

# L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

C O R R E S P O N D A N C E H E B D O M A D A I R E

## NÉGOCIATIONS SUR LES SALAIRES : LES RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT SE TENDENT

Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, réaffirmant son attachement à des négociations salariales, espérait un accord de méthode le 17 octobre mais, faute d'engagement sur les mesures à venir en 2024, les syndicats ont interrompu les échanges.

S'inspirant des « négociations annuelles obligatoires » du secteur privé, le gouvernement proposait de définir les hausses de salaires de l'année suivante dans une rencontre avec les employeurs publics et les syndicats, le premier semestre de chaque année, répondant à la demande récurrente des employeurs locaux de disposer d'une visibilité financière, plutôt que de découvrir, au fil des réformes, les augmentations grevant leurs budgets. Selon le calendrier gouvernemental, ces négociations doivent se poursuivre jusqu'en novembre.

Le gouvernement compte simultanément ouvrir des négociations sur « les principes structurels d'évolution des carrières et des rémunérations », les syndicats réclamant de leur côté des hausses dans un contexte fortement inflationniste (4,9 % sur un an en septembre selon l'Insee), en dépit de deux augmentations en 2022 (+ 3,5 %) et 2023 (+1,5 %). De fait, les aménagements, y compris de carrière, ont seulement relevé les salaires qui pouvaient se trouver en deçà ou proches du SMIC.

Plus globalement, les syndicats territoriaux (CGT, CFDT, FO, FA-FP, UNSA et FSU) revendiquent le rétablissement d'un dialogue avec le gouvernement après l'échec de l'examen du projet sur la prime de pouvoir d'achat, qui en subordonne l'octroi à une délibération, quand elle est un droit à l'Etat et dans les hôpitaux. Ils ont donc rejeté la réunion du CSFPT du 18 octobre, son président Philippe Laurent proposant d'évoquer leur mécontentement, et en particulier le sentiment d'avoir un rôle limité à de la « figuration ».

Stanislas Guerini propose aussi des négociations sur l'égalité (mi-décembre 2023-mars 2024), les conditions de travail (janvier-juin 2024) et la formation (avril-juin 2024), mais annonce une simple « concertation » sur le projet de loi de la fonction publique, qu'il veut élaborer d'ici la fin de l'année, une situation déjà dénoncée en 2019 dans le dernier texte d'importance porté par le ministre du Travail, Olivier Dussopt.

Source Maire info.

31 OCTOBRE 2023

N° 1833

## RETRAITES

Les conditions pour bénéficier de la surcote .....p 2

## INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

L'incompétence managériale caractérise une insuffisance professionnelle .....p 3

## IMPUTABILITÉ

Le « choc » ressenti par le stagiaire pendant son entretien n'est pas un accident imputable au service ....p 4

## MANAGEMENT

Le co-développement, une méthode collective et solidaire pour résoudre les problèmes .....p 5

## SANCTIONS

Une lettre d'observations pédagogiques versée au dossier constitue une sanction .....p 6

## CDD

La multiplication de CDD engage la responsabilité de l'employeur .....p 7

## DROIT SYNDICAL

Une subvention destinée à la location d'un local syndical doit tenir compte du nombre de représentants .....p 8

## HARCÈLEMENT

Un management délétère crée une situation de harcèlement en cas d'atteinte personnelle de l'agent ..p 9,10



## Un congé menstruel pour les agentes de la Métropole de Lyon

La Métropole de Lyon poursuit ses efforts en matière de qualité de vie au travail. Après la mise en place de la semaine des 4 jours, afin de permettre à ses 9 500 agents de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle et promouvoir l'égalité femmes-hommes, elle met en place un congé menstruel.

Les femmes auront ainsi la possibilité de poser deux jours de congé, ou du télétravail pour circonstances exceptionnelles, en cas de règles douloureuses ou d'endométriose. Un certificat médical présenté une seule fois suffira pour ouvrir droit à cette nouvelle autorisation spéciale d'absence (ASA).

## RETRAITES

### Les conditions pour bénéficier de la surcote

Pour bénéficier du coefficient de majoration (ou surcote), le fonctionnaire doit remplir les 3 conditions cumulatives suivantes :

- continuer à travailler et à cotiser à la CNRACL ou auprès de n'importe quel régime de retraite après l'âge 62/64 ans en fonction de la génération ;
- effectuer ses services après le 1er janvier 2004 ;
- posséder une durée d'assurance « surcote » supérieure au nombre de trimestres nécessaire pour bénéficier du taux plein correspondant à la génération du fonctionnaire.

Cette durée d'assurance « surcote » correspond à la durée d'assurance tous régimes confondus à laquelle on soustrait les trimestres correspondants aux bonifications et majorations, autres que celles accordées au titre des enfants et du handicap.

**Dérogation :** les assurés ayant un âge de surcote de droit commun supérieur ou égal à 63 ans peuvent bénéficier d'une surcote à un âge anticipé (un an avant l'âge de surcote de droit commun) au titre de la naissance et/ou de l'éducation d'un enfant.

## LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE AU PROGRAMME DU « MOIS DE L'INNOVATION »

■ La 10ème édition du « Mois de l'innovation publique » se déroulera du 2 au 30 novembre prochain, avec l'objectif de partager méthodes, solutions et expérimentations qui transforment durablement l'action et les services publics. Pour la deuxième année, l'association « Une Fonction publique pour la transition écologique » y participe en organisant trois webinaires d'une heure au moment de la pause-déjeuner (13h-14h).

La transformation écologique des services publics et leur implication dans la transition écologique sont des éléments essentiels de modernisation et contribuent à la lutte contre le changement climatique et la préservation de l'environnement. L'objectif de l'association est de mettre en œuvre la transition écologique concrètement, en répondant aux aspirations mais aussi aux inquiétudes exprimées par les citoyens, et en faisant participer l'ensemble des agents à la démarche.

Inscription en ligne aux webinaires : [www.helloasso.com/associations/une-fonction-publique-pour-la-transition-ecologique](http://www.helloasso.com/associations/une-fonction-publique-pour-la-transition-ecologique)

- Episode 1 : Webinaire « Mobiliser un service public en vue de son organisation écoresponsable » : mardi 7 novembre, 13h-14h ;
- Episode 2 : Webinaire « Surmonter les obstacles et créer les conditions de la transition dans les territoires » : mardi 21 novembre, 13h-14h ;
- Episode 3 : Café virtuel « Nouons des contacts et partageons nos expériences », pour les agents publics qui souhaitent agir pour la transition dans le cadre professionnel : jeudi 30 novembre, 13h-14h.

## QUALITÉ DE VIE

### LE DROIT À LA DÉCONNEXION DES AGENTS PUBLICS

■ Le droit à la déconnexion s'entend comme le droit, pour tout agent public, de ne pas être connecté à un outil numérique professionnel en dehors de son temps de travail. Ce droit permet aux agents publics de ne pas répondre aux sollicitations professionnelles en dehors des horaires de travail, sans risque d'être sanctionnés. L'accord télétravail du 13 juillet 2021 prévoit que « Les modalités du droit à la déconnexion doivent être négociées dans le cadre du dialogue social de proximité » :

- les modalités (contenu, durée, publics cibles) de la formation au bon usage des outils numériques ;
- les modalités pratiques de déconnexion des outils numériques ;
- les modalités d'ajustement de l'organisation pour adapter la charge de travail au temps de travail des agents ;
- les modalités visant à assurer une complète information des agents du dispositif mis en œuvre ;
- les modalités de suivi.

#### L'agent qui utilise le matériel de la commune doit obtenir une autorisation écrite

Le maire de Lavedieu (Ardèche, 2 071 habitants) a infligé un blâme au secrétaire général, par ailleurs maire d'une commune voisine. Il s'est fondé sur l'utilisation illicite qu'il avait faite de la machine à affranchir appartenant à la commune, afin d'adresser à ses propres administrés le bulletin municipal de la commune dont il est maire. La cour administrative d'appel constatant que l'intéressé ne peut pas établir que le maire l'y a autorisé, le blâme est justifié. CAA Lyon n° 21LY00827 du 27/09/2023.

## L'INCOMPÉTENCE MANAGÉRIALE CARACTÉRISE UNE INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

■ Le maire licencié pour insuffisance professionnelle, le 23 avril 2018, son chef de service de police municipale.

**La cessation définitive de fonctions peut résulter d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, après respect de la procédure disciplinaire** (articles L. 550-1, L. 553-1 à 3 du code général de la fonction publique).

**Rappel :** le licenciement doit se fonder sur des éléments révélant l'inaptitude de l'agent à exercer normalement les fonctions pour lesquelles il a été engagé pour un contractuel, ou correspondant à son grade pour un fonctionnaire, et non sur une carence ponctuelle dans leur exercice. Il n'est pas subordonné à son constat à plusieurs reprises, ni à sa persistance après une invitation à remédier aux insuffisances constatées. Une évaluation sur une période suffisante et révélant l'inaptitude de l'agent à un exercice normal de ses fonctions peut justifier son éviction définitive (CE n° 410411 Gennevilliers du 13 avril 2018).

Si une collègue est à l'origine de difficultés relationnelles préexistantes à l'arrivée du chef de service, il ne pouvait pas refuser de lui parler, de la recevoir en entretien, ni s'adresser à elle par d'autres collègues, ou l'affecter seule dans une annexe de la police municipale fermée depuis plusieurs années au public, et dont l'utilisation était interdite.

Il rencontre aussi des difficultés relationnelles avec 3 autres policiers, reprend « en raison de leur incapacité », certaines des tâches de ses subalternes (constats de stationnement abusif, mises en fourrière). Mais le directeur général lui a précisément demandé de les faire monter en compétence, lui proposant d'élaborer conjointement un plan de formation et de faire appel à des intervenants extérieurs, ce à quoi le chef de service ne donne pas suite. Il refuse de conduire le projet de direction commun entre les services du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et la police municipale, rejetant toute coopération avec la police nationale. Il change la serrure de son bureau sans autorisation ni appel à la direction des bâtiments, rendant impossible tout accès à ce dernier en son absence, alors qu'il contient des archives, des fournitures, le registre hygiène et sécurité ou l'imprimante. Enfin, il appelle une collègue « la grosse » et qualifie un travail mal fait de « travail d'arabe ».

Ces faits justifient un licenciement pour insuffisance.

CAA Paris n° 21PA01545 M. J du 4 novembre 2022.

### Le conseil du manager : mener un entretien professionnel avec bienveillance

L'entretien professionnel peut parfois se dérouler dans un climat tendu en raison de l'évocation de problèmes d'organisation ou de compétences par exemple. Pourtant, quelle que soit sa teneur, il appartient au manager de bien mener l'entretien pour qu'il soit productif et motivant pour chacun.

Quelques conseils :

- sensibiliser les collaborateurs à l'intérêt de cet entretien en précisant qu'il s'agit également d'un moment d'échange ;
- organiser une auto-évaluation du collaborateur en amont. Cette auto-évaluation doit être conçue sur la même structure que la grille d'évaluation afin de comparer les points de vue ;
- poser des questions ouvertes pour favoriser le dialogue ;
- pratiquer l'écoute active en regardant le collaborateur ;
- parler des attentes et perspectives de carrière du collaborateur ;
- aborder la question du bien-être au sein de la collectivité ;
- conclure avec une synthèse qui ouvre sur l'avenir.

## Un vol de 150 € fonde un an d'exclusion

Le maire exclut 12 mois dont 11 avec sursis un adjoint technique principal de 2e classe des services techniques.

**La probité est parmi les premières obligations des agents publics** (article L. 121-1 du code général de la fonction publique).

**Rappel :** toute faute du fonctionnaire, dans ou à l'occasion de ses fonctions, l'expose à une sanction sans préjudice de peines pénales, sur une échelle allant de l'avertissement à la révocation, l'exclusion de 16 jours à 2 ans constitue la 1ère mesure du 3e groupe (articles L. 530-1 et L. 533-1 du code).

Depuis 2013, le conseil d'État a abandonné un contrôle restreint des sanctions infligées aux agents, pour un contrôle normal sur la question de savoir si les faits reprochés constituent des fautes de nature à justifier une sanction, et désormais si la mesure retenue est proportionnée à leur gravité (CE Ass. n° 347704 du 13 novembre 2013). Le juge de cassation vérifie donc que la sanction n'est pas hors de proportions avec la faute, le choix de cette dernière relevant des juges du fond (tribunaux et cours) au vu des circonstances (CE n° 376598 du 27 février 2015).

Les 27 février et 1er mars 2017, l'adjoint technique vole 6 rondins de bois de la commune pour réaliser les bordures du jardin de sa maison, avec un véhicule de service et pendant ses heures de travail. Ce manquement grave à la probité s'explique notamment par une période de grande fragilité psychologique, et l'agent, qui a reconnu la gravité des faits, a restitué à l'employeur, sur les directives du procureur, les rondins non utilisés, et remboursé 116,66 € pour ceux qu'il avait découpés.

En l'absence d'atteinte à la considération de la commune et de ses personnels, une exclusion de 12 mois dont 11 avec sursis est proportionnée, comme l'estime le tribunal.

CAA Toulouse n° 20TLo2496 commune de Valras-Plage du 29 novembre 2022.

## LE « CHOC » RESSENTI PAR LE STAGIAIRE PENDANT SON ENTRETIEN N'EST PAS UN ACCIDENT IMPUTABLE AU SERVICE

■ La vice-présidente du CCAS refuse à un stagiaire, le 27 février 2019, de reconnaître l'imputabilité au service des conséquences de son entretien de mi-stage, que le tribunal lui accorde.

Les stagiaires bénéficient des droits et obligations des fonctionnaires dans la mesure de leur compatibilité avec leur situation et du décret les concernant (article 2 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992). Est présumé imputable, tout accident survenu, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, sauf faute personnelle de l'agent ou circonstance particulière l'en détachant (article L. 822-18 du CGFP).

**Un accident est l'événement survenu à une date certaine, par le fait ou à l'occasion du service, dont est résultée une lésion, quelle qu'en soit la date d'apparition. Sauf propos ou comportement excédant l'exercice nor-**

**mal du pouvoir hiérarchique, un entretien, qui peut conduire le supérieur à adresser à l'agent des recommandations, remarques, reproches, ou à prononcer une sanction, ne constitue pas un événement soudain et violent susceptible d'être qualifié d'accident, quels qu'en soient les effets** (CE n° 440983 du 27/09/2021).

La main courante, enregistrée le 12 juin 2018, ne montre pas que, dans l'entretien du 16 mai 2018, la DGS ait tenu des propos ou adopté un comportement excédant cet exercice normal. Si l'agent a été surpris des critiques formulées, sa hiérarchie lui avait évoqué les années précédentes les évolutions attendues dans la conduite de son équipe. Le choc ressenti à l'écoute de ces reproches, même à l'origine de son syndrome anxiodépressif, ne saurait être qualifié d'accident de service.

CAA Marseille n° 21MA03031 CCAS de Toulon du 25 novembre 2022.

## BONIFICATION INDICIAIRE

### NBI ACCUEIL : LA RÉALITÉ DES FONCTIONS DOIT ÉTABLIR SON BÉNÉFICE

■ Une adjointe administrative principale de 2e classe de la métropole, assistante administrative et financière et agent d'accueil de la maison d'archéologie préventive, réclame, le 17 juillet 2018, sans succès, une bonification indiciaire pour fonctions d'accueil.

**Le fonctionnaire occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulières peut bénéficier d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI)** (article L. 712-12 du code général de la fonction publique) de 10 points d'indice majoré pour l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal dans une commune de plus de 5 000 habitants ou un établissement public en relevant (décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006).

L'accueil du public à titre principal implique d'y consacrer plus de la moitié du temps de travail et intègre les heures d'ouverture du service au public et le temps passé à son contact hors de ces périodes, notamment lors de rendez-vous avec les administrés.

La fiche de poste la charge d'accueillir, orienter et renseigner le public. Même si cette fonction est la première de ses activités et compétences, cela ne prouve pas qu'elle soit la principale. Elle doit d'ailleurs gérer les documents utiles au bon fonctionnement du pôle, suivre le budget et gérer les commandes, assister le gestionnaire administratif, financier et technique, et les agents dans leurs activités.

Contrairement à ce qu'elle estime, l'ouverture de la porte à des agents ou élus dépourvus de badge n'est pas un accueil du public et, si elle peut être sollicitée à tout moment pour un accueil et dispose du matériel nécessaire, c'est sans incidence sur la part du temps de travail dévolu à ces fonctions. Si son établissement accueille deux pôles, des marchés

publics et de recherche interdisciplinaire archéologique, elle n'est pas chargée de l'accueil de l'ensemble de ses services, celui de la commande publique assurant en partie l'accueil des visiteurs.

Si, enfin, son numéro de téléphone est référencé sur le site Internet et les brochures des journées du patrimoine pour réserver une visite de la maison de l'archéologie, et qu'elle accueille les groupes de visiteurs, de collégiens, de retraités et d'étudiants ou les personnes dans le cadre de réunions, les personnels d'entreprises chargés de travaux de maintenance ou d'entretien, et les candidats des marchés publics, rien ne montre l'exercice à titre principal de l'accueil du public.

CAA Nancy n° 20NCo0822 Mme B du 15 novembre 2022.

#### Le conseil du manager : bien rédiger une fiche de poste

Si la fiche de poste est une étape essentielle dans le processus de recrutement, elle l'est également dans la détermination des missions des agents. Il s'agit avant tout d'un outil de communication qui permet de clarifier le rôle de chaque collaborateur. Elle doit notamment préciser le périmètre des fonctions exercées afin d'éviter toute contestation ultérieure. Dès la rédaction de l'intitulé du poste, il convient d'être attentif à la cohérence entre celui-ci et les activités et tâches exercées. En effet, un intitulé de poste en discordance avec les tâches réalisées peut provoquer de l'incompréhension voire de la démotivation. Il en va de même en matière de niveau de responsabilités mais aussi de temps consacré aux différentes fonctions et de positionnement hiérarchique.

## LE CO-DÉVELOPPEMENT, UNE MÉTHODE COLLECTIVE ET SOLIDAIRE POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

■ Le co-développement est une méthode d'accompagnement et d'apprentissage collectif regroupant 6 à 8 personnes et un facilitateur. Il s'agit d'une méthode de partage et de coopération dont l'objectif est de clarifier des situations professionnelles et de définir des solutions. Le co-développement parie sur l'entraide entre pairs, à partir de situations concrètes, pour qu'une alliance se crée et que des solutions émergent du collectif. Si cette approche pédagogique innovante s'adresse en premier lieu aux managers, elle intéresse également les chefs de projets, les responsables RH, et tous les métiers s'appuyant sur l'interaction.

Cette approche est particulièrement pertinente pour les managers dotés de missions transverses : développer les interfaces avec d'autres équipes, faire face à des situations difficiles avec certains collaborateurs ou certaines cultures, veiller au climat social, détecter les souffrances au travail, mener des changements, etc.

### Organisation et déroulement d'une séance de co-développement

Une séance de co-développement se déroule entre 1h30 et 3h00 avec, au centre, le "Demandeur", appelé aussi le "Client", qui souhaite lancer un projet ou régler un problème et, autour, les "Consultants", qui sont des collègues de travail ou d'horizons divers confrontés aux mêmes réalités du terrain, qui l'aident, et le "Facilitateur" qui est l'animateur de la séance. Le "Facilitateur" doit permettre au groupe d'identifier un problème et de le résoudre. Le "Facilitateur" ne possède pas la solution à ce problème. Il s'agit d'une personne qui, grâce à des techniques d'animation spécifiques, favorise la collaboration au sein du groupe pour lui permettre d'aboutir au résultat attendu. Plus concrètement, il est capable de préparer et d'animer différentes sortes de réunions (atelier de créativité, réunion de résolution de problème, séminaire de cohésion, voire même parfois formation) en étant spécialiste non pas du sujet traité mais de la façon dont il peut être abordé par un groupe.

Les 4 règles pour garantir la réussite d'une session de co-développement :

#### 1/ Créer un groupe de 8 à 10 personnes maximum

Pour encourager les échanges, il faut respecter un nombre de participants maximum. Il faut que chacun puisse s'exprimer, et que chacun puisse à un moment devenir le "Demandeur". Les participants doivent être issus idéalement d'horizons différents.

#### 2/ Respecter les étapes et le timing

La séance doit être programmée du début à la fin avec des étapes précises :

- 1 - Le "Demandeur" expose son problème/son projet et le contrat d'aide qu'il souhaite passer avec les "Consultants". Les "Consultants" écoutent.
- 2 - Les "Consultants" posent des questions pour mieux

comprendre, affiner le contrat d'aide, le contexte, l'état d'esprit du "Demandeur". Le "Demandeur" répond aux "Consultants" qui peuvent se consulter entre eux.

3 - Le "Demandeur" valide le contrat d'aide ou l'affine, voire le modifie, en fonction des questions posées.

4 - Les "Consultants" suggèrent des solutions, des pistes, pour résoudre le problème du "Demandeur", et répondent ainsi au contrat d'aide. Le "Demandeur" écoute et n'intervient pas.

5 - Le "Demandeur" trace un plan d'action avec tout ou partie des solutions proposées par les "Consultants".

Ces 5 étapes durent chacune entre 5 et 30 minutes environ.

#### 3/ Choisir le bon "Facilitateur"

Le premier rôle du "Facilitateur" consiste à bien préparer la session de co-développement avec le "Demandeur" : la session sera réussie si le "Demandeur" a défini clairement son contrat d'aide. Chaque séance doit être animée par une seule personne qui est garante du respect du timing et des étapes. Il veille également aux types de questions posées à l'étape 2. Le "Facilitateur" distribue la parole à chaque consultant et, pour conclure, demande un retour d'expérience à chacun.

#### 4/ Développer la bienveillance

Le co-développement est fondé sur des valeurs d'entraide, de bienveillance, d'écoute et de respect. Un espace où l'on prend enfin le temps de se poser, d'écouter et d'être écouté, sans se sentir jugé ni critiqué. Il s'agit souvent d'un moment où le "Demandeur" se dévoile devant des personnes qu'il ne connaît pas toujours.

Le temps qui manque peut freiner l'organisation de sessions de co-développement, une session de 3 heures pouvant paraître longue. Mais prendre le temps de réfléchir apporte toujours de l'efficacité, de la confiance et de la solidarité. Pour maintenir la motivation, il convient d'organiser des animations variées, d'impliquer les supérieurs et de partager les résultats.

### Le J.O. du Maire : une banque de données destinée à vous faciliter la vie



Deux fois par mois, une sélection des documents indispensables à la vie de votre collectivité : lois, règlements, circulaires, questions écrites et orales au Parlement, décisions des tribunaux administratifs, arrêts du Conseil d'Etat...

En vous abonnant au J.O. du Maire, votre documentation couvre désormais tous les secteurs de la vie communale.

**Offre découverte :**  
**1 exemplaire gratuit**

Contact : 02 32 46 95 80 ou  
alexab.lazes@editionssorman.com

## UNE LETTRE D'OBSERVATIONS PÉDAGOGIQUES VERSÉE AU DOSSIER CONSTITUE UNE SANCTION

■ Lors de sa formation à l'École nationale de la magistrature (ENM), un auditeur intervient dans une conférence-débat animée par le délégué interministériel à la sécurité routière le 17 juillet 2018. À la suite, le directeur lui adresse, le 13 septembre, une lettre d'observations pédagogiques qu'il verse à son dossier. S'il y voit une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours, le tribunal la qualifie de sanction.

« **La notion de mesure d'ordre intérieur désigne une catégorie... d'actes administratifs individuels qui ne font pas grief... parce que (leur) effet (juridique) est jugé insuffisamment important pour être contesté devant un juge** » (concl. sous CE n° 372624 Mme B du 25 septembre 2015).

La lettre du président de tribunal administratif à un magistrat lui reprochant son comportement à l'égard des autres membres de la formation de jugement qui n'est pas destinée à être versée à son dossier est une mesure d'ordre intérieur (CE n° 275070 M. A du 25 janvier 2006). Mais le courrier du trésorier-payeur général reprochant à un agent un comportement contraire aux règles fondamentales qu'il doit faire respecter, et versé au dossier, constitue une sanction susceptible de contestation devant le juge (CE n° 22399 ministre du Budget du 25 mars 1981).

Le directeur de l'ENM reproche à l'auditeur son interpellation virulente en des termes inappropriés du délégué, et le caractère discourtois, voire insultant, de son intervention. Il le rappelle à son devoir de délicatesse, qui doit éviter les expressions ou commentaires déplacés ou méprisants, ses critiques sur l'obligation du port de la ceinture de sécurité pouvant constituer une violation de son devoir de réserve. Si l'école y voit une lettre d'observations pédagogiques rappelant à l'auditeur ses obligations déontologiques, eu égard à ses termes, le courrier lui adresse des réprimandes identifiant des manquements à ses obligations, et ne saurait constituer un rappel général de ses obligations de réserve et de délicatesse. Elle a bien le caractère d'une sanction, qui pouvait être contestée devant le juge.

**Rappel :** comme telle la sanction devait respecter la procédure disciplinaire, notamment les droits de la défense et la motivation. Par ailleurs, seules les sanctions identifiées par le code général de la fonction publique sont susceptibles d'être prononcées, au nombre desquelles la première est l'avertissement (articles L. 532-4 et L. 533-1 du code).

CAA Bordeaux n° 20BX03575 M. B du 17 novembre 2022.

## C U M U L

## TRAVAILLER SUR UN STAND DE RESTAURATION PENDANT UN CONGÉ MALADIE EST UNE FAUTE

■ Le maire d'une commune touristique de bord de mer révoque une femme, le 2 décembre 2021, pour avoir pris part à une activité commerciale sur un stand de restauration en dehors de toute autorisation de cumul et pendant ses congés de maladie.

Toute faute du fonctionnaire dans ou l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire jusqu'à la révocation (articles L. 530-1 et L. 533-1 du code général de la fonction publique).

**Par ailleurs, l'agent public ne peut pas exercer d'activité privée lucrative en dehors de quelques exceptions, notamment sur autorisation de l'employeur, pour exercer une activité accessoire ou dans le cadre d'un temps partiel afin de créer ou reprendre une entreprise** (articles L. 123-1, 7 et 8 du code).

En outre, un congé de maladie suppose une affection dûment constatée empêchant le fonctionnaire d'exercer ses fonctions (article 14 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987), le texte autorisant, pour les congés de longue maladie et de longue durée, les activités ordonnées et contrôlées médicalement au titre de la réadaptation, et celles relevant de la création littéraire ou artistique, toujours libres (article 28 du décret).

La femme en congé de maladie, depuis le 24 juin 2021,

prend part à une activité commerciale sur un stand de restauration hors de toute autorisation, un agent communal la photographiant, le 14 août, à « l'as du kebab » sur le marché, proposant des produits de l'établissement de restauration. Un constat d'huissier du 21 août la présente derrière le comptoir de ce même commerce, prenant des commandes sur un bloc-notes et procédant à la vente de boissons et de sandwiches. La femme ne conteste pas son activité mais explique connaître la gérante et qu'elle était derrière le comptoir pour récupérer sa commande. La gérante atteste quant à elle lui avoir offert un rafraîchissement pendant sa préparation. Mais ces explications confuses ne permettent pas d'écarter la matérialité des faits et sa participation effective à une activité commerciale. Dans un contexte où la femme avait déjà fait l'objet de poursuites disciplinaires, une révocation apparaît proportionnée à la gravité des faits.

**Rappel :** dans le cadre d'une activité accessoire autorisée, un agent public peut vendre les biens qu'il a produits personnellement dans le cadre d'une auto-entreprise (article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).

TA Toulon n° 2103453 Mme A du 18 novembre 2022.

## LA MULTIPLICATION DE CDD ENGAGE LA RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR

■ La communauté de communes recrute une femme, à partir du 22 mars 2006, en CDD successifs d'une journée à 10 mois et 9 jours, comme auxiliaire de puériculture, agent des services techniques, d'entretien, agent social au centre communautaire multi-accueil. Le 9 avril 2018, le président décide de ne pas la reconduire au-delà du 30 juin. En réparation de son préjudice, le tribunal lui accorde 5 568 € de préjudice financier et 3 000 € de préjudice moral et trouble dans ses conditions d'existence.

Le droit communautaire (directive 1999/70/CE du conseil et de l'Union européenne du 28 juin 1999) engage les Etats membres à prendre toutes dispositions pour prévenir l'usage abusif de CDD, notamment en établissant des raisons objectives, en justifiant le renouvellement, la durée maximale de CDD successifs, ou le nombre de renouvellements de ces contrats. Ils déterminent, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les CDD sont considérés comme successifs ou réputés conclus pour une durée indéterminée.

Pour le Conseil d'État, et selon l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, il s'agit d'éviter les recours abusifs au renouvellement de CDD. Si un Etat décide de prévenir ces abus en s'appuyant uniquement sur les raisons objectives de recours à un contrat à terme fixe, elles doivent tenir de circonstances précises et concrètes justifiant l'usage successif de ces contrats.

**À retenir :** le renouvellement de CDD pour remplacer temporairement des agents indisponibles répond en principe à une raison objective, y compris si l'employeur procède à des remplacements temporaires de façon récurrente, voire permanente, et même si les besoins en personnes de remplacement pourraient être couverts par le recrutement d'agents en CDI.

Sous réserve, néanmoins, qu'un examen global des circonstances de renouvellement des contrats ne fasse pas apparaître un abus, eu égard notamment à la nature des fonctions exercées par l'agent, au type d'organisme employeur, au nombre et à la durée cumulée des contrats en cause.

**Dans une telle hypothèse, l'agent ne bénéficie pas d'un CDI mais d'un droit à l'indemnisation du préjudice subi lors de l'interruption de la relation d'emploi, en fonction des avantages auxquels il aurait pu prétendre en cas de licenciement en CDI (CE n° 371664 Mme B du 20 mars 2015).**

### Un abus de CDD confirmé

Le code général de la fonction publique distingue notamment les recrutements sur les emplois non permanents pour faire face un accroissement temporaire (12 mois sur 18 mois consécutifs) ou saisonnier d'activité (6 mois sur 12 mois

consécutifs) (article L. 332-23), du recrutement sur un emploi permanent pour le remplacement temporaire d'agents à temps partiel ou indisponibles : détachement de courte durée, disponibilité de courte durée prononcée d'office, de droit, ou sur demande pour raisons familiales, détachement pour stage, scolarité préalable à la titularisation ou pour suivre un cycle de préparation à un concours, congé régulièrement accordé en application du code ou autres congés régulièrement octroyés aux contractuels.

Le contrat est à durée déterminée, peut prendre effet avant le départ de l'agent remplacé et peut être renouvelé par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence de l'agent public territorial à remplacer. S'y ajoute l'hypothèse du recrutement d'un contractuel pour faire face à une vacance temporaire d'emploi (dûment publiée) dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, dans la limite d'une année, avec la possibilité d'une prolongation dans la limite totale de 2 ans (article L. 332-13 du code).

Toutes ces dispositions se réfèrent bien à une raison objective au sens du droit communautaire.

Dans l'affaire, la communauté de communes fait valoir qu'entre 2006 et 2010, les 4 contrats de la femme correspondaient à des fonctions différentes et, qu'à partir de 2011, soit pour les 22 contrats conclus ensuite, les missions ont concerné uniquement le poste auxiliaire de puériculture, et qu'il s'agissait toujours de répondre à des absences pour congés, maladie et maternité sur les 7 sites d'accueil, de sorte que le recours à des CDD était justifié.

Mais, au total, l'agent a été employé 12 ans 3 mois et 8 jours. Si certains engagements mentionnent les nécessités du service laissant présumer que la communauté avait à l'avance connaissance d'une situation de besoin temporaire résultant de l'indisponibilité d'un agent, elle ne fournit aucun élément établissant les besoins d'une embauche pour répondre à un besoin saisonnier ou occasionnel, et n'établit pas davantage que les contrats conclus devaient permettre de pourvoir à l'absence d'agents titulaires. Pour la cour, les CDD répondaient à un besoin permanent de remplacement au sein du centre multi-accueil.

À cet égard, la femme a bénéficié de 62 CDD d'une journée à 10 mois et 9 jours, représentant 8 ans 5 mois et 16 jours de service effectif, et a été auxiliaire de puériculture presque exclusivement, de septembre 2010 au 30 juin 2018, pendant 7 ans et 9 mois. La communauté de communes a bien fait un usage abusif du CDD et commis une faute engageant sa responsabilité.

Le maintien de la salariée dans une situation précaire pendant 12 ans a entraîné un préjudice moral et des troubles dans ces conditions d'existence justifiant que le tribunal lui ait accordé 3 000 € (outre l'indemnité de licenciement due dans le cadre d'un CDI).

CAA Nantes n° 21NT03287 du 15 novembre 2022.

## UNE SUBVENTION DESTINÉE À LA LOCATION D'UN LOCAL SYNDICAL DOIT TENIR COMPTE DU NOMBRE DE REPRÉSENTANTS

■ Le 12 décembre 2019, la CFDT demande, sans succès, au président du centre de gestion de saisir son conseil d'administration de l'abrogation d'une disposition d'un protocole syndical, qui fixe le montant versé aux syndicats en l'absence de mise à disposition de locaux et d'équipements, et de la délibération par laquelle le conseil d'administration a autorisé le président à signer ce protocole.

**Les employeurs locaux employant au moins 50 agents, et le centre de gestion dans le cas contraire, doivent mettre à la disposition des syndicats représentatifs, qui le demandent, des locaux à usage de bureaux.**

À défaut de mise à disposition, ils leur versent une subvention permettant de louer un local et de l'équiper (article L. 213-2 du code général de la fonction publique).

Les organisations doivent disposer d'une section syndicale dans la collectivité ou l'établissement et, dans toute la mesure du possible, l'autorité locale accorde un local distinct à chacune d'elles.

**Rappel :** sont considérées représentatives, les organisations représentées au comité social territorial ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Lorsque les effectifs sont supérieurs à 500 agents, ces locaux distincts deviennent un droit pour chacun des syndicats. S'agissant des centres de gestion, le seuil s'apprécie en cumulant leurs effectifs et ceux des employeurs affiliés. Les locaux équipés sont, par principe, situés dans l'enceinte des bâtiments administratifs, sauf impossibilité matérielle, et si l'employeur a dû les louer, il en supporte la charge. En cas d'impossibilité de mettre des locaux équipés à la disposition des syndicats représentatifs, une subvention représentative des frais de location et d'équipement leur est versée (articles 3 et 4 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985). Le protocole alloue à chaque organisation une subvention annuelle de 1 050 € en compensation de l'absence de mise à disposition de locaux et d'équipements.

### Une décision créatrice de droits

Pour la cour, les mentions du protocole concernant la subvention n'ont pas de caractère réglementaire et constituent des décisions individuelles créatrices de droits.

En matière de retrait, sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration doit abroger ou retirer une décision créatrice de droit si elle est illégale, et si ce retrait ou cette abrogation peut intervenir dans les 4 mois suivant l'édition de la décision.

**Néanmoins, elle peut, sans condition de délai, procéder au retrait ou à l'abrogation d'une décision créatrice de droit, même légale, si elle n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et que s'y substitue une décision plus favorable au bénéficiaire** (art. L. 242-3 et 4 du code des relations entre le public et l'administration).

**À noter :** dans cette hypothèse particulière de retrait ou d'abrogation sur demande du bénéficiaire, sous réserve des droits des tiers et d'une décision plus favorable, l'auteur de la mesure apprécie s'il peut ou non satisfaire cette demande, compte tenu de l'intérêt tant du demandeur que du service.

Dans l'affaire, la CFDT demande l'abrogation d'un acte individuel créateur de droit le 12 décembre 2019, soit plus de 4 mois après le protocole et la délibération du 25 mars. La décision ne porte pas atteinte aux droits des tiers et vise à obtenir une subvention d'un montant plus important, le syndicat considérant qu'avec trois représentants à temps plein et un à 50 %, il devrait disposer de 44 m<sup>2</sup> de bureaux. Sur la base du prix moyen du mètre carré des locations professionnelles issu des données des services fiscaux pour établir la valeur locative de ces locaux, il estime le coût de la location à 7 168 € par an. De son côté, le centre de gestion ne justifie pas le bien-fondé du maintien d'une décision de limiter la subvention à 1 050 €, opposant simplement la nécessité d'un montant identique pour tous les syndicats, et l'existence d'une majoration par rapport au montant accordé l'année précédente.

En tenant compte de l'intérêt à la fois du syndicat et du centre de gestion, pour la cour, le président a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de saisir à nouveau le conseil d'administration pour qu'il abroge la disposition concernant la subvention allouée à la CFDT. Elle enjoint donc au président d'effectuer cette saisine sous 2 mois.

CAA Douai n° 22DA00445 Syndicat Interco CFDT de la Somme du 19 janvier 2023.

### La Lettre de l'Employeur territorial répond aux interrogations de ses lecteurs

Les réponses, qui ne sauraient s'apparenter à des consultations d'avocat, seront regroupées par thème et traitées de manière anonyme en page 8, une semaine sur deux. Vous pouvez adresser vos questions par mail à : [evelyne.brochand@editionssorman.com](mailto:evelyne.brochand@editionssorman.com)

La lettre de l'employeur territorial, 3 route de Cormeilles, 27230 Piencourt - Rédaction : Pierre-Yves Blanchard ; Paul Durand  
Abonnement : 46 numéros par an, 690 € TTC. Tél. 02 32 46 95 80 - Petites annonces : tél. 02 32 46 95 80 -  
Imprimerie du Moniteur - 27230 Piencourt - Directeur de la publication : Guy Sorman  
Commission paritaire : n° 0428 T 83042 - ISSN : 1267-0944 - Encarts jetables suivant les éditions.



## Un management délétère crée une situation de harcèlement en cas d'atteinte personnelle de l'agent

*Un agent de service hospitalier nommé stagiaire le 1er juillet 2017 sollicite, le 15 novembre, la protection fonctionnelle de son employeur, s'estimant victime de harcèlement moral, en raison de très nombreux dysfonctionnements du service et surtout du comportement de son supérieur, responsable de la sureté. L'hôpital rejette sa demande mais le tribunal y fait droit.*

### Un droit à la protection fonctionnelle

■ La demande de l'agent s'inscrit dans un contexte difficile, puisque 7 des 19 membres de cette équipe déposent en novembre une demande de protection. Le CHSCT, alors compétent, estime que tous les personnels sont exposés à des risques psychosociaux, mais 12 d'entre eux se désolidarisent de cette analyse, estimant que seuls 5 de leurs collègues sont concernés.

**L'(ancien) agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou lui ayant été imputés de façon diffamatoire. Elle doit le protéger contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, injures, diffamations ou outrages dont il pourrait être victime, sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée, et réparer le préjudice qui a pu en résulter** (articles L. 134-1 et 5 du code général de la fonction publique).

**Rappel :** la collectivité supporte ainsi, vis-à-vis de l'agent public victime d'attaques à raison de ses fonctions sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée, une obligation de protection à laquelle elle ne peut déroger, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général. La protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles il est exposé, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts subis. Sa mise en œuvre peut notamment conduire l'employeur à l'assister dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il entreprend pour se défendre, mais elle doit, dans chaque cas, prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation, compte tenu de l'ensemble des circonstances (CE n° 430253 M. D du 24 juillet 2019).

### La lutte contre le harcèlement

**Aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel** (article L. 133-2 du code).

Son établissement repose sur un renversement de la

charge de la preuve, la victime déclarée devant soumettre au juge des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'administration de démontrer que ses agissements sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement, le juge se déterminant au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter de toute mesure d'instruction. Il tient compte des comportements respectifs de l'agent présumé auteur et de la victime déclarée. Mais la nature même des agissements en cause exclut, si le harcèlement moral est établi, de tenir compte du comportement de la victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté, et son préjudice résultant sera intégralement réparé (CE n° 321225 Mme A du 11 juillet 2011). La protection contre le harcèlement moral est ainsi un droit pour la victime (CE n° 308974 commune de Hoenheim du 12 mars 2010).

**À noter :** dans une relation hiérarchique, pour être qualifiés de harcèlement moral, de tels agissements répétés doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Dans le cas contraire, des recommandations, remarques et reproches justifiés par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, ne sont pas constitutives d'un harcèlement (CE n° 428283 M. A du 29 juillet 2020).

### La reconnaissance du harcèlement collectif par le juge judiciaire

Comme le relève le rapporteur public, la définition du harcèlement semble exclure toute dimension collective, le code pénal rédigé dans des termes identiques semblant retenir cette approche individuelle, même si plusieurs personnes peuvent en être victimes, le juge vérifiant de son côté que l'agent a été victime à titre personnel de harcèlement (voir par exemple CAA Marseille n° 08MA05048 Mme A du 14 décembre 2010).

Le rapporteur rappelle que si le juge judiciaire a admis l'existence d'un harcèlement moral intentionnel et collectif à l'égard des employés de France Telecom, le tribunal administratif, à propos du harcèlement subi par une ingénieure détachée d'office chez la société Orange France, a considéré que cette situation était sans incidence sur la caractérisation du harcèlement subi par la salariée. Dans l'affaire, il a estimé que les éléments apportés ne permet-

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

taient pas de présumer l'existence d'un harcèlement moral, justifiant le rejet d'une demande de protection (TA Paris n° 2019791 du 2 juin 2022).

En effet, la Cour de cassation admet depuis 2009 l'existence d'un harcèlement managérial, pour autant que les personnes concernées soient identifiées individuellement.

**À noter :** peuvent caractériser un harcèlement, les méthodes de gestion d'un supérieur hiérarchique si, pour un salarié donné, elles se manifestent par des agissements répétés ayant pour objet ou effet d'entraîner une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits et dignité de la personne, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir (Cass. soc. n° 13-18.862 Mme Y du 22 octobre 2014).

Concernant France Telecom, la cour d'appel a reconnu que la mise en mouvement massive axée sur l'effectivité des départs organisés par les managers a pu créer un climat anxiogène et déstabilisant pour les agents, qui craignaient de ne pas retrouver de poste en raison de 22 000 suppressions d'emplois programmées, ou se trouvaient dans l'angoisse de devoir à tout prix parvenir à s'adapter à leurs nouvelles fonctions, sous peine de devoir partir.

Pour autant, si toutes les méthodes de gestion des agents ne relèvent pas d'un harcèlement moral, de mauvaises conditions de travail peuvent, par elles-mêmes ou en l'absence de mesures de prévention, engager la responsabilité de l'employeur. Il en est ainsi, par exemple, des conditions d'emploi de la secrétaire du centre du don des corps dans l'affaire dite du « charnier de Descartes », la femme ayant subi une surcharge et une souffrance au travail devant les mauvaises conditions de conservation des corps et leur manipulation irrespectueuse par les préparateurs de l'université Paris-Cité. Pour autant, cette situation ne relevait pas d'un harcèlement (TA Paris n° 2017214 du 2 novembre 2022).

### L'analyse du tribunal est favorable à l'agent

Dans l'affaire, la demande de protection fonctionnelle de l'agent des services hospitaliers met en cause des méthodes de gestion douloureuse du responsable du service de la sûreté de l'hôpital, qui l'aurait mis à l'écart pour avoir refusé de ne pas saluer un ancien collègue comme il le lui demandait, contraint à travailler dans un local fermé quand il souffre de claustrophobie, outre des propos blessants et racistes.

Six autres de ses collègues sollicitent le bénéfice de cette protection, que l'employeur refuse en considérant que ces comportements ne constituent pas un harcèlement moral. Pour donner raison à l'agent, le tribunal relève que le supérieur de l'intéressé a entretenu des relations conflictuelles avec certains agents du service, les dénigrant, leur tenant des propos vexatoires, suggérant la mise à l'écart de certains d'entre eux du reste de l'équipe, et faisant peser une

atmosphère de tension entre collègues qui justifiera la tenue d'un CHSCT extraordinaire. Quant à l'agent lui-même, il était jusqu'alors très bien noté et a d'ailleurs fait l'objet d'une titularisation. Mais sa situation s'est radicalement dégradée en raison de sa claustrophobie légère, d'insultes, d'un éloignement de l'équipe après son refus de lui-même tenir à l'écart l'un de ses collègues. Pour le tribunal, ces éléments sont de nature à faire présumer une situation de harcèlement moral en raison d'un exercice anormal du pouvoir hiérarchique, sans que puisse s'y opposer le fait, pour l'hôpital, d'avoir reçu le responsable et les agents et permis à la victime de bénéficier de l'appui d'un psychologue.

### L'absence d'atteinte personnelle pour l'agent

Mais, pour le rapporteur public, si le comportement général du chef de service à l'égard de l'équipe est fautif, il s'agit de méthodes managériales et d'ambiance de travail générales sans doute contestables, mais qui ne concernent pas personnellement l'agent, et la dimension collective n'existe pas véritablement, 12 agents du service s'étant désolidarisés de leurs collègues auprès de la direction de l'hôpital. Sous l'angle collectif, les faits invoqués portant sur une méthode managériale sont trop généraux, et sous l'angle individuel, il existe peu d'éléments dont l'agent ait été victime, en dehors de l'insulte.

A son tour, la cour administrative relève que les attestations concordantes des agents, le compte-rendu d'une réunion du 30 novembre 2017 en présence du DRH, un courrier du 25 août 2021 d'agents travaillant ou ayant travaillé dans le service, le compte-rendu du CHSCT extraordinaire du 24 mars 2017 confirment que le management du responsable du service de la sûreté de l'hôpital mêle comportement discriminatoire, propos vexatoires, racistes et xénophobes, divulgation d'informations personnelles sensibles, encouragement à la délation, à la mise à l'écart de plusieurs membres de l'équipe, à la violence physique entre collègues, et a fait peser une atmosphère délétère et de tension à l'origine d'un contexte de travail très dégradé.

Mais ces éléments ne permettent pas à eux seuls de faire présumer que l'agent de service ait personnellement été victime d'agissements répétés excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, même s'il fait valoir que son supérieur a tenté de l'écarter du service en raison de ses problèmes de santé et lui a tenu des propos insultants.

Sans doute ces conditions de travail, expression d'une faute professionnelle, justifiaient-elles une procédure disciplinaire à défaut de harcèlement.

**Pour autant, la cour ne semble pas écarter la possibilité d'un harcèlement moral collectif, si l'agent en a été personnellement victime, s'inscrivant peut-être dans la ligne du juge judiciaire.**

CAA Lyon n° 20LY00817 M. B du 25 janvier 2023.