la durée légale. Enfin, les centres de gestion pourront recruter des agents contractuels et les mettre à la disposition des collectivités qui le demandent, pour l'occupation de ces mêmes emplois à temps non complet.

- **La généralisation de l'évaluation professionnelle en lieu et place de la notation dans les trois versants.**

L'article 12 du projet modifie le statut général des fonctionnaires pour faire disparaître la référence à la notation et généraliser l'entretien

professionnel permettant d'apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires. Cet article a, par ailleurs, pour objet, au sein de la fonction publique territoriale, de prévoir que la demande de révision du compte rendu de l'entretien auprès de la commission administrative paritaire interviendra désormais à la seule demande de l'agent,

- **La sécurisation de la rémunération de tous les agents, y compris des contractuels recrutés sur un emploi permanent et la prise en compte, comme pour les fonctionnaires, de leur engagement et de leurs résultats individuels et collectifs :**

A ce titre, l'article 13 du projet de loi prévoit de modifier l'article 20 du statut général afin d'y intégrer l'alinéa suivant :

« La rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de leur expérience. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service »,

- **La modernisation et l'harmonisation de l'échelle des sanctions dans les trois fonctions publiques :**

L'article 15 prévoit de moderniser et d'harmoniser l'échelle des sanctions dans les trois versants de la fonction publique.

Il introduit, d'une part, dans le premier groupe de l'échelle des sanctions pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.

D'autre part, il aligne les durées des exclusions temporaires de fonctions prévues aux deuxième et troisième groupes des sanctions dans les trois versants de la fonction publique.

De plus, il introduit, dans le deuxième groupe de l'échelle des sanctions de la fonction publique territoriale, la sanction de radiation du tableau d'avancement.

Enfin, il précise pour les trois fonctions publiques, les modalités d'abaissement d'échelon et de rétrogradation figurant respectivement dans les deuxième et troisième groupes de l'échelle des sanctions.

En troisième lieu, le titre III du projet de loi a pour ambition de simplifier le cadre de gestion des agents publics :

Parmi les mesures adoptées figurent :

- **La réforme du cadre déontologique applicable aux agents publics :**

Le projet prévoit notamment que seront désormais soumis au contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique : ceux qui occupent des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, ceux qui partent créer ou reprendre une entreprise et ceux qui quittent de manière définitive ou temporaire le secteur public pour le secteur privé (**article 16**).

- **L'harmonisation de la durée de travail dans la fonction publique territoriale :**

L'article 18 supprime les régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures) antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Ne sont pas concernés par cette évolution les régimes de travail établis pour tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis certains agents publics (travail de nuit, le dimanche, les jours fériés, travail pénible ou dangereux, etc.).

L'abrogation du fondement législatif des régimes dérogatoires imposera aux collectivités concernées la redéfinition, par délibération et dans le respect du dialogue social local, de nouveaux cycles de travail.

Elles disposeront pour ce faire d'un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes, soit au plus tard en mars 2021 pour le bloc communal, en mars 2022 pour les départements et en décembre 2022 pour les régions,

- **La mise en place d'une possibilité de fusion des centres de gestion départementaux et le renforcement du contrôle de l'utilisation de ses ressources par le CNFPT :**

L'article 19 permet aux centres de gestion départementaux volontaires qui sont limitrophes de fusionner, créant ainsi un centre interdépartemental de gestion qui se substituerait aux centres de gestion départementaux.

Afin de renforcer le contrôle de l'utilisation de ses ressources par le CNFPT, l'article charge ce dernier de remettre, chaque année, au Parlement un rapport sur leur utilisation au regard des missions qui lui sont confiées par la loi.

En quatrième lieu, le titre IV du projet de loi tend à favoriser la mobilité et à accompagner les évolutions professionnelles des agents publics :

Parmi les mesures adoptées figurent :

- **La garantie de la portabilité des droits acquis au titre du compte personnel de formation par les personnes exerçant des activités relevant du code du travail et des droits acquis au titre de ce même compte par les agents publics.**

Conformément aux dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les droits acquis par les personnes qui relèvent du code du travail seront comptabilisés en euros à partir de 2019.

L'article instaure la possibilité d'effectuer des conversions entre droits comptabilisés en euros et droits comptabilisés en heures pour les agents et salariés concernés par une mobilité entre le secteur public et le secteur privé (article 21).

- **La favorisation de la mobilité des fonctionnaires de l'Etat vers les deux autres versants de la fonction publique :**

L'article 23 du projet prévoit de ramener le coût de la contribution patronale au compte d'affectation spéciale institué pour la constitution des droits à pension des agents de l'État (CAS pensions) à la charge de l'employeur d'accueil au niveau de celui que ce dernier supporterait en employant un fonctionnaire de son versant pour la constitution de droits similaires.

- **La création d'une portabilité des contrats à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique :**

L'article 25 renforce le dispositif institué par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique qui n'avait créé cette portabilité qu'au sein d'un même versant.

En application de cet article, un agent lié par un contrat à durée indéterminée à une administration de l'État ou à un établissement public de l'État, une commune, un département, une région, un établissement en relevant ou des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux pourra bénéficier directement d'un contrat à durée indéterminée s'il est recruté par un employeur public relevant d'un autre versant.

- **L'instauration d'un mécanisme de rupture conventionnelle :**

L'article 26 du projet met en place, à titre temporaire pendant 6 ans, à compter du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2025, un dispositif de rupture conventionnelle applicable aux fonctionnaires des trois versants de la fonction publique.

Il s'agit d'un cas supplémentaire de cessation définitive de fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. Elle ne concernera ni les fonctionnaires stagiaires, ni les fonctionnaires détachés sur contrat, ni les fonctionnaires ayant droit à une pension de retraite à taux plein.

Durant le processus de la rupture conventionnelle, le fonctionnaire pourra se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix.

Un remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle est prévu, sous certaines conditions, en cas de retour dans l'emploi public dans les trois années consécutives à la rupture conventionnelle.

L'évaluation de cette expérimentation sera présentée au Parlement un an avant leur terme. Elle portera notamment sur le nombre de fonctionnaires couverts par ces dispositifs et leur coût global,

En cinquième et dernier lieu, le titre V du projet a pour ambition en renforcer l'égalité professionnelle :

Parmi les mesures adoptées figurent notamment :

- **La création d'obligations nouvelles pour les employeurs en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, visant à structurer et à renforcer la politique d'égalité professionnelle menée dans ce domaine dans les trois versants de la fonction publique :**

L'article 29 du projet prévoit, d'une part, l'élaboration, avant le 31 décembre 2020, d'un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

D'une durée de trois ans renouvelables, il devra comporter notamment des mesures relatives à la prévention et à la lutte contre les discriminations, aux rémunérations, à la promotion et à l'avancement de grade.

D'autre part, il prévoit également la mise en place par les employeurs publics d'un dispositif de signalement des violences sexuelles, du harcèlement et des agissements sexistes, visant à s'assurer que tout agent public exposé à ces actes puisse obtenir le traitement de son signalement.

Le dispositif de signalement pourra être mutualisé au niveau national ou au niveau local pour les collectivités publiques qui, du fait de leur organisation ou de leurs effectifs, ne sont pas en mesure de mettre en place un tel dispositif,

- **La suppression du jour de carence pour maladie appliqué aux agents publics en situation de grosses et l'élargissement aux fonctionnaires territoriaux du maintien des primes et des indemnités versées dans les mêmes proportions que le traitement durant les congés pour maternité, le congé pour adoption, ainsi que le congé de paternité et d'accueil de l'enfant (article 33).**
- **Le maintien, au bénéfice de tout agent public placé en congé parental ou en disponibilité de droit pour élever son enfant de moins de huit ans, de ses droits à avancement pendant une durée maximale de cinq ans pour l'ensemble de la carrière, au titre du congé parental ou de la disponibilité ou de l'un ou l'autre de ces deux dispositifs (article 34).**
- **Le renforcement de l'égalité professionnelle pour les travailleurs en situation de handicap** : l'article 34 ajoute, parmi les obligations s'imposant à tout employeur public en matière d'égalité de traitement des agents en situation de handicap, celle tendant à ce que les employeurs publics prennent les mesures favorisant les parcours professionnels des agents en situation de handicap. Il s'agit de leur permettre de disposer de parcours de carrière équivalents à ceux des autres agents et exempts de toute discrimination.

Afin de mieux répondre aux besoins des personnes en situation de handicap, notamment lors des concours et examens, cet article élargit également le champ des handicaps pris en compte en supprimant la référence au handicap physique et la référence à la délivrance de la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH) pour

faire bénéficier ces agents d'aménagements d'épreuves lors des concours. L'article 35 prévoit à titre temporaire, à compter du 1er janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2025, une procédure de promotion dérogatoire au droit commun au bénéfice des fonctionnaires en situation de handicap, à l'instar de la procédure de recrutement externe dérogatoire par contrat prévu pour les personnes en situation de handicap dans les trois versants de la fonction publique, afin de favoriser les parcours professionnels de ces fonctionnaires.

Il convient de noter que ce projet de loi a été considérablement amendé aussi bien par l'Assemblée Nationale que par le Sénat, ce qui a conduit, en raison de la divergence des textes adoptés, à la réunion d'une Commission administrative paritaire et à l'adoption d'un nouveau projet, qui n'es pas encore été publié, le 9 juillet 2019.

A ce titre, il est à noter que le Sénat a adopté un amendement visant à encadrer le droit de grève dans la fonction publique territoriale avec la mise en place d'un délai de prévenance de 48 heures, une cessation du travail dès la prise de service et une durée minimum de cessation de travail afin d'éviter les grèves perlées.

Il conviendra d'être particulièrement attentif au contenu de la loi qui sera promulguée cet été.

Nous ne manquerons pas de vous faire un point sur celle-ci dans notre prochaine note d'actualité.

Vous souhaitant bonne réception de la présente et restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire,

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jérôme JEANJEAN

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. JEANJEAN', written over a horizontal line.