



VEILLE JURIDIQUE du mardi 7 juillet 2020

Gouvernement - remaniement : le décret du 6 juillet 2020 et la composition du nouveau Gouvernement du Premier ministre Jean Castex, et un article sur Amélie de Montchalin, nouvelle Ministre de la transformation et de l'action publique.

Sécurité locale : plusieurs décisions du Conseil d'Etat statuant en référé qui suspend l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation.

Assemblées locales - élections : deux réponses ministérielles : une à propos de la revalorisation des indemnités des maires des petites communes et la seconde relative aux garanties accordées aux élus dans l'exercice de leur activité professionnelle, et une analyse juridique sur la séance d'installation du nouveau conseil municipal.

Ressources humaines : un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans lequel les juges précisent que dans des circonstances particulières la charge de la preuve du bien fondée de l'interruption de travail pour maladie incombe à l'agent, une réponse ministérielle relative à la protection sociale complémentaire, un communiqué du Défenseur des droits à propos des lanceurs d'alerte, et un article de The Conversation à propos des conditions de travail pendant le Covid-19 et des inégalités femmes-hommes.

Urbanisme : une réponse ministérielle à propos des mesures pour lutter contre les recours abusifs.

Gouvernement – remaniement :

Composition du Gouvernement

Décret du 6 juillet 2020 relatif à la composition du Gouvernement

1^{er} Ministre : Jean Castex

- **Relations avec le Parlement et participation citoyenne**: M. Marc FESNEAU

- **Egalité entre les femmes et les hommes, diversité et égalité des chances** :

Mme Elisabeth MORENO,

- **Porte-parole** du Gouvernement: M. Gabriel ATTAL

Europe et affaires étrangères : M. Jean-Yves LE DRIAN

- **Commerce extérieur et attractivité** : M. Franck RIESTER,

Transition écologique : Mme Barbara POMPILI

- **Logement** : Mme Emmanuelle WARGON, chargée du

- **Transports** : M. Jean-Baptiste DJEBBARI,

Education nationale, jeunesse et sports : M. Jean-Michel BLANQUER

- **Sports** : Mme Roxana MARACINEANU

Economie, finances et relance : M. Bruno LE MAIRE

- **Comptes publics** : M. Olivier DUSSOPT

- **Industrie** : Mme Agnès PANNIER-RUNACHER

- **Petites et moyennes entreprises** : M. Alain GRISET

Armées : Mme Florence PARLY

- **Mémoire et anciens combattants** : Mme Geneviève DARRIEUSSECQ,

Intérieur : M. Gérald DARMANIN

- **Citoyenneté** : Mme Marlène SCHIAPPA

Travail, Emploi et Insertion : Mme Elisabeth BORNE

- **Insertion** : Mme Brigitte KLINKERT

Outre-mer : M. Sébastien LECORNU

Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales: Mme

Jacqueline GOURAULT

- **Ville** : Mme Nadia HAI

Garde des sceaux, Justice : M. Éric DUPOND-MORETTI

Culture : Mme Roselyne BACHELOT

Solidarités et santé : M. Olivier VÉRAN

- **Autonomie**: Mme Brigitte BOURGUIGNON

Mer : Mme Annick GIRARDIN

Enseignement supérieur, recherche et innovation : Mme Frédérique VIDAL

Agriculture et alimentation : M. Julien DENORMANDIE

Transformation et fonction publique: Mme Amélie de MONTCHALIN

[JORF n°0166 du 7 juillet 2020 - NOR: HRUX2017354D](#)

Nouveau gouvernement : une libérale à la Fonction publique

Représentante de l'aile droite de la Macronie, Amélie de Montchalin hérite du ministère de la Transformation et de l'action publique. Jacqueline Gourault est maintenue au ministère des Territoires. Barbara Pompili hérite d'un grand ministère de la transition écologique et solidaire. Passage en revue des principales nominations du nouveau gouvernement Castex I.

Les syndicats de la fonction publique territoriale qui misaient sur un tournant social en sont pour leurs frais. C'est un pur produit de la droite de la majorité présidentielle, Amélie de Montchalin qui sera leur principale interlocutrice. L'ancienne collaboratrice

de Valérie Pécresse, montée en graine dans le monde de la banque et de l'assurance, jusqu'alors secrétaire d'État chargée des Affaires européennes, prend les manettes du ministère de la Transformation et de la Fonction publique. Un dernier intitulé qui, se réjouiront tout de même les syndicats, n'apparaissait pas dans le précédent casting gouvernemental. La fonction publique ne fait d'ailleurs d'ailleurs pas partie du même ministère que les Comptes publics. Il n'en demeure pas moins que la diplômée de HEC et Harvard, Amélie de Montchalin, n'a jamais fait mystère de ses convictions libérales et de son attachement à la lutte contre les déficits.

[Edition de Lagazettedescommunes.fr](https://www.lagazettedescommunes.fr) du 6 juillet 2020

Sécurité locale :

Le juge des référés du Conseil d'État suspend l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation

Le 13 juin dernier, le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'interdiction générale et absolue de manifester qui découlait de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 interdisant les rassemblements de plus de dix personnes dans l'espace public. À la suite de cette suspension, le Premier ministre a, le lendemain, modifié ce décret pour prévoir que l'interdiction des rassemblements de plus de dix personnes ne s'appliquerait pas aux manifestations autorisées par le préfet de département. Cette autorisation est soumise à la condition que l'organisation de la manifestation permette le respect des "mesures barrières".

L'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique ainsi créée est excessive

De nouveau saisi par plusieurs associations, le juge des référés du Conseil d'État rappelle, dans son ordonnance de ce jour, que la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention. Il relève également que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans le respect des "mesures barrières" présente une complexité particulière.

Toutefois, le juge des référés relève qu'en temps normal, les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration auprès des autorités. Le préfet peut alors interdire les rassemblements qui risquent de troubler l'ordre public, par exemple s'il estime que les précautions sanitaires prévues sont insuffisantes.

La nouvelle version du décret du 31 mai 2020 conduit à inverser cette logique, puisque toute manifestation demeure interdite tant que le préfet ne l'a pas autorisée. En outre, le décret ne prévoit pas de délai pour que le préfet rende une décision, ce qui peut empêcher les organisateurs de saisir le juge en temps utile.

Le juge des référés estime donc qu'il existe un doute sérieux sur le fait que cette nouvelle procédure ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de manifester. Il suspend les dispositions du décret du 31 mai qui prévoient cette procédure.

L'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes demeure justifiée

En revanche, le juge des référés du Conseil d'État estime que l'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes, qui demeure inchangée dans le décret du 31 mai, reste justifiée au regard de la situation sanitaire à ce jour.

[CONSEIL D'ETAT Nos 441257, 441263, 441384 - 2020-07-06](https://www.conseil-etat.fr/decisions/2020-07-06)

Assemblées locales - Elus – Elections :

Revalorisation des indemnités des maires des petites communes - Accompagnement de l'Etat

Alors qu'ils passent un temps important au service de leur commune et de leurs concitoyens, la revalorisation des indemnités des élus locaux paraissait absolument nécessaire. C'est l'engagement pris par le Gouvernement lors de l'examen de la loi "Engagement et Proximité" au Parlement. Co-construit avec l'Assemblée nationale et le Sénat, [l'article 92](#) de cette loi, promulguée le 27 décembre 2019, introduit ainsi une revalorisation des indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 3 500 habitants, qui pourra être mise en œuvre à l'issue de l'installation des conseillers municipaux issus du renouvellement de 2020. Il prévoit que les taux maximaux pour les trois premières strates de communes (moins de 500 habitants, de 500 à 1 000 et de 1 000 à 3 500) sont augmentés respectivement de 50 %, 30 % et 20 %, pour les maires et leurs adjoints. La procédure de fixation des indemnités est inchangée : sauf délibération contraire du conseil municipal à la demande du maire, les indemnités du maire sont automatiquement fixées au plafond.

Pour accompagner cette évolution, et conformément à l'annonce du Premier ministre en clôture du congrès de l'association des Maires de France le 19 novembre 2019, la loi de finances pour 2020 a augmenté de 28 millions d'euros la dotation particulière élu local (DPEL), portant son montant total à près de 93 millions d'euros. Cette dotation n'avait pas connu d'augmentation depuis 2010.

Le choix a été fait de concentrer ces 28 millions d'euros supplémentaires sur les communes rurales les plus petites (moins de 500 habitants) et dont les ressources sont les moins élevées, c'est-à-dire les communes dont les budgets sont les plus contraints et qui disposent donc de marges de manœuvre réduites pour voter des indemnités aux maires et aux adjoints.

Conscients de l'implication permanente des élus locaux, notamment dans la gestion de la crise actuelle, les députés et les sénateurs se sont accordés, avec l'aval du gouvernement, pour majorer de 8 millions d'euros supplémentaires la DPEL dès 2020, dans le cadre de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020. Ces 8 millions d'euros (s'ajoutant donc aux 28 millions d'euros déjà engagés), permettent d'élargir le bénéfice de la majoration de la DPEL à l'ensemble des communes de moins de 500 habitants éligibles à la première part de DPEL : doublement pour les communes de moins de 200 habitants et majoration de 50% pour celles entre 200 et 500 habitants ; et cela sans concentrer l'effort sur les seules communes dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne, comme c'était le cas dans le projet initial. Au final, la DPEL augmente donc de 36 millions d'euros cette année.

[Sénat - R.M. N° 14636 - 2020-05-21](#)

Quelles sont les garanties accordées aux élus dans l'exercice de leur activité professionnelle ?

Les élus locaux qui souhaitent poursuivre leur activité professionnelle doivent pouvoir concilier l'exercice de cette activité avec le mandat que leur ont confié les citoyens, qu'ils soient salariés des entreprises ou agents publics. La loi a fixé certaines garanties, visant notamment à permettre à l'élu de pouvoir consacrer le temps nécessaire au service de sa collectivité.

En application de l'article 11 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les élus locaux, par ailleurs agents publics, bénéficient des mêmes droits et garanties que ceux offerts aux élus exerçant une activité salariée de droit privé. Le Gouvernement est ainsi attaché à l'équilibre actuel qui prévoit que les fonctionnaires peuvent soit suspendre leur activité pour la durée du mandat, soit l'aménager. Ainsi, les fonctionnaires peuvent être détachés à leur demande dès lors qu'ils exercent des fonctions exécutives (maires, adjoints, présidents ou vice-présidents). Ils peuvent en outre bénéficier d'une disponibilité de droit pour l'exercice de tout mandat électif, quel qu'il soit, y compris non exécutif. A l'issue de leur mandat, ils bénéficient d'un droit à la réintégration dans leur précédent emploi, assorti d'un droit à la formation en cas d'évolution des conditions d'exercice de cet emploi.

Alternativement, différents dispositifs d'aménagement sont applicables à tous les élus locaux, qu'ils soient fonctionnaires ou non. Ainsi, ils peuvent bénéficier d'autorisations d'absence pour se rendre aux séances plénières de leur conseil, aux réunions des commissions dont ils sont membres (instituées par délibération), aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter leur collectivité (articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT).

[Question écrite de Jennifer De Temmerman, n°11901, JO de l'Assemblée nationale du 17 mars.](#)

Début de mandat : tout savoir sur la séance d'installation

La séance d'installation doit avoir lieu, pour les communes, au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour du scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet. Pour les quelque 5000 communes concernées par le second tour du 28 juin 2020, cette séance se déroulera donc entre le 3 et le 5 juillet. S'agissant des EPCI, la séance d'installation a lieu au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

Expédition des affaires courantes

Lors du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, le mandat des délégués précédemment élus est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant. Les pouvoirs des organes délibérants et des exécutifs expirent en effet lors de la première séance de la nouvelle assemblée.

Si la loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs, il convient néanmoins de se limiter, pendant cette période transitoire, à expédier les affaires courantes et à n'adopter, en conséquence, que les mesures conservatoires et urgentes.

Il peut être recommandé aux assemblées, dont le mandat vient à expiration après le renouvellement général des conseils municipaux, de se référer au critère de continuité des services publics pour n'adopter que les mesures qui s'imposent. A titre d'exemple a été considérée comme permettant d'assurer la continuité du service public la délibération portant sur la passation d'un marché pour la fourniture de compteurs d'eau en vue d'assurer le maintien du fonctionnement d'un office public d'habitations à loyer modéré, OPHLM. En revanche, tel n'a pas été le cas d'un marché de rénovation de canalisations en raison «... du coût, du volume et de la durée des travaux prévus et ... de l'absence d'urgence particulière s'attachant à leur réalisation ...»

C'est en tout cas au maire ou au président d'EPCI sortant qu'il revient de convoquer l'assemblée composée des nouveaux conseillers élus en vue de la séance d'installation.

[Analyse juridique de Lagazettedescommunes.fr](https://www.lagazettedescommunes.fr) du 2 juillet 2020

Ressources humaines :

Contestation du bien-fondé d'un congé de maladie - Charge de la preuve

Si en vertu des dispositions de l'article 34 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 et du décret n°86-442 du 14 mars 1986 l'agent qui adresse à l'administration un avis d'interruption de travail est placé de plein droit en congé de maladie dès la demande qu'il a formulée sur le fondement d'un certificat médical, cela ne fait pas obstacle à ce que l'administration conteste le bien-fondé de ce congé.

Dans des circonstances particulières, marquées par un mouvement social de grande ampleur dans une administration où la cessation concertée du service est interdite, lorsqu'en dehors d'une période d'épidémie un nombre important et inhabituel d'arrêts maladie sont adressés à l'administration sur une courte période et que l'administration démontre avoir été dans l'impossibilité pratique de faire procéder de manière utile aux contre-visites prévues par l'article 25 du décret du 14 mars 1986, l'administration peut contester le bien-fondé de ce congé par tous moyens. Il appartient alors à l'agent, seul détenteur des éléments médicaux, d'établir que ce congé était dûment justifié par des raisons médicales.

Dans un contexte d'appel syndical à un blocage des prisons, avec réception d'un grand nombre d'arrêts de maladie par l'administration, et en l'absence d'éléments produits en ce sens par le requérant, autres qu'un avis d'arrêt de travail pour 13 jours au motif d'un épuisement professionnel, l'administration pénitentiaire a pu, sans diligenter de contre-visite médicale, légalement considérer, par la décision attaquée du 24 janvier 2018 procédant à une retenue sur traitement, que l'absence d'un surveillant pénitentiaire n'était pas justifiée par un motif médical. Toutefois, cette absence de justification ne pouvant être présumée pour l'avenir, l'administration ne pouvait prendre cette décision dès le premier jour d'absence pour l'ensemble de la période indiquée sur le certificat.

[Cour administrative d'appel de Bordeaux n°19BX03330 - 2020-06-17](https://www.couradministrativebordeaux.fr)

Protection sociale complémentaire - Réforme par voie d'ordonnances

L'article 40 de la loi de transformation de la fonction publique habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant de la loi visant notamment à "redéfinir la participation des employeurs mentionnés à [l'article 2 de la loi n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, pour favoriser leur couverture sociale complémentaire".

Le délai d'habilitation est de quinze mois à compter du 7 août 2019, date de la publication de la loi de transformation de la fonction publique. Ce délai a été prolongé de quatre mois supplémentaires dans le cadre de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Une concertation a été ouverte sur cette thématique dans le cadre de l'agenda social 2019 de la fonction publique tant auprès des représentants des organisations

syndicales représentatives des personnels que des représentants des employeurs publics.

Ainsi, lors du groupe de travail du 18 juillet 2019, les inspecteurs généraux ont présenté leur analyse de la situation de la PSC des agents publics dans les trois versants de la fonction publique. Cette concertation sera prolongée dans le cadre de l'agenda social 2020. Par ailleurs, le secrétaire d'État auprès du Ministre de l'action et des comptes publics s'est engagé lors des débats parlementaires, tant en commission qu'en séance publique portant sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, à ce que des discussions aient lieu avec les parlementaires lors du projet de loi de ratification de l'ordonnance relative à la protection sociale complémentaire des agents publics.

[Sénat - R.M. N° 13510 - 2020-06-11](#)

Lanceurs d'alerte : la nouvelle déclaration du réseau européen NEIWA (Network of European Integrity and Whistle-blowing Authorities)

Rédigée dans la perspective de la transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du Droit de l'Union, qui devra être transposée par les États membres de l'Union européenne en décembre 2021, elle recommande notamment aux États membres de :

- Veiller à ce que les autorités compétentes disposent des pouvoirs et des moyens nécessaires afin d'assurer **un suivi approprié des alertes** ;
- Prévoir que des **sanctions puissent être imposées aux employeurs** pour avoir pris des mesures décourageant les alertes et exercé des mesures de représailles et/ou avoir porté atteinte à la protection des personnes ayant fait des alertes ;
- Veiller à ce que les **régimes juridiques existants pour la protection des lanceurs d'alerte soient harmonisés** afin d'offrir le même niveau de protection contre les représailles, quels que soient les États membres dans lesquels elles se produisent ou quel que soit le domaine auquel l'alerte se rapporte ;
- Établir qu'au moins une autorité soit chargée de fournir les informations complètes et claires sur les droits et la protection des personnes qui signalent des violations du droit et en mesure de leur assurer un soutien efficace contre les représailles, tout en veillant à ce que cette autorité dispose de pouvoirs d'enquête et des ressources nécessaires ;
- Veiller à ce qu'il existe, au sein des autorités compétentes, **des protocoles pour le personnel chargé de traiter les signalements**, qui définissent clairement les conditions dans lesquelles les alertes peuvent être transférées à d'autres autorités compétentes.

[Défenseur des Droits - Communiqué complet - 2020-07-06](#)

Emploi, télétravail et conditions de travail : les femmes ont perdu à tous les niveaux pendant le Covid-19

Avec la pandémie de Covid-19, l'emploi connaît en France une crise sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Mais aux inégalités face à l'emploi s'ajoutent des inégalités de conditions de travail que la pandémie a révélées et amplifiées : les cadres, davantage épargnés par la crise, ont massivement télétravaillé, tandis que les ouvriers et les employés - à l'arrêt pour près de la moitié - sont quasiment toujours sur site quand ils sont en activité.

Le recours massif au télétravail des cadres a toutefois nui aux relations

intrafamiliales. C'est ce que révèle [l'enquête Coconel](#) qui permet de saisir le [nouveau visage du travail](#) et de l'emploi en France deux mois après le début du confinement. Parmi l'ensemble des actifs qui occupaient un emploi au 1^{er} mars 2020, 30 % étaient à l'arrêt deux mois après et 70 % travaillaient encore - dont 41 % depuis leur domicile et 59 % à l'extérieur. Qui ont subi les premiers les conséquences économiques de la pandémie ? Dans quelles conditions les Français ont-ils continué à travailler, selon leur sexe et leur catégorie socioprofessionnelle ?

Au sommaire

- La protection du diplôme
- Pression résidentielle
- Un révélateur des stratégies éducatives
- Les relations intrafamiliales déséquilibrées
- La fin de 50 ans de réduction des inégalités

[The Conversation - Article complet - 2020-07-06](#)

Urbanisme :

Quelles mesures permettent de lutter contre les recours abusifs ?

Depuis longtemps, les pouvoirs publics s'intéressent au contentieux du droit de l'urbanisme afin de trouver un équilibre raisonnable entre le respect du principe de légalité et celui de sécurité juridique. Cette recherche d'équilibre a été confortée par le Conseil constitutionnel qui a déjà pu juger que, les dispositions législatives tendant à réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et à prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements, poursuivent un objectif d'intérêt général (Conseil constitutionnel, 10 novembre 2017, n° 2017-672 QPC).

Toutefois, en dépit des évolutions notables en la matière, certains problèmes persistent. Le Gouvernement s'est engagé dans une politique de lutte contre ces pratiques susceptibles de décourager les investissements et la réussite de politique publique. Un groupe de travail, auquel ont été associés des représentants des ministères de la cohésion des territoires et de la justice, a été chargé par le ministre de la cohésion des territoires, d'une mission visant à procéder à l'évaluation des dispositions existantes en termes de lutte contre les recours abusifs dans le champ de l'urbanisme et de faire des propositions de dispositions complémentaires d'amélioration. Les travaux de ce groupe de travail ainsi que les différentes réflexions entre les ministères concernés ont permis au Gouvernement de mettre en place de nouvelles mesures.

Le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme doit ainsi activement participer à la réussite de cet objectif.

[Question écrite de Sylviane Noël, n° 14293, JO du Sénat du 28 mai.](#)