

---

# LES INFORMATIONS

## ADMINISTRATIVES & JURIDIQUES

---

*Fonction Publique Territoriale*

- ▶ **Le contrôle par l'administration de l'usage d'internet et des messageries électroniques**
- ▶ **Rapport 2003 du Conseil d'Etat : perspectives pour la fonction publique**

CIG petite couronne



---

**N°4 avril 2003**



**Centre Interdépartemental  
de Gestion de la Petite Couronne  
de la région Ile-de-France**

157, avenue Jean Lolive  
93698 Pantin cedex  
tél : 01 56 96 80 80  
e-mail : [info@cig929394.fr](mailto:info@cig929394.fr)  
site : [www.cig929394.fr](http://www.cig929394.fr)

**Directeur de la publication**  
Jacques Alain Benisti

**Directeur de la rédaction**  
Jean-Marc Dudézert

**Conception, rédaction,  
documentation et P. A. O.**  
Direction des affaires juridiques  
et de la documentation

site internet sur l'emploi territorial :  
[www.centresdegestion.org](http://www.centresdegestion.org)  
également accessible par le portail  
de l'administration française  
[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

© La **documentation** Française  
Paris, 2003

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# 1. ACTUALITE COMMENTEE

## **DOSSIER**

Le contrôle par l'administration de l'usage d'internet et des messageries électroniques	3
--------------------------------------------------------------------------------------------	---

## **STATUT AU QUOTIDIEN**

Rapport 2003 du Conseil d'Etat : perspectives pour la fonction publique	15
----------------------------------------------------------------------------	----

---

# 2. ACTUALITE DOCUMENTAIRE

## **REFERENCES**

* Textes	20
* Documents parlementaires	26
* Chronique de jurisprudence	27
* Presse et livres	30

## **TEXTES INTEGRAUX**

* Jurisprudence	36
* Réponses aux questions écrites	39

nouvelle rubrique

---

## Les Lettres de la F.P.T. sur internet\*

En partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'intérieur, le Centre Interdépartemental de Gestion de la petite couronne diffuse depuis le 24 mars 2003 dans BIP une sélection de Lettres de la F.P.T.

Ces lettres, diffusées sur support papier depuis plusieurs années aux préfectures et sous-préfectures, expriment l'interprétation ministérielle du droit statutaire en répondant à des questions récurrentes et significatives dans ce domaine.

274 lettres ont ainsi été sélectionnées et mises à jour. Elles sont consultables selon trois modes de recherche différents :

- ▶ Recherche des lettres relatives à un thème
- ▶ Recherche sur le numéro des lettres
- ▶ Recherche par mot(s) dans les lettres

\* par abonnement

---

**[www.cig929394.fr](http://www.cig929394.fr)**

## DOSSIER

---

### **Le contrôle par l'administration de l'usage d'internet et des messageries électroniques**

Le rapport de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 5 février 2002 intitulé « *La cybersurveillance sur les lieux de travail* » porte sur les formes de surveillances informatiques que l'employeur peut mettre en place afin de contrôler l'usage d'internet et des messageries électroniques par les employés pendant les heures de travail.

Il convient de préciser dès à présent que ces recommandations de la CNIL s'appliquent à la fonction publique territoriale puisque, aux termes de ce rapport, « *il a notamment été décidé que les conclusions envisagées pourraient s'appliquer non seulement aux entreprises mais également aux administrations* ».

Le terme de cybersurveillance peut être défini comme englobant les procédés légaux qui permettent à l'employeur de contrôler l'utilisation des sites internet et de la messagerie par le salarié sur le micro-ordinateur dont il dispose sur son lieu de travail.

Le présent dossier portera limitativement sur le contrôle que peut ainsi légalement mettre en place l'autorité territoriale sur l'usage par l'agent des sites internet (serveur de données) et de la messagerie (courrier électronique) sur son ordinateur professionnel, lors d'une utilisation externe, c'est-à-dire lorsque la messagerie est utilisée pour adresser des messages extérieurs à la collectivité et lors d'une utilisation interne à la collectivité.

Seront examinés dans un premier temps les fondements de la mise en place d'une cybersurveillance au travail, qui découlent notamment de textes législatifs et de recommandations de la CNIL et, dans un second temps, les implications de cette forme de surveillance au regard

de la notion de vie privée de l'agent sur le lieu de travail, notamment en ce qui concerne le principe du secret des correspondances.

#### **LES FONDEMENTS ET LA REGLEMENTATION DE LA CYBERSURVEILLANCE**

##### **Les fondements d'une cybersurveillance sur le lieu de travail**

##### **La cybersurveillance, expression du pouvoir hiérarchique**

L'employeur, du fait de son pouvoir hiérarchique, peut surveiller l'activité des salariés. La Cour de cassation le rappelle dans un arrêt du 14 mars 2000 : « *Attendu (...) que l'employeur a le droit de contrôler et de surveiller l'activité de ses salariés pendant le temps du travail ; que seul l'emploi de procédés clandestins de surveillance est illicite ; que la cour d'appel, qui a relevé que les salariés avaient été dûment avertis de ce que leurs conversations téléphoniques seraient écoutées, a pu décider que les écoutes réalisées constituaient un mode de preuve valable<sup>1</sup>* ».

---

1. Cour de cassation, 14 mars 2000, Dujardin, n° 98-4209.

Ce pouvoir de surveillance accordé à l'employeur privé par le juge est transposable à l'employeur public. Les agents publics sont en effet également soumis au principe hiérarchique et placés sous la responsabilité de leur employeur, qui peut dès lors contrôler leur activité, par son pouvoir de direction et du fait de son autorité hiérarchique.

Dans un précédent rapport, la CNIL rappelle que « *l'entreprise a le devoir de se protéger et ses dirigeants doivent exercer le contrôle de l'exécution du contrat de travail (...). La loyauté s'impose en pratique pour établir le point d'équilibre entre le droit de l'employeur à connaître ce qui est nécessaire à l'exercice de sa fonction dirigeante et le droit du salarié à protéger sa vie privée dont l'essentiel n'a pas à être exposé dans la relation de travail* ».

Toutefois, la commission précise que « *s'il est légitime que les salariés soient soumis à des contrôles de productivité ou de qualité de leur travail, de tels contrôles ne sauraient être abandonnés à une implacable et systématique surveillance électronique*<sup>2</sup> ».

La Cour de cassation, dans un arrêt du 15 mai 2002 considère que « *si l'employeur a le droit de contrôler et de surveiller l'activité de son personnel durant le temps de travail, il ne peut mettre en œuvre un dispositif de contrôle qui n'a pas été porté préalablement à la connaissance des salariés. (...). Pour justifier des faits reprochés à la salariée la société avait eu recours à des procédés clandestins de surveillance, ce dont il résultait que les moyens de preuve obtenus avaient un caractère illicite*<sup>3</sup> ». L'employeur peut donc contrôler l'activité de ses salariés mais ne peut mettre en place un procédé de surveillance à leur insu, ce qui sera développé plus avant. Toutefois, l'avocat général rappelle, lors de la décision du 2 octobre 2001 de la Cour de cassation, qu'il convient de « *nuancer les conséquences qui découlent de ce principe de loyauté* » et rappelle à la Cour qu'elle n'exige « *l'information préalable du salarié que lorsque la finalité première du système mis en place est [sa] surveillance* ». Au vu des jurisprudences récentes de la Cour, il rappelle ainsi, par exemple, que « *l'employeur est libre de mettre en place des procédés de surveillance des entrepôts et autres locaux de rangement dans lesquels les salariés ne travaillent pas* ».

L'avocat général rappelle également qu'il est certain « *qu'en vertu de son pouvoir de direction l'employeur a le droit de contrôler et surveiller l'activité de ses salariés pendant le temps de travail* ».

Plus spécifiquement, l'usage en interne de la messagerie électronique peut poser le problème de la validation des messages envoyés par l'autorité hiérarchique. Tout chef de service doit vérifier que les messages ou les notes internes envoyés par ses agents ont bien

été validés par ses soins, au risque de voir sa responsabilité engagée sur le contenu d'un message dont elle n'aurait pas eu connaissance. En effet, aux termes de l'article 28 deuxième alinéa de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *[le fonctionnaire] n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés* ».

### **La cybersurveillance et l'objectif de sécurité de l'administration**

Pour la CNIL, la surveillance informatique se justifie également en ce qu'elle permet à l'employeur de « *se prémunir des attaques et des intrusions extérieures et de protéger des documents confidentiels (...). Ces mesures de sécurité auront précisément pour objet de conserver trace des flux d'informations, directement ou indirectement nominatives. Par ailleurs, ces technologies (...) peuvent conduire les entreprises à veiller à ce que leurs salariés n'en fassent pas un usage abusif, sans lien avec leur activité professionnelle* ».

L'autorité territoriale peut légitimement protéger les données confidentielles de la collectivité en contrôlant la circulation des messages qui circulent via la messagerie électronique, notamment vers l'extérieur de l'établissement. De même, l'usage des sites internet peut être contrôlé afin de préserver la collectivité de tout risque de responsabilité en cas d'utilisation, par exemple, de sites à caractère raciste ou pornographique, susceptible d'être poursuivie pénalement.

De plus, l'autorité territoriale est en droit d'installer un système de surveillance afin de détecter les virus informatiques, qui se rencontrent notamment lors de la consultation libre de sites internet.

Pour la CNIL, « *l'ouverture de l'entreprise sur le monde, grâce à internet, et l'utilisation des réseaux d'information, la rendent plus vulnérable à des attaques informatiques venues de l'extérieur. La mise en place de mesures de sécurité constitue à cet égard une nécessité pour éviter les intrusions et pour protéger des documents confidentiels (...)* ».

Aussi, « *la possibilité pour les agents publics de se connecter à internet à des fins autres que professionnelles peut s'accompagner de prescriptions légitimes dictées par l'exigence de sécurité (...) telles que l'interdiction de télécharger des logiciels, de se connecter à un forum, d'accéder à une boîte aux lettres personnelle compte tenu des risques de virus qu'un tel accès est susceptible de présenter* ».

Les fichiers de journalisation des connexions, qui identifient et enregistrent toutes les connexions à internet, constituent aussi une mesure de sécurité, préconisée par la commission, qui considère que ces fichiers « *n'ont pas pour vocation première le contrôle des utilisateurs. (...) La finalité de ces fichiers consiste (...) à garantir une utilisation normale des ressources des*

2. « *La cybersurveillance des salariés dans l'entreprise* », rapport d'étude et de consultation publique de la CNIL, mars 2001.

3. Cour de Cassation, Chambre sociale, 15 mai 2002, pourvoi n° 00-42885.

*systèmes d'information et, le cas échéant, à identifier les usages contraires aux règles de confidentialité ou de sécurité des données définies [par l'administration] ».*

En outre, l'employeur doit s'assurer qu'il a mis en place des règles d'utilisation afin de prévenir tout contentieux lié à la matière.

Le salarié qui se connecte à des sites dont la consultation, du fait de leur contenu, constitue une violation de la loi, s'expose à voir sa propre responsabilité engagée dans la mesure où le caractère personnel de sa faute est peu discutable.

Toutefois, on peut néanmoins s'interroger sur le fait de savoir si des carences de l'administration employeur dans la surveillance de l'activité de ses agents ne pourraient pas être constitutives d'une faute de service engageant également sa responsabilité.

Une décision du tribunal de grande instance du Mans donne un exemple de condamnation prenant en considération les fonctions occupées par l'agent. En l'espèce, un directeur de cabinet « *a utilisé un ordinateur du secrétariat pour, le soir, se connecter sur internet et recevoir des images pédophiliques (...). Attendu que (...) son instruction et son niveau de responsabilité devaient, plus que tout autre, lui permettre de prendre conscience du caractère répréhensible et des effets destructeurs sur les enfants des scènes pornographiques. (...) Attendu que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il convient de [le] condamner (...) à une peine de 6 mois de prison dont 3 mois assortis du sursis simple ; que les faits ayant été commis à l'occasion d'un emploi public, il n'y a pas lieu de prononcer une dispense d'inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire*<sup>4</sup> ».

### **La cybersurveillance et les obligations professionnelles de l'agent**

La notion d'autorité hiérarchique recouvre le pouvoir de direction et de contrôle de l'autorité territoriale, mais aussi, corrélativement, le devoir d'obéissance de l'agent, du fait de sa subordination. De ce fait, celui-ci est notamment tenu de respecter les procédures légales de surveillance mises en place par l'autorité territoriale.

Le secret professionnel et l'obligation de discrétion de l'agent public sont énoncés à l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (...)* ».

4. Tribunal de grande instance du Mans, 16 février 1998, Monsieur le Procureur de la République/ P. H.

L'obligation de secret professionnel tend à protéger l'administré contre la révélation, à des tiers, d'informations relevant de sa vie privée, et couvertes par les secrets protégés par la loi, tels que les éléments médicaux.

Cette obligation de secret propre au fonctionnaire est à rapprocher de la condamnation pénale prévue à l'article 226-13 du code pénal : « *La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

L'obligation de discrétion vise quant à elle à protéger l'administration contre la divulgation d'informations relatives au service. Ainsi, un agent ne pourra divulguer, via la messagerie, des informations concernant son travail ou la collectivité en général, dont il aura eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Le manquement à cette obligation est passible de sanctions disciplinaires.

Par analogie, on peut citer la jurisprudence du Conseil des prud'hommes de Montbéliard concernant une déléguée du personnel, victime d'une mise à pied de trois jours : « *Il est reproché à la salariée d'avoir utilisé à des fins personnelles et pendant son temps de travail le matériel de l'entreprise en entretenant au moyen de la messagerie électronique une correspondance avec une ex-salariée à laquelle ont notamment été communiquées des informations sur la réorganisation en cours dans l'entreprise*<sup>5</sup> ».

En l'espèce, l'agent ne contestait pas les faits mais la façon dont son employeur avait pu en avoir connaissance, arguant du fait que les salariés devaient avoir connaissance du dispositif de contrôle ou de surveillance dans l'entreprise, par une consultation ou une information du comité d'entreprise. S'agissant du pouvoir de surveillance de l'employeur, le juge considère que l'intéressée « *ne démontre nullement que son employeur a eu connaissance du contenu de ces messages dans des conditions frauduleuses, étant observé qu'une note (...) a rappelé aux salariés que la messagerie électronique était réservée à une utilisation professionnelle et que l'employeur conserve un droit de regard à tout instant* ». L'intéressée a de plus été déboutée au motif qu'elle a « *manifesté un comportement fautif notamment incompatible avec l'obligation de confidentialité qui était à sa charge* ».

Les agents publics doivent se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique, comme le rappelle l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983. Ce devoir d'obéissance implique notamment que les règles de surveillance technologique décidées par l'autorité hiérarchique soient respectées par les agents. Ainsi, l'autorité territoriale peut légalement interdire l'utilisation à des fins personnelles

5. Conseil de prud'hommes de Montbéliard, 19 septembre 2000, Mme M. R./Sté Sulzer Orthopédie Cedior.

de l'outil informatique mis à disposition du salarié, si celui-ci en est toutefois informé, dans les conditions qui seront développées plus avant.

Toutefois, cette possibilité offerte à l'autorité territoriale de contrôler l'utilisation par l'agent des nouvelles technologies informatiques, ne peut permettre de conclure à un contrôle total, excluant une part d'utilisation à titre personnel de ces outils.

La CNIL admet en effet l'existence d'un usage raisonnable à titre privé des connexions à internet :

« Une interdiction générale et absolue de toute utilisation d'internet à des fins autres que professionnelles ne paraît pas réaliste dans une société de l'information et de la communication. Un usage raisonnable, non susceptible d'amoindrir les conditions d'accès professionnels au réseau ne mettant pas en cause la productivité paraît généralement et socialement admis par la plupart des (...) administrations ».

De même selon la CNIL, tout comme pour les connexions à internet, « l'utilisation de la messagerie électronique professionnelle pour envoyer ou recevoir, dans des proportions raisonnables, un message à caractère personnel correspond à un usage généralement et socialement admis ».

La circulaire du 7 janvier 2003 de la direction de la sécurité sociale<sup>6</sup> reprend d'ailleurs cette notion d'usage raisonnable en matière d'outils informatiques mis à la disposition du personnel, au regard de la réglementation des avantages en nature. Aux termes de cette circulaire, « ne doit pas être considéré comme un avantage en nature l'utilisation raisonnable de ces instruments [outils issus des nouvelles technologies de l'information et de la communication] pour la vie quotidienne d'un salarié (exemple : courtes durées d'appel au domicile, brèves consultations de serveurs pratiques sur internet...) dont l'emploi est justifié par des besoins ordinaires de la vie professionnelle et familiale ».

Enfin, il convient de rappeler que l'agent public est également tenu à une obligation de neutralité. A cet égard, une décision de la cour administrative d'appel de Paris a condamné un agent public qui utilisait sa messagerie professionnelle à des fins personnelles pour le compte d'une association culturelle.

La Cour a validé la sanction disciplinaire prise à son encontre, en raison d'une part, de l'utilisation abusive par le requérant de son adresse professionnelle internet « à des fins personnelles d'échanges entrepris en sa qualité de membre de l'Association pour l'unification du christianisme mondial, et, d'autre part, de l'utilisation

6. Circulaire DSS/SDFSS/5B/N° 2003/07 du 7 janvier 2003 relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale et de l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

d'une boîte aux lettres électronique d'un directeur de laboratoire (...) à l'insu de ce dernier<sup>7</sup> ».

Le juge considère que la mesure a été motivée exclusivement par « l'usage fait par l'intéressé de l'adresse électronique de l'ENSAM [école nationale des arts et métiers] sur internet pour les besoins de l'association (...); que ce manquement au principe de laïcité et à l'obligation de neutralité auxquels les fonctionnaires sont soumis était de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire ».

## Le rôle des administrateurs de réseaux

Dans son rapport, la CNIL rappelle, compte tenu d'un arrêt de la Cour de cassation du 2 octobre 2001 (qui sera commenté plus avant), le rôle et la responsabilité des administrateurs de réseaux, tenus au secret professionnel : « Il convient de considérer que les administrateurs de réseaux et systèmes qui sont conduits par leurs fonctions à avoir accès à l'ensemble des informations relatives aux utilisateurs, y compris celles enregistrées sur le disque dur du poste de travail, ne sauraient être contraints de divulguer des informations qu'ils auraient été amenés à connaître dans le cadre de leurs fonctions lorsque ces dernières sont couvertes par le secret des correspondances ou relèvent de la vie privée des utilisateurs et ne mettent en cause ni le bon fonctionnement technique des applications, ni la sécurité, ni les intérêts de l'entreprise ».

La commission précise que le fait que les administrateurs de réseaux soient conduits à avoir accès à l'ensemble des informations relatives aux utilisateurs y compris celles enregistrées sur le disque dur du poste de travail, n'est contraire à aucune disposition de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pas plus que les logiciels de maintenance à distance des postes de travail.

La cour d'appel de Paris a rappelé le rôle des administrateurs de réseaux dans une affaire mettant en cause un établissement public d'enseignement et de recherche : « La préoccupation de la sécurité du réseau justifiait que les administrateurs de systèmes et de réseaux fassent usage de leurs positions et des possibilités techniques dont ils disposaient pour mener les investigations et prendre les mesures que cette sécurité imposait – de la même façon que la Poste doit réagir à (...) une lettre suspecte. Par contre, la divulgation du contenu des messages (...) ne relevait pas de ces objectifs<sup>8</sup> ».

Les services informatiques des collectivités sont le plus souvent chargés du contrôle de l'utilisation d'internet et de la messagerie. En cas de contentieux, si un agent estime, par exemple, que l'ouverture d'un message qu'il a reçu porte une atteinte au respect de sa vie privée,

7. Cour administrative d'appel de Paris, 24 janvier 2002, M. O.

8. Cour d'appel de Paris, 11<sup>e</sup> ch., 17 décembre 2001.

l'autorité territoriale pourra être responsable des agissements de l'agent en charge de l'informatique, en l'absence toutefois de faute personnelle de ce dernier. L'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873 pose en effet le principe de l'irresponsabilité de l'agent en cas de faute de service, imputable dès lors à l'administration. A l'inverse, la faute personnelle engage la responsabilité civile de l'agent.

Sur le plan pénal, l'auteur de l'infraction étant celui qui commet les faits incriminés, le responsable informatique pourra dès lors être personnellement responsable.

L'article 121-1 du code pénal dispose que « *nul n'est responsable pénalement que de son propre fait* » mais l'article 122-4 dispose toutefois que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.*

« *N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

Ainsi, l'agent qui mettrait en place, sur ordre de son supérieur hiérarchique, un procédé de surveillance des messages des agents à leur insu, serait pénalement responsable si l'ordre était considéré comme « manifestement illégal » ou s'il le commettait en toute connaissance de cause. Dans le cas contraire, il ne serait pas tenu pour responsable, n'ayant fait que se conformer aux directives de sa hiérarchie. Ce devoir d'obéissance exonère, d'une certaine manière, l'exécutant de l'acte délictueux.

Toutefois, pour la Cour de cassation, « *l'ordre d'un supérieur hiérarchique ne constitue pour l'auteur d'une infraction ni un fait justificatif ni une excuse lui permettant d'échapper aux conséquences de cette infraction* [en l'espèce une dénonciation calomnieuse à l'encontre d'un autre salarié]<sup>9</sup> ».

Par ailleurs, une action disciplinaire peut être engagée contre l'agent qui aurait de lui-même, par exemple, contrevenu au respect de la vie privée d'un autre agent.

Enfin, sur le plan civil, les preuves collectées de manière illicite à l'encontre du salarié seront écartées par le juge. En outre, certaines preuves électroniques ne seront pas retenues par le juge. Si le disque dur est un élément de preuve, c'est à condition d'être mis sous scellés, au risque de voir annuler la décision prise sur son fondement. Le conseil des prud'hommes de Nanterre a ainsi annulé une décision de licenciement motivée par l'existence de connexions à des sites pornographiques, estimant qu'il était aisé à l'employeur de « *faire placer le disque dur sous scellés alors que celui-ci pouvait être manipulé sans difficulté entre la date des faits et celle des débats*<sup>10</sup> ».

9. Cour de cassation, Ch. crim., 4 octobre 1989, n° 89-80643.

10. Conseil des prud'hommes de Nanterre, 16 juillet 1999, Monsieur F.R./SA Compagnie IBM France-IBM eurocoordination.

Si l'autorité territoriale peut donc légitimement, notamment pour des questions de sécurité, installer des mesures de contrôle de l'utilisation de l'internet et de la messagerie, elle est toutefois tenue de respecter un encadrement législatif et réglementaire, et peut en outre mettre en oeuvre les recommandations proposées par la CNIL.

## L'encadrement législatif et réglementaire

### L'information individuelle des agents

Dans son rapport du 5 février 2002, la CNIL pose les conditions d'installation d'une cybersurveillance, en préconisant tout d'abord l'information préalable des salariés.

L'article L.121-8 du code du travail, issu de la loi n°92-1446 du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, dispose qu'aucune « *information concernant personnellement un salarié (...) ne peut être collectée par un dispositif qui n'a pas été porté préalablement à la connaissance du salarié (...)* ». Ce principe de transparence, corollaire de l'obligation d'information des salariés, est transposable aux agents publics.

En outre, l'autorité territoriale doit respecter les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La CNIL rappelle que cette loi « *interdit que les données [nominatives] soient collectées par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite et impose une obligation d'information des personnes concernées (...)* ».

Aux termes de l'article 3 de ladite loi, « *toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés* ».

Par exemple, pour la CNIL, « *un message électronique que le salarié a cru supprimer peut avoir été sauvegardé sur un serveur de messagerie ou sur un support magnétique de sauvegarde. Et ce salarié serait trompé si nul ne lui avait exposé que le message qu'il avait reçu de son épouse (...) et qu'il avait aussitôt effacé de sa messagerie, avait été conservé à son insu* ».

Toutefois, la commission estime que « *les modalités de contrôle de l'usage d'une messagerie d'entreprise ne relèvent pas, en tant que telles, des dispositions de la loi du 6 janvier 1978, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un contrôle individuel poste par poste. Elles doivent en revanche être soumises aux instances représentatives du personnel et faire l'objet, une fois l'avis de ces instances recueilli, d'une information auprès des utilisateurs* ».

La loi de 1978 ne s'appliquerait donc qu'aux systèmes de contrôle personnalisés, enregistrant les activités de chaque agent individuellement.

On peut en effet s'interroger, à l'instar du professeur Lucien Rapp, sur la question de savoir si les correspondances électroniques relèvent du champ du régime de protection des données nominatives de la loi du 6 janvier 1978. Pour cet auteur, ces données semblent en relever lorsqu'elles sont utilisées sans l'autorisation des intéressés : « Rien ne s'oppose à ce qu'on invoque [ces dispositions] à propos d'utilisations sans l'autorisation des intéressés d'informations de caractère nominatif contenues dans des correspondances électroniques<sup>11</sup> ».

Si la loi du 6 janvier 1978 trouve à s'appliquer, cela implique que les agents doivent avoir connaissance de leur droit d'accès aux informations les concernant, recueillies par exemple par le biais de l'utilisation qu'ils font d'internet et de la messagerie.

En effet, aux termes de l'article L. 121-7 du code du travail, « le salarié est informé préalablement des méthodes et techniques d'évaluation professionnelle mises en œuvre à son égard ».

La cour d'appel de Montpellier l'a rappelé dans une décision du 6 juin 2001 en indiquant que « s'agissant de l'écoute de conversations téléphoniques, ou de vérifications de l'acheminement de correspondances par internet, l'usage de ces écoutes et vérifications pour être licite doit avoir été porté préalablement à la connaissance des salariés ».

Toutefois, l'obligation d'information est, pour la CNIL, une obligation nécessaire mais non suffisante. L'autorité territoriale doit respecter certaines règles supplémentaires.

## La déclaration à la CNIL

Outre l'information préalable des agents, l'article 15 de la loi du 6 janvier 1978 impose une déclaration préalable à la CNIL des traitements informatisés d'informations nominatives : « Hormis les cas où ils doivent être autorisés par la loi, les traitements automatisés d'informations nominatives opérés pour le compte de l'Etat, d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale, ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, sont décidés par un acte réglementaire pris après avis motivé de la commission nationale de l'informatique et des libertés ».

Aux termes de l'article 5 de ladite loi, « est dénommé traitement automatisé d'informations nominatives au sens de la présente loi tout ensemble d'opérations réalisées par des moyens automatiques, relatif à la collecte, l'enregistrement, l'élaboration, la modification,

la conservation et la destruction d'informations nominatives ainsi que tout ensemble d'opérations de même nature se rapportant à l'exploitation de fichiers ou bases de données et notamment les interconnexions ou rapprochements, consultations ou communications d'informations nominatives ».

On peut ainsi considérer que les connexions des agents à internet sont concernées par cette disposition.

La CNIL estime que lorsque l'administration met en place des dispositifs de contrôle individuel destinés à produire, poste par poste, un relevé des durées de connexion ou de sites visités, le traitement automatisé d'informations nominatives ainsi mis en œuvre doit lui être déclaré.

L'article 19 de la loi du 6 janvier 1978 précise les éléments qui doivent être contenus dans la déclaration, à savoir notamment, la finalité du traitement, le service chargé de le mettre en œuvre, les catégories de personnes qui ont directement accès aux informations enregistrées et la durée de conservation des données.

A cet égard, la Convention 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel indique que « toute personne doit pouvoir connaître l'existence d'un fichier automatisé de données à caractère personnel [et] ses finalités principales ».

« Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont a) obtenues et traitées loyalement et licitement, b) enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatibles avec ces finalités, c) adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (...), e) conservées (...) pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées<sup>12</sup> ».

Ces indications peuvent être adaptées aux nouvelles technologies, en ce qu'elles préconisent le principe de transparence, l'obligation d'une utilisation précise en fonction des finalités et des délais de conservation, principes repris par le dernier rapport de la CNIL.

Toutefois, l'administration ne doit pas estimer que la déclaration à la CNIL de son système de sécurité l'autorise à porter atteinte à la vie privée des agents au travail. A cet effet, la CNIL rappelle que seul le juge apprécie la régularité et la proportionnalité des mesures prises en la matière, notamment au sein des chartes professionnelles : « Certaines dispositions qu'elles [les chartes] peuvent parfois comporter ne sont pas opposables au juge, auquel revient, en dernière instance, le soin d'exercer le contrôle de proportionnalité au regard du respect de la vie privée consacré par l'article 9 du code civil ».

12. Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, décret n°85-1203 du 15 novembre 1985, J.O 20 novembre 1995, p. 13436.

11. Lucien Rapp, *Le Courrier électronique*, Que Sais-Je, PUF, 1998.

La condamnation pénale du non respect de ces règles est prévue à l'article 226-16 du code pénal : « *Le fait, y compris par négligence, de procéder ou de faire procéder à des traitements automatisés d'informations nominatives sans qu'aient été respectées les formalités préalables à leur mise en oeuvre prévues par la loi est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

La CNIL insiste sur le fait qu'une information préalable des salariés « *n'est pas suffisante dès lors que les finalités seraient mal définies ou mal comprises* ». Cette seule information est susceptible d'avoir des conséquences négatives en ce que l'agent peut se croire personnellement et constamment surveillé « *alors que les mesures prises se bornent à assurer la sécurité du système* ». « *Cette information peut conforter (...) l'administration dans l'idée qu'une déclaration à la CNIL de l'ensemble de son système de sécurité l'autoriserait à porter des atteintes à ce que commande le respect de la vie privée et de la liberté personnelle résiduelle du salarié sur son lieu de travail (...)* ».

La commission soulève par ailleurs le problème de l'absence d'information des salariés concernant les « *possibilités de traçage (...) que les nouvelles technologies offrent à l'employeur* ».

Ce risque est évoqué par le professeur Christophe Radé, pour lequel « *il apparaît que se développe une tendance à considérer que seules les techniques particulières mises en place doivent être expressément signalées aux salariés et que ces derniers sont censés connaître l'existence d'un certain nombre de moyens de contrôle standards (...)* On peut donc affirmer qu'il existe aujourd'hui une présomption de connaissance des moyens courants de surveillance (...). Or il n'est pas sûr qu'aujourd'hui tout salarié sache vraiment que l'entreprise est en mesure d'identifier (...) des pages consultées à partir de son poste informatique<sup>13</sup> ».

### **L'information collective des agents**

C'est pourquoi la CNIL préconise par ailleurs l'instauration d'une discussion collective au sein de la collectivité.

La commission souligne qu'une « *information individuelle des agents publics ne saurait dispenser les responsables concernés de l'étape de la discussion collective, institutionnellement organisée, avec les représentants élus du personnel* ».

Pour la fonction publique territoriale, cette information des représentants du personnel s'inscrit dans le cadre de celle prévue à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « *Les comités techniques paritaires sont consultés pour avis sur les questions*

*relatives (...) aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel* ».

Dans l'hypothèse où le contrôle des connexions n'est pas nominatif, la commission estime que la consultation du comité technique paritaire pour la mise en place de ce contrôle est néanmoins nécessaire.

On peut rapprocher ces dispositions propres à la fonction publique territoriale de l'article L. 432-2 du code du travail, qui indique que « *le comité d'entreprise est informé et consulté, préalablement à tout projet important d'introduction de nouvelles technologies, lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir des conséquences sur l'emploi (...) ou les conditions de travail du personnel* ».

### **Le respect du principe de proportionnalité**

Enfin, de manière générale, la commission recommande l'application du principe de proportionnalité.

Le principe est posé en ces termes par l'article L. 120-2 du code du travail : « *Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché* ».

La CNIL rappelle que « *les juridictions exercent un contrôle a posteriori des restrictions que l'employeur peut légalement apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles* ».

Elle précise également que les « *traces* », témoins de l'activité de l'agent, laissées sur son ordinateur, « *sont intrinsèquement liées à la mise à disposition d'une telle technologie. Aussi n'est-ce pas leur existence mais leur traitement à des fins autres que techniques qui doit être proportionné au but recherché* ».

L'arrêt de la Cour de cassation du 2 octobre 2001 illustre cette notion de proportionnalité, en rappelant que l'employeur ne peut mettre en place des outils lui permettant de prendre connaissance, sans violer l'intimité de la vie privée de l'agent, des messages personnels : « *l'employeur ne peut (...), sans violation de cette liberté fondamentale [le secret des correspondances], prendre connaissance des messages personnels émis par le salarié et reçus par lui grâce à un outil informatique mis à sa disposition pour son travail (...)*<sup>14</sup> ».

A l'occasion de cette décision, l'avocat général a rappelé que la Cour n'exige « *l'information préalable du salarié que lorsque la finalité première du système mis en place est la surveillance* ».

13. Christophe Radé, « *Nouvelles technologies de l'information et de la communication et nouvelles formes de subordination* », Droit social, janvier 2002.

14. Cour de cassation, Chambre sociale, 2 octobre 2001, n°99-42942.

Ce dernier préconisait la cassation de l'arrêt attaqué en énonçant que « *le salarié a droit même au temps et au lieu de travail au respect de l'intimité de sa vie privée et que seules des circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas caractérisées en l'espèce, auraient pu justifier l'attitude de l'employeur* ». Il est intéressant de remarquer que le juge de cassation n'a pas, en l'espèce, retenu la notion de circonstances exceptionnelles.

Au-delà de ces principes d'information et de proportionnalité prévus par la loi, la CNIL propose aussi des outils à mettre en place afin de favoriser l'information et la transparence des systèmes de surveillance et d'éviter certaines dérives.

### **Les outils recommandés par la CNIL**

La CNIL met l'accent sur l'existence de « chartes d'information », qui précisent « *les mesures de sécurité à prendre et les usages que les salariés peuvent faire des nouveaux outils informatiques mis à leur disposition* ». La commission préconise la création de ce type de charte pour « *informer les utilisateurs, (...), sensibiliser les agents publics aux exigences de sécurité, et appeler leur attention sur certains comportements de nature à porter atteinte à l'intérêt collectif (...) de l'administration* ».

Cependant, la CNIL condamne le contenu de certaines de ces chartes lorsque celles-ci :

- « *cumulent les prohibitions de toutes sortes y compris celles des usages généralement et socialement admis de la messagerie et d'internet à des fins privées,*
- « *ne permettent pas de distinguer entre ce qui relève des obligations auxquelles est légalement tenu l'employeur de ce qui relève de la négociation collective ou encore du domaine de la discipline,*
- « *prévoient que l'ensemble des données de connexion (...) sont conservées pendant des durées très longues et font l'objet d'analyses individualisées* »,
- contraignent le salarié « *à n'utiliser le courrier électronique qu'à des fins exclusivement professionnelles* ».

La commission indique que ce type de charte, qui procède à une information préalable des salariés, peut « *en se dispensant de la consultation (...) des délégués du personnel, méconnaître les dispositions du code du travail* ».

Surtout, elle précise que les dispositions contenues dans ces chartes « *ne sont pas opposables au juge auquel revient, en dernière instance, le soin d'exercer le contrôle de proportionnalité au regard du respect de la vie privée consacré par l'article 9 du code civil* ».

La CNIL invite dès lors l'autorité territoriale à déterminer les règles d'usage d'internet et propose un exemple de texte autorisant un usage strictement professionnel et une part ponctuelle d'utilisation personnelle : « *Seuls ont vocation à être consultés les sites internet présentant un lien direct et nécessaire avec l'activité professionnelle, sous réserve que la durée de connexion n'excède pas un délai raisonnable et présente une utilité au regard des fonctions exercées ou des missions à mener.*

« *Une consultation ponctuelle et dans des limites raisonnables du web, pour un motif personnel, des sites internet dont le contenu n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs et ne mettant pas en cause l'intérêt et la réputation de l'organisation est tolérée* ».

De même, s'agissant de l'usage de la messagerie, la CNIL propose un équilibre entre les deux usages possibles : « *Un usage raisonnable dans le cadre des nécessités de la vie courante et familiale est toléré, à condition que l'utilisation du courrier électronique n'affecte pas le trafic normal des messages professionnels* ».

De plus, la commission autorise l'administration, pour des exigences de sécurité particulières, « *à mettre en place un dispositif d'analyse des messages au regard d'une liste de mots clés (...), à contrôler l'encombrement du réseau par un dispositif de limitation du volume ou de la taille de messages échangés ou du type de pièces jointes (...), ou à conserver une copie de sauvegarde des messages échangés* ».

Une durée de conservation des relevés de l'ordre de six mois est jugée suffisante par la CNIL pour dissuader d'un usage abusif d'internet.

Toutes ces mesures doivent avoir été portées à la connaissance des agents.

Enfin, la CNIL préconise la mise en place d'un bilan annuel « *informatique et libertés* » sur les mesures de sécurité, à l'occasion du bilan social ou, pour les collectivités, à l'occasion du rapport sur l'état de la collectivité, soumis au comité technique paritaire.

En outre, un « *délégué à la protection des données et à l'usage des nouvelles technologies* » peut être désigné, en concertation avec les instances représentatives du personnel. « *Ce délégué pourrait être plus particulièrement chargé des questions relevant des mesures de sécurité, du droit d'accès et de la protection des données personnelles sur le lieu de travail* ».

## LES SYSTEMES DE CYBERSURVEILLANCE ET LE SECRET DES CORRESPONDANCES

Préalablement à l'étude du secret des correspondances sur le lieu de travail en matière de nouvelles technologies, il convient de rappeler ce que recouvre la notion de vie privée au travail.

### La notion de vie privée au travail

Aux termes de l'article 9 du code civil, « *chacun a droit au respect de sa vie privée* ».

Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 18 janvier 1995, a érigé ce principe en liberté publique constitutionnellement garantie en considérant que « *la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle*<sup>15</sup> ».

Si la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne garantit pas expressément le droit au respect de la vie privée des agents publics, ce principe constitutionnel est cependant transposable aux agents publics.

S'agissant du principe du respect de la vie privée des agents publics, on pourra se reporter à un précédent dossier<sup>16</sup>. Ne seront traités ici que la notion de vie privée et le principe du secret des correspondances, appliqués aux correspondances électroniques et à l'utilisation des sites internet sur le lieu de travail.

Aux termes de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». Si la notion de vie privée n'a jamais été précisément définie, la jurisprudence fournit cependant quelques éléments susceptibles d'entrer dans ce cadre, tels que le domicile, l'adresse personnelle, la pratique religieuse, la vie familiale ou la correspondance. Dans son rapport au Premier ministre, M. Braibant remarque que la protection de la vie privée est limitée en ce qui concerne la vie professionnelle : « *S'agissant de la vie professionnelle, l'application de l'article 9 du code civil ne s'étend qu'à des cas très limités, comme l'enregistrement d'une conversation de l'intéressé à son insu*<sup>17</sup> ».

La Cour européenne des droits de l'homme adopte une conception plus extensive de la vie privée en lui reconnaissant une existence dans la sphère professionnelle, notamment dans l'arrêt Niemietz du 16 décembre 1992<sup>18</sup>,

15. DC 18 janvier 1995, 94-352, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

16. « *Les Informations administratives et juridiques* », mai 1999.

17. Rapport au Premier ministre, Données personnelles et société de l'information, La documentation française, 1998.

à propos d'écoutes téléphoniques opérées sur le lieu de travail d'un avocat.

« *La Cour ne juge ni possible ni nécessaire de chercher à définir de manière exhaustive la notion de "vie privée". Il serait toutefois trop restrictif de la limiter à un "cercle intime" où chacun peut mener sa vie personnelle à sa guise et d'en écarter entièrement le monde extérieur à ce cercle. Le respect de la vie privée doit aussi englober, dans une certaine mesure, le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables.*

*Il paraît, en outre, n'y avoir aucune raison de principe de considérer cette manière de comprendre la notion de "vie privée" comme excluant les activités professionnelles ou commerciales : après tout, c'est dans leur travail que la majorité des gens ont beaucoup, voire le maximum d'occasions de resserrer leurs liens avec le monde extérieur. Un fait, souligné par la Commission, le confirme : dans les occupations de quelqu'un, on ne peut pas toujours démêler ce qui relève du domaine professionnel de ce qui en sort (...)* ».

Dès lors, il convient de considérer que la sphère professionnelle comporte une part de vie privée protégée par l'article 9 du code civil, à l'exception des interceptions ordonnées par la voie judiciaire, notamment en matière d'écoutes téléphoniques.

On peut alors s'interroger sur le fait de savoir si le secret des correspondances, appliqué aux correspondances postales privées, peut s'appliquer aux correspondances reçues sur le lieu de travail, et plus particulièrement, concernant cette étude, aux correspondances électroniques.

### Le principe du secret des correspondances et les correspondances électroniques dans le cadre professionnel

#### L'application du secret des correspondances aux correspondances électroniques

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, « *le secret des correspondances émises par la voie des télécommunications est garanti par la loi. Il ne peut être porté atteinte à ce secret que par l'autorité publique, dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi et dans les limites fixées par celles-ci* ».

Dans la décision du tribunal correctionnel de Paris du 2 novembre 2000<sup>19</sup> confirmée par la cour d'appel de Paris le 17 décembre 2001, la notion de télécommunication recouvre « *toutes les communications à distance*

18 CEDH, 16 décembre 1992, Niemietz c/ Allemagne, n°00013710/88.

19. TC Paris, 2 novembre 2000, 17<sup>e</sup> chambre.

actuellement connues, qu'il s'agisse des communications téléphoniques (...) ou de celles effectuées (...) par satellite réseau internet ». Le tribunal correctionnel de Paris assimile donc le courrier électronique aux correspondances protégées.

Ainsi, les correspondances électroniques semblent aussi être concernées par la protection établie par la loi du 10 juillet 1991.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport du 2 juillet 1998<sup>20</sup> faisait déjà bénéficier les correspondances électroniques du secret des correspondances, dans le cas de transfert de données personnelles. Pour le Conseil d'Etat, la rédaction extrêmement générale de l'article 32 du code des postes et télécommunications définissant la télécommunication, « rend le champ d'application de la loi du 10 juillet 1991 [relative au secret des correspondances] très large et il englobe sans nul doute les messages électroniques sous réserve qu'ils aient un caractère privé (...) ». Et le Conseil d'Etat de conclure que « le secret des correspondances garanti à l'utilisateur que ses données personnelles y figurant seront protégées au même titre que le courrier postal ».

La CNIL estime, dans son rapport de mars 2001, que l'article 226-15 du code pénal qui condamne l'ouverture des correspondances s'applique aux messages électroniques :

« Le fait, commis de mauvaise foi, d'ouvrir, de supprimer, de retarder ou de détourner des correspondances arrivées ou non à destination et adressées à des tiers, ou d'en prendre frauduleusement connaissance, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, commis de mauvaise foi, d'intercepter, de détourner, d'utiliser ou de divulguer des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie des télécommunications ou de procéder à l'installation d'appareils conçus pour réaliser de telles interceptions ».

L'article 432-9 alinéa 2 du code pénal prévoit le délit de violation de correspondances effectuées par voie de télécommunications, par une personne chargée d'une mission de service public : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, d'ordonner, de commettre ou de faciliter, hors les cas prévus par la loi, le détournement, la suppression ou l'ouverture de correspondances ou la révélation du contenu de ces correspondances, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ».

Son deuxième alinéa vise précisément les correspondances transmises par la voie des télécommunications : « Est puni des mêmes peines le fait, par une personne visée à l'alinéa précédent ou un agent d'un exploitant de réseau de télécommunications autorisé

en vertu de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications ou d'un fournisseur de services de télécommunications, agissant dans l'exercice de ses fonctions, d'ordonner, de commettre ou de faciliter, hors les cas prévus par la loi, l'interception ou le détournement des correspondances émises, transmises ou reçues par la voie des télécommunications, l'utilisation ou la divulgation de leur contenu ».

La mauvaise foi n'est pas exigée en cas de violation d'une correspondance par une personne en charge d'une mission de service public, mais il faut cependant que le délit ait eu lieu dans l'exercice des missions. Dans le cas contraire, le délit relève de l'article 226-15 du code pénal, qui requiert alors la mauvaise foi.

### Les correspondances électroniques privées dans le cadre professionnel

Toutefois, la question se pose de savoir si cette protection s'étend aux correspondances émises sur le lieu de travail, et précisément, par la voie de la messagerie électronique.

Une réponse ministérielle en date du 8 février 1999 traite de la question des courriers personnels reçus sur le lieu de travail. L'employeur peut interdire à l'agent de se faire adresser du courrier personnel sur le lieu de travail et sanctionner un tel fait, mais il ne peut toutefois pas ouvrir un courrier personnel qui serait malgré tout parvenu à l'agent sur son lieu de travail :

« Il convient de souligner qu'aucune disposition législative ou réglementaire du code du travail n'autorise ou n'interdit pour les salariés de recevoir du courrier personnel dans l'entreprise où ils sont employés. En revanche, le règlement intérieur de l'entreprise peut prévoir que le salarié ne devra pas se faire adresser du courrier personnel sur son lieu de travail. Le salarié qui ne respecterait pas une telle clause s'exposerait à des sanctions disciplinaires (...). L'employeur qui a la possibilité d'autoriser cette pratique ne peut, en revanche, procéder ou faire procéder à l'ouverture de ce courrier dès lors qu'il apparaît clairement que celui-ci est personnel. Il ne saurait à cet égard se prévaloir d'une clause du règlement intérieur (...). Ainsi devrait être considérée comme illégale une clause prévoyant l'ouverture du courrier adressé aux salariés. Une telle clause constituerait en effet une violation du principe du secret des correspondances (...)»<sup>21</sup>.

On constate une approche similaire dans l'arrêt « Nikon » de la Cour de cassation du 2 octobre 2001, s'agissant de la question de l'existence ou non de la mention « personnel » sur la correspondance électronique. Cet arrêt du 2 octobre 2001 concerne uniquement la messagerie électronique et ne traite pas des problèmes liés à l'utilisation abusive d'internet.

20. Conseil d'Etat, « Internet et les réseaux numériques », rapport du 2 juillet 1998, La Documentation française, 1998.

21. Question écrite n° 25053, 8 fév. 1999, J.O. A.N., (Q), n° 46, 15 nov. 1999, p. 6586.

Dans cette affaire, un employé est licencié pour faute grave, en raison notamment d'un usage à des fins personnelles du matériel mis à sa disposition par la société à des fins professionnelles. Le juge de cassation, pour annuler le jugement de la cour d'appel de Paris, vise notamment l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 9 du code civil, et l'article L. 120-2 du code du travail.

« Attendu que le salarié a droit, même au temps et au lieu de travail, au respect de l'intimité de sa vie privée ; que celle-ci implique en particulier le secret des correspondances ; que l'employeur ne peut dès lors sans violation de cette liberté fondamentale prendre connaissance des messages personnels émis par le salarié et reçus par lui grâce à un outil informatique mis à sa disposition pour son travail et ceci même au cas où l'employeur aurait interdit une utilisation non professionnelle de l'ordinateur.

« Attendu que pour décider que le licenciement de M. O. était justifié par une faute grave, la cour d'appel a notamment retenu que le salarié avait entretenu pendant ses heures de travail une activité parallèle ; qu'elle s'est fondée pour établir ce comportement sur le contenu des messages émis et reçus par le salarié, que l'employeur avait découverts en consultant l'ordinateur mis à la disposition de M. O. par la société et comportant un fichier intitulé "personnel". Qu'en statuant ainsi, la cour d'appel a violé les textes susvisés ».

La décision « Nikon » de la Cour de cassation doit toutefois être relativisée dans la mesure où la Cour, dans son rapport annuel de 2001 précise à propos de cette décision : « La Chambre sociale a été amenée à poser une limite à ce contrôle en ne permettant pas à un employeur de consulter, à l'insu du salarié, un fichier "personnel" que celui-ci avait constitué dans l'ordinateur mis à sa disposition pour son travail. La chambre sociale s'est fondée sur le respect de la vie privée et le secret des correspondances. Cette décision n'implique pas cependant que l'employeur ne puisse interdire au salarié d'utiliser le matériel professionnel de manière abusive à des fins personnelles, ni qu'il puisse sanctionner un tel usage <sup>22</sup> ».

De même, Emmanuel Tois, auditeur à la Cour de cassation, rappelle dans son étude sur internet et les libertés que l'arrêt Nikon, et l'arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 6 juin 2001 précité « ont en commun d'admettre le contrôle par l'employeur de l'usage fait de la messagerie par le salarié (...) dès lors évidemment que ce contrôle respecte les dispositions légales <sup>23</sup> ».

Par ailleurs la CNIL, dans son rapport de février 2002, réfute l'idée selon laquelle l'ordinateur personnel mis à disposition des utilisateurs sur leur lieu de travail serait, en tant que tel, protégé par la loi « informatiques et libertés » et relèverait de la vie privée du salarié. Elle

rappelle qu'un ordinateur « mis à la disposition d'un agent public dans le cadre de la relation de travail est la propriété de l'administration et ne peut comporter que subsidiairement des informations relevant de l'intimité de la vie privée. Il peut être protégé par un mot de passe et un login, mais cette mesure de sécurité est destinée à éviter les utilisations malveillantes ou abusives par un tiers ; elle n'a pas pour objet de transformer l'ordinateur de l'entreprise en un ordinateur à usage privé ».

Aux termes de la décision « Nikon », la mention « personnel » portée sur un courrier interdit à l'employeur d'en prendre connaissance, à l'insu de l'agent. Toutefois, a contrario, si aucune mention ne précise le contenu privé du message, il semble que celui-ci soit considéré comme relevant de la sphère professionnelle, et donc susceptible d'être lu par l'employeur.

Le problème est alors de distinguer le courrier personnel du courrier professionnel. On peut se demander si la mention « personnel » suffit pour que le courrier électronique bénéficie dès lors du secret des correspondances.

Pour la CNIL, à la lecture de cet arrêt, « il doit être généralement considéré qu'un message envoyé ou reçu depuis le poste de travail mis à la disposition par l'administration revêt un caractère professionnel. Il ne peut en être autrement qu'en cas d'indication manifeste dans l'objet du message de son caractère personnel ou dans l'hypothèse d'un archivage dans un répertoire clairement identifié comme étant personnel ».

On peut estimer que la Cour de cassation adopte une position proche de celle de la CNIL exprimée dans son rapport du 28 mars 2001, pour laquelle, « s'agissant des messages entrants (adressés par une personne extérieure à l'entreprise à un salarié sur son milieu de travail), toute indication portée dans l'objet du message et conférant indubitablement à ce dernier un caractère privé devrait interdire à l'employeur d'en prendre connaissance, selon les principes posés par la jurisprudence sur la correspondance postale ». Pour la CNIL, « l'interdiction de principe faite aux salariés d'utiliser la messagerie électronique à des fins non professionnelles paraît tout à la fois irréaliste et disproportionnée ».

Toutefois, dans ce rapport, la CNIL précise que, « s'il ne fait guère de doute qu'un message électronique relève de la loi du 10 juillet 1991, il ne bénéficie pas pour autant d'une garantie d'absolu secret », notamment en raison des interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire.

De plus, avant cette décision de la Cour de cassation, la CNIL estimait, « qu'il était trop tôt pour considérer comme incontestablement établi, compte tenu des termes divergents de la jurisprudence à cet égard, que la lecture d'un mail stocké sur un serveur de messagerie ou sur le disque dur d'un micro-ordinateur serait constitutif d'une interception de communication au sens de l'article 226-15 du code pénal ».

22. Rapport annuel 2001, Les libertés, La Documentation française, 2002.

23. E. Tois, « Internet et libertés, quelques repères », Etudes et documents, Rapport annuel de la Cour de Cassation 2001.

Pour le professeur P. H. Antonmattei, l'arrêt précité de la Cour de cassation du 2 octobre 2001 ne permet pas « de justifier l'existence d'un droit à une vie personnelle au travail. Cette décision ne vise que le droit au respect de l'intimité de la vie privée. Or, ce droit n'implique pas le droit à une vie personnelle au travail. (...) Par ailleurs, les différentes règles protectrices des droits et libertés fondamentaux ne permettent pas non plus de justifier l'existence d'un droit à une vie personnelle au travail. L'interdiction totale d'une utilisation non professionnelle des NTIC (...) paraît donc juridiquement fondée<sup>24</sup> ». Il assouplit toutefois cette position en constatant, à la lecture « des chartes internet déjà adoptées, que l'utilisation non professionnelle des NTIC ne peut pas être générale ». Selon lui, « il est tout à fait concevable de prévoir, dans une charte internet, des situations permettant de prendre connaissance des messages personnels, dans le respect des conditions posées par l'article L. 120-2 [du code du travail] ».

Il convient de préciser que le principe du secret des correspondances n'est pas appliqué par le juge lorsque les informations sont destinées par l'agent à la lecture du public.

Ainsi, la cour d'appel de Paris, dans l'arrêt précité du 24 janvier 2002, rejette l'application du principe de secret des correspondances au cas d'espèce, en constatant que le serveur utilisé, sur lequel l'agent avait fait figurer l'adresse électronique de l'établissement public qui l'employait, était destiné à la consultation du public.

« Pour prononcer à l'encontre de M. O. la sanction litigieuse, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire s'est exclusivement fondée sur les informations (...) diffusées par l'intéressé au public avec les moyens du service et portées à la connaissance de l'établissement public à la suite de leur consultation par un tiers ; qu'il résulte des pièces du dossier que l'utilisation faite par M. O. de la boîte aux lettres électronique attribuée à M. B. (...) a également été portée à la connaissance de la direction de l'école par ce dernier (...); que dès lors, M. O. n'est pas fondé à soutenir que les faits pour lesquels il a fait l'objet d'une sanction disciplinaire étaient couverts par le secret de la correspondance ou auraient été recueillis et détenus par des moyens de preuve illicites passibles des sanctions pénales prévues à l'article 226-15 du nouveau code pénal ».

Par ailleurs, la Cour considère « que les faits reprochés au requérant ont porté préjudice (...) tant à l'établissement public dans lequel il exerce ses fonctions qu'au directeur du laboratoire ».

Le tribunal correctionnel de Paris, dans sa décision précitée du 2 novembre 2000, distingue de la même manière les messages destinés à être lus par le public. Il définit la correspondance protégée par la loi comme « toute relation par écrit existant entre deux personnes identifiables, qu'il s'agisse de lettres, de messages ou de plis fermés ou ouverts. Cette relation est protégée par la loi, dès lors que le contenu qu'elle véhicule est exclusivement destiné par une personne dénommée à une autre personne également individualisée, à la différence des messages mis à disposition du public ».

L'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les collectivités a modifié les relations de travail et de communication entre l'autorité territoriale et les agents. A la lecture du rapport de la CNIL, les outils proposés, tels que les chartes, permettent d'instaurer des rapports de confiance dans leur utilisation et d'éviter les dérives tant sur le plan de l'exercice du pouvoir de surveillance de l'employeur que sur le plan de l'usage de ces nouvelles technologies par les agents.

La surveillance électronique apparaît, au regard de la jurisprudence récente, comme un sujet sensible, en ce qu'un équilibre doit être trouvé entre le respect de la vie privée de l'agent sur le lieu de travail et les exigences légitimes de l'autorité hiérarchique. Si cet équilibre n'a pas encore été précisément défini, on peut toutefois entrevoir que le juge accorde une part de vie privée à l'agent pendant son temps de travail, tout en autorisant l'employeur à mettre en place un système de surveillance encadré et proportionné.

Il reste à attendre en ce domaine une jurisprudence plus fournie propre aux agents publics et, s'agissant d'une matière en pleine évolution, un cadre juridique renforcé.

24. P. H. Antonmattei, « NTIC et vie personnelle au travail », Droit social, janvier 2002.

---

# STATUT AU QUOTIDIEN

---

## Rapport 2003 du Conseil d'Etat : perspectives pour la fonction publique

Le rapport 2003 du Conseil d'Etat, rendu public le 20 mars 2003, consacre ses considérations générales à une réflexion prospective sur le thème des « *Perspectives pour la fonction publique* ». Il est à noter que le sujet de ce rapport annuel a été déterminé librement par le Conseil d'Etat, qui a ainsi choisi d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'une évolution en profondeur de la fonction publique et d'avancer les différentes voies possibles de cette évolution.

La première partie de l'étude menée par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat est consacrée à l'analyse des différents enjeux auxquels se trouvent aujourd'hui confrontées les trois fonctions publiques. Après avoir défini, au vu de cette analyse, les principales questions à traiter, la seconde partie du rapport propose un éventail de réformes et d'aménagements susceptibles d'être mis en œuvre, ainsi que leurs implications.

### Le constat dressé par le Conseil d'Etat

L'argumentation développée dans cette première partie du rapport vise à mettre en évidence les multiples enjeux qui, dans divers domaines, pèsent sur l'avenir de la fonction publique. Le Conseil articule ces différents enjeux autour de trois affirmations :

Il insiste tout d'abord sur l'exigence, pour la fonction publique, de faire preuve d'une efficacité accrue. A l'appui de cette affirmation, le rapport considère d'une part, qu'il convient de prendre la mesure des appréciations critiques qui sont couramment formulées à l'encontre de la fonction publique depuis les trente dernières années et qui portent, en premier lieu, sur une efficacité insuffisante. Il relève que l'impératif de perfor-

mance concerne aussi bien le secteur public que le secteur privé, même si le caractère spécifique des services publics implique de fonder l'appréciation des performances sur la base d'un ensemble de critères et non pas seulement sur des critères purement financiers. A cette critique est souvent associée celle de corporatisme, tirée de ce que le mode de fonctionnement de la fonction publique privilégierait l'intérêt des personnels au détriment de celui du service public. A cet égard, la façon dont la réduction du temps de travail a été gérée apparaît symptomatique au Conseil, qui juge que la mise en place des 35 heures n'a que partiellement donné lieu à une remise à plat des systèmes antérieurs. Il relève que certaines dérives mises en évidence par le rapport Roché<sup>1</sup> en matière d'avantages acquis ont souvent été maintenues (sont notamment cités : la semaine exceptionnelle supplémentaire de congé dans les collectivités territoriales ; les autorisations d'absences pour déménagement, pour rentrée scolaire, et pour réunions de parents d'élèves).

D'autre part, le rapport évoque le flux important de départ à la retraite attendu dans les trois fonctions publiques au cours des prochaines années, représentant globalement près de 40% des agents d'ici 2010, alors que le nombre des actifs devrait parallèlement diminuer. Pour le Conseil, cette situation appelle une réflexion accrue sur l'attractivité des carrières et la mise en place de plans de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. S'agissant de la fonction publique territoriale, il estime toutefois que le caractère décentralisé de la gestion des personnels rend illusoire la construction d'un modèle de gestion fondé sur de tels critères. Il indique : « *si de nombreuses initiatives ont été prises, soit par les collectivités locales isolément, soit par le CNFPT qui développe un travail d'observation sur*

---

1. Rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques sous la direction de M. Jacques Roché / publié en 1999.

*l'évolution des champs professionnels et métiers exercés par les fonctionnaires territoriaux, soit par les centres de gestion, il est difficile de pouvoir en tirer des données très opérationnelles sur la façon dont les données nouvelles vont pouvoir être prises en compte ».*

Enfin, cet impératif d'efficacité de la fonction publique se trouve de surcroît renforcé par le lien qui existe désormais entre les performances des administrations publiques et la capacité concurrentielle de la France. Dans ce contexte, la maîtrise des budgets publics implique une meilleure utilisation des personnels.

Le Conseil d'Etat insiste ensuite sur la nécessité d'adapter le mode de gestion des agents publics aux exigences de la gestion des ressources humaines. Le rapport constate que la gestion actuelle des personnels est caractérisée par un caractère excessivement bureaucratique et égalitaire. Pour illustrer son propos, il cite notamment la procédure de notation qui occupe les gestionnaires de personnel pendant plusieurs mois pour déboucher sur un éventail de notes chiffrées des plus restreints. De même, le Conseil relève la tendance qui consiste à traiter les agents de la même manière indépendamment de leur manière de servir, qu'il s'agisse, par exemple, de l'avancement, de la promotion interne, de l'attribution de primes, ou de l'exercice du pouvoir disciplinaire en cas de faute ou de manquement à la déontologie professionnelle. Il voit dans ces pratiques une méconnaissance évidente des règles et principes statutaires qui donnent, au contraire, toute leur place à la prise en compte du mérite et de la valeur professionnelle, et permettent de sanctionner les manquements.

Enfin, la Haute juridiction administrative met l'accent sur l'obligation de concilier le droit de la fonction publique avec les autres branches du droit, et notamment avec les règles communautaires et l'évolution du droit des collectivités territoriales et de la décentralisation.

S'agissant de l'impact du droit communautaire sur la fonction publique, le rapport recense les multiples implications liées au principe de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union en ce qui concerne, plus particulièrement : les incidences de la distinction entre les emplois ouverts et les emplois non ouverts à la libre circulation sur le principe d'unité de la fonction publique ; la portée du principe d'équivalence des qualifications et des diplômes pour l'accès aux professions réglementées ; l'impact du principe d'équivalence des expériences professionnelles sur la promotion interne compte tenu du dispositif de reclassement prévu en faveur des ressortissants européens à l'issue des concours internes qui assimile les services accomplis dans l'Etat d'origine, y compris ceux effectués sous un régime de droit privé, à des services accomplis en France ; l'accès à la fonction publique, en cours de carrière, de ressortissants européens ayant démontré leur capacité à exercer les fonctions auxquelles ils souhaitent accéder en France sans suivre la procédure du concours.

A propos de l'influence des nouvelles mesures de décentralisation sur le droit de la fonction publique, le Conseil estime que les conséquences statutaires qui résulteront des transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités décentralisées ne peuvent être précisément appréciées, notamment en termes de flux. Il observe, en outre, que le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales prévu par la révision constitutionnelle apparaît difficilement applicable dans le domaine de la fonction publique<sup>2</sup>. On citera ce passage : *« On peut ainsi avoir quelque doute sur la possibilité d'appliquer sans difficulté une disposition législative qui, en supposant définitivement adoptée la révision constitutionnelle en cours sur ce point, tendrait à autoriser telle région ou telle ville à ne pas appliquer pendant une durée déterminée les titres I et III du statut général des fonctionnaires, voire même seulement tels articles de ces titres ».*

### **Les propositions formulées par le Conseil d'Etat**

A partir des analyses ainsi établies, la section du rapport et des études synthétise les éléments à prendre en compte afin de faire évoluer le système de fonction publique en cinq questions principales auxquelles il présente, en réponse, les différentes propositions et alternatives possibles. Les cinq questions autour desquelles s'articule la seconde partie du rapport sont les suivantes :

- Quelle particularité du régime applicable aux agents publics par rapport au droit commun du travail ?
- Quelle place pour le contrat dans le droit de la fonction publique ?
- Quelle structure de gestion pour la fonction publique de l'Etat ?
- Quelle architecture et quel pilotage pour l'ensemble de la fonction publique ?
- Quelle organisation du dialogue social dans la fonction publique ?

---

2. Rappelons qu'à la suite de la publication de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, ce droit à l'expérimentation figure désormais au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose : *« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».*

## La question du principe d'un régime juridique dérogatoire au droit commun applicable aux agents publics

Le rapport relève que plusieurs pays européens ont opté pour un système de fonction publique dual fondé sur le critère de la nature des fonctions. Ce régime distingue d'une part, les fonctions de puissance publique dont sont chargés les fonctionnaires, et les fonctions de gestion qui relèvent d'agents soumis au droit commun du travail. Le Conseil estime qu'une évolution vers un tel système de fonction publique ne paraît pas souhaitable en France notamment parce qu'il serait illusoire de penser qu'il suffit de soumettre une partie des agents publics à un statut de droit privé pour déboucher sur un régime pleinement adapté aux besoins des collectivités publiques. Il ajoute qu'un tel basculement ne dispenserait pas de définir, par voie de conventions collectives, un régime spécifique visant notamment à garantir l'égalité d'accès aux emplois ainsi qu'un déroulement de carrière. De plus, il impliquerait l'obligation pour l'Etat et les collectivités territoriales de gérer durablement des personnels relevant de deux régimes radicalement différents.

La section du rapport et des études poursuit sa réflexion par l'examen du contenu de la particularité du régime applicable aux agents publics. Elle constate qu'il existe aujourd'hui une réduction de cette particularité liée à la pénétration de plus en plus marquée du droit du travail dans le droit de la fonction publique. A titre d'exemple, le rapport cite notamment les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité ainsi que celles relatives à la représentativité syndicale, applicables à la fonction publique, qui sont celles prévues par le droit commun du travail.

Toutefois, face à cette évolution, le Conseil considère que la spécificité du travail au service des collectivités publiques, liée aux exigences du service public et à l'exercice de la puissance publique, justifie non seulement le maintien d'une importante particularité dans le régime de travail des agents publics mais en outre un renforcement de certains de ses éléments dont la portée a pu être partiellement perdue de vue. Le rapport examine notamment les éléments suivants :

### • La continuité du service

Le rapport affirme que le régime du droit de grève pourrait être complété par des mesures visant à prévenir le déclenchement d'une grève et à encadrer son exercice. Le dispositif de prévention proposé s'inspire de la procédure « d'alarme sociale » mise en place à la RATP depuis 1996 qui oblige l'employeur et les syndicats, en cas de problème pouvant conduire à un conflit, à une discussion préalable débouchant, en cas de désaccord, sur l'obligation de le formaliser dans un « constat de désaccord » rendu public, exposant les propositions respectives des parties intéressées. En cas d'intervention

de la grève, des accords conclus secteur par secteur, pourraient aménager les modalités de la grève, par exemple en déterminant des jours ou des périodes au cours desquels la grève serait exclue.

### • La déontologie de la fonction publique

Le Conseil d'Etat préconise, s'agissant du détachement pour exercer un mandat politique, soit de limiter le détachement à la durée d'un seul mandat avec mise en disponibilité lors du second mandat, soit d'instaurer une mise en disponibilité dès le premier mandat.

Dans le même ordre d'idée, il critique la pratique, souvent constatée, qui consiste à combiner une carrière administrative avec un mandat électif lourd au détriment du service public. Pour mettre un terme à ce type de dérive, il suggère d'une part, de réexaminer le régime des incompatibilités de droit entre l'exercice, dans une même zone, de certaines fonctions administratives et d'un mandat électif important, et, d'autre part et surtout, d'exiger des chefs de service une attention réelle sur le temps de travail des agents concernés, et de les inciter à recourir au temps partiel dès qu'apparaît une incompatibilité de fait.

Parallèlement, le rapport insiste sur une autre dérive constituée par l'imprégnation de la fonction publique par la politique. Sur cette question, il souligne « *qu'il convient d'être particulièrement vigilant envers toute forme de développement de la politisation de la fonction publique, notamment dans la haute fonction publique, au travers des emplois fonctionnels* ».

### • Le régime du cumul d'activités ou d'emplois dans la fonction publique

Le Conseil déplore qu'aucun texte n'ait été pris par le pouvoir réglementaire pour remplacer le décret-loi du 29 octobre 1936, alors que les lois statutaires successives prévoyaient l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour réglementer les cumuls d'activités professionnelles par les fonctionnaires. Il regrette notamment que la refonte du décret-loi de 1936, proposée par le Conseil en 1999 à la demande du gouvernement, soit restée lettre morte<sup>3</sup>.

## La question de la place du contrat dans le droit de la fonction publique

A l'heure actuelle, cette place demeure essentiellement cantonnée aux hypothèses de recrutements dérogatoires d'agents non titulaires. Le Conseil d'Etat distingue alors la problématique des accords collectifs de celle des

3. Pour une analyse des propositions formulées par le Conseil d'Etat, se reporter au dossier publié dans *Les Informations administratives et juridiques* d'août 1999, relatif au rapport du Conseil d'Etat relatif au cumul d'activités et de rémunérations des agents publics.

contrats individuels. Sur ces deux points, il formule successivement les observations suivantes :

– dans le prolongement des pratiques de négociation collective entre le gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires qui se sont développées depuis les années 1990, il préconise de faire émerger un droit des accords collectifs comme source autonome du droit de la fonction publique, qui viendrait compléter les dispositifs statutaires. Le Conseil relève, toutefois, que la mise en œuvre de cette proposition se heurte à des difficultés juridiques importantes, notamment celle du degré de représentativité qui devrait être exigé des organisations signataires de tels accords pour que ces derniers puissent acquérir une valeur juridique, soit directement, soit par voie d'homologation.

– à l'inverse, le Conseil estime qu'il ne convient pas d'élargir les possibilités de recours aux agents contractuels par les personnes publiques, contrairement aux souhaits des employeurs locaux. Il considère que le statut est une garantie essentielle pour le bon exercice des fonctions publiques et observe que dans les établissements publics à régime dérogatoire où seul le recours aux agents sous contrat à durée indéterminée a été admis, la tendance est désormais de bâtir un statut largement inspiré de celui des titulaires.

Cependant, le Conseil suggère d'introduire une certaine forme de relations contractuelles entre les fonctionnaires et leurs employeurs publics circonscrite à la définition des conditions d'affectation sur l'emploi. Le régime juridique ainsi proposé découlerait à la fois des dispositions statutaires et d'un contrat que le fonctionnaire aurait lui-même négocié et conclu avec l'employeur public. Ce contrat qualifié de « contrat d'affectation sur emploi » aurait pour seul objet de définir les caractéristiques de l'emploi, les objectifs et les moyens qui y sont attachés, et de fixer la durée pendant laquelle l'agent y est affecté. En cas de litige entre le fonctionnaire et l'employeur public, le juge administratif serait compétent pour opérer une conciliation entre les règles statutaires et les stipulations du contrat. Au surplus, le rapport souligne que « *ce contrat n'aurait par lui-même aucun effet juridique possible sur la stabilité d'emploi du fonctionnaire, telle qu'elle demeurerait garantie par le statut général* ».

### **Le problème de la gestion de la fonction publique de l'Etat**

Le Conseil d'Etat propose de réorganiser en profondeur la fonction publique de l'Etat par la mise place d'une structure fondée, non plus sur des corps de fonctionnaires, mais sur des « *cadres de fonctions* », déterminés à partir des grandes filières professionnelles nécessaires aux missions de l'Etat, et des niveaux de fonctions inhérents, dans chaque filière, à l'exercice de ces missions. L'objectif avancé par le rapport serait

d'aboutir à remplacer le millier de corps actuel de fonctionnaires de l'Etat par moins de 50 « *cadres de fonctions* » pour l'ensemble des administrations, organisés autour de sept à huit filières professionnelles.

On notera les autres observations suivantes présentées par le Conseil à l'occasion de ses propositions relatives de la fonction publique de l'Etat, qui peuvent être étendues à la fonction publique territoriale :

– d'une part, le rapport met l'accent sur la nécessité d'une nouvelle approche de la formation, visant à généraliser la pratique de « *la formation tout au long de la vie* », notamment en rendant obligatoire l'envoi en formation continue des agents qui font l'objet de changements de postes, de modifications de missions, de promotions en cours de carrière, ou à l'occasion de restructurations de service.

- d'autre part, il constate que les revalorisations salariales qui sont intervenues au cours des dernières années, notamment par le biais des « accords Durafour », se sont faites au détriment des corps dits de catégorie A supérieure. Il en résulte une faible espérance de progression de rémunération qui pèse sur l'attractivité des carrières de la haute fonction publique, et par là même représente un frein non négligeable à l'impératif de renouvellement démographique précédemment évoqué.

- enfin, le rapport estime que le mérite est très insuffisamment reconnu dans la fonction publique alors que la souplesse des règles statutaires permet de reconnaître la valeur professionnelle des agents à travers plusieurs éléments : la rémunération au moyen des primes, l'affectation compte tenu de la diversité des emplois susceptibles d'être occupés à partir d'un même grade, et surtout les perspectives de carrière.

### **La question de l'architecture et du pilotage de l'ensemble constitué par les trois fonctions publiques**

Cette question conduit le rapport à examiner trois types de problèmes : tout d'abord celui de l'influence de la nature de l'employeur public sur le régime applicable ; ensuite celui de la participation des différentes catégories d'employeurs au pilotage du système de fonction publique et enfin, celui du pilotage de la gestion des agents propre à chaque grande catégorie d'employeurs publics.

Sur le premier point, le Conseil se réfère au principe d'une fonction publique unique à trois versants retenu depuis 1983. Il rappelle que le système ainsi constitué est composé d'une unité horizontale comportant un même ensemble de règles auquel sont soumis tous les agents publics quel que soit leur employeur, et d'une unité verticale qui définit le régime des agents publics relevant d'une même catégorie d'employeur. A la lumière des solutions retenues dans d'autres Etats

membres, le rapport propose d'étendre le principe des « cadres de fonctions », évoqué précédemment à propos de la fonction publique de l'Etat, à l'ensemble des emplois financés sur des fonds publics. Le modèle avancé par le rapport tendrait à créer une sorte de fonction publique fédérative soumise à un régime juridique comportant, d'une part un socle de règles applicables à tous les agents publics suivant le cadre de fonctions auquel ils appartiennent et, d'autre part, les règles normatives particulières à chaque grande catégorie d'employeurs publics, fixées dans le cadre d'accords contractuels. Pour le Conseil, un tel système permettrait notamment d'accélérer le développement de la mobilité entre fonctions publiques. Par exemple, une collectivité territoriale pourrait, en cas de vacance d'emploi dans un cadre de fonctions déterminé, recruter par voie de mutation un fonctionnaire de l'Etat relevant du même cadre de fonctions.

Au sujet de la participation des employeurs au pilotage de la fonction publique, il préconise de maintenir la charge du pilotage général du système de fonction publique à la seule compétence de l'Etat. Toutefois, afin de l'assister dans cette mission, le rapport propose de créer une « conférence des employeurs publics » autres que l'Etat qui serait réunie régulièrement par le ministre chargé de la fonction publique. Cette conférence pourrait notamment arrêter les orientations en matière salariale, compte tenu notamment de la situation financière des différents employeurs publics.

Enfin, s'agissant du pilotage de la fonction publique territoriale, le rapport relève que le système de gestion des agents mis en place par le titre III du statut général, par le biais des centres de gestion en cas d'affiliation obligatoire ou volontaire, ou directement par la collectivité employeur, donne globalement satisfaction pour la gestion au quotidien des agents. En revanche, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'apporter des solutions à des questions qui dépassent les compétences d'une seule collectivité ou d'un centre de gestion.

En conséquence, le rapport préconise la création d'une représentation collective des employeurs territoriaux, dont la vocation serait de piloter l'organisation globale de la gestion des agents employés par les collectivités territoriales. Pour le Conseil d'Etat, l'émergence d'une telle structure apparaît d'autant plus nécessaire qu'un nouveau mouvement de décentralisation, comportant des transferts de compétences accompagnés de transferts de personnel de l'Etat vers les collectivités territoriales, va être mis en œuvre.

Quant au type de structure qui doit être créé, le Conseil reprend sur cette question les suggestions présentées par le rapport Fournier<sup>4</sup> qui envisage trois formules :

- la réorganisation des associations d'élus aux fins d'exercer cette compétence, soit en faisant évoluer leur statut pour leur permettre d'assumer ce rôle, soit en créant entre elles un organisme commun, dont l'objet serait de représenter les employeurs de la fonction publique territoriale et qui aurait compétence pour négocier et contracter en leur nom ;
- la création d'un centre national de gestion regroupant l'ensemble des employeurs de la fonction publique territoriale ;
- l'instauration d'un organe élu par l'ensemble des employeurs de la fonction publique territoriale, qui ne serait pas doté de la personnalité morale, car il serait uniquement chargé de représenter les employeurs publics et de négocier en leur nom.

### **L'interrogation sur l'organisation du dialogue social dans la fonction publique.**

Le rapport examine cette question dans le prolongement des analyses développées par le rapport Fournier précité en s'interrogeant, d'une part sur la détermination des structures institutionnelles de dialogue social et, d'autre part, sur l'objet de ce dialogue.

Sur ces questions, les observations du rapport concernent essentiellement la fonction publique de l'Etat. On relèvera qu'il préconise de mettre fin au dispositif fondant la représentativité des organisations syndicales dans les CTP et au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat sur la base des résultats obtenus lors des élections aux CAP. A l'instar du régime applicable dans la fonction publique territoriale, le rapport propose de déterminer la représentativité syndicale dans les instances précitées sur la base d'élections propres. Au surplus, le rapport indique qu'il conviendrait de déconnecter les CAP des corps de fonctionnaires et d'instaurer, à l'image de ce qu'il en est pour la fonction publique territoriale, des CAP par catégories hiérarchiques (A, B, et C).

Quant à l'objet du dialogue social, le rapport souligne la nécessité de l'enrichir, notamment en développant la gestion de l'action sociale, et de renforcer sa portée car il estime qu'il existe dans les esprits une attente globale pour que soit renouvelé le contrat social de fait qui unit la fonction publique à la Nation.

---

4. *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, élaboré sous la direction de M. Jacques Fournier, Conseiller d'Etat honoraire, avec la collaboration de Mme Marie-Ange du Mesnil du Buisson, dit « rapport Fournier » / publié en Janvier 2002.

Les documents sélectionnés sont classés par thème par ordre alphabétique.  
Chacun des documents est si nécessaire suivi d'un résumé.

---

## REFERENCES

---

### TEXTES

---

TEX — Cette rubrique regroupe les références des textes législatifs et réglementaires concernant la fonction publique territoriale parus et non parus au J.O.

---

#### **ACCIDENTS DE SERVICE ET MALADIES PROFESSIONNELLES**

*Décret n°2003-286 du 28 mars 2003 révisant et complétant les tableaux de maladies professionnelles annexés au livre IV du code de la sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat). (NOR : SOCS0320792D).  
J.O., n°76, 30 mars 2003, pp. 5630-5632.*

#### **ALLOCATION D'ASSURANCE CHOMAGE CONCESSION DE LOGEMENT FRAIS DE DEPLACEMENT RESTAURATION DU PERSONNEL COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations salariales COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations patronales**

*Directive n°13-03 du 26 février 2003 relative au nouveau calcul des avantages en nature et frais professionnels et à l'assiette des contributions de l'assurance chômage.- 57 p.*

Cette directive expose les nouvelles règles d'évaluation des avantages en nature et des frais professionnels applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour le calcul de l'assiette des contributions de l'assurance chômage. Se trouvent en annexe, les arrêtés des 10 et 20 décembre 2002, la circulaire ministérielle n°2003/07 du 7 janvier 2003 ainsi qu'une note technique présentant les modalités d'application de ces dispositions.

*Note « questions-réponses » DSS/5B n°1 relative aux avantages en nature et frais professionnels : mise en œuvre de la réforme.*

*Liaisons sociales, 4 avril 2003, 4 p.*

22 questions et réponses précisent les conditions d'évaluation des avantages en matière de nourriture, de logement, de véhicule et de frais professionnels.

#### **ALLOCATION D'ASSURANCE CHOMAGE DETACHEMENT DISPONIBILITE MISE A DISPOSITION POSITION HORS CADRE**

*Directive n°12-03 du 26 février 2003 de l'UNEDIC relative à la situation des fonctionnaires employés dans une entreprise affiliée au régime d'assurance chômage.- 28 p.*

Toute rémunération versée à un fonctionnaire employé par une entreprise par le biais d'une mise à disposition, d'une disponibilité, d'un détachement, d'une position hors cadre ou encore dans le cadre d'une activité accessoire, doit être assujettie aux contributions du régime d'assurance chômage.

La présente directive qui complète la directive n°07-02 du 7 février 2002, commente et publie un certain nombre de décisions de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat faisant état de ces dispositions.

**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A.**  
**Filière administrative. Administrateur**  
**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A.**  
**Filière culturelle. Conservateur du patrimoine**  
**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A. Filière**  
**culturelle. Conservateur des bibliothèques**  
**CENTRE DE GESTION / Compétences**  
**CONTROLE DE LEGALITE**  
**MODALITES DE RECRUTEMENT / Au titre de**  
**la promotion interne. Inscription sur une liste**  
**d'aptitude après avis de la CAP**

*Circulaire du 20 janvier 2003 du ministère de l'intérieur relative à la publicité des listes d'aptitude à la promotion interne dans les cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, des conservateurs territoriaux du patrimoine et des conservateurs territoriaux de bibliothèques.*  
(NOR : LBLB0310010C).- 7 p.

Cette circulaire qui complète la circulaire n°NOR/INT/B/01/00309C du 17 décembre 2001 précise que le nombre de fonctionnaires inscrits sur la liste d'aptitude ne peut être supérieur au nombre d'emplois pouvant être effectivement pourvus, que les conditions d'inscription, rappelées ici, concernant personnellement le fonctionnaire et la collectivité dont il relève doivent être réunies cumulativement, que la durée de validité de l'inscription, pour une durée maximale de trois ans, commence à courir à compter de la date de publication au *Journal officiel* et enfin que la transmission de ces listes au contrôle de légalité est obligatoire, la procédure de transmission étant décrite.  
Un modèle d'arrêté établissant la liste d'aptitude au titre de la promotion interne est joint en annexe à la circulaire.

**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A.**  
**Filière culturelle. Conservateur de bibliothèques**

*Arrêté du 5 septembre 2003 portant inscription sur une liste d'aptitude (conservateurs territoriaux de bibliothèques).*  
(NOR : FFPA0310013A).  
J.O., n°72, 26 mars 2003, p. 5381.

La liste d'aptitude émane du conseil général du Maine-et-Loire.

**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A.**  
**Filière culturelle. Conservateur du patrimoine**

*Arrêté du 27 février 2003 portant ouverture de concours pour le recrutement de conservateurs territoriaux du patrimoine.*  
(NOR : FPPT0300021A).  
J.O., n°67, 20 mars 2003, pp. 4978-4979.

Les épreuves écrites du concours organisé pour le compte du Centre national de la fonction publique territoriale

par l'Institut national du patrimoine se dérouleront les 27, 28 et 29 août 2003.

Les dossiers de candidature pourront être retirés du 14 avril au 16 mai 2003 et devront être déposés au plus tard le 16 mai.

Le nombre de postes ouverts est de 16 dont 12 au titre du concours externe et 2 au titre du concours interne.

**CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A.**  
**Filière technique. Ingénieur**

*Arrêté du 7 mars 2003 portant ouverture et fixant la date des épreuves des concours (externe et interne) pour le recrutement des ingénieurs subdivisionnaires territoriaux (session 2003).*  
(NOR : FPPT0300019A).  
J.O., n°72, 26 mars 2003, p. 5374.

Les épreuves écrites des concours externe et interne auront lieu respectivement le 7 octobre et les 7, 8 et 9 octobre 2003.

Le retrait des dossiers de candidature est fixé entre le 5 mai et le 30 mai 2003 et leur date limite de dépôt au 6 juin.

Liste des délégations régionales organisatrices est la suivante :

- délégation régionale Bourgogne ;
- délégation régionale Bretagne ;
- délégation régionale Nord-Pas-de-Calais ;
- délégation régionale Aquitaine ;
- délégation régionale Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
- délégation régionale première couronne ;
- délégation régionale Martinique ;
- délégation régionale Réunion.

Les 1° des articles 12 et 14 du décret n°90-722 du 8 août 1990 relatifs à l'épreuve d'entretien avec le jury sont complétés

*Arrêté du 10 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.*  
(NOR : FPPT0300029A).  
J.O., n°82, 6 avril 2003, pp. 6179-6180.

*Arrêté du 12 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.*  
(NOR : FPPT0300028A).  
J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6180.

*Arrêté du 14 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.*  
(NOR : FPPT0300022A).  
J.O., n°82, 6 avril 2003, pp. 6180-6181.

**Arrêté du 17 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.**

**(NOR : FPPT0300027A).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6181.*

**Arrêté du 19 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.**

**(NOR : FPPT0300023A).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, pp. 6181-6182.*

**Arrêté du 25 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.**

**(NOR : FPPT0300024A).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6182.*

**Arrêté du 26 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.**

**(NOR : FPPT0300025A).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6182-6183.*

**Arrêté du 26 mars 2003 portant ouverture en 2003 de concours pour le recrutement d'ingénieurs subdivisionnaires territoriaux.**

**(NOR : FPPT0300026A).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6183.*

Les épreuves écrites des concours externe et interne auront lieu les 7, 8 et 9 octobre 2003.

Le retrait des dossiers de candidature est fixé entre le 5 mai et le 30 mai 2003 et leur date limite de dépôt au 6 juin.

Le nombre de postes est réparti de la façon suivante :

- délégation régionale Bourgogne : 209 dont 174 au titre du concours externe et 35 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Bretagne : 175 dont 132 au titre du concours externe et 43 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Nord-Pas-de-Calais : 93 dont 72 au titre du concours externe et 21 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur : 263 dont 221 au titre du concours externe et 42 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Réunion : 16 dont 12 au titre du concours externe et 4 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Première couronne : 316 dont 238 au titre du concours externe et 78 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Aquitaine : 154 dont 140 au titre du concours externe et 14 au titre du concours interne ;
- délégation régionale Martinique : 16 dont 12 au titre du concours externe et 4 au titre du concours interne.

Les 1° des articles 12 et 14 du décret n°90-722 du 8 août 1990 relatifs à l'épreuve d'entretien avec le jury sont complétés

## **CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A. Sapeur-pompier professionnel. Médecin**

**Avis relatif à l'ouverture d'un concours national en vue de l'établissement d'une liste d'aptitude aux fonctions de médecin de sapeurs-pompiers professionnels au titre de l'année 2003.**

**(NOR : INTE0300139V).**

*J.O., n°66, 19 mars 2003, p. 4911.*

Un concours national aura lieu à partir du 16 juin 2003. Les dossiers d'inscription doivent être demandés auprès du ministère de l'intérieur jusqu'au 9 mai 2003 inclus et déposés avant le 16 mai.

Le nombre d'inscriptions possibles sur la liste d'aptitude sera fixé ultérieurement.

## **CADRE D'EMPLOIS / Catégorie A. Sapeur-pompier professionnel. Pharmacien**

**Avis relatif à l'ouverture d'un concours national en vue de l'établissement d'une liste d'aptitude aux fonctions de pharmacien de sapeurs-pompiers professionnels au titre de l'année 2003.**

**(NOR : INTE0300140V).**

*J.O., n°66, 19 mars 2003, p. 4911.*

Un concours national aura lieu à partir du 23 juin 2003. Les dossiers d'inscription doivent être demandés auprès du ministère de l'intérieur jusqu'au 16 mai 2003 inclus et déposés avant le 23 mai.

Le nombre d'inscriptions possibles sur la liste d'aptitude sera fixé ultérieurement.

## **CADRE D'EMPLOIS / Catégorie B. Filière technique. Technicien**

**Décret n°2003-256 du 19 mars 2003 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des techniciens supérieurs territoriaux.**

**(NOR : FPPA0310007D).**

*J.O., n°68, 21 mars 2003, pp. 5065-5066.*

Ce décret fixe les spécialités figurant aux concours, les différentes épreuves des concours externe, interne et du troisième concours, les modalités d'ouverture et d'organisation des concours, la composition du jury ainsi que les critères d'admissibilité et d'admission.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les centres de gestion organiseront ces concours.

Le décret n°88-557 du 6 mai 1988 modifié est abrogé.

**Arrêté du 19 mars 2003 fixant la liste des options pour le recrutement des techniciens supérieurs territoriaux.**

**(NOR : LBLB0300003A).**

*J.O., n°68, 21 mars 2003, p. 5037.*

La liste des options, mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2003-256 du 19 mars 2003, est donnée pour chacune des huit spécialités.

**Arrêté du 19 mars 2003 pris pour l'application de l'article 5 du décret n°95-29 du 10 janvier 1995 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens supérieurs territoriaux.**

**(NOR : LBLB0300002A).**

*J.O., n°68, 21 mars 2003, pp. 5036-5037.*

Sont fixées ici les modalités d'organisation des deux examens professionnels d'accès par voie de promotion interne au cadre d'emplois des techniciens supérieurs territoriaux : épreuves et composition du jury.

Ils seront organisés par les centres de gestion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

#### **CADRE D'EMPLOIS / Catégorie B. Sapeur-pompier professionnel. Major et lieutenant**

**Avis portant inscription sur une liste d'aptitude en qualité de major de sapeurs-pompiers professionnels.**

**(NOR : INTE0300169V).**

*J.O., n°75, 29 mars 2003, p. 5619.*

#### **CENTRE DE VACANCES ET DE LOISIRS FILIERE ANIMATION**

**Arrêté du 21 mars 2003 fixant les titres et les diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en centres de vacances et de loisirs.**

**(NOR : MENJ0300627A).**

*J.O., n°72, 26 mars 2003, pp. 5352-5353.*

Les diplômes nécessaires pour l'exercice des fonctions d'animation et de direction dans les centres de vacances et de loisirs sont répertoriés. Pour les fonctions de direction, outre la détention du diplôme, une ou plusieurs expériences d'animation de mineurs d'une durée totale de vingt-huit jours dans les cinq ans qui précèdent est requise.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2005, par dérogation, les fonctions de direction des centres de loisirs accueillant moins de 50 mineurs peuvent être exercées par des titulaires d'un diplôme prévu pour exercer les fonctions d'animateur et justifiant d'une expérience d'animation.

#### **COTISATIONS SUR DES BASES FORFAITAIRES**

**Lettre circulaire n°2003-038/1 du 11 février 2003 de l'ACOSS relative aux modifications apportées au 1<sup>er</sup> janvier 2003 dans le calcul des cotisations de sécurité sociale et la fixation des seuils de recouvrement et de remise prévus par le code de la sécurité sociale.- 9 p.**

*Site internet de l'ACOSS, 1<sup>er</sup> avril 2003.- 17 p.*

Ces modifications s'appliquent aux artistes du spectacle, aux formateurs occasionnels ainsi qu'aux collaborateurs occasionnels du service public.

Cette circulaire annule et remplace la lettre-circulaire n°2003-038 du 11 février 2003.

#### **DOCUMENTS BUDGETAIRES-ETAT DU PERSONNEL COMPTABILITE / Publique**

**Décret n°2003-301 du 2 avril 2003 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire).**

**(NOR : BUDR0360102D).**

*J.O., n°79, 3 avril 2003, pp. 5874-5895.*

L'article D. 1617-19 et l'annexe IV de la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales fixant la liste des pièces justificatives des dépenses sont remplacés, les dépenses de personnel figurant au chapitre 2.

#### **ELU LOCAL INDEMNITES DE FONCTION DES ELUS COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations salariales COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations patronales**

**Décret n°2003-316 du 4 avril 2003 modifiant l'article D. 381-24 du code de la sécurité sociale.**

**(NOR : SANS0320464D).**

*J.O., n°82, 6 avril 2003, p. 6179.*

Le taux de la cotisation d'assurance sociale assise sur les montants des indemnités versées aux élus locaux affiliés au régime général est fixé à 13,55 % à compter du 1<sup>er</sup> mai 2003, soit 12,8% à la charge de la collectivité employeur et 0,75 % à la charge de l'élu local.

#### **ENSEIGNEMENT DIPLOMES FILIERE SPORTIVE SPORT**

**Loi n°2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation.**

**(NOR : MENX0000116L).**

*J.O., n°83, 15 avril 2003, p. 6632.*

L'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 est ratifiée et certains articles du code de l'éducation sont modifiés, notamment les articles L. 312-3 et L. 312-4 relatifs à l'enseignement de l'éducation physique et sportive dans les établissements scolaires, les articles L. 363-1 à L. 363-4 qui fixent les conditions de diplômes exigées pour l'enseignement d'une activité physique ou sportive et les interdictions de cet enseignement ainsi que l'article L. 463-2 relatif à la formation aux activités physiques et sportives.

## **FILIERE MEDICO-SOCIALE ACCIDENTS DE SERVICE ET MALADIES PROFESSIONNELLES HYGIENE ET SECURITE**

*Décret n°2003-296 du 31 mars 2003 relatif à la protection des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants.*

**(NOR : SOCX0200138D).**

*J.O., n°78, 2 avril 2003, pp. 5779-5787.*

Il est créé au livre II, titre III, chapitre I<sup>er</sup> du code du travail une section VIII consacrée à la prévention du risque d'exposition aux rayonnements ionisants.

La sous-section 1 fixe le champ d'application, les principes et les mesures de protection qui doivent être prises par le chef d'établissement et notamment les doses maxima d'exposition annuelle.

La sous-section 2 fixe les règles techniques d'aménagement des locaux de travail ainsi que les contrôles techniques devant être effectués.

La sous-section 3 concerne les règles applicables aux travailleurs exposés aux rayonnements, leur formation et information.

La sous-section 4 fixe les mesures de surveillance médicale des travailleurs, notamment le rôle du médecin du travail et le suivi médical qui doit être effectué et la sous-section 6 l'organisation fonctionnelle de la radioprotection.

## **FILIERE MEDICO-SOCIALE HYGIENE ET SECURITE**

*Décret n°2003-270 du 24 mars 2003 relatif à la protection des personnes exposées à des rayonnements ionisants à des fins médicales et médico-légales et modifiant le code de la santé publique (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat).*

**(NOR : SANP0320872D).**

*J.O., n°72, 26 mars 2003, pp. 5361-5363.*

Il est créé au livre I<sup>er</sup>, titre I<sup>er</sup>, chapitre V-I du code de la santé publique une section 6 consacrée à la protection contre les rayonnements ionisants à des fins médicales ou médico-légales.

Toute exposition dans un but diagnostique, thérapeutique, de médecine du travail ou de dépistage doit faire l'objet d'une analyse préalable et être justifiée. Il doit être fait

appel à une personne spécialisée en radiophysique médicale et en radioprotection des personnes et les modalités et précautions d'exposition sont définies dans la sous-section 2.

La sous-section 3 prévoit que l'emploi des rayonnements ionisants sur le corps humain est réservé aux médecins et chirurgiens-dentistes, les manipulateurs en électroradiologie médicale pouvant exécuter ces actes sous la responsabilité et la surveillance de ces derniers. Des guides de procédures ainsi qu'une formation sont prévus.

Le décret n°59-585 du 24 avril 1959 est abrogé.

## **HYGIENE ET SECURITE**

*Directive n°2003/10/CE du 6 février 2003 du Parlement européen et du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit) - (Dix-septième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE). (JOUE, n°L 42 du 15 février 2003).*

*Site internet du JOUE (anciennement dénommé JOCE), 19 mars 2003.- 7 p.*

Cette directive expose les prescriptions minimales visant à protéger les salariés contre les effets du bruit.

Elle devra être transposée au plus tard le 14 février 2006.

## **PERMIS DE CONDUIRE VEHICULE ADMINISTRATIF**

*Circulaire du 17 septembre 2002 relative à la rétention du permis de conduire en cas d'alcoolémie ou de grand excès de vitesse.*

**(NOR : INTD0200174C).**

*B.O. Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales, n°2002-3, 10 avril 2003, pp. 267-269.*

Cette circulaire détaille les cas et la procédure de rétention immédiate du permis de conduire en cas de conduite en état alcoolique ou de dépassement de la vitesse maximale autorisée.

*Décret n°2003-293 du 31 mars 2003 relatif à la sécurité routière et modifiant le code de procédure pénale et le code de la route.*

**(NOR : EQUS0300583D).**

*J.O., n°77, 1<sup>er</sup> avril 2003, pp. 5702-5704.*

Le code de la route est modifié pour introduire des peines de suspension de permis de conduire lors de certaines infractions au code de la route, notamment lors de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique ainsi que le dépistage de l'usage de stupéfiants.

**REMUNERATION D'AUTRES PERSONNELS  
TRAVAILLANT POUR LE COMPTE DES  
COLLECTIVITES LOCALES / Architecte, ingénieur  
et technicien**

*Circulaire UHC/MA1/2 n°2003-6 du 27 janvier 2003 relative à l'assistance technique fournie par l'Etat aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat).*

**(NOR : EQUU0310011C).**

*La Quinzaine juridique, n°246, 31 mars 2003, pp. 10-15.*

Cette circulaire fait suite à l'arrêté du 27 décembre 2002 et précise les missions imparties aux fonctionnaires de l'Etat ainsi que leur rémunération.

**SECURITE  
CADRE D'EMPLOIS / Filière police municipale  
POLICE DU MAIRE  
PROTECTION CONTRE LES ATTAQUES ET MENACES  
DE TIERS  
SAPEUR-POMPIER**

*Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.*

**(NOR : INTX0200145L).**

*J.O., n°66, 19 mars 2003, pp. 4761-4789.*

*Décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003 du Conseil constitutionnel relative à la loi pour la sécurité intérieure.*

**(NOR : CSCL0306445S).**

*J.O., n°66, 19 mars 2003, pp. 4789-4797.*

*Observations du Gouvernement sur les recours dirigés contre la loi pour la sécurité intérieure.*

**(NOR : CSCL0306413X).**

*J.O., n°66, 19 mars 2003, pp. 4827-4837.*

Le titre I<sup>er</sup> de la loi est consacré aux forces de sécurité intérieure et à la protection des personnes et des biens, l'article 25 prévoyant que les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation ou d'agrément concernant les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité peuvent être précédées d'enquêtes administratives.

Les articles 59 et 60 prévoient des peines de prison et d'amende lors de menaces à l'encontre, entre autres personnes, d'élus, de gardiens d'immeubles, de sapeurs-

pompier professionnels ou volontaires, de professionnels de la santé ainsi que de leur conjoint, ascendants ou descendants.

Les articles 61 et 62 prévoient la possibilité de faire appel à la police municipale pour disperser et constater par le moyen d'un rapport les attroupements dans les halls d'immeubles.

Le titre II concerne les dispositions relatives aux armes et aux munitions et le titre III les pouvoirs des maires, des policiers municipaux et des gardes champêtres, les articles 86 à 89 étendant aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres la possibilité de constater les infractions à la circulation et au stationnement et aux agents de police municipale, la faculté de procéder à la mise en fourrière des véhicules. L'article 91 habilite les gardes champêtres à constater certaines infractions au code de l'environnement.

L'article 96 du titre IV relatif aux activités de sécurité privée autorise les agents de police municipale, à la suite d'une décision du maire, à fouiller les bagages de personnes présentes dans l'enceinte d'une manifestation sportive.

Le titre V est consacré à des dispositions diverses, notamment aux pouvoirs de police des agents de la ville de Paris chargés d'un service de police ou exerçant les missions d'inspecteurs de salubrité.

L'article 112 garantit la protection des sapeurs-pompiers professionnels, des agents de police municipale, des gardes champêtres, des maires et des élus municipaux ayant une délégation de fonction et l'étend à leur conjoint, enfants et ascendants directs.

Sont principalement modifiés ou complétés le code général des collectivités territoriales, le code de procédure pénale, le code pénal, le code de la route ainsi que la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

**SPORTIF DE HAUT NIVEAU**

*Arrêté du 21 mars 2003 relatif à la liste des sportifs de haut niveau.*

**(NOR : SPRK0370045A).**

*J.O., n°77, 1<sup>er</sup> avril 2003, p. 5713.*

Cet arrêté inscrit sur la liste des sportifs de haut niveau les sportifs relevant de trente-six fédérations françaises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

---

# DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

---

DP — Cette rubrique regroupe les références des projets, propositions de lois, avis, rapports et questions orales de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

---

## ASSERMENTATION

### CADRES D'EMPLOIS / Filière police municipale.

#### Garde champêtre

#### ENVIRONNEMENT

#### POLICE DU MAIRE

*Projet de loi modifié par l'Assemblée nationale relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages / Transmis par M. le Premier ministre à M. le Président du Sénat.*

*Document du Sénat, n°204, 7 mars 2003.- 53 p.*

Il est proposé à l'article 24 *bis* A que les contraventions de grande voirie pour les infractions commises sur le domaine public fluvial puissent être constatées, entre autres, par les fonctionnaires territoriaux assermentés à cet effet ou par les maires ou adjoints ainsi que par les gardes champêtres et que la création, l'aménagement et la gestion des ports, voies d'eau, cours d'eau, canaux et lacs puissent être transférés aux collectivités territoriales.

## ETAT-CIVIL

*Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de M. Henri de Richemont relative à la dévolution du nom de famille / Par M. Henri de Richemont.*

*Document du Sénat, n°231, 2 avril 2003.- 52 p.*

Il est proposé, tout en conservant les principes dégagés par la loi n°2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille et en y apportant quelques aménagements, de reporter son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## MOBILITE ENTRE LES FONCTIONS PUBLIQUES

*Projet de loi de sécurité financière / Présenté au nom de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, par M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Document du Sénat, n°166 rectifié, 5 février 2003.- 186 p.*

Il est proposé, entre autres, de créer une autorité des marchés financiers, des agents publics pouvant être placés auprès d'elle dans une position prévue par le statut qui les régit (art. 7).

## SAPEUR-POMPIER VOLONTAIRE RETRAITE

*Proposition de loi tendant à accorder aux sapeurs-pompiers professionnels des bonifications de temps de service accompli pour la liquidation de leur pension de retraite.*

*Document de l'Assemblée nationale, n°575, 30 janvier 2003.- 4 p.*

Il est proposé d'octroyer une bonification pour la liquidation de leur pension de retraite, dans la limite de cinq années et à compter de l'âge de cinquante ans, aux sapeurs-pompiers professionnels ayant accompli trente ans de service opérationnel effectif.

*Proposition de loi relative à la retraite des sapeurs-pompiers volontaires tendant à prendre en compte de nouveaux éléments dans l'ouverture du droit à pension. Document de l'Assemblée nationale, n°576, 30 janvier 2003.- 4 p.*

Il est proposé de prendre en considération, pour l'ouverture des droits à pension de retraite, les périodes pendant lesquelles l'assuré a exercé une activité de sapeur-pompier volontaire en dehors de ses horaires professionnels ainsi que les vacances horaires.

---

# CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE

---

CJ — Cette rubrique regroupe les références d'articles de chronique de jurisprudence et de doctrine.

En application de la délibération de la CNIL du 29 novembre 2001 publiée au *Journal officiel* du 18 janvier 2002, les noms et adresses des personnes physiques mentionnées dans des décisions de jurisprudence et dans leurs commentaires sont désormais occultées.

Par ailleurs, aucune copie totale ou partielle des articles ici référencés ne peut être délivrée.

---

## **RECRUTEMENT DE RESSORTISSANTS EUROPEENS MODALITES DU RECRUTEMENT / Principe du recrutement par concours JURY DE CONCOURS TITULARISATION**

*Conseil d'Etat, Avis du 31 janvier 2002, requête n°366.313.*

L'accès à un corps ou à un cadre d'emplois de la fonction publique est fermé aux ressortissants européens lorsque ces corps comportent pour l'essentiel l'exercice de missions régaliennes ou la participation à l'élaboration d'actes juridiques, au contrôle de leur application, à la sanction de leur violation ainsi qu'à l'exercice de la tutelle.

De même, l'accès à un corps ouvert auxdits ressortissants ne donne pas droit à occuper au cours de la carrière les emplois qui comporteraient de telles missions.

Les ressortissants européens accédant à la fonction publique française peuvent faire valoir leur ancienneté de service acquise dans un autre Etat membre dès lors que les fonctions exercées précédemment l'ont été dans des conditions comparables à celles prises en compte dans le droit interne.

Le principe de recrutement reste le concours.

## **ACTE ADMINISTRATIF ADMINISTRATION / Relations avec les administrés OBLIGATIONS DU FONCTIONNAIRE / Vis-à-vis des administrés**

*La personnalisation des relations entre l'administration et les citoyens.*

*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°13/2003, 7 avril 2003, pp. 671-673.*

La cour administrative d'appel de Marseille vient d'annuler une décision administrative qui ne respectait pas les mentions prévues par l'article 4, alinéa 2, de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, à savoir le nom, le prénom et la qualité, en caractères lisibles, de l'agent public signataire de l'acte.

Il s'agit d'une première décision en la matière.

## **ACTE ADMINISTRATIF / Retrait CONTENTIEUX ADMINISTRATIF NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE**

*Lettre DAJ A2 n°03-002 du 10 janvier 2003 adressée à un recteur d'académie relative au régime du retrait des actes administratifs portant classement ou reclassement indiciaire des fonctionnaires.*

*Lettre d'information juridique, n°72, février 2003, p. 24.*

Cette lettre tire les conséquences des arrêts du Conseil d'Etat des 26 octobre 2001, M. T., n°197018, et 6 novembre 2002, Mme S., n°223041, relatifs au retrait des décisions accordant un avantage financier qui sont créatrices de droit ainsi qu'au retrait des décisions de classement ou de reclassement des fonctionnaires.

## **ACTE ADMINISTRATIF / Retrait NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)**

*L'attribution de la NBI est créatrice de droits.*

*L'Actualité juridique-Fonctions publiques, n°2/2003, mars-avril 2003, pp. 20-22.*

L'arrêt du Conseil d'Etat du 6 novembre 2002, Mme S., n°223041, commenté ici, clarifie la notion d'acte créateur de droits en matière pécuniaire.

En effet, au delà d'un délai de quatre mois, une autorité locale ne peut plus retirer une décision créatrice de droits procurant un avantage pécuniaire, ici une nouvelle bonification indiciaire (NBI), même si cette décision est illégale : elle ne peut que l'abroger pour l'avenir.

## **ACTIVITE / Changement d'affectation PRESCRIPTION QUADRIENNALE INDEMNISATION**

*Droit à l'emploi et prescription quadriennale.*

*Petites affiches, n°66, 2 avril 2003, pp. 27-33.*

Partant de l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 novembre 2002, M. G., req. n°227147, la présente note rappelle le droit de tout fonctionnaire à disposer d'une affectation correspondant à son grade et relève que cet arrêt précise que la prescription quadriennale applicable à la créance de rémunérations part du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit

la date de notification de l'acte relatif à cette dernière. L'absence de notification empêche la prescription de courir.

#### **AGENT DE DROIT PRIVE CONTRAT DE TRAVAIL / Cessation du contrat de travail**

*Reprise d'une activité industrielle et commerciale : la poursuite des contrats selon le juge judiciaire.*  
*La Lettre de l'employeur territorial, n°866, 25 mars 2003, pp. 6-8.*

Sont analysées ici les positions de la Cour de justice des communautés européennes et de la Cour de cassation sur les contrats de travail en cours en cas de transfert de l'activité d'une entité économique conservant son identité à une personne morale de droit public.

#### **ASTREINTE DUREE DU TRAVAIL**

*L'astreinte n'est ni un temps de travail effectif, ni un temps de repos.*  
*Le Dalloz, n°14, 3 avril 2003, pp. 935-937.*

L'arrêt de la Cour de cassation, Chambre sociale, du 10 juillet 2002, (n°00-18.452 FS.P + B + R+ I, SLEC c/ Société Dalkia et a), dont les principaux attendus sont reproduits, considère que le seul fait qu'un salarié reste en lien téléphonique, même occasionnellement, avec son employeur et qu'il n'est donc pas totalement dispensé d'une prestation pour celui-ci interdit de qualifier ce temps comme un temps de repos. L'astreinte ne constitue donc ni du travail effectif ni du repos.

#### **DELEGATION / De service public AGENT DE DROIT PRIVE CONTRAT DE TRAVAIL / Cessation du contrat de travail**

*Contrat de travail. Transfert. Art. L. 122-12. Personne morale de droit public.*  
*Droit social, n°4, avril 2003, pp. 437-439.*

Par l'arrêt du 14 janvier 2003, Commune de Théoule-sur-Mer c/ M. H., la Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence sur l'application de l'article L. 122-12 du code du travail qui maintient les contrats de travail des salariés dont l'activité est transférée à un service public à caractère administratif, le fait que le concessionnaire soit une personne morale de droit public liée à son personnel par des rapports de droit public et que l'entité économique transférée soit un établissement public administratif ou un établissement public industriel et commercial ne pouvant suffire à caractériser une modification dans l'identité de cette entité.

#### **ELEMENTS DU TRAITEMENT / Trop perçu GESTION DE FAIT RESPONSABILITE / Pénale**

*Aspects juridiques et comptables du paiement indu.*  
*Application aux collectivités territoriales dans leurs rapports avec leurs agents.*  
*La Revue du Trésor, n°3-4, mars-avril 2003, pp. 201-205.*

Le paiement de sommes versées indûment à un agent public par l'administration implique leur reversement, le comptable public étant seul responsable de la procédure de recouvrement. Ces sommes sont compensables et leur versement est constitutif d'une faute de service de la part de l'administration et peut être également constitutif d'une faute de la part de l'agent supposé ne rien ignorer des lois et règlements. Par ailleurs, ce dernier peut encourir, dans certains cas, des sanctions pénales ou une condamnation pour gestion de fait.

#### **ETABLISSEMENT PUBLIC / De coopération intercommunale**

*Quelles sont les conséquences de la dissolution d'un syndicat de communes pour ses biens et ses personnels ?*  
*La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, n°13, 24 mars 2003, pp. 386-387.*

Le jugement du tribunal administratif de Nancy du 1<sup>er</sup> octobre 2002, Communes de Belrupt, Belleray et Dugny-sur-Meuse, n°02247, commenté ici, précise quelle est la procédure à suivre par le préfet en cas de dissolution d'un syndicat de communes, notamment en matière de répartition des personnels.

#### **ETABLISSEMENT PUBLIC / Industriel et commercial SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL NON TITULAIRE / Acte d'engagement**

*Indemnité de départ en retraite d'un ex-directeur de SPIC : contrat de droit public ou privé et action en nullité du contrat.*  
*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°13, 7 avril 2003, pp. 681-683.*

Sont publiés ici les conclusions du Commissaire du gouvernement, M. Artus et un extrait du jugement du tribunal administratif de Poitiers du 5 février 2003, Régie du port de Plaisance de la Rochelle-les-Minimes, n°01-2448. Dans la mesure où seuls le directeur et le comptable d'un EPIC (établissement public industriel et commercial) sont des agents de droit public, la seule modification du contrat du directeur visant à transformer ses fonctions en celles de conseiller lui ôte la qualité d'agent public. Les litiges relevant de son nouveau contrat de travail d'agent de droit privé relèvent alors de la juridiction judiciaire.

**EUROPE / Fonction publique  
NON DISCRIMINATION SEXISTE**

*La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique.*

*Revue du droit public, n°1, janvier-février 2003, pp. 239-281.*

Après un exposé sur le principe d'égalité des sexes et la discrimination positive en faveur des femmes dans la fonction publique, cet article examine leur remise en cause par le droit et la jurisprudence communautaire, notamment en matière de retraite et pose la question de leur incidence sur la place des femmes dans la société française.

**RETRAITE / Cas de suspension de la pension  
DROIT PENAL**

*Quelles sont les incidences sur le droit des pensions de la suppression des peines afflictives et infamantes ?*

*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°10/2003, 17 mars 2003, pp. 505-506.*

Contredisant point par point un arrêt de la cour administrative de Nantes du 16 mai 2002, la cour administrative de Marseille, dans sa décision du 22 octobre 2002, M. S., req. 99MA02237, considère pour sa part les dispositions de l'article 58 du code des pensions civiles et militaires relatives à la suspension d'une pension en raison de peines abrogées par le nouveau code pénal comme étant inapplicables.

*Incidences sur le droit des pensions de la suppression des peines afflictives et infamantes.*

*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°13/2003, 7 avril 2003, p. 641.*

Saisi par le tribunal administratif de Toulouse, le Conseil d'Etat, en un avis du 28 mars 2003, juge que les dispositions de l'article 58 du code des pensions civiles et militaires relatives à la suspension d'une pension, fondée sur des peines abrogées par le nouveau code pénal, ne sont plus applicables.

**RETRAITE / Liquidation de la pension  
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF / Acte susceptible  
de recours**

**MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS**

*Compétence liée en matière de révision des pensions.  
L'Actualité juridique-Droit administratif, n°10/2003,  
17 mars 2003, pp. 490-492.*

L'arrêt du Conseil d'Etat du 26 février 2003, M. N., req. n°220227, range la décision de révision d'une pension déjà concédée dans la catégorie de celles qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droits et doit donc être motivée.

Cependant, dans le cas d'espèce, le mode de révision de la pension induit la compétence liée de l'employeur et donc l'impossibilité de recours. C'est l'occasion pour l'auteur de l'étude de rappeler la jurisprudence en la matière.

---

# PRESSE ET LIVRES

---

AP, LI — Cette rubrique regroupe les références d'articles de presse et d'ouvrages.  
Aucune copie totale ou partielle des articles et ouvrages ici référencés ne peut être délivrée.

---

## **ACCIDENTS DE SERVICE ET MALADIES PROFESSIONNELLES**

*Baisse des accidents du travail en 2001.*  
*Liaisons sociales, 2 avril 2003.*

Le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques constate une baisse de la fréquence des accidents du travail de 3 % en 2001.

Les accidents graves connaissent une diminution de 30 %, le nombre de décès étant resté stable. Les maladies professionnelles, qui ont augmenté de 24 % en 2000, sont constituées pour les trois quarts par les troubles musculo-squelettiques. Le coût des pathologies liées à l'amiante a quadruplé en cinq ans.

## **ACCIDENT DE SERVICE ET MALADIES PROFESSIONNELLES ELU LOCAL PROTECTION CONTRE LES ATTAQUES ET MENACES DE TIERS**

*Domages subis par les élus ou agents locaux.*  
*La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, n°12, 17 mars 2003, pp. 344-345.*

Cette fiche, extraite du chapitre intitulé « Responsabilité civile des élus et agents locaux » de l'ouvrage Les collectivités territoriales et leurs responsabilités, fait le point sur la protection des élus et des fonctionnaires lorsqu'ils sont victimes de dommages dans l'exercice de leurs fonctions.

## **ADMINISTRATION / relations avec les administrés CODIFICATION DROIT DU TRAVAIL DECLARATION DES DONNEES SOCIALES**

*Ordonnances sur la simplification et la codification du droit.*  
*Liaisons sociales, 21 mars 2003.*

Le projet de loi portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de simplification et de codification du droit prévoit, entre autres, de modifier le code du travail, de simplifier la déclaration annuelle des données sociales, de réformer le guichet unique pour les spectacles occasionnels ainsi que d'informer l'utilisateur des délais dans lesquels l'adminis-

tration statue sur sa demande. La création ou simplification d'une quinzaine de codes est également prévue.

## **ADMINISTRATION / Relations avec les administrés HYGIENE ET SECURITE**

*Au contact avec le public, des conditions de travail particulières.*  
*Premières informations et Premières synthèses, n°09-3, février 2003.-8 p.*

La DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) présente une étude concernant les personnes travaillant au contact avec le public, portant sur les années 1984-1998. Elle analyse ainsi quelles sont ces personnes et quelles sont les caractéristiques de leur travail : horaires, tensions, urgence, marge d'initiative, pénibilité.

## **AIDE ET ACTION SOCIALES FILIERE MEDICO-SOCIALE**

*« Lever la chape de plomb sur la parole des professionnels et des usagers ».*  
*Actualités sociales hebdomadaires, n°2305, 4 avril 2003, pp. 23-25.*

Dans un entretien, les organisateurs des « Etats généraux du social » expliquent leur démarche, font état de dysfonctionnements dans l'accès aux services sociaux ainsi que des effets de la décentralisation sur le travail des assistants sociaux.

## **ALLOCATION DE SOLIDARITE ALLOCATION D'INSERTION ALLOCATION DE SOLIDARITE SPECIFIQUE**

*Indemnisation du chômage : le régime de solidarité.*  
*Liaisons sociales, 11 avril 2003.- 12 p.*

Cette synthèse fait le point sur les bénéficiaires, les conditions d'attribution et les modalités de versement des différentes allocations de solidarité pouvant être versées aux chômeurs en fin de droits ainsi que leur cumul avec une activité rémunérée, notamment un contrat emploi-solidarité.

## **ASSISTANT MATERNEL**

*L'Etat souhaite faciliter le recours aux assistantes maternelles.*

*Le Monde, 16 avril 2003, p. 9.*

Des mesures devraient être annoncées par le Gouvernement lors de la conférence de la famille, le 29 avril, pour rendre la profession d'assistant maternel plus attractive. Ces personnes devraient pouvoir garder plus de trois enfants, voir leur expérience validée comme acquis professionnel et leur couverture sociale améliorée.

## **BILAN SOCIAL**

### **EFFECTIF**

#### **GESTION DU PERSONNEL**

*Dossier : Bilans sociaux des collectivités territoriales.*

*Territoriales, n°139, février-mars 2003, pp. 13-16.*

Cet article se fait l'écho de la synthèse nationale des rapports sur l'état de la collectivité rendus au 31 décembre 1999. C'est l'occasion d'entendre témoigner les partenaires y prenant part sur leurs expériences respectives : CNFPT, collectivités territoriales et DGCL.

*Agents des collectivités locales : le panorama des bilans sociaux.*

*Démocratie locale, Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n°44, mars 2003.- 4 p.*

L'exploitation des rapports au comité technique paritaire sur l'état de la collectivité montre qu'au 31 décembre 1999 l'effectif couvert par les bilans sociaux représente 1 195 643 personnes, la moitié des emplois permanents relevant de la filière technique et le quart de la filière administrative.

Les trois-quarts des agents sont classés en catégorie C, le taux moyens d'emploi d'handicapés est de 3,8% et en moyenne, 2,4 % de journées de formation ont été suivies en 1999. La moitié des journées d'absence était due à la maladie.

Il faut noter, cependant, que l'effectif total est inférieur à celui relevé par l'INSEE et que seulement 61 % des collectivités ont rendu leur rapport.

## **CONCESSION DE LOGEMENT**

### **FRAIS DE DEPLACEMENT**

#### **RESTAURATION DU PERSONNEL**

#### **COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations salariales**

#### **COTISATIONS AU REGIME GENERAL DE SECURITE SOCIALE / Cotisations patronales**

*Dossier : Les frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale (2<sup>e</sup> partie).*

*La Lettre de l'employeur territorial, n°864, 11 mars 2003, pp. 5-8.*

Cet article fait le point sur le nouveau régime de déduction des frais professionnels issu de l'arrêté du 20 décembre 2002 et de la circulaire DSS n°2003/07 du 7 janvier 2003 : télétravail, trajets domicile-travail, vêtements de travail.

## **CUMUL D'ACTIVITES**

### **FILIERE SPORTIVE**

*Les règles du cumul d'emplois pour les maîtres nageurs de la fonction publique territoriale.*

*Collectivités territoriales infos, n°59, février 2003, pp. 13-15.*

Après un rappel des règles qui régissent le cumul d'un emploi public avec, d'une part, une activité privée lucrative et d'autre part une activité accessoire publique, cet article fait état des dispositions qui régissent la réalisation de cours privés de natation par les maîtres nageurs.

## **DECENTRALISATION**

*Collectivités locales : comment intégrer 150 000 agents ?*

*Le Monde Economie, 25 mars 2003, p. VII.*

Le transfert de 150 000 fonctionnaires de l'Etat vers les collectivités territoriales, qui devrait intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 2004, implique la mise en place par le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) d'une information sur la fonction publique territoriale et de formations spécifiques, l'adaptation de la bourse de l'emploi ainsi que le renforcement des directions des ressources humaines des collectivités.

## **EFFECTIFS**

### **ILE-DE-FRANCE**

*L'emploi salarié francilien fin 2000.*

*Ile-de-France à la page, n°217, décembre 2002.- 4 p.*

La 7<sup>e</sup> enquête régionale sur l'emploi montre que l'évolution des effectifs de la fonction publique est nettement plus faible que celle du secteur privé, la fonction publique territoriale employant un peu plus de 300 000 agents dont 19,1 % à Paris, 42,2 % dans la Petite couronne et 38,7 % dans la Grande couronne.

## **EMPLOIS FONCTIONNELS**

### **DECHARGE DE FONCTIONS**

*Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale.*

*Droit administratif, n°3, mars 2003, pp. 10-14.*

Le régime juridique des emplois fonctionnels a été renforcé ces dernières années tant sur le plan des

conditions de recrutement que sur celui de la fin de détachement sur l'emploi fonctionnel. De même, leurs rémunérations ont été réévaluées et la possibilité de leur octroyer des avantages en nature et des frais de représentation instaurée.

## ENSEIGNEMENT

### **Adoption en première lecture du projet de loi sur les assistants d'éducation.**

*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°13, 7 avril 2003, p. 640.*

Les assistants d'éducation, qui auront pour rôle de remplacer les surveillants d'externat et les maîtres d'internat seront recrutés par les chefs d'établissements sur des contrats de droit public. Ils pourraient par ailleurs être mis à disposition des collectivités locales pour exercer des activités périscolaires.

## FILIERE ANIMATION

### **Animateur territorial.**

*Territoriales, n°139, février-mars 2003, pp. 18-19.*

Issu de l'enquête sur les perspectives démographiques dressée au 1<sup>er</sup> janvier 2000 par le CNFPT, cet article indique que la filière animation compte 951 agents dont 52,4 % de femmes et précise les missions des cadres d'emplois concernés.

## FILIERE POLICE MUNICIPALE

### **Enquête police municipale.**

*Territoriales, n°139, février-mars 2003, p. 20.*

Le CNFPT est destinataire d'un rapport annuel rendu par les communes disposant d'une police municipale. Il dénombre ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2002 14 300 policiers municipaux titulaires présents pour moitié dans quatre régions : Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes.

## FILIERE TECHNIQUE / Technicien

### **La refonte du statut des techniciens territoriaux.**

*La Lettre de l'employeur territorial, n°865, 18 mars 2003, pp. 5-8.*

Cet article fait le point sur les dispositions du décret n°2003-150 du 20 février 2003 relatives aux missions, recrutement, promotion interne, formation, avancement et dispositions transitoires applicables aux techniciens territoriaux.

## FONCTION PUBLIQUE DECENTRALISATION DROIT DU TRAVAIL DROIT EUROPEEN DROIT SYNDICAL

**Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique / Conseil d'Etat.**  
*- Paris : Documentation française, 2003.- 447 p.- (Etudes et documents ; n°54).*

Cet ouvrage présente l'activité du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pour 2002 et souligne les difficultés d'exécution des décisions de justice rendues en matière de fonction publique, notamment celles prononçant l'annulation d'évictions illégales.

En deuxième partie, une étude approfondie est consacrée à la fonction publique. Après une analyse des principaux enjeux auxquels elle se trouve confrontée, notamment démographiques, le point est fait sur la gestion actuelle des fonctionnaires et sa nécessaire adaptation aux autres branches du droit, notamment communautaire, et à la décentralisation. Le Conseil d'Etat formule ensuite un certain nombre de propositions, notamment l'évolution du régime particulier des fonctionnaires tout en sauvegardant ses particularités garantes de l'intégrité et de l'impartialité de l'administration, l'introduction du contrat d'affectation pour les fonctionnaires titulaires, la clarification du système de rémunérations publiques et la reconnaissance du mérite, la participation des différents employeurs au pilotage du système ainsi que l'évolution du dialogue social en repensant la conception des organismes paritaires.

## FONCTION PUBLIQUE CONSEIL D'ETAT

**« Le statut de la fonction publique n'est pas un bloc ».**  
*La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, n°13, 24 mars 2003, pp. 369-371.*

Lors d'un entretien, le rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, M. Marcel Pochard, explique le choix du Conseil d'Etat de consacrer les considérations générales de son rapport 2003 à la fonction publique. Il évoque ainsi les nombreux défis auxquels la fonction publique devra faire face et les problèmes qu'elle rencontre, avant d'évoquer des propositions de réforme du statut de la fonction publique, concernant notamment la séparation du statut et de l'emploi, l'introduction du contrat au sein de la fonction publique, la réforme des corps et le principe de l'unité horizontale de la fonction publique.

### **Perspectives pour la fonction publique.**

*La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, n°14, 31 mars 2003, pp. 411-418.*

Ce résumé des considérations générales « Perspectives pour la fonction publique » publiées par le Conseil d'Etat dans son rapport 2003 fait état des principaux enjeux auxquels est confrontée la fonction publique, de ses particularités face au droit du travail et propose un assouplissement des règles statutaires et le développement des contrats individuels, une structure par filières professionnelles, une véritable gestion des ressources humaines, l'organisation d'une conférence des employeurs publics ainsi que le renforcement du dialogue social.

### **FORMATION RECRUTEMENT**

***Réunion du Réseau des écoles de service public - le jeudi 3 avril 2003.***

*Site internet du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, 8 avril 2003.- 8 p.*

Lors de la réunion du réseau des écoles de service public, le jeudi 3 avril 2003, le ministre de la fonction publique a prononcé un discours dans lequel il a rappelé son attachement au principe du concours comme mode de recrutement au sein de la fonction publique, suivi d'une formation initiale des cadres de l'administration. En revanche, il émet des réserves concernant le système de la validation des acquis professionnels et celui du troisième concours. Concernant la formation initiale, le ministre de la fonction publique se prononce en faveur d'un rapprochement des écoles d'ingénieurs, d'une réforme de l'ENA, de l'institution de carrières inter-fonctions publiques et de la création d'un Institut franco-allemand de management public.

Il se montre en outre favorable au principe de la formation continue des fonctionnaires, adaptée aux besoins des administrations et de leurs employés et assurée par les écoles de service public.

### **GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC**

***Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public.***

*L'Actualité juridique-Droit administratif, n°10/200317 mars 2003, pp. 481-486.*

Cet article examine dans un premier temps la spécificité des groupements d'intérêt public telle qu'elle ressort de la législation et de la jurisprudence et dans un deuxième temps les caractéristiques du Centre des études européennes de Strasbourg au regard des critères énoncés précédemment.

### **HYGIENE ET SECURITE**

***Aide méthodologique à l'évaluation des risques professionnels.***

*Liaisons sociales, 3 avril 2003.*

Un guide élaboré par le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, le ministère du travail et les organismes de prévention fixe les différentes étapes d'un programme de prévention des risques professionnels, de l'élaboration d'une stratégie à la rédaction du document unique, une évaluation et un suivi de la démarche devant être effectués.

### **HYGIENE ET SECURITE MEDECINE PROFESSIONNELLE ET PREVENTIVE**

***Prévention des risques professionnels : orientations 2003.***

*Liaisons sociales, 10 avril 2003. 14 p.*

Dans sa séance plénière du 31 mars 2003, reproduite ici, le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels a fixé ses axes d'actions pour 2003-2006 qui sont la mise en place d'outils permettant la connaissance des risques et des maladies professionnelles, l'amélioration de l'application de la réglementation, la réforme des services de médecine du travail ainsi que l'adaptation de l'indemnisation des victimes des accidents du travail et des maladies professionnelles.

### **INFORMATIQUE DROITS ET OBLIGATIONS RESPECT DE LA VIE PRIVÉE**

***Dossier : Relations du travail et l'internet.***

*Site du Forum des droits sur l'internet, 20 mars 2003.*

Partant d'une proposition du Conseil d'Etat, l'organisme Forum des droits sur l'internet a été créé à l'initiative du Premier ministre sous la responsabilité de Mme Falque-Pierrotin, maître des requêtes auprès de la Haute juridiction. Le site internet produit regroupe pour l'ensemble des sujets propres à internet le droit en vigueur.

Ainsi le dossier Relations du travail et l'internet permet d'accéder en texte intégral à l'actualité, aux textes, à la jurisprudence, aux recommandations et rapports ainsi qu'aux expériences, notamment en matière de chartes d'utilisations d'internet dans le milieu professionnel.

### **MESURES POUR L'EMPLOI**

***Table ronde sur l'emploi.***

*Liaisons sociales, 20 mars 2003.*

Le ministre du travail, François Fillon, a indiqué que le RMA (revenu minimum d'activité) devrait permettre

aux entreprises, aux collectivités publiques ou aux associations de faire travailler 20 heures par semaine des personnes actuellement au RMI (revenu minimum d'insertion).

**MESURES POUR L'EMPLOI / Contrat emploi consolidé**  
**MESURES POUR L'EMPLOI / Contrat emploi-solidarité**

*La table ronde sur l'emploi relance les contrats aidés.*  
*Liaisons sociales, 20 mars 2003.*

Un ensemble de mesures de soutien à l'emploi ont été annoncées le 18 mars, lors de la conférence nationale sur l'emploi. Parmi celles-ci figure la pérennisation de la prise en charge des contrats emploi-solidarité (CES) par l'Etat, le nombre de CES passant, pour 2003, de 160 000 à 240 000. Les CES et CEC (contrats emploi consolidé) seront fondus en un seul contrat défini localement en fonction de la situation personnelle et du parcours d'insertion.

**MESURES POUR L'EMPLOI / Emploi-jeune**

*La sortie des emplois-jeunes.*  
*Liaisons sociales, 4 avril 2003.*

Une circulaire DGEFP n°2003/04 du 4 mars 2003 revient sur les modalités de consolidation des emplois-jeunes et sur la sortie du dispositif au terme de l'aide de l'Etat, notamment par un accompagnement de la démarche de pérennisation des emplois et de formation des jeunes.

**NON TITULAIRE / Acte d'engagement**  
**NON TITULAIRE / Modalité de recrutement**  
**CONTRAT DE TRAVAIL**

*Les contrats à durée indéterminée de droit public dans la fonction publique territoriale.*  
*La Semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales, n°13, 24 mars 2003, pp. 395-398.*

Rappelant le principe de l'absence de contrats à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale, cet article cite les exceptions qui y sont apportées concernant notamment les dispositions relatives aux établissements publics de coopération culturelle et le cas des transferts d'agents de droit privé vers une collectivité locale ou un établissement public de coopération intercommunale. Il aborde également les problèmes posés par de tels contrats au sein de la fonction publique.

**OBLIGATION D'OBEISSANCE HIERARCHIQUE**  
**RESPONSABILITE / Pénale**  
**EMPLOIS FONCTIONNELS**

*L'agent public entre l'allégeance et la tentation d'Antigone : la clause de conscience.*  
*L'Actualité juridique-Fonctions publiques, n°2/2003, mars-avril 2003, pp. 34-39.*

Cette étude examine le devoir d'obéissance hiérarchique et la clause de conscience reconnue pour les agents de la fonction publique hospitalière et les limites de sa généralisation à l'ensemble de la fonction publique du fait du principe de neutralité.

**OPAC**  
**OPHLM**

*Assemblée générale de Paris, 19-20 mars 2003 : résolution.*  
*Site internet de la Fédération nationale des offices d'HLM et des OPAC, 1<sup>er</sup> avril 2003.*

*Discours de Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer lors de l'Assemblée générale de la Fédération des offices de l'habitat, mercredi 19 mars 2003.*  
*Site internet du ministère du logement et de l'équipement, 1<sup>er</sup> avril 2003.*

Une réforme, qui doit faire l'objet d'un projet de loi présenté en conseil des ministres à la fin du premier semestre, prévoit la fusion des offices d'HLM et des OPAC dans un même statut d'établissement public dénommé « office public de l'habitat ». Dans ce projet, la question des personnels n'est pas complètement réglée.

**REGIMES DE RETRAITE**  
**CODE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE**  
**REGIME GENERAL**

*Quel statut juridique pour les droits à pension ?*  
*Droit social, n°4, avril 2003, pp. 402-409.*

Cet article examine les différentes normes juridiques qui régissent les régimes de retraite, en particulier le code du travail, fait état de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat et de l'application du concept de créances aux pensions, le droit et la jurisprudence européens les assimilant à des biens.

## RETRAITE

### ***Les contours de la réforme des retraites.***

*Liaisons sociales, 7 avril 2003.*

La durée des cotisations de fonctionnaires serait allongée à 40 ans d'ici 2008, leurs cotisations passant de 7,85 % à 10,35 % comme dans le secteur privé et un régime complémentaire financé par une seconde cotisation permettrait de prendre une partie des primes en compte.

### ***Retraites : 52 % des fonctionnaires contre l'alignement avec le privé.***

*Le Monde, 16 avril 2003, p. 8.*

Selon un sondage de la SOFRES, 66 % des français se déclarent inquiets pour leur retraite et 52 % des fonctionnaires refusent l'allongement de la durée de cotisations.

Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'emploi, seuls 58,7 % des hommes et 22,3 % des femmes dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières liquident leur retraite avec les trente-sept annuités requises. Par ailleurs, les primes constituant 17 % du traitement brut en moyenne ne sont pas prises en compte pour le calcul de la retraite.

## SERVICE PUBLIC FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### ***Les Entretiens territoriaux de Strasbourg : quel avenir pour le service public local ?***

*Les Cahiers de la fonction publique, n°220, février 2003, pp. 18-19.*

Des conférences-débats de la 5<sup>e</sup> édition ont été consacrées au devenir des services publics locaux et aux réformes en cours, une séance plénière à la modernisation de la fonction publique territoriale avec le développement de la formation continue, la reconnaissance des acquis professionnels et le rapprochement des écoles d'application. Les entretiens territoriaux furent également le cadre de réunions professionnelles ou syndicales.

---

# TEXTES INTEGRAUX

---

## JURISPRUDENCE

---

JU — Cette rubrique présente une sélection d'arrêts du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, de jugements des tribunaux administratifs et d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes.

En application de la délibération de la CNIL du 29 novembre 2001 publiée au Journal officiel du 18 janvier 2002, les noms et adresses des personnes physiques mentionnées dans des décisions de jurisprudence et dans leurs commentaires sont désormais occultées.

---

### ACCIDENTS DE SERVICE ET MALADIES PROFESSIONNELLES

*Une maladie professionnelle dont est victime un agent exposé à de forts polluants ouvre droit à la réparation intégrale du préjudice dès lors que celui-ci trouve son origine dans une faute lourde de la collectivité employeur qui connaissait les risques encourus par les salariés. Cette indemnisation constitue une dérogation à la règle du forfait de pension.*

---

*Le tribunal, après en avoir délibéré conformément à la loi :*

Considérant que l'action engagée par M. L. devant le tribunal de céans tend à la condamnation du syndicat intercommunal d'incinération des ordures ménagères du sud-ouest des Vosges à réparer l'ensemble des conséquences dommageables de la faute qui aurait été commise par son employeur et serait à l'origine de la maladie professionnelle qu'il a contractée en exerçant la fonction de conducteur de four d'incinération ;

Considérant que le fait pour le syndicat intercommunal d'avoir organisé le poste de travail de M. L. de telle sorte que l'intéressé se voyait contraint d'approvisionner, depuis une cabine non étanche aux fumées et aux poussières, le four d'incinération de l'usine de Xertigny à l'aide d'une griffe mécanique commandée à distance et qu'il était mis dans l'obligation de procéder à l'évacuation des cendres du four en poussant un wagonnet vers une fosse à l'extérieur, le laissant exposé à l'inhalation de fumées et de poussières de combustion, constitue en l'espèce, compte tenu de la circonstance aggravante que le service de médecine du travail d'Epinal avait signalé, par lettre du 24 septembre 1992, sans que ce courrier soit suivi d'effet, les risques pour la santé des salariés exposés à un important dégagement de fumées et de poussières à partir du four, polluant le local et la cabine de commande non étanche, une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité dudit syndicat ; que M. L. est dès lors fondé à demander la réparation intégrale du préjudice qu'il a subi ;

Considérant que M. L. invoque, d'une part, au titre de son préjudice, la perte de traitement pour la période

courant du 7 juin au 11 décembre 1996, au titre de laquelle il n'a perçu aucune rémunération, soit la somme de 50 809,77 F (7 745,90 euros) ; qu'il résulte de l'avis du comité médical, en date du 25 juillet 1996, que, pour la période considérée, l'intéressé ne pouvait plus exercer son emploi sur le site d'incinération, compte tenu de son intolérance vis-à-vis de la pollution, mais qu'il était, en revanche, apte à d'autres postes de travail ; que, toutefois, le centre de gestion des Vosges de la fonction publique territoriale n'a pas réussi à reclasser M. L. sur un autre poste ; que, par suite, M. L. est fondé à demander la réparation du préjudice susvisé ;

Considérant que M. L. soutient, d'autre part, avoir subi un préjudice du fait de son licenciement pour inaptitude physique en date du 11 décembre 1996 ; qu'il est toutefois constant que ce licenciement est intervenu conformément aux dispositions de l'article 19 du décret du 13 janvier 1986 ; qu'en outre, M. L. n'établit pas avoir subi des préjudices autres que ceux réparés par l'allocation de chômage, puis, ultérieurement, par une allocation de solidarité spécifique à compter du 12 juin 1989 ; que, par suite, il n'est pas fondé à demander une indemnisation du fait de son licenciement ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** Le syndicat mixte de remise en état des sites du SISOV, venant aux droits et obligations du syndicat intercommunal d'incinération des ordures ménagères du sud-ouest des Vosges versera à M. L. la somme de 7 745 ,90 euros.

**Article 2 :** Le syndicat mixte de remise en état des sites du SISOV, venant aux droits et obligations du syndicat intercommunal d'incinération des ordures ménagères du sud-ouest des Vosges versera la somme de 762,35 euros à M. L. au titre des frais irrépétibles.

**Article 3 :** Le surplus des conclusions de la requête de M. L. est rejeté.

*Tribunal administratif de Nancy, (2<sup>e</sup> chambre), 30 avril 2002, M. L., req. n°001250.*

**EMPLOIS FONCTIONNELS  
LICENCIEMENT PAR SUPPRESSION D'EMPLOI  
NON TITULAIRE / Licenciement**

*Est illégal le licenciement « pour motif économique » d'un agent contractuel, pris à la suite de la suppression de l'emploi de chargé de mission sur lequel il avait été nommé, dès lors que malgré cette nomination, il n'occupait pas cet emploi et continuait d'exercer les fonctions de secrétaire général pour lesquelles il avait été initialement recruté.*

Vu la requête sommaire, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel le 27 novembre 1998, présentée pour Mme A., demeurant ..., par Me Garreau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;  
Mme A. demande à la cour d'annuler le jugement du 24 septembre 1998 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du maire de Saint-Marc-Jaumegarde en date du 1<sup>er</sup> septembre 1997 prononçant son licenciement ;  
Elle soutient que le tribunal administratif a commis une erreur de fait en considérant que la délibération du 20 mai 1996 créait un emploi d'une durée limitée de 3 ans alors que cette durée n'était mentionnée que sur le contrat de recrutement ; que le jugement est également entaché d'une erreur de droit en ce qu'il a considéré que la création d'un emploi de chargé de mission devait être précédée d'une procédure de publicité du poste vacant alors que cette procédure devait être effectuée après la création de l'emploi ;  
Vu le jugement attaqué ;  
Vu, enregistré au greffe de la cour administrative d'appel le 29 mars 1999, le mémoire ampliatif présenté pour Mme A. tendant aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;  
Elle demande également :  
1°/ l'annulation de la décision du maire de Saint-Marc-Jaumegarde en date du 1<sup>er</sup> septembre 1997 ;  
2°/ la condamnation de la commune de Saint-Marc-Jaumegarde à lui verser la somme de 15 000 F sur le fondement de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;  
Elle soutient en outre que son emploi était un emploi permanent alors même qu'il était occupé par un agent non titulaire et pour une durée limitée ; qu'ainsi, sa suppression était soumise aux dispositions des articles 33 et 97 de la loi du 26 janvier 1984 qui exigent la consultation préalable du comité technique paritaire ; qu'en ce qui concerne l'annulation de la décision prononçant son licenciement, elle se réfère explicitement aux moyens qu'elle a développés en première instance ;  
Vu, enregistré au greffe de la cour administrative d'appel le 7 juin 1999, le mémoire en défense présenté pour la commune de Saint-Marc-Jaumegarde, par Me Tarlet, avocat à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, tendant au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de Mme A. aux dépens et à lui verser la somme de 20 000 F sur le fondement de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Elle soutient que sa situation financière l'a contrainte à envisager la suppression du poste de chargé de mission pour ne conserver que le poste de secrétaire de mairie, davantage conforme à ses besoins ; que le poste visé par la délibération créant l'emploi de Mme A. étant limité dans le temps, il s'agissait d'un emploi non permanent dont la suppression n'exigeait pas la consultation du comité technique paritaire ; qu'elle était tenue de supprimer l'emploi de Mme A. dès lors que la délibération du 20 mai 1996 créant un poste de chargé de mission, qui ne correspondait pas aux fonctions réellement exercées, était illégale ; qu'en outre, le recrutement de Mme A., qui n'avait pas été précédé par une déclaration de vacance, était illégal plaçant ainsi l'administration dans l'obligation de le rapporter ; que, dès lors, le moyen selon lequel la délibération du 2 août 1997 serait entachée d'un vice de procédure est inopérant ;

Vu, enregistré au greffe de la cour administrative d'appel le 1<sup>er</sup> mars 2000, le mémoire présenté pour Mme A. tendant aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre qu'elle occupait en réalité la fonction dévolue à un secrétaire général de mairie ; que, contrairement à ce qui est soutenu, c'est à l'initiative du maire que la décision de la recruter en qualité de chargée de mission a été prise ; que c'est l'accident subi par elle qui a décidé le maire de se séparer d'elle ; que l'argumentation de la commune consiste à se prévaloir de sa propre turpitude ;

Vu, enregistré au greffe de la cour administrative d'appel le 22 mars 2000, le mémoire présenté pour la commune de Saint-Marc-Jaumegarde tendant aux mêmes fins que son mémoire en défense, par les mêmes motifs ;

Elle soutient en outre que la procédure mettant fin aux fonctions de Mme A. a été envisagée avant son accident ;

Vu, enregistré au greffe de la cour administrative d'appel le 16 novembre 2001, le mémoire présenté pour Mme A. tendant aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

Elle soutient en outre que la lettre du 5 mars 1997 ne saurait justifier que la commune ait pu procéder au licenciement litigieux pour un motif administratif ; que seule la commune, qui était compétente pour créer un emploi afin de permettre le remplacement du secrétaire général, doit assumer la responsabilité découlant de sa décision illégale ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée ;

Vu la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 18 juin 2002 :

- le rapport de M. Trottier, premier conseiller ;

- les observations de Me Daval, substituant Me Tarlet pour la commune de Saint-Marc-Jaumegarde ;
- et les conclusions de M. Bocquet, premier conseiller ;

Considérant qu'à la suite de son recrutement pour 15 mois afin d'assurer le remplacement du secrétaire général de la commune de Saint-Marc-Jaumegarde (Bouches-du-Rhône), en disponibilité pour convenance personnelle, Mme A. a été nommée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1996 dans un emploi de chargé de mission, créé par une délibération du conseil municipal de cette commune en date du 20 mai 1996, pour une durée de trois ans ; que, toutefois, le 2 août 1997, le conseil municipal a supprimé ce dernier emploi et, par une décision du maire de Saint-Marc-Jaumegarde en date du 1<sup>er</sup> septembre 1997, l'intéressée a été licenciée « pour motif économique » ; que Mme A. relève appel du jugement du 24 septembre 1998 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 1<sup>er</sup> septembre 1997 prononçant son licenciement ;

**Sur la légalité de la décision du 1<sup>er</sup> septembre 1997 :**

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et qu'il n'est pas contesté que nonobstant sa nomination dans l'emploi de chargé de mission afin de réaliser un audit en vue de la réorganisation des services, de mettre en place l'instruction budgétaire M14, d'informatiser les services de la commune et de suivre l'ensemble des activités de cette dernière, Mme A. n'a jamais cessé d'exercer les fonctions de secrétaire général ; qu'ainsi, le licenciement de la requérante ne saurait être justifié par la suppression, à la supposer légale, d'un emploi qu'elle n'occupait pas en réalité ; que, par suite, Mme A. est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté sa demande ;

**Sur les dépens :**

Considérant qu'en l'absence de mesure d'instruction de la nature de celles prévues à l'article R. 761-1 du code de justice administrative, les conclusions de la commune de Saint-Marc-Jaumegarde tendant à la condamnation de Mme A. aux dépens sont sans objet et ne peuvent qu'être rejetées ;

**Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel :**

Considérant que les dispositions de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ont été reprises à l'article L. 761-1

du code de justice administrative ; qu'aux termes de ce dernier article : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité et de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la commune de Saint-Marc-Jaumegarde à verser à Mme A. la somme de 900 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, les dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme A., qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamnée à verser à la commune de Saint-Marc-Jaumegarde la somme qu'elle demande au titre de ces mêmes dispositions ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** Le jugement du 24 septembre 1998 du tribunal administratif de Marseille et la décision du 1<sup>er</sup> septembre 1997 prononçant le licenciement de Mme A. sont annulés.

**Article 2 :** La commune de Saint-Marc-Jaumegarde versera à Mme A. la somme de 900 euros (neuf cents euros) sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Article 3 :** Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions de la commune de Saint-Marc-Jaumegarde sont rejetés.

**Article 4 :** Le présent arrêt sera notifié à Mme A., à la commune de Saint-Marc-Jaumegarde et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

**Cour administrative d'appel de Marseille, 27 juin 2002, Mme A., req. n°98MA02110.**

---

# REPONSES AUX QUESTIONS ECRITES

---

QE — Cette rubrique présente une sélection de réponses aux questions écrites de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

---

## AMNISTIE RADIATION DES PEINES DISCIPLINAIRES CONTENTIEUX ADMINISTRATIF / Recours

*L'interdiction édictée à l'article 133-11 du code pénal de mentionner une sanction disciplinaire amnistiée souffre quelques dérogations, notamment certains recours ainsi que le caractère non définitif d'une peine. Enfin, cette interdiction ne concerne que les personnes ayant eu connaissance de la condamnation ou de la sanction dans l'exercice de leurs fonctions.*

9612. - 23 décembre 2002- **M. Arnaud Montebourg** appelle l'attention de **M. le Garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les dispositions contenues dans la loi n°2002-1062 du 6 août 2002, portant amnistie. En son article 15, la loi précitée dispose que toute référence à une sanction amnistiée sur le fondement de la présente loi est punie d'une amende de 5 000 euros. Elle dispose également que les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénale, de l'infraction définie au présent alinéa. Il semble que certains praticiens du droit considèrent que l'interdiction de référence à une sanction amnistiée ne s'applique pas aux condamnations pour lesquelles il est formé un appel ou un pourvoi en cassation. Par ailleurs, l'article 7 de ladite loi prévoit en son troisième alinéa que le condamné bénéficiant de l'amnistie conserve la possibilité d'interjeter appel ou de se pourvoir en cassation et fait référence en son quatrième alinéa à « un appel ou un pourvoi en cassation, ... contre une condamnation amnistiée ». Ces dispositions semblent indiquer que le fait que le condamné ait interjeté appel ou se soit pourvu en cassation n'a pas pour effet d'ôter le bénéfice de l'amnistie à la condamnation prononcée qui paraît devoir conserver la qualification de « condamnation amnistiée », ni le bénéfice des conséquences de cette amnistie, en terme d'interdiction de rappel. Cette interdiction figurait d'ores et déjà à la précédente loi d'amnistie du 3 août 1995, en son article 23 qui dispose qu'il est interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a connaissance de condamnation pénales, de sanctions disciplinaires ou professionnelles ou d'interdictions, déchéances et incapacités effacées par l'amnistie d'en rappeler l'existence sous quelque forme que ce soit ou d'en laisser subsister la mention dans un document quelconque. Toute référence à une sanction ou à une condamnation amnistiée sur le fondement de la présente loi sera punie d'une amende de 25 000 francs. Aussi, et pour lever toute ambiguïté sur l'interprétation

qui peut être faite des dispositions qu'elles contiennent, il lui demande de bien vouloir lui indiquer précisément si l'on est en droit de faire référence impunément à une condamnation amnistiée sur le fondement des lois d'amnistie du 3 août 1995 et du 6 août 2002, au motif que le condamné a interjeté appel ou s'est pourvu en cassation.

**Réponse.** - Le Garde des sceaux a l'honneur de faire connaître à l'honorable parlementaire que l'interdiction du rappel des condamnations et sanctions disciplinaires amnistiées, édictée à l'article 133-11 du code pénal et reprise à l'article 15 de la loi n°2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie suppose tout d'abord que l'amnistie soit acquise. Pour déterminer dans quelle mesure l'exercice d'une voie de recours peut faire obstacle à l'acquisition de l'amnistie, il convient de distinguer l'amnistie dite réelle, en raison de la nature de l'infraction ou des circonstances de sa commission, prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 6 août 2002, de l'amnistie au quantum prévue aux articles 5 à 7 de ladite loi. S'agissant en premier lieu de l'amnistie réelle, le principe d'ordre public qui s'attache à l'amnistie a pour conséquence un arrêt immédiat des poursuites. La jurisprudence en déduit, traditionnellement, qu'à compter de la promulgation de la loi, il ne peut être exercé de voies de recours à l'encontre d'une décision portant amnistie en raison de la nature de l'infraction. Si une voie de recours avait été introduite antérieurement à la promulgation de la loi, les juridictions saisies ne peuvent que constater l'amnistie des faits. S'agissant en second lieu de l'amnistie au quantum, l'article 8 de la loi du 6 août 2002 dispose qu'elle acquise qu'après condamnation définitive. Il convient de préciser en outre que, dans certains cas, tels notamment les délits sanctionnés d'une peine d'amende supérieure à 750 euros (art. 5 de la loi du 6 août 2002) ou d'une peine de travail d'intérêt général (art. 6 de la ladite loi), l'amnistie n'est acquise que sous condition d'exécution de la condamnation. Deux hypothèses peuvent se présenter alors. Dans la première hypothèse, une voie de recours a été introduite antérieurement à la promulgation de la loi ; le principe est que la procédure doit suivre son cours et l'amnistie n'est donc pas acquise tant qu'une décision définitive n'a pas été rendue. Toutefois, l'amnistie étant une mesure d'apaisement devant recevoir une application la plus rapide possible, différentes dispositions de la loi tendent à accélérer l'obtention d'une décision définitive. Ainsi, l'article 8 alinéa 4 permet au condamné qui, avant l'entrée en vigueur de la loi d'amnistie, a formé un recours à l'encontre d'une décision entrant dans les prévisions légales en raison de son quantum,

de se désister de ce recours, afin de bénéficier immédiatement de l'amnistie. La cour d'appel conserve cependant sa compétence pour statuer sur l'action publique en dépit du désistement du prévenu en cas d'appel principal du procureur de la République. Dans le même esprit, l'article 8 alinéa 2 dispose qu'hors le cas où l'amnistie est subordonnée à l'exécution de la condamnation et en l'absence de partie civile et de voie de recours, l'amnistie est acquise dès le prononcé du jugement rendu par défaut, par itératif défaut ou par jugement contradictoire à signifier, sans qu'il soit besoin de signifier la décision pour la rendre définitive. Dans ce dernier cas cependant, dans l'intérêt du condamné et parce que l'amnistie ne peut préjudicier aux droits des tiers, l'alinéa 3 de l'article 8 précise que la personne bénéficiant ainsi de l'amnistie retrouve la possibilité d'exercer une voie de recours si une instance en réparation est ultérieurement intentée contre elle. Toutefois, ceci ne vise qu'une instance sur intérêts civils et l'exercice d'une voie de recours dans ces conditions ne pourrait autoriser une personne qui y est légalement soumise à s'affranchir de l'interdiction du rappel des condamnations amnistiées prévue à l'article 15 de la loi. Dans la seconde hypothèse, celle de l'exercice d'une voie de recours après la promulgation de la loi d'amnistie, une jurisprudence ancienne ; mais non démentie à ce jour, distingue selon qu'il s'agit d'une décision de condamnation ou de relaxe. S'il s'agit d'une décision de condamnation, la jurisprudence estime que dès lors que le quantum de la peine prononcée entre dans les prévisions de la loi d'amnistie, celle-ci est applicable sur le champ et l'exercice d'une voie de recours est impossible. Au contraire, en cas de décision de relaxe, la jurisprudence estime que le principe d'interprétation stricte de la loi d'amnistie impose de considérer que les infrac-

tions amnistiées ne peuvent être que celles qui ont donné lieu à condamnation et elle admet alors l'exercice d'un recours. En définitive, s'agissant de l'amnistie au quantum, l'interdiction édictée à l'article 15 de la loi du 6 août 2002 ne peut s'appliquer d'une part qu'à des condamnations devenues définitives, étant précisé que, dans certaines hypothèses, le caractère définitif de la condamnation amnistiée sera constaté d'autant plus rapidement que la jurisprudence encadre strictement la possibilité d'intenter une voie de recours. D'autre part, dans les hypothèses où la loi le prévoit, elle s'applique à des condamnations devenues définitives qui, en outre, doivent avoir bénéficié sous condition de l'amnistie. Le garde des sceaux précise ensuite que la portée de l'interdiction édictée à l'article 133-11 du code pénal et reprise à l'article 15 de la loi du 6 août 2002 doit bien être délimitée : elle ne concerne en effet que les personnes qui ont eu connaissance de la condamnation ou de la sanction disciplinaire amnistiée dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, interprète cette interdiction de façon restrictive, puisqu'elle considère notamment qu'il est possible de rappeler les faits ayant donné lieu à la condamnation, à condition que la condamnation elle-même ne soit pas évoquée. Enfin, il convient de souligner qu'en tout état de cause, comme il est rappelé à l'article 17 alinéa 2 de la loi du 6 août 2002, une action en révision tendant à faire reconnaître l'innocence du condamné reste possible, en dépit de l'amnistie de la condamnation initiale. De même, la jurisprudence admet la recevabilité d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi, même quand la condamnation prononcée par la décision attaquée est amnistiée.

*J.O. A.N. (Q), n°11, 17 mars 2003, pp. 2074-2075.*