

## sommaire

### ACTES DE COLLOQUE : ENTRE CENTRALISATION, DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION, LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE À L'HEURE DU DÉCONFINEMENT 499

Allocution introductive : la gestion de la crise sanitaire à l'heure du déconfinement : entre centralisation, décentralisation et déconcentration ..... 500

Continuité de l'État et des services en temps de crise sanitaire ..... 504

Les agences régionales de santé, une absence remarquée ..... 510

La gestion de crise sanitaire à travers le prisme de la proximité : quel rôle pour les communes ? ..... 513

La responsabilité pénale des maires et la mise en œuvre des mesures de déconfinement liées à la crise sanitaire ..... 518

Covid-19, penser le monde local d'après : retour d'expérience des administrateurs territoriaux ..... 521

### JURISPRUDENCE

#### Compétences des collectivités locales

La décision du maire de ne pas renouveler une autorisation temporaire d'un emplacement pour bateau constitue-t-elle un « refus d'autorisation », au sens du code des relations entre le public et l'administration soumis à l'obligation de motivation ? ..... 526

■ CE (8/3 CHR) 9 juin 2020, *Commune de Saint-Pierre c/ M. Vizier*, nos 434113 et 414114  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

Une commune peut-elle classer en zone agricole des terrains qui sont, au moins partiellement, artificialisés sans lien avec l'activité agricole ? ..... 530

■ CE (6/5 CHR) 3 juin 2020, *Société Inerta et société Océane*, n° 429515  
Conclusions **Olivier FUCHS**

#### Domaines public et privé des collectivités locales

À quelles conditions peut-on suspendre la servitude de passage sur le littoral ? ..... 534

■ CE (8/3 CHR) 29 juin 2020, *Consorts Letulle*, n° 433662 et *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ SCI de La Salinette*, n° 433665  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

#### Fonction publique territoriale

Un fonctionnaire peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits survenus au cours d'une campagne électorale ? ..... 540

■ CE (3/8 CHR) 25 juin 2020, *Collectivité intercommunale de la collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11)*, n° 421643  
Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

Quelles sont les obligations d'une collectivité lorsqu'un agent mis en disponibilité pour convenances personnelles demande sa réintégration ? ..... 545

■ CE (3/8 CHR) 25 juin 2020, *Mme Safia Mayouf*, n° 421399  
Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

#### Collectivités locales à statut particulier

Dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus, la promulgation prématurée d'une « loi du pays » de la Polynésie française, empêchant le contrôle *a priori* qu'exerce le Conseil d'État sur ce type d'acte, est-elle illégale ? Les mesures d'urgence sanitaire prises par cette collectivité d'outre-mer relèvent-elles de la compétence du territoire ou de l'État ? ..... 549

■ CE (10/9 SSR) 22 juillet 2020, *M. Théron et autres*, n° 440764  
Conclusions **Alexandre LALLET**  
Observations **Jean Paul PASTOREL**

#### Contentieux des collectivités locales

La procédure spéciale prévue par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage fait-elle obstacle à la saisine, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, du juge des référés du tribunal administratif ? ..... 561

■ CE (8/3 CHR) 16 juillet 2020, *Département de l'Essonne*, n° 437113  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 566

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 572

**MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ RÉGLEMENTANT L'UTILISATION DES BARBECUES SUR LA COMMUNE** ..... 578

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris  
Avocat au Barreau de Paris

## François SÈNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit  
Professeur de droit public

## Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association  
des directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse  
des dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé  
à l'Université de Lorraine

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Expérimentations

Un journal économique bien connu, *La Tribune de l'Économie*, organisait ce week-end ses rencontres annuelles dans le charmant village de Saint-Bertrand-de-Comminges et les thématiques abordées dans les séminaires de réflexion par les participants étaient notamment centrées sur la nécessité de faire preuve de souplesse dans l'application des normes pour permettre aux projets locaux d'émerger plus facilement.

La dimension juridique n'était certes pas présente au premier plan, même si quelques réflexions sur le millefeuille territorial ont pu être faites de-ci de-là.

Le projet de loi organique déposé au Sénat (procédure accélérée) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution et présenté au nom de M. Jean Castex, Premier ministre, par Madame Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales fin juillet devrait peut-être faciliter la vie des élus locaux.

Ce projet de loi organique s'inspire des propositions formulées le Conseil d'État dans son étude sur ce sujet des expérimentations. Il entend simplifier les conditions de mise en œuvre des expérimentations, d'élargir les options qui peuvent être envisagées à leur terme. Le projet de loi organique simplifie la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations en supprimant le deuxième alinéa de l'article L O 1113-1 du CGCT qui prévoyait que « *la loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation* ».

Les collectivités pourront par simple délibération participer à l'expérimentation.

Les actes pris par les collectivités ou leurs groupements dans le cadre d'une expérimentation n'auront plus besoin de passer par une publication au *Journal officiel* pour qu'ils puissent être exécutoires. Ils seront uniquement soumis aux dispositions de droit commun relatives à l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui prévoient leur transmission au préfet et l'accomplissement de formalités de publicité au niveau local.

Le régime spécial du contrôle de légalité, qui permet au préfet d'assortir son recours d'une demande de suspension avec effet automatique, n'est maintenu qu'à l'égard des délibérations des collectivités territoriales par lesquelles elles entrent dans le dispositif.

Les mesures expérimentales pourront être maintenues dans tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation et étendues à d'autres et les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation pourront être modifiées à l'issue de celle-ci, afin de confier davantage de responsabilités aux collectivités territoriales par le renforcement du pouvoir réglementaire dont elles disposent pour l'exercice de leurs compétences. ■

Bernard POUJADE

### ERRATUM

Dans l'article du professeur Roselyne Allemand publié en mai 2020, *L'implantation des parcs éoliens et les élus locaux: le risque de conflits d'intérêt*, un paragraphe s'est glissé au mauvais endroit, le deuxième paragraphe du 2.1.1 p. 334 : « Le promoteur... importante » vient à la place du paragraphe situé p.333 du 1.3 après la note 18 dans le corps du texte.

# Un fonctionnaire peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits survenus au cours d'une campagne électorale ?

**RÉSUMÉ** La circonstance que les propos motivant la demande de protection fonctionnelle, lesquels présentaient un lien avec l'exercice des fonctions de l'intéressée, aient été tenus dans le cadre d'une campagne électorale n'est pas de nature à faire obstacle à l'application de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

**ABSTRACTS** Autres droits, obligations et garanties ■ Protection contre les attaques ■ Protection fonctionnelle (art. 11 de la loi du 13 juillet 1983) ■ Possibilité d'en bénéficier à raison d'attaques survenues dans le cadre d'une campagne électorale ■ Existence.

**CE (3/8 CHR) 25 juin 2020, Collectivité intercommunale de la collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11), n° 421643 – M. Simonel, Rapp. – Mme Merloz, Rapp. public – SCP Colin-Stoclet, SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, Av.**

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

## Conclusions

### Marie-Gabrielle MERLOZ, rapporteur public

1. Un fonctionnaire peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits survenus au cours d'une campagne électorale ? Telle est la question inédite que vous invite à trancher le présent pourvoi.

### Faits et procédure

Compte tenu de la nature du litige, nous ne ferons pas l'économie d'un rappel du contexte particulier des élections municipales de Carcassonne de mars 2014 et de la chronologie précise des événements qui en sont à l'origine. Mme Driss, qui est adjoint administratif territorial titulaire au sein de la collectivité intercommunale de la collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11), est également impliquée dans la vie politique locale. Quelques mois avant les élections, elle a démissionné du parti socialiste et rejoint une liste divers-droite, suscitant la colère de ses anciens camarades. M. Iché, directeur de campagne du maire PS sortant, l'a prise pour cible au cours d'une conférence de presse en février 2014, l'accusant, notamment, de bénéficier d'un « emploi alimentaire » à la Covaldem 11 et d'avoir obtenu cet emploi grâce à un « coup de pouce » de la part d'amis politiques. S'estimant diffamée par ces propos, Mme Driss a sollicité auprès de M. Cornuet, alors président de la Covaldem 11 mais également colistier de M. Iché, le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>1</sup>.

M. Cornuet a réagi rapidement, dès le 26 février 2014, en adressant un courrier à chacun des deux protagonistes. Il a indiqué à Mme Driss « comprendre l'émotion suscitée par les propos tenus par M. Iché » et a assuré qu'il allait faire part à celui-ci « du caractère regrettable de ces propos ». Il a demandé à ce dernier « à l'avenir de [s']abstenir de tels propos susceptibles d'attenter à l'image de Mme Driss et plus généralement du Covaldem 11 ».

Le 10 mars suivant, Mme Driss, qui n'a eu connaissance du contenu de ce courrier qu'au cours de la procédure contentieuse, a réécrit au président de la Covaldem 11 afin qu'il précise sa position exacte sur sa demande. Elle lui a spécifiquement demandé si la protection fonctionnelle lui était accordée et, dans l'affirmative, dans quelle limite ses honoraires d'avocat seront pris en charge. M. Cornuet a répondu dès le 18 mars en se bornant à la renvoyer aux termes de son précédent courrier.

Le 8 juillet 2014, elle a réitéré sa demande de protection fonctionnelle, dans les mêmes termes que sa demande initiale, auprès du nouveau président de la Covaldem 11. Cette nouvelle demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Le 3 septembre, elle a transmis des factures en vue de leur remboursement en se fondant sur un entretien que ce président aurait eu avec le syndicat UNSA territorial et au cours duquel il aurait déclaré lui accorder la protection fonctionnelle. Enfin, par un courrier du 1<sup>er</sup> octobre 2014, le président de la Covaldem 11, qui s'est expressément référé à la décision prise le 26 février 2014 par son prédécesseur de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle, l'a informée qu'il refusait de prendre en charge sa demande de remboursement de frais d'huissier et d'avocat et qu'il estimait que les mesures adoptées dans le cadre de la protection fonctionnelle étaient proportionnées aux attaques dont elle avait été victime.

<sup>1</sup> N° 83-634.



C'est dans ces conditions que Mme Driss a saisi le tribunal administratif de Montpellier le 1<sup>er</sup> décembre 2014 afin d'obtenir l'annulation de cette décision et la condamnation de la Covaldem 11 à lui réparer les préjudices qu'elle estimait avoir subis du fait du refus de lui accorder une protection fonctionnelle intégrale. Par un jugement du 8 avril 2016, le tribunal a rejeté, au fond, l'ensemble de ses demandes. Par l'arrêt du 20 avril 2018 contre lequel la Covaldem 11 se pourvoit en cassation<sup>2</sup>, la cour administrative d'appel de Marseille a infirmé ce jugement. Après avoir écarté les fins de non-recevoir opposées en défense, elle a annulé la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 ainsi que le rejet du recours gracieux formé par Mme Driss, au motif que le président de la Covaldem 11 ne pouvait être regardé comme ayant pris une mesure appropriée de nature à assurer à l'intéressée la protection fonctionnelle qu'elle était en droit d'exiger. Elle lui a en outre alloué une réparation symbolique des préjudices subis.

## Recevabilité des conclusions aux fins d'annulation

2. Avant d'en venir à la question de fond soulevée par le litige, le pourvoi invoque une série de quatre moyens mettant en cause les motifs de cet arrêt concluant à la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation de Mme Driss. Il lui reproche, notamment sous l'angle de l'erreur de droit et de la dénégation, d'avoir jugé que la décision contestée n'est pas confirmative d'une précédente décision qui serait devenue définitive.

Ainsi que le formule le professeur Chapus, la décision confirmative est celle qui « rejoint la décision initiale et, en quelque sorte se superpose à elle, tant par son objet, que par sa cause, ainsi que par le contexte dans lequel elle a été prise ». Conformément à cette définition, le débat devant les juges du fond s'est focalisé sur la portée des décisions adoptées par le président de la Covaldem 11 et la question de savoir si la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 se prononçait sur une demande de même nature que la décision du 26 février 2014.

La cour a eu une interprétation assez curieuse de l'enchaînement des faits. Elle n'a dit mot du courrier du 26 février 2014 adressé à Mme Driss par le président de la Covaldem 11. Elle a seulement pris en compte celui qu'il a adressé le même jour à M. Iché et a refusé d'y voir une réponse à la demande de protection fonctionnelle de Mme Driss. Elle en a déduit que le président de la Covaldem 11 avait pris position sur cette demande, pour la première fois, par la décision attaquée du 1<sup>er</sup> octobre 2014.

Il nous semble toutefois que, comme le soutient le pourvoi, le courrier du 26 février 2014 adressé à Mme Driss était une décision d'octroi de la protection fonctionnelle, même si le président de la Covaldem 11 n'a pas accepté de faire droit à l'ensemble de ses demandes et que l'on peut discuter de la pertinence de la réponse apportée. Il a clairement accepté d'intervenir auprès de M. Iché pour défendre Mme Driss mais implicitement refusé de prendre en charge les frais de procédure engagés. Son courrier du 18 mars 2014, comme le rejet implicite de la deuxième demande de Mme Driss, ont la

même portée. Nous nous accordons donc avec le pourvoi au moins sur deux points. D'une part, la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 ne fait que réitérer les précédentes mesures accordées au titre de la protection fonctionnelle. Ajoutons à cet égard que le changement de présidence au Covaldem 11, qui n'a eu aucune incidence sur l'appréciation des droits et prétentions de Mme Driss, ne saurait constituer un changement de circonstances. D'autre part, il manque des maillons dans le raisonnement suivi par la cour qui a notamment fait abstraction du courrier du 18 mars 2014 et de la décision implicite de rejet.

Les motifs ne manquent donc pas pour censurer l'arrêt attaqué. Nous croyons toutefois que les conditions pour procéder à une substitution de motifs en cassation sont remplies<sup>3</sup>. Vous vous souvenez en effet que la théorie des décisions confirmatives ne joue qu'à l'égard d'une décision qui vient réitérer une précédente décision devenue définitive, c'est-à-dire qui n'est plus susceptible de recours<sup>4</sup>. Cette condition ne nous paraît pas être remplie ici.

Les dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative subordonnent l'opposabilité des délais de recours contentieux à la mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision. Or, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que les précédentes décisions du président de la Covaldem 11 auraient été régulièrement notifiées à Mme Driss, avec la mention des voies et délais de recours, et seraient par suite devenues définitives à son égard. Seule la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 comporte cette mention. Par ailleurs, cette dernière décision est, en tout état de cause, intervenue avant l'expiration du délai de recours contre la décision implicite de rejet née du silence gardé sur la nouvelle demande de protection fonctionnelle adressée par Mme Driss le 8 juillet 2014. La Covaldem 11 n'est pas en mesure d'attester avec certitude de la date de réception de cette demande mais cette collectivité n'a, à aucun moment, contesté l'avoir reçue.

Nous vous proposons donc de substituer ces motifs à ceux, erronés, retenus par les juges du fond. Vous pourriez hésiter à vous aventurer sur ce terrain factuel, alors que le débat qui s'était noué sur ce point devant les juges du fond était très sommaire. Mme Driss avait toutefois expressément relevé l'absence de mention des voies et délais de recours dans les précédentes décisions du président de la Covaldem 11, même si elle ne détaillait pas son affirmation. Et vous admettez de substituer en cassation, à un motif erroné, un motif de pur fait tiré du caractère constant des faits relevés, établi de manière certaine par le dossier soumis aux juges du fond<sup>5</sup>. Cette condition nous paraît satisfaite en l'espèce, les écritures de cassation n'apportant aucun élément nouveau<sup>6</sup>.

Soulignons à toutes fins utiles que la question de l'application de votre jurisprudence *Czabaj*<sup>7</sup> ne se pose pas puisque Mme Driss a formé son recours moins d'un an après la décision du 26 février 2014.

3. Nous en venons à la critique des motifs de l'arrêt attaqué relatifs au bien-fondé de la réponse apportée par le président

<sup>3</sup> Sur le rappel des conditions de sa mise en œuvre, voyez par exemple : CE 13 mars 1998, *Vanslebrouck*, n° 171295 : Rec., T., p. 1138.

<sup>4</sup> CE Ass. 31 mai 1985, *Ville de Moissac*, n° 42659 : Rec., p. 168 sur un autre point.

<sup>5</sup> CE 18 janvier 2017, *Panizza*, n° 386144 : Rec., T., p. 775-786-787.

<sup>6</sup> CE S. 9 octobre 1964, *Mansillon* : Rec., p. 461.

<sup>7</sup> CE Ass. 13 juillet 2016, n° 387763 : Rec., p. 340.

<sup>2</sup> Signalé en C+ et publié à l'*AJDA* 2018, p. 1813, et l'*AJFP* 2018, p. 346.

de la Covaldem 11 à la demande de protection fonctionnelle de Mme Driss.

## Attaques en lien avec les fonctions ?

**3.1.** Le pourvoi reproche tout d'abord à la cour, sous l'angle de l'erreur de droit, de l'erreur de qualification juridique et de la dénaturation, d'avoir jugé que : « *Les propos incriminés, qui laissent entendre que Mme Driss aurait obtenu un emploi sans consistance réelle auprès du Covaldem 11, en raison de ses relations politiques et non de ses mérites constituent des attaques liées à l'exercice de ses fonctions, alors même que celles-ci ont été formulées lors d'une campagne électorale.* » Aucun de vos précédents n'a consacré l'extension de la protection fonctionnelle dans cette configuration particulière. Bien que la solution adoptée par la cour ne s'impose pas d'évidence, nous croyons que votre jurisprudence est suffisamment souple et englobante pour vous permettre de la valider. En première analyse, la lettre de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ne plaide pas pour cette interprétation extensive. Ce n'est en effet que depuis la modification rédactionnelle introduite par l'article 20 de la loi du 20 avril 1996 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>8</sup> qu'il suffit que les faits susceptibles de justifier la protection fonctionnelle aient lieu « à raison » des fonctions exercées et non plus, comme dans la version de ce texte applicable au litige, « à l'occasion » de ces fonctions. Par ailleurs, ainsi que l'a rappelé la cour, vous jugez que ces dispositions établissent à la charge de l'État ou des collectivités publiques intéressées et au profit des fonctionnaires lorsqu'ils ont été victimes d'attaques relatives au comportement qu'ils ont eu dans l'exercice de leurs fonctions, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général<sup>9</sup>.

Cette différence sémantique est cependant atténuée par l'application souple que vous avez fait de cette notion, dans des cas où les faits incriminés ne s'étaient pas produits *stricto sensu* dans le cadre de l'exercice des fonctions mais présentaient seulement un lien avec les fonctions. Vous avez ainsi jugé illégal un refus de protection opposé à un préfet hors cadre qui avait été mis en cause à raison des fonctions exercées trois ans plus tôt dans un précédent poste. Vous avez relevé que l'ancienneté des faits relatés dans ces attaques ne dispensait pas l'État de son devoir de protection, dès lors qu'elles « se rattachaient à son comportement dans l'exercice de ses fonctions »<sup>10</sup>.

Vous avez par ailleurs étendu cette protection à un agent se trouvant en congé de maladie lors de la présentation de sa demande, dès lors que des démarches adaptées à la nature et à l'importance des agissements contre lesquels cette protection est sollicitée peuvent encore être mises en œuvre<sup>11</sup>. Vous avez encore censuré pour erreur de droit un tribunal qui s'était fondé, pour refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle, sur le fait que l'intéressé se trouvait en congé de

longue durée lors de la présentation de sa demande ainsi qu'à la date des agissements dont il affirmait avoir été victime, sans avoir recherché si ces agissements étaient « en lien avec l'exercice passé de ses fonctions »<sup>12</sup>.

Vous avez franchi un pas supplémentaire en consacrant cette orientation jurisprudentielle dans l'hypothèse d'un agent qui participait à un mouvement de grève au moment où il a fait l'objet d'attaques dans un article de presse relatant le conflit social en cours<sup>13</sup>. Votre décision relève que la seule circonstance qu'il soit gréviste n'est pas, par elle-même, de nature à exclure l'existence d'un lien entre les faits invoqués et les fonctions.

Nous ne voyons guère de motifs de ne pas vous inscrire aujourd'hui dans le prolongement de cette jurisprudence, clairement engagée dans le sens de la consécration d'une obligation de protection large. Si vous nous suivez, vous ne vous arrêterez pas à la circonstance que les attaques dont a fait l'objet Mme Driss ont été formulées à l'occasion d'une campagne électorale, dès lors qu'il ne fait aucun doute qu'elles sont en lien avec ses fonctions au sein de la Covaldem 11. Nous sommes donc d'avis d'écarter le moyen d'erreur de droit soulevé.

## Dénaturation des faits ?

**3.2.** Le pourvoi reproche ensuite à la cour d'avoir regardé les propos litigieux comme constituant des attaques liées à l'exercice des fonctions, alors qu'ils n'excédaient pas les limites habituelles de ce qui peut être toléré dans le cadre de la polémique électorale. Des trois terrains invoqués, seule la dénaturation est pertinente, l'appréciation à porter étant essentiellement factuelle et la densité juridique des notions à appliquer insuffisante<sup>14</sup>.

Cette argumentation nous paraît néanmoins inopérante. C'est en effet exclusivement dans le cadre du contentieux électoral que vous avez recours à cette notion. Suivre le pourvoi sur ce terrain reviendrait à restreindre la portée de la garantie statutaire accordée par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, lequel implique seulement de vérifier que l'on entre bien dans son champ d'application matériel, c'est-à-dire dans l'une des trois hypothèses visées par ce texte : les condamnations civiles prononcées contre les fonctionnaires poursuivis par un tiers pour faute de service, les poursuites pénales dont ils peuvent faire l'objet et, hypothèse de l'espèce, en cas de « *menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions* » (dans sa rédaction applicable au litige). Si le pourvoi entend également, par ce moyen, contester que les propos tenus par M. Iché sont au nombre des agissements ainsi énumérés, la cour n'a pas dénaturé les faits en jugeant que tel était bien le cas.

**3.3.** Les deux derniers moyens, formulés en des termes très sommaires, mettent en cause l'appréciation portée par la cour sur la réponse du président de la Covaldem 11 à la demande de Mme Driss.

<sup>8</sup> N° 2016-483.

<sup>9</sup> CE S. 18 mars 1994, *Rimasson*, n° 94410 : Rec., p. 147.

<sup>10</sup> CE 17 mai 1995, *Kalfon*, n° 141635 : inédite au Recueil.

<sup>11</sup> CE 12 mars 2010, *Commune de Hoenheim*, n° 308974 : Rec., T., p. 821.

<sup>12</sup> CE 10<sup>e</sup> s-s, 16 mai 2012, *Poncet*, n° 340278 : inédite au Recueil.

<sup>13</sup> CE 22 mai 2017, *Commune de Sète*, n° 396453 : Rec., p. 176.

<sup>14</sup> CE 3 mars 2003, *Centre d'aide par le travail de Cheney*, n° 235052 : Rec., T., p. 963, concl. I. de Silva.

## Appréciation de la cour sur la réponse de l'administration exempte de dénaturation ?

Le législateur, par son silence, laisse une grande latitude à l'administration sur les formes que doit revêtir la protection fonctionnelle accordée au fonctionnaire. Si vous veillez à ce que l'administration défende son agent « *par tout moyen approprié* », selon la formulation retenue par la décision déjà mentionnée du 18 mars 1994, *Rimasson*, vous reconnaissez à l'administration une grande liberté de choix dans les moyens mis en œuvre, sans en exclure aucun. Ainsi, dans le cas d'un agent victime de diffamations par voie de presse, la protection fonctionnelle peut prendre la forme de l'exercice d'un droit de réponse au média en cause adressé par l'administration ou par l'agent diffamé lui-même dûment autorisé par son administration<sup>15</sup>. Vous êtes même allés jusqu'à admettre, il est vrai dans une configuration très particulière, que la protection fonctionnelle d'un agent non-titulaire recruté à l'étranger implique de lui délivrer, ainsi qu'à sa famille, un visa ou un titre de séjour<sup>16</sup>.

Vous n'hésitez pas, cependant, à contrôler étroitement l'adéquation des mesures prises aux circonstances particulières de l'espèce<sup>17</sup>. Mais bien que vous exerciez en la matière un contrôle normal, il nous semble que vous pouvez vous en tenir, en cassation, à un contrôle d'erreur de droit et de dénaturation. Dans la présente affaire, le président de la Covaldem 11 s'est borné à adresser à l'auteur des propos incriminés un simple courrier l'invitant à ne plus les réitérer, sans, au demeurant, en adresser à Mme Driss une copie. Cette réponse constituait-elle une mesure suffisante ? Il ne nous paraît pas douteux que compte tenu du contexte particulier de l'affaire, votre jurisprudence exige davantage. La réponse de la Covaldem 11 aurait dû être à la mesure du retentissement médiatique des

propos publics tenus par M. Iché et se traduire par une intervention publique de son employeur, par voie de communiqué de presse par exemple. L'arrêt attaqué nous paraît dès lors exempt de dénaturation.

Si vous admettez par ailleurs depuis votre décision *Teitgen*<sup>18</sup> que l'employeur public puisse légalement refuser de protéger un fonctionnaire lorsque des motifs d'intérêts généraux plaident en ce sens, vous avez une conception restrictive de cette notion. Nous renvoyons sur ce point aux conclusions de Gilles Pélissier sur la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2018, *Ferron*<sup>19</sup>. Synthétisant votre jurisprudence en la matière, il relevait que cette réserve recouvre deux types d'hypothèse. La plus évidente est celle de l'intérêt du service qui commande que l'autorité administrative ne paraisse, en apportant son soutien à l'action de l'un de ses agents, cautionner un comportement qui, sans être une faute personnelle, n'en est pas moins problématique. La seconde, plus spécifique et d'une autre nature, est le refus de l'administration de prendre en charge les frais d'une action en justice manifestement dépourvue de toute chance de succès.

Au vu de ce bref rappel, c'est à l'évidence sans erreur de droit que la cour a jugé que la circonstance que les propos litigieux ont été tenus au cours d'une campagne électorale ne constitue pas un motif d'intérêt général permettant à l'administration de déroger à l'obligation de protection à laquelle elle est tenue à l'égard de son agent. La Covaldem 11 pouvait défendre publiquement son agent sans pour autant interférer dans la polémique électorale. Compte tenu du contexte de l'affaire – nous rappelons que le président de la Covaldem 11 était un colistier de M. Iché – c'est plutôt son abstention qui peut laisser présumer une absence de neutralité. Le moyen est d'ailleurs à peine argumenté.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi ;
- et à ce que la Covaldem 11 verse à Mme Driss la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du CJA. ■

<sup>15</sup> CE 24 juillet 2019, *Ministre de l'Économie et des finances c/ Cagnat*, n° 430253 : Rec., T., p. 795.

<sup>16</sup> CE 26 février 2020, *Nazari*, n° 436176 : à paraître aux Tables.

<sup>17</sup> Voyez, par exemple, dans le cas d'un agent victime de diffamation et d'interventions publiques jugées insuffisantes : décision préc. *Rimasson* et CE 28 décembre 2009, *Borrel*, n° 317080 : Rec., p. 532.

<sup>18</sup> CE Ass. 14 février 1975, n° 87730 : Rec., p. 111.

<sup>19</sup> N° 412897 : Rec., T., p. 543.

## Décision

Vu la procédure suivante :

Mme B... A... a demandé au tribunal administratif de Montpellier :

- d'annuler la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 du président de la collectivité intercommunale de collecte et de valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11) refusant de prendre en charge le remboursement d'honoraires d'avocat et d'huissier au titre de la protection fonctionnelle qu'elle sollicitait ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux ;
- d'enjoindre à la Covaldem 11 de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle intégrale et de rembourser les honoraires d'avocat et d'huissier avancés dans le cadre de la procédure pénale engagée ;
- de condamner la Covaldem 11 à lui verser une somme de 10 000 €, assortie des intérêts au taux

légal à compter de la date de réception de sa demande préalable et de la capitalisation des intérêts, en réparation du préjudice moral subi du fait du refus de lui octroyer la protection fonctionnelle intégrale ;

- de condamner la Covaldem 11 à lui verser une somme de 4 323,74 € à parfaire, assortie des intérêts au taux légal à compter de la date de réception de sa demande préalable et de la capitalisation des intérêts, en remboursement des frais avancés de la procédure pénale.

Par un jugement n° 1405446 du 8 avril 2016, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 16MA02220 du 20 avril 2018, la cour administrative d'appel de Marseille, sur l'appel formé par Mme A..., après avoir annulé ce jugement, a annulé les deux décisions contestées,

condamné la Covaldem 11 à verser à Mme A... la somme de 2 500 € tous intérêts confondus et rejeté le surplus des conclusions de sa demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés au secrétariat de la section du contentieux les 20 juin 2018, 30 août et 4 octobre 2019, la Covaldem 11 demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt en ce qu'il a fait droit à l'appel de Mme A... ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter dans cette mesure les conclusions d'appel de Mme A... ;
- 3°) de mettre à la charge de Mme A... la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme A..., fonctionnaire territoriale en service au sein de la collectivité intercommunale de collecte et de valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11) et candidate aux élections municipales de Carcassonne de 2014, a demandé au président de la Covaldem 11, par une lettre du 18 février 2014, de lui accorder la protection fonctionnelle au titre de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires par la prise en charge des frais d'une action en justice qu'elle entendait intenter à la suite de propos tenus publiquement pendant la campagne électorale par le représentant d'une liste adverse sur laquelle figurait le président de la Covaldem 11, lui imputant d'avoir obtenu son emploi par favoritisme et d'avoir ensuite manqué de gratitude envers son employeur. Par une lettre du 26 février 2014 à l'auteur de ces propos, le président de la Covaldem 11 lui a demandé de s'abstenir de les renouveler. Par une lettre du 26 février 2014 à Mme A..., dont les termes ont été repris par une lettre du 18 mars 2014, le président de la Covaldem 11 lui a fait part de l'avertissement adressé à l'auteur des propos litigieux. Par une lettre datée du 8 juillet 2014, Mme A... a renouvelé sa demande de prise en charge des frais de l'action en justice qu'elle entendait intenter. Par une décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014, le président de la Covaldem 11 a considéré que la protection fonctionnelle accordée à Mme A... s'était traduite par la mesure déjà prise le 26 février 2014 et a refusé la prise en charge des frais de l'action en justice engagée par Mme A... La Covaldem 11 se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 20 avril 2018 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé cette dernière décision et condamné la Covaldem 11 à verser à Mme A... la somme de 2 500 € tous intérêts confondus.

2. En premier lieu, aux termes des deux premiers alinéas de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable au litige : « Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. / Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période mentionnée au premier alinéa. Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du pour-

voi. » Aux termes de l'article R. 421-5 du même code : « 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. »

3. Il ressort de manière constante des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les lettres du président de la Covaldem 11 à Mme A... du 26 février et du 18 mars 2014 ne mentionnaient pas les voies et délais de recours et, ainsi, n'étaient pas devenues définitives à la date à laquelle la décision attaquée du 1<sup>er</sup> octobre 2014 est intervenue. Par ailleurs, si Mme A... a adressé à nouveau au président de la Covaldem 11, le 8 juillet 2014, une lettre par laquelle elle réitérait sa demande, le délai de recours contre la décision implicite de rejet de cette demande résultant du silence gardé pendant deux mois par le président de la Covaldem 11 n'était pas expiré lorsqu'est intervenue la décision expresse du 1<sup>er</sup> octobre 2014. Par conséquent, cette dernière décision ne pouvait être regardée comme étant confirmative d'une précédente décision portant sur le même objet qui serait devenue définitive et la demande de Mme A..., enregistrée le 1<sup>er</sup> décembre 2014 au greffe du tribunal administratif de Montpellier, n'était pas tardive. Ce motif, qui repose sur le constat de faits constants n'appelant pas d'appréciation, doit être substitué au motif erroné, tiré de ce que le président de la Covaldem 11 ne s'était pas prononcé avant le 1<sup>er</sup> octobre 2014 sur une demande de protection fonctionnelle présentée par Mme A..., retenu par l'arrêt de la cour administrative d'appel, dont il justifie légalement le dispositif.

4. En second lieu, aux termes de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction applicable au litige : « Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire. / [...] La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. / [...] »

5. D'une part, la circonstance que les propos qui motivaient la demande de protection, lesquels

mettaient en cause Mme A... au titre de l'emploi qu'elle occupait à la Covaldem 11 et présentaient un lien avec l'exercice de ses fonctions, aient été tenus dans le cadre d'une campagne électorale n'était pas de nature à faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983. Par suite, en jugeant qu'une telle circonstance était sans incidence sur l'obligation qui incombait à la Covaldem 11 en vertu des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 et que cette circonstance ne constituait pas un motif d'intérêt général pouvant justifier un refus d'accorder la protection sollicitée, la cour administrative d'appel, qui n'avait pas à se prononcer sur le moyen, inopérant dans le cadre du contentieux dont elle était saisie, tiré de ce que les propos incriminés n'excédaient pas les limites de la polémique électorale, n'a pas commis d'erreur de droit.

6. D'autre part, la cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation souveraine des faits de l'espèce, exempte de dénaturation, en jugeant que la seule admonestation adressée, par la lettre du 26 février 2014, à l'auteur des propos incriminés, laquelle n'avait pas été portée à la connaissance de l'intéressée qui ne l'a découverte qu'à l'occasion de l'instance devant le tribunal administratif, ne pouvait, dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme une mesure de protection appropriée.

7. Il résulte de ce qui précède que la Covaldem 11 n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de Mme A..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que demande, à ce titre, la Covaldem 11. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Covaldem 11 le versement d'une somme de 3 000 € à Mme A... au titre de ces dispositions.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : Le pourvoi de la collectivité intercommunale de collecte et de valorisation des déchets ménagers de l'Aude est rejeté.

**Article 2** : La collectivité intercommunale de collecte et de valorisation des déchets ménagers de l'Aude versera la somme de 3 000 € à Mme A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...] ■

## Observations

Comme l'a fort bien montré le rapporteur public la jurisprudence a fait une application souple de la notion de « menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont les fonctionnaires pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions » dans des cas où les faits incriminés ne s'étaient pas produits *stricto sensu* dans le cadre de l'exercice des fonctions mais présentaient seulement un lien avec les fonctions.

L'arrêt prolonge ce courant jurisprudentiel en jugeant que la circonstance que les propos motivant la demande de protection, lesquels présentaient un lien avec l'exer-

cice des fonctions de l'intéressée, aient été tenus dans le cadre d'une campagne électorale n'est pas de nature à faire obstacle à l'application de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

On notera également que les juges du fond apprécient souverainement, sauf dénaturation, le caractère approprié des mesures de protection prises en application de ces dispositions. ■

Bernard POUJADE