

les partenaires étrangers qui n'ont pas un statut de collectivité territoriale dans leur droit interne (par exemple les États fédérés d'un État fédéral). On savait également qu'aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un État étranger, sauf pour permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale (CGCT, art. L. 1115-5). L'apport du jugement est de poser pour principe qu'une personne privée ne peut être partie à une convention de coopération. C'est précisément pour ce motif que la délibération est annulée. Celle-ci prévoyait en effet que seraient parties à la convention deux autorités locales étrangères mais également une personne morale de droit privé.

Le Tribunal administratif de Lyon opère une interprétation très stricte des dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Certains critiqueront sans doute cette analyse au motif que si le législateur a imposé qu'une autorité locale étrangère soit partie à la convention, il ne semble pas avoir exclu qu'une personne morale de droit privé puisse également l'être. Cette décision nous semble néanmoins cohérente avec la logique de la coopération décentralisée. Sauf hypothèse d'urgence humanitaire, expressément réservée par le tribunal, l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers nécessaires à la réalisation de ces actions doivent être formalisés dans un accord de coopération et ne peuvent être fixés que par les collectivités et les autorités locales étrangères. Il convient toutefois d'observer que si la logique de la coopération décentralisée est bien celle de la signature d'une convention entre une collectivité territoriale et une ou plusieurs autorité(s) locale(s) étrangère(s), des personnes morales de droit privé peuvent être et sont fréquemment en pratique, dans un deuxième temps, amenées à intervenir pour mener à bien les actions prévues dans cet accord. Le concours de ces personnes (entreprises

ou associations) doit, selon le cas, passer par des marchés publics ou par la technique de la subvention. Il a ainsi par exemple été jugé qu'en présence d'un accord de coopération régulier, « la circonstance que cette subvention ne sera pas directement versée à la commune mais à une association chargée de collecter les fonds donnés par les diverses personnes publiques et privées participant à cette opération et de les reverser à la commune de Daboura est sans incidence sur la légalité de la délibération » (CAA Bordeaux, 30 oct. 2007, préc.). C'est également la position retenue par le Tribunal administratif de Lyon à propos de subventions versées à plusieurs associations par une région pour des actions de formation professionnelle qui entrent dans le cadre d'accords de coopération préalablement signés (TA Lyon, 22 nov. 2007, *Association Canol*, req. n° 0505287). Il s'agit d'un accommodement raisonnable de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Il est logique que les parties à un tel accord puissent, pour mettre en œuvre les actions de coopération ou de développement, s'appuyer sur l'expérience d'autres acteurs ayant une expérience en cette matière. De notre point de vue, le recours à ces tiers doit être décidé d'un commun accord entre la collectivité et l'autorité locale étrangère. Dans une telle situation, la délibération approuvant la convention de subvention devra viser l'accord de coopération existant et expliquer en quoi la subvention versée s'inscrit dans son cadre.

On relèvera que l'objet de l'action était le financement de la restauration d'une basilique. Un tel projet soulevait sans doute également des interrogations au regard de l'interdiction posée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905.

Olivier Guillaumont

Rappel pratique

La convention de coopération doit faire l'objet d'un vote de l'organe délibérant de la collectivité en autorisant la signature. La convention sera transmise deux fois au contrôle de légalité. Une première fois en tant qu'annexe à la délibération et une autre fois après signature en application des dispositions spécifiques de l'avant-dernière phrase de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales.

RESSOURCES HUMAINES

Indemnités de licenciement et portée du renouvellement tacite des CDI conclus avant 1984

Conseil d'État, 30 janvier 2012, n° 342355 - *Cousin*

Mots-clés : RESSOURCES HUMAINES * Agent contractuel * Contrat à durée indéterminée * Indemnité de licenciement

Solution : Le Conseil d'État rappelle que les modalités de calcul des indemnités de licenciement des agents contractuels sont définies par des dispositions réglementaires d'ordre public auxquelles il ne peut être dérogé. Il se prononce également sur la portée du renouvellement tacite de contrats à durée

FONDEMENT : Loi n° 84-53, 26 janv. 1984, art. 3, art. 4 ; Décret n° 88-145, 15 févr. 1988, art. 45, art. 46, art. 50

déterminée conclus antérieurement aux lois statutaires de 1984.

« [...] Considérant que, pour faire application des dispositions des lois des 11 et 26 janvier 1984 aux relations ayant uni M. C... à la Communauté urbaine de Lille de 1980 à 1999 et estimer que le maintien en fonction de celui-ci, à l'issue de

la période initiale d'un an prévue par son contrat de recrutement du 14 octobre 1980, n'avait pu avoir légalement pour effet de conférer à la convention dès son origine une durée indéterminée mais seulement de donner naissance à un nouveau contrat à durée déterminée conclu pour une période de deux ans, la cour administrative d'appel de Douai, s'est fondée sur le fait que les modifications opérées par les lois des 11 et 26 janvier 1984 s'imposaient immédiatement aux contrats en cours d'exécution et que, par suite, la clause de reconduction tacite sans terme certain du contrat initial, devenue illégale, devait être écartée; qu'en statuant ainsi alors que la première reconduction tacite, le 1^{er} octobre 1981, du contrat du 14 octobre 1980, à durée initiale déterminée, a eu pour effet de lui conférer le caractère d'un contrat à durée indéterminée et qu'en l'absence de dispositions transitoires prévues expressément par la loi du 26 janvier 1984 ou de motifs d'intérêt général suffisants liés à un impératif d'ordre public justifiant qu'il soit porté atteinte à la liberté contractuelle, l'entrée en vigueur de cette loi n'a pas eu pour effet de faire perdre au contrat de M. C... sa nature de contrat à durée indéterminée, la cour a entaché sa décision d'une erreur de droit; qu'il s'ensuit et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens du pourvoi, que M. C... est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur les conclusions relatives à son indemnité de licenciement; [...]

Considérant qu'aux termes de l'article 50 du décret du 15 février 1988: "[...] Les stipulations des contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret demeurent applicables aux titulaires de ces contrats dans la mesure où elles leur sont plus favorables"; que ces dispositions ne trouvent toutefois à s'appliquer que dans la mesure où les stipulations contractuelles en cause sont conformes aux dispositions d'ordre public en vigueur à la date du contrat; qu'ainsi et contrairement à ce que soutient M. C..., les stipulations du contrat du 14 octobre 1980 relatives à l'indemnisation de son licenciement ne pouvaient le faire bénéficier d'un régime plus favorable que celui prévu par les dispositions des articles 6 et 7 du décret du 22 juin 1972, alors applicables, et qui ont été reprises aux articles 46 et 47 du décret du 15 février 1988 en vigueur à la date de son licenciement; [...]

Observations : Un géomètre, recruté en tant qu'agent contractuel par la communauté urbaine de Lille à la fin de l'année 1968 a été muté en 1980 sur le poste de directeur adjoint de la section informatique et données urbaines de cette collectivité, par un contrat d'une année. Ce contrat a été renouvelé tacitement jusqu'en 1999, date à laquelle la communauté urbaine de Lille a supprimé son emploi dans l'intérêt du service, compte tenu de l'évolution des métiers de l'informatique. Le contrat de l'agent prévoyant des modalités de calcul de l'indemnité de licenciement particulières, ce dernier en a obtenu l'application devant le tribunal administratif de Lille. Mais, saisie, la Cour administrative d'appel de Douai a écarté les stipulations contractuelles pour appliquer celles du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et ramener les indemnités de l'agent de 91 330 € à 21 863,33 €. Sur pourvoi, le Conseil d'État rappelle le principe selon lequel le calcul du montant des indemnités de licenciement des agents contractuels est d'ordre public.

Il est en effet désormais de jurisprudence constante, notamment depuis l'arrêt du 1^{er} octobre 2001, *Commune des Angles* (CE 1^{er} oct. 2001, req. n° 221037, Lebon 793) que « les modalités de cal-

cul et de paiement de l'indemnité éventuellement due, en cas de licenciement, aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale sont définies par les articles 45 et 49 du décret du 15 février 1988; que cette disposition, présentant un caractère d'ordre public, une collectivité territoriale ne saurait légalement s'en écarter en concluant avec un agent licencié une transaction comportant des modalités différentes » (confirmée par CAA Marseille, 24 juin 2003, *Ville de Marseille*, req. n° 99MA00884; CE 14 juin 2004, *Lepatre*, req. n° 250695, AJDA 2004. 2225, note E. Aubin; AJFP 2004. 277).

Ainsi, les modalités de calcul et de versement de l'indemnité de licenciement d'un agent contractuel résultent nécessairement des dispositions réglementaires et en aucun cas il ne peut y être contractuellement dérogé soit par le contrat de recrutement initial, soit par un protocole d'accord conclu afin de mettre fin à un litige entre la collectivité employeur et son agent.

Pour autant, il n'est pas interdit d'indemniser les autres préjudices susceptibles d'avoir été causés à l'agent, du fait de la rupture anticipée de son contrat (CAA Versailles, 18 oct. 2007, *Cne d'Éragny-sur-Oise*, req. n° 06VE01538, AJFP 2008. 106, note O. Guillaumont). En application du principe selon lequel l'agent a droit à la réparation totale de ses préjudices (CE, ass., 7 avr. 1933, *Deberles*) subis du fait de son éviction irrégulière et de la faute commise par l'administration, il peut prétendre à la réparation de son préjudice moral et de ses préjudices financiers. Le montant cependant retenu ne doit pas être manifestement disproportionné au regard de la rémunération de l'agent, sauf à être requalifié en une libéralité, contraire au principe d'interdiction d'ordre public (CE 19 mars 1971, *Sieur Mergui*, req. n° 79962, Lebon 235).

Outre le rappel de ce principe désormais bien établi du caractère d'ordre public des modalités de calcul des indemnités de licenciement des agents contractuels, le Conseil d'État s'est également prononcé sur la durée des contrats conclus avant les lois statutaires de 1984, combinant les principes dégagés antérieurement et l'application de celles-ci.

La cour administrative d'appel avait considéré que la reconduction tacite d'un contrat à durée déterminée emportait reconduction pour la même durée en application de la jurisprudence *Bayeux* (CE, sect., 27 oct. 1999, req. n° 178412, Lebon 335) dès lors que ces clauses sont contraires aux dispositions des lois des 11 et 24 janvier 1984 prohibant la conclusion de contrats à durée indéterminée (CDI).

Le Conseil censure ce raisonnement, s'appuyant sur le principe affirmé en 1980 avant les lois statutaires (CE, sect., 14 nov. 1980, *Guilley*, req. n° 12322, Lebon 430) selon lequel en l'absence de terme certain et fixe, le contrat reconduit l'est pour une durée indéterminée. En l'espèce, le contrat de l'agent avait été renouvelé dès la première reconduction, à savoir en 1981. La Haute juridiction administrative

pose ensuite que l'édiction des lois statutaires et du principe d'interdiction des CDI, en l'absence de dispositions spéciales relatives aux contrats en cours, est sans effet sur ces derniers qui bénéficient du principe de la liberté contractuelle. La durée de ces contrats conclus, ne pouvait alors être modifiée par la prohibition ultérieure des lois de 1984.

L'agent pouvait donc, en application de cette règle, revendiquer être en poste depuis 31 ans lors de son licenciement. Mais les dispositions du décret du 15 janvier 1988 (art. 46 et 47) prévoyant un plafond au montant de l'indemnité de licenciement fixé à douze fois la rémunération de base, l'agent voyait son indemnité de licenciement réglementaire pla-

fonnée, sans pouvoir prétendre au bénéfice de toutes ses années passées en poste pour la communauté urbaine.

Delphine Krust

Cet arrêt sera mentionné au Lebon.

Rappel pratique

Les contrats à durée indéterminée conclus par les administrations avant les lois statutaires de 1984 doivent être maintenus, leur rupture constituant un licenciement. À cette occasion, l'employeur public et ses agents ne peuvent déroger aux modalités de calcul et de versement des indemnités de licenciement réglementairement prévues.

Vers la création de « CDI précaires » pour les emplois fonctionnels ?

Tribunal administratif de Montpellier, 1^{er} février 2012 – Préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault

Mots-clés : RESSOURCES HUMAINES * Agent contractuel * Emploi fonctionnel * Requalification * Contrat à durée indéterminée

FONDEMENT : Loi n° 84-53, 26 janv. 1984, art. 3, art. 47

Solution : Le bénéficiaire d'un emploi fonctionnel recruté sur la base de l'article 47 du titre III du statut général peut-il voir son contrat être requalifié en contrat à durée indéterminée (CDI) par son employeur public local sur la base de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ? Le préfet de l'Hérault était convaincu de l'illégalité d'une telle pratique et a contesté avec succès cette transformation du contrat de directeur général d'un syndicat mixte devant le Tribunal administratif de Montpellier.

« [...] qu'ainsi, [...], d'une part, que les dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 relatives au recrutement du directeur général des services des communes de plus de 80 000 habitants n'excluent pas la conclusion de contrats à durée indéterminée et, d'autre part, que si un emploi est fonctionnel au sens de ces mêmes dispositions, il ne peut donner lieu à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée que sur le seul fondement dudit article 47 et non des dispositions des quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M^{me} Régine D. a été initialement recrutée en qualité de directrice générale du syndicat mixte, en application des dispositions susmentionnées de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 et occupe à ce titre un emploi fonctionnel ; qu'ainsi, l'emploi de M^{me} D. n'entrant pas dans le champ d'application des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitées,

celle-ci ne pouvait bénéficier des dispositions dudit article 3, permettant la conclusion d'un contrat à durée indéterminée suite à la conclusion de contrats à durée déterminée pendant plus de six années ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de cette requête, le préfet de l'Hérault est bien fondé à soutenir que le contrat portant renouvellement de l'engagement de M^{me} D., à compter du 2 janvier 2011, pour une durée indéterminée, a méconnu les dispositions combinées des articles 3 et 47 de la loi du 26 janvier 1984 ; qu'il y a lieu d'en prononcer l'annulation, ainsi que par les mêmes motifs, celle de la délibération contestée du 6 décembre 2010 ; [...] ».

Observations : Existe-t-il une contradiction insurmontable entre l'affectation nécessairement temporaire sur un emploi fonctionnel et la qualité de bénéficiaire d'un contrat à durée indéterminée ? Tous les employeurs publics locaux ne sont pas désireux de placer les agents recrutés directement sur un emploi fonctionnel (L. n° 86-54 du 26 janv. 1984, art. 47) dans une situation de précarité juridique illustrée par la possibilité de mettre fin à leur fonction *ad nutum* ou de procéder au licenciement sans faute (CAA Paris, 25 mai 2004, *Ville de Paris*, req. n° 03PA01314, AJDA 2004. 1781 ; AJFP 2004. 270, concl. P. Trouilly) motivé par la seule perte de confiance (H. Alcaraz, Les emplois à la jonction du politique et de l'administratif dans la fonction publique territoriale, RFDA 2008. 147). Si le licenciement est souvent de mise pour cette catégorie de contractuels occupant un emploi sur la décision de l'autorité locale – la nature d'un tel emploi alimentant parfois un contentieux (CAA Bordeaux, 13 déc. 2011, *Filatre*, req. n° 11BX01110, AJDA 2012. 567) en raison de l'existence de seuils démographiques (CE 16 janv. 2004, *Cne de Courville*, req. n° 247982, AJDA 2004. 1141, note E. Aubin) –, il arrive, en effet, que des employeurs locaux décident de proposer un CDI à l'agent occupant un emploi fonctionnel. Tel a été le cas d'un syndicat mixte de transports en commun de l'Hérault qui avait recruté son directeur