



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité

Laure RAGIMBEAU-AZAÏS, *Maître de conférences à l'Université de Perpignan*

Après 18 mois de travaux conduits sur l'attractivité des métiers de la fonction publique, France Stratégie a livré, en décembre 2024, un rapport construit autour d'un message d'alerte particulièrement inquiétant : la fonction publique traverse une crise structurelle et durable qui menace directement la qualité et la continuité de nos services publics. Si le constat d'une perte d'attractivité de la fonction publique n'est pas nouveau dans son principe, c'est l'ampleur du phénomène qui interpelle, laissant entrevoir une crise multidimensionnelle touchant aujourd'hui les trois versants de la fonction publique et caractérisée par une fragilisation de la plupart des éléments qui attiraient naguère vers la fonction publique. La protection offerte par « la garantie de l'emploi » est ainsi devenue un argument très relatif, parfois même perçue négativement, comme un risque d'enfermement dans une carrière trop statique et linéaire. La complexité du système de rémunération, liée notamment à la variabilité de l'équilibre entre les composantes indiciaires et la part indemnitaire, participe vraisemblablement au manque de lisibilité des perspectives salariales, et ce faisant, à la perte d'attractivité du secteur public.

Pourtant, le constat dressé n'est pas une fatalité et des leviers d'action existent pour enrayer ce phénomène. Mieux faire connaître les atouts de la fonction publique en est un, en informant sur la richesse des opportunités de carrière et la profonde utilité sociale des métiers qui y sont exercés. Consolider les avantages à travailler dans la fonction publique en est un autre, au premier rang desquels la perspective d'une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle que dans le secteur privé. Pour réussir ce chantier, encore faudrait-il également que les discours négatifs de dévalorisation de la fonction publique cèdent la place à un discours de revalorisation de cette dernière, sans lequel le projet de reconstruction de son attractivité restera probablement une chimère.

L'ACTUALITE DU MOIS

Loi de finances pour 2025 : la fin tant attendue du feuilleton

Cons. const., 13 février 2025, Loi de finances pour 2025, n°2025-874 DC

Tout vient à point à qui sait attendre... Après des épisodes à rebondissements multiples marqués par l'usage de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ou encore le rejet d'une motion de censure, les Sages ont « sagement » contrôlé la loi de finances pour 2025 permettant ainsi sa promulgation au Journal officiel (v. JORF n°0039 du 15 févr. 2025 : loi n°2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025). Aucun élément clé n'a été censuré par le Conseil constitutionnel qui s'est contenté d'invalider neuf cavaliers budgétaires ainsi qu'un article pour méconnaissance de la règle parlementaire dite « *de l'entonnoir* ». Quant à la procédure d'adoption de la loi pointée du doigt par les parlementaires requérants, elle est prudemment validée par le juge constitutionnel. Deux irrégularités étaient invoquées : la méconnaissance du délai imparti pour la présentation d'un rapport et du dépôt du projet de loi de finances ainsi que le refus de communication de certains documents budgétaires au président et au rapporteur général de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale. S'agissant de la première irrégularité, le Conseil constitutionnel rappelle tout d'abord qu'elle ne saurait faire obstacle à l'examen du projet de loi dont la conformité doit s'apprécier au regard des exigences de continuité de la vie nationale ainsi que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances. Puis,

en se fondant sur les circonstances exceptionnelles ayant conduit à la formation tardive du Gouvernement, de la date de dépôt effective du projet de loi de finances et de ses conditions d'examen, le Conseil estime que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire découlant des articles 3 et 6 de la DDHC n'ont pas été méconnues. Même sort pour la non-transmission de documents budgétaires... Bien que le Conseil constitutionnel utilise pour la première fois l'expression « *très regrettable* » pour qualifier la circonstance selon laquelle le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances n'ont pas pu avoir connaissance de ces documents, il estime qu'elle n'a pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Au sommaire de ce numéro

- Responsabilité administrative p. 2
- Droit de l'environnement p. 2
- Droit de l'Union européenne p. 3
- Droit de la fonction publique p. 3
- Contentieux administratif p. 3
- Droit des étrangers p. 4
- Droit de la régulation p. 4
- Chronique du TA de Montpellier p. 5

Responsabilité administrative

Annulation partielle du référentiel de l'ONIAM

CE, 31 décembre 2024, Assoc. Addah 33 et ANADAVI, n°492854

Afin de mener à bien sa mission d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux et de limiter les disparités dans l'évaluation des préjudices, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) a élaboré un référentiel proposant, à titre indicatif et sous forme de fourchettes, une estimation du montant de la réparation à allouer aux intéressés selon le type et l'ampleur des dommages subis. À la suite de la dernière mise à jour de ce guide, en mai 2023, des associations de défense des droits des victimes d'accidents ont introduit auprès de l'ONIAM puis du Conseil d'État, un recours tendant à son abrogation.

Faisant application de sa jurisprudence *GISTI* (CE, Sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n°418142), le Conseil commence par reconnaître la justiciabilité de ce document qui, bien qu'*a priori* dépourvu de caractère décisif, sert sans conteste de référence aux agents de l'Office lorsqu'ils statuent sur des demandes d'indemnisation.

Sur le fond, et bien qu'estimant devoir limiter leur contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation, les juges du Palais-Royal censurent une partie du référentiel. En effet, ces derniers relèvent que les dispositions relatives au plafonnement du remboursement des frais de conseil, aux frais d'obsèques et frais divers de proches, à la prise en charge du forfait hospitalier, et enfin aux taux horaires proposés pour l'indemnisation des besoins d'assistance par tierce personne méconnaissent, par leur caractère trop impératif, le principe de réparation intégrale des préjudices (CE, 19 mai 1922, *Dame Sempey*, Rec. p.453) – **Cathy-Anne RHETY**.

Droit de l'environnement

Dérogation espèces protégées et logements sociaux : léger risque de *no limit* ?

CE, 29 janvier 2025, *Sté Batigère Habitat et a.*, n°489718

Au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, le préfet de Meurthe-et-Moselle avait accordé à deux sociétés une dérogation « espèces protégées » concernant un projet de construction d'un ensemble immobilier destiné à accueillir une soixantaine de logements sociaux, sur un site où la présence de nombreuses salamandres tachetées avait été constatée. Une association de riverains avait obtenu l'annulation de ces arrêtés, le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Nancy ayant jugé que le projet litigieux ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur, au motif qu'il n'était pas « nécessaire », à la date des arrêtés attaqués, dès lors que la commune respectait déjà le quota de 20% de logements locatifs sociaux posé à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Pour le Conseil d'État, la cour a inexactement qualifié les faits de l'espèce en se plaçant à la date de la décision attaquée, alors qu'elle aurait dû se fonder sur « une période significative de dix ans », durant laquelle le taux de logements sociaux de la commune était « structurellement inférieur » à l'objectif de 20% fixé par le législateur.

Si l'on comprend volontiers la nécessité d'adopter une approche structurelle et globale sur le long terme, dépassant la simple photographie instantanée du respect des seuils légaux à un moment donné, la pertinence de la distinction opérée par le Conseil d'État entre seuils planchers et plafonds, issue d'une décision rendue en matière de droit de préemption urbain (CE, 30 juin 2023, *Sté MJ Développement - Immobilier et Investissement*, n°468543) peut en revanche être interrogée.

Les juges ont en effet précisé, « qu'au demeurant les objectifs fixés par la loi en termes de logements locatifs sociaux constituaient des seuils à atteindre et non des plafonds », ce qui semble peu compatible avec la logique inhérente au contentieux des dérogations « espèces protégées ». En effet, il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'intérêt public majeur attaché à la construction de logements sociaux, mais d'apprécier le caractère impératif d'un projet dans un cas d'espèce. Or cette appréciation nécessite souvent une référence objective, que constituent précisément les seuils fixés par la loi, au-delà des circonstances ou des besoins locaux.

Ainsi, si un tel raisonnement avait pu être employé pour contrôler l'existence d'un intérêt général suffisant dans le cadre de l'exercice d'un droit de préemption, des réserves peuvent être émises quant à sa transposition en l'espèce. En effet, alors que l'intérêt qui doit être établi en matière de préemption est employé pour justifier de l'exercice finalisé d'une compétence, celui exigé en matière de dérogation « espèces protégées », doit être « d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage » (CE, 3 juin 2020, *Sté La Provençale*, n°425395). – **Clémence BALLAY-PETIZON**.

Droit de l'Union européenne

C'est définitivement grillé pour le décret interdisant de nommer des produits végétaux par des termes utilisés pour désigner des aliments d'origine animale

CE, 28 janvier 2025, Assoc. Protéines France et a., n^{os}465835, 467116, 468384

En 2020, le législateur avait introduit un nouvel article L. 412-10 dans le code de la consommation afin d'interdire l'usage de dénominations utilisées pour désigner des aliments d'origine animale « pour décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées comportant des protéines végétales ». Aux fins d'application de ces dispositions, un décret du 29 juin 2022 est venu préciser le champ de cette interdiction en visant, entre autres, les dénominations utilisant « la terminologie spécifique de la boucherie ». Saisi par plusieurs associations, le Conseil d'État avait sursis à statuer pour interroger la CJUE sur la compatibilité de ce dispositif avec le règlement INCO n°1169/2011 dans un arrêt du 12 juillet 2023 (n°465835 et s.)

Pour schématiser, ce règlement opère une distinction entre les dénominations « légales », « usuelles » et « descriptives » et pour la Cour (CJUE, 4 oct. 2024, C-438/23, *Protéines France et a.*), si les États peuvent réglementer les premières, les deux dernières catégories relèvent de questions expressément harmonisées par le droit de l'Union européenne. Or, le dispositif français, qui se borne à interdire l'utilisation de certains termes pour désigner certains produits, ne procède nullement à l'établissement de véritables dénominations légales, lesquelles auraient requis « d'associer une expression spécifique à une denrée alimentaire déterminée ». Ainsi, pour le Conseil d'État, les dispositions de l'article L. 412-10 du code de la consommation, se limitant à interdire l'usage de dénominations usuelles ou descriptives, sont contraires au droit de l'Union européenne. Le décret d'application litigieux, ainsi privé de base légale, devait être annulé. – Clémence BALLAY-PETIZON.

Droit de la fonction publique

Protection fonctionnelle des agents publics et poursuites devant la Cour des comptes

CE, 29 janvier 2025, UGGC et Mme A, n°497840

Suite à un recours porté contre une note du secrétariat général du gouvernement relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, le Conseil d'État a été amené à trancher la question suivante : la protection fonctionnelle est-elle due aux gestionnaires publics poursuivis devant la Cour des comptes ? La note du secrétariat général interprète en effet de manière restrictive les articles du CGFP encadrant la protection fonctionnelle, considérant que seules les poursuites devant le juge civil et le juge pénal permettent à un agent public de bénéficier de ce mécanisme de protection. Pour trancher la question, les juges du Palais-Royal s'appuient notamment sur le PGD dégagé dans une décision de section *Farré* (CE, 8 juin 2011, n°312700). Retenant que les amendes infligées par la Cour des comptes « n'ont pas le caractère d'une sanction pénale », ils valident l'interprétation retenue par le secrétariat général. Si la protection fonctionnelle n'est pas due aux agents publics poursuivis, le Conseil d'État précise que la collectivité peut leur apporter un « soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de [leur] défense. » – Nedjma KONTOUKAS.

Contentieux administratif

Le droit de se taire continue de faire du bruit

CE, 6 janvier 2025, M. C... E..., n°471653

Work in progress... Le Conseil d'État continue de parachever sa jurisprudence relative au droit de se taire en matière disciplinaire (v. en ce sens : C.-A. RHETY, « Le Conseil d'État n'est pas le roi du silence », *Newsletter du CREAM*, n°67, janv. 2025, p. 1). Les juges du Palais-Royal circonscrivent l'obligation d'informer l'agent de son droit de se taire à la seule procédure disciplinaire de sorte à exclure une telle exigence au cours de l'enquête administrative préalable. Un tel raisonnement s'inscrit en totale conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel (v. notamment : Cons. const., 8 déc. 2023, n°2023-1074 QPC, *M. Renaud N* ; Cons. const., 26 juin 2024, n°2024-1097 QPC, *M. Hervé A* ; Cons. const., 4 oct. 2024, n°2024-1105 QPC, *M. Yannick L*) dont le Conseil d'État reproduit le considérant de principe à son point 15 tout en l'enrichissant par sa jurisprudence post-QPC. Enfin, si en l'espèce, le requérant aurait dû être informé de son droit de se taire à l'occasion du conseil de discipline, le juge administratif opère une « danthonysation » du vice en estimant que la sanction litigieuse ne repose pas « de manière déterminante sur les propos qu'il a tenus devant cette instance » (v. pour une même danthonysation : CE, sect., 19 déc. 2024, n^{os} 490157, 490952). – Cassandra GAVEN-JOLIMAY

Droit des étrangers

Conditions d'interruption de l'aide au séjour des demandeurs d'asile par l'OFII

CE, avis, 30 janvier 2025, Office français de l'immigration et de l'intégration, n°498412

Un demandeur d'asile s'était vu retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (CMA) par l'OFII en raison de sa non-présentation à deux convocations de l'Office. La question était de savoir si ce dernier pouvait être regardé comme une « *autorité chargée de l'asile* », au sens et pour l'application de l'article L. 551-16 du CESEDA, permettant l'interruption de ces CMA en cas de non-respect des « *exigences des autorités chargées de l'asile, notamment* », en ne se rendant pas aux entretiens ou en ne se présentant pas aux autorités. Entendue strictement, l'expression pourrait ne désigner que les autorités en charge de l'examen de la demande d'asile et donc en clair l'OFIPRA. Cette interprétation est écartée par le Conseil qui préfère retenir une acception large de l'expression, comme englobant tout acteur intervenant dans le cadre du processus de demande d'asile. Par ailleurs, dans une autre affaire, même si le retrait des CMA n'était pas l'enjeu principal du litige, ce retrait n'avait pas été critiqué par le juge alors qu'il était motivé par l'absence de respect des exigences fixées par un autre acteur intervenant dans le cadre de la procédure d'asile, l'autorité préfectorale (CE, 17 avr. 2019, n°428314). Ainsi, la non-présentation du demandeur d'asile à des convocations de l'OFII peut conduire ce dernier à mettre fin aux CMA en application de l'article L. 551-16 du CESEDA.

Restait toutefois au Conseil à apporter une précision sur les conditions exactes dans lesquelles une telle mesure peut intervenir, précision rendue nécessaire par la réécriture de la disposition à l'occasion de la controversée loi immigration du 26 janvier 2024. Là où la Directive « Accueil » de 2013 autorise un tel retrait dans des « *cas exceptionnels* » et après examen de la situation particulière du demandeur d'asile, le CESEDA prévoyait un retrait de « *plein droit* » en cas de non-respect des exigences des autorités, mention censurée par le juge du fait de l'automatisme qu'elle implique (CE, 31 juill. 2019, *Assoc. La Cimade*, n°428530) puis supprimée par le législateur en 2020. La loi de 2024 devait quant à elle retenir de nouveau une tournure impérative (non plus « *il peut être mis fin* » mais « *il est mis fin* » aux CMA), tout en opérant un renvoi aux dispositions de la Directive (précisons que dans la nouvelle version de cette dernière, qui entrera en vigueur en 2026, la mention « *cas exceptionnels* » disparaît mais pas la nécessité d'un examen préalable de la situation du demandeur). Opérant une interprétation conforme de la disposition, le Conseil précise ainsi, malgré le caractère obligatoire que suggère l'emploi du présent de l'indicatif, que le retrait est subordonné à un examen préalable de la situation de l'intéressé, notamment de sa vulnérabilité, et doit demeurer proportionné. – **Léon BOJOUT.**

Droit de la régulation

Publicité clandestine : C8 l'a dans le baba

CE, 31 décembre 2024, sté C8, n°484422

Dans le double objectif de protection des consommateurs et de garantie d'une libre et égale concurrence entre les marques, la publicité, notamment à la télévision, fait l'objet d'un encadrement strict (v. notamment en droit français : décret n° 92-280 du 27 mars 1992). Est ainsi interdite toute publicité dite « *clandestine* » (v. art. 9 du décret) et tout manquement à cette interdiction est susceptible d'entraîner des sanctions pécuniaires de la part de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ; sanctions pouvant être contestées en dernier ressort devant le Conseil d'État.

En l'espèce, étaient en cause plusieurs condamnations pécuniaires prononcées par le régulateur à l'encontre de la société C8 à raison de manquements à l'interdiction susmentionnée lors de plusieurs émissions phares de la chaîne. Ce litige – à travers lequel les juges du Palais-Royal ont pour la première fois été amenés à se prononcer sur le caractère publicitaire du port à l'écran d'une marque par un présentateur ou chroniqueur – est l'occasion pour la haute juridiction de préciser les contours de la notion de « *publicité clandestine* ». A cet égard, les juges commencent par affirmer que l'apparition, même à plusieurs reprises, d'une marque ou d'un produit au cours d'un programme audiovisuel ne permet pas automatiquement de caractériser un manquement à l'interdiction de la publicité clandestine. La caractérisation d'un tel manquement implique en effet de démontrer que la marque ou le produit en question a intentionnellement été mis en avant par la production de sorte à révéler la poursuite d'un « *but publicitaire* ». Le Conseil précise qu'il en va notamment ainsi lorsque ladite marque ou ledit produit est l'objet même d'une séquence de l'émission ou bénéficie d'un traitement à l'image insistant (cadrage resserré, présentation particulièrement récurrente, etc.).

Faisant application au cas d'espèce du faisceau d'indices ainsi posé, le Conseil d'État valide dans son principe la sanction infligée par l'Arcom à la société C8 tout en en modérant légèrement le montant. – **Cathy-Anne RHETY.**

Chronique du tribunal administratif de Montpellier

Swing gagnant du préfet sur le *green* du golf de Massane

TA Montpellier, 23 janvier 2025, préfet de l'Hérault, n°2204125

Par une délibération en date du 25 janvier 2022, le conseil métropolitain de Montpellier Méditerranée Métropole approuve la modification simplifiée n°6 du plan local d'urbanisme de la commune de Baillargues portant notamment sur la modification du règlement de la zone 2Ng afin d'autoriser « *les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs liés à la pratique du golf* ». Le préfet de l'Hérault – qui avait déjà émis un avis défavorable à l'encontre du projet de modification simplifiée, le 18 octobre 2021 – exerce alors un recours gracieux qui va être implicitement rejeté avant de déférer la délibération litigieuse devant les juges de la rue Pitot en vertu de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. Deux moyens sont soulevés par le représentant de l'État : d'une part, une méconnaissance de l'article L. 153-41 du code de l'urbanisme dans la mesure où une telle modification entraînerait une majoration de plus de 20% des possibilités de construction et d'autre part, une erreur de droit au regard du 1° du I de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. Si ces moyens seront successivement examinés par le tribunal administratif de Montpellier écartant l'application du principe d'économie des moyens conformément à l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, la délibération tombera sous le coup d'une annulation pour méconnaissance des dispositions de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme. À son point 4, le tribunal relève que la zone 2Ng correspond à la zone du parcours du golf baillarguais composé essentiellement de pratique, du parcours et d'espaces boisés couvrant une surface de 40 hectares alors que la modification litigieuse a pour objet, la construction d'un bâtiment de pratique. De plus – et surtout –, il souligne que le golf de Massane n'assure pas un service d'intérêt général et que son accès est limité et payant de sorte qu'il ne constitue pas un équipement collectif au sens des dispositions précitées. Il s'agit donc d'une annulation « sèche » de la délibération du 25 janvier 2022 ainsi que du recours gracieux pour illégalité de la procédure de modification simplifiée ce qui fait obstacle à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme prévoyant un sursis à statuer du juge dans l'attente de la régularisation de l'illégalité relevée. Alors que le projet de golf à Villeneuve-de-la-Raho est toujours au point mort (v. concernant cette affaire : TA Montpellier, 22 mars 2024, n°s 2401239, 2401300), on peut dire que l'heure n'est pas au beau fixe pour les golfs de la région qui ont décidément bien des difficultés à franchir le *fairway*... – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**.

