

# 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

## UNE NOUVELLE LOI RELANCE LA QUESTION DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

En 2019, Olivier Dussopt présentait une loi de transformation de la fonction publique qu'il voulait « plus attractive et réactive, aux parcours professionnels diversifiés, avec une plus grande prise en considération de la qualité de vie au travail ».

Quatre ans plus tard, Stanislas Guerini annonce un texte de réforme pour... la rendre plus attractive et plus moderne : mieux récompenser le mérite, encourager et faciliter la mobilité, mettre les compétences au cœur des parcours”.

Si, initialement, le gouvernement affirmait sa préférence pour des mesures de gestion ou réglementaires, il choisit finalement le biais de la loi dans un triple souci de visibilité, de cohérence et d'incarnation, sans fixer de date d'examen, même s'il souhaite une présentation rapide au Parlement.

Pour favoriser l'attractivité de la fonction publique et valoriser le travail des agents publics, le projet pourrait revenir sur la question du mérite professionnel et de la motivation, au-delà des compétences académiques du concours (déjà critiquées en 2008). Le gouvernement envisage plusieurs mesures : intéressement individuel et collectif, développement de la rémunération au mérite, instauration de “garanties socles” ou “d'accélérateurs de carrière” permettant de reconnaître l'engagement des agents.

Le ministre entend ensuite développer et faciliter les mobilités au sein et entre fonctions publiques, mais aussi vers le secteur privé. Il s'agirait en pratique de renforcer le dispositif de valorisation des compétences acquises en entreprise, instauré depuis 2019. Dans la ligne d'un mouvement largement amorcé, le gouvernement veut faire de la formation un levier d'évolution professionnelle de l'agent et de la fonction publique, l'évaluation professionnelle devant, comme c'est largement le cas aujourd'hui, “reconnaître les compétences acquises” et les “talents développés”. La réforme devrait par ailleurs aborder les questions d'égalité professionnelle et de santé au travail.

Le gouvernement affiche sa volonté de travailler avec les employeurs et les syndicats qui, en 2019, avaient unanimement rejeté un texte qui n'avait pas fait l'objet d'une réelle concertation, alors qu'il libéralisait le cadre statutaire.

Source *Acteurs publics*.

19 SEPTEMBRE 2023  
N° 1827

## DISPONIBILITÉ

Les modalités de remplacement des agents en disponibilité.....p 2

## RUPTURE DE CONFIANCE

La rupture du lien de confiance ne peut pas justifier un licenciement pour faute.....p 3

## PROTECTION FONCTIONNELLE

Une faute personnelle exclut toute protection .....p 4

## ATTRACTIVITÉ

Le mentorat : un outil pour améliorer l'attractivité et fidéliser les agents .....p 5

## RÉVOCATION

Des faits d'exhibition sexuelle hors du service peuvent justifier une révocation.....p 6

## VACATAIRE

La qualification de vacataire reste limitée à certains emplois .....p 7

## ACCIDENT

L'effet traumatique d'un accident doit être établi .....p 8

## FORMATION

Formation des agents publics : un accompagnement personnalisé .....p 9,10



## Un projet de décret instaure une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle

Ce projet de décret concerne les agents publics de la fonction publique territoriale, assistants maternels et assistants familiaux employés par des collectivités territoriales dont la rémunération brute perçue au titre de la période du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2023 est inférieure à 39 000 euros.

Le décret précise que les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent instituer une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle forfaitaire. Il prévoit, dans la fonction publique territoriale, par catégorie de bénéficiaires, les conditions d'éligibilité et les modalités de versement de cette prime. Le décret définit l'employeur compétent pour le versement de la prime. Il fixe le montant maximum dans la limite duquel les organes délibérants déterminent le montant de cette prime.

Il précise les éléments de rémunération exclus de l'assiette de la rémunération prise en compte pour déterminer l'éligibilité à la prime et le montant versé.

Montant de la prime selon la rémunération brute :

- inférieure ou égale à 23 700 € : montant de la prime 800 € ;
- supérieure à 23 700 € et inférieure ou égale à 27 300 € : montant de la prime 700 € ;
- supérieure à 27 300 € et inférieure ou égale à 29 160 € : montant de la prime 600 € ;
- supérieure à 29 160 € et inférieure ou égale à 30 840 € : montant de la prime 500 € ;
- supérieure à 30 840 € et inférieure ou égale à 32 280 € : montant de la prime 400 € ;
- supérieure à 32 280 € et inférieure ou égale à 33 600 € : montant de la prime 350 € ;
- supérieure à 33 600 € et inférieure ou égale à 39 000 € : montant de la prime 300 €.

## LES MODALITÉS DE REMPLACEMENT DES AGENTS EN DISPONIBILITÉ

■ Alors que de nombreuses collectivités font face à des difficultés pour recruter, le Gouvernement a été interpellé sur les modalités de remplacement des agents en disponibilité, notamment sur un rapport proportionnel selon la taille des collectivités. Dans sa réponse du 3 août dernier, le représentant du ministère de l'Intérieur précise que la réglementation ne prévoit pas de nombre maximum d'agents en disponibilité selon des critères tenant à la démographie de la collectivité ou au nombre d'agents dans cette position au même moment. De telles règles seraient difficilement compatibles avec les disponibilités de droit ou prononcées d'office. La durée maximale de la disponibilité est variable selon son objet. Par une application combinée des dispositions des articles L. 513-23 et L. 514-6 du code général de la fonction publique, au terme de sa disponibilité de courte durée (jusqu'à six mois, conformément à l'article 8 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration), le fonctionnaire territorial est obligatoirement réintégré dans son cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement. Dans l'intervalle, il peut être remplacé par un agent contractuel, sur le fondement des dispositions de l'article L. 332-13 du code général de la fonction publique. Dans ce cadre, le contrat est conclu pour une durée déterminée et peut être renouvelé, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence. A contrario, si la durée de la disponibilité est supérieure à six mois, l'emploi du fonctionnaire en disponibilité doit être considéré comme vacant et faire l'objet d'une procédure de recrutement d'un autre fonctionnaire. Un agent contractuel ne pourra être recruté que dans les hypothèses d'une procédure infructueuse de recrutement d'un fonctionnaire ou dans l'attente de l'aboutissement de cette procédure, prévues respectivement par le 2° de l'article L. 332-8 et par l'article L. 332-14 du code général de la fonction publique. Ces contrats à durée déterminée n'étant pas des contrats temporaires de remplacement d'agents territoriaux, leur échéance n'est pas soumise au retour du fonctionnaire mis en disponibilité.

Réponse à QE n° 05797 de C. Herzog (Moselle) - JO Sénat du 03/08/2023 - page 4761.

## MÉCÉNAT DE COMPÉTENCES

### À TITRE EXPÉRIMENTAL, LES AGENTS TERRITORIAUX DES COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS ET LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE PEUVENT ÊTRE MIS À DISPOSITION GRATUITEMENT

■ Pour répondre aux besoins en compétences des associations et des fondations reconnues d'utilité publique, le mécénat de compétences, autorisé depuis de nombreuses années pour les salariés régis par le code du travail, est mis en place à titre expérimental pour les fonctionnaires de l'Etat et les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, jusqu'au 27 décembre 2027. Après accord de leur administration, les fonctionnaires de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale peuvent mettre leurs compétences au service de ces organismes d'intérêt général par le biais d'une convention de mise à disposition, qui peut être effectuée à titre gratuit.

Le mécénat de compétences se traduit par une mise à disposition partielle ou totale du fonctionnaire auprès des organismes éligibles, prononcée pour une durée qui ne peut pas excéder dix-huit mois, renouvelable dans la limite d'une durée totale de trois ans au sein du même organisme.

Circulaire du 19 juillet 2023 - NOR : TFPF2307565C.

## CUMUL D'ACTIVITÉS : L'ACTIVITÉ ACCESSOIRE PRÉVAUT SUR LE TEMPS PARTIEL

■ Une professeure agrégée demande à cumuler ses fonctions avec une activité d'auto-entrepreneuse dans la création personnelle et la vente de bijoux. Le recteur lui indique qu'elle doit demander un temps partiel pour création d'entreprise. L'employeur peut autoriser un agent public à temps complet à travailler à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise et exercer une activité privée lucrative, dans la limite du mi-temps, sous réserve de l'intérêt du service et des possibilités d'aménagement de l'organisation de travail, pour une durée maximale de 3 ans renouvelables une année.

**Mais coexiste un autre régime d'autorisation d'exercice d'une activité accessoire lucrative ou non auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, qui doit être compatible avec les fonctions, ne pas en affecter l'exercice et figurer sur une liste fixée par décret, qui mentionne la vente de biens produits personnellement par l'agent, l'intéressé devant, dans cette hypothèse, être affilié au régime de la micro-entreprise** (articles L. 123-7 et 8 du code général de la fonction publique et 10 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020). Contrairement à son employeur, la femme estime que son projet relève du régime de l'activité accessoire.

Pour le tribunal, au regard notamment des travaux parlementaires de la loi du 20 avril 2016 qui s'applique aujourd'hui, le législateur a souhaité permettre aux fonctionnaires à temps complet et travaillant à temps plein d'exercer certaines activités accessoires sous le régime de la micro-entreprise dans le cadre d'une liste d'activités définies et, s'agissant de la vente de biens produits personnellement par l'agent, l'affiliation au régime de la micro-entreprise est obligatoire. **Le recteur devait faire prévaloir ce régime d'activité accessoire et a donc commis une erreur de droit.**

**À retenir :** cette décision exprime bien le difficile équilibre du régime du cumul d'emplois, que la loi a voulu encadrer plus fortement en 2016 en imposant un temps partiel pour la création d'entreprise, mais en réservant, comme une dérogation à cette exception, la possibilité pour les agents publics d'exercer une activité accessoire dans des conditions plus souples, qui couvre également les travaux de faible importance chez les particuliers, les activités à caractère sportif ou culturel, l'enseignement et la formation ou l'aide à domicile à un proche.

TA Toulon n° 2003278 Mme X du 10 octobre 2022.

### Le conseil du manager : faire sa demande de cumul d'activités

L'activité accessoire peut être exercée en tant que micro-entrepreneur. Avant de débiter, il faut adresser à son employeur une demande écrite comportant :

- l'identité de l'employeur ou la nature de l'organisme pour lequel est envisagé d'exercer le cumul d'activités ;
- les nature, durée, périodicité et conditions de rémunération de cette activité.

L'administration employeur doit adresser sa décision dans le mois suivant la réception de la demande. En l'absence de décision écrite dans ce délai, la demande d'autorisation de cumul d'activités est considérée comme refusée. La décision d'autorisation d'exercer l'activité accessoire envisagée peut comporter des réserves et recommandations visant à assurer le respect des obligations déontologiques et le fonctionnement normal du service.

Tout changement substantiel des conditions d'exercice ou de rémunération de l'activité accessoire est assimilé à une nouvelle activité et doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation.

## La rupture du lien de confiance ne peut pas justifier un licenciement pour faute

Le maire licencie pour motifs disciplinaires, le 26 décembre 2017, la directrice d'un établissement aquatique.

**Rappel :** toute faute du contractuel, dans ou à l'occasion de ses fonctions, l'expose à une sanction, comprise entre l'avertissement et le licenciement sans préavis ni indemnités, et sans préjudice de peines pénales éventuelles (articles 36 et 36-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988).

**Le juge, saisi de moyens en ce sens, vérifie que les faits constituent des fautes de nature à justifier une sanction, et sa proportionnalité à la gravité des manquements (CE Ass. n° 347704 du 13 novembre 2013).**

Pour le maire, la femme a perdu sa confiance après des refus d'obéissance répétés, concernant notamment la situation du responsable des services techniques de l'établissement, des manquements à son obligation de loyauté, de réserve et de discrétion. Ce comportement ferait peser un risque sur la continuité du service, la santé et la salubrité publiques.

Mais la perte de confiance n'est pas une faute et un tel motif ne saurait justifier un licenciement disciplinaire. S'agissant des manquements à son obligation de réserve, de discrétion et de loyauté, la directrice a simplement exprimé ses réticences sur la mise à disposition de l'établissement, du directeur des services techniques de la commune, par ailleurs frère du maire. Elle n'a pas été irrespectueuse, ni dénigré l'élu publiquement, et ses refus d'obéissance ne sont pas établis. Ses courriels ont simplement visé à obtenir une clarification sur la situation de l'agent et à prévenir l'établissement et la mairie de toute accusation. Les doutes du maire sur la capacité de sa directrice ne sauraient justifier une sanction en l'absence de mauvaise volonté délibérée ou d'abstention volontaire.

CAA Marseille n° 20MA03651 com. du Monétier-les-Bains du 18 octobre 2022.

## UN COURRIER AYANT OCCASIONNÉ DU STRESS NE CRÉE PAS NÉCESSAIREMENT UN ACCIDENT IMPUTABLE

■ L'Assistance Publique – hôpitaux de Paris radie, dans un cadre contentieux, le 31 décembre 2021, un maître ouvrier agent de sécurité à la suite d'une rupture conventionnelle le 4 octobre. En effet, le 10 mars 2020, l'hôpital l'informe d'une retenue de 240 € pour des absences injustifiées et qu'il n'a pas régularisées. Le 17, l'intéressé se déclare en état de stress aigu depuis la réception de la lettre et réclame la reconnaissance d'un accident de service, précisant, le 20 mai, que son supérieur a dégradé son cadre de travail.

**Quelle qu'en soit la cause, l'accident du fonctionnaire survenu 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, est présumé imputable au service en l'absence de faute personnelle de l'agent ou de circonstances particulières l'en détachant** (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

Selon l'ouvrier, sa crise de panique à l'ouverture de la let-

tre, l'état d'anxiété et de stress dont il est victime depuis sont bien imputables au service, comme l'établissent des courriers de la psychologue au travail qu'il a consultée et un rapport d'un praticien d'urgence du 7 décembre 2020. Mais un courrier de la psychologue considère que son mal-être et le sentiment d'injustice qu'il ressent à l'ouverture du courrier ont ravivé des souffrances qu'il a subies après un accident de la route en 2004, depuis lequel il est reconnu travailleur handicapé. En revanche, aucune expertise ni témoignage ne permettent de caractériser la crise de panique du 10 mars.

Dans ces conditions, il n'existe aucun lien direct et certain entre le courrier et son état d'anxiété professionnelle, et c'est logiquement que l'Assistance Publique a refusé l'imputabilité de son accident.

TA Paris n° 2113482 M. B du 12 décembre 2022.

## PROTECTION FONCTIONNELLE

### UNE FAUTE PERSONNELLE EXCLUT TOUTE PROTECTION

■ Un secrétaire administratif conteste le refus du 12 décembre 2017 du directeur des services administratifs du Premier ministre de lui accorder la protection fonctionnelle pour des faits « de chantage et menaces physiques » dans ses fonctions de secrétaire général de l'Ordre de la libération.

L'agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment du code pénal et des lois spéciales, d'une protection de l'employeur à la date des faits en cause. Il doit notamment être protégé des atteintes à l'intégrité de sa personne, des violences, agissements de harcèlement, menaces, diffamations ou outrages, et obtenir réparation du préjudice qui en est résulté (articles L. 134-1 et 5 du code général de la fonction publique).

Il doit établir que les faits sont en lien avec ses fonctions et fournir les éléments permettant de statuer sur sa demande.

**Mais une faute qui, eu égard à sa nature, à ses conditions de réalisation, aux objectifs de son auteur et à ses fonctions, est d'une particulière gravité, constitue une faute personnelle justifiant un refus de protection, même si elle est commise à l'occasion des fonctions.**

Pour les services du Premier ministre, les attaques sont détachables des fonctions. Désigné curateur de 2007 à 2016, un rapport de l'inspection générale de la Ville de Paris du mois de juin montre qu'il a utilisé la carte bancaire de la personne sous curatelle pour des notes de restaurants et différents achats. Comme curateur, il devait rendre compte, de manière détaillée, des dépenses de la personne protégée, et rien n'indique qu'elles aient été effectuées à son bénéfice et dans son intérêt. En outre, le conseil d'administration de l'Ordre de la libération n'a jamais pu se

prononcer sur plusieurs dons qui n'ont pas été intégrés dans la comptabilité de l'établissement, comme l'exige le code général de la propriété publique (article L. 1121-2). L'origine incertaine des fonds justifie d'ailleurs une enquête de la brigade de la répression de la « délinquance astucieuse ». Même si l'agent n'avait pas la qualité de comptable public, ces fautes d'une particulière gravité apparaissent détachables de l'exercice de ses fonctions.

Dans la mesure où les atteintes à l'agent ont leur origine dans au moins un fait constitutif d'une faute personnelle, l'employeur peut refuser la protection, même si l'un des faits l'aurait justifiée.

CAA Paris n° 21PA02483 M. T du 11 mars 2022.

#### **Le conseil du manager : mise en œuvre de la protection fonctionnelle**

Pour bénéficier de la protection fonctionnelle, il faut en faire la demande par écrit auprès de son employeur à la date des faits en cause. Toutefois, aucun texte n'impose de délai pour demander la protection. Il faut apporter la preuve des faits pour lesquels est demandée la protection fonctionnelle. En cas de refus, l'administration doit préciser par écrit les motifs de son refus et indiquer les voies et délais de recours. L'absence de réponse dans un délai de 2 mois suivant la réception de la demande vaut décision implicite de refus.

Lorsqu'elle est accordée, la protection fonctionnelle constitue une décision créatrice de droits et ne peut pas être rétroactivement retirée plus de 4 mois après sa signature, même s'il s'avère qu'a été commise une faute personnelle.

## LE MENTORAT : UN OUTIL POUR AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ ET FIDÉLISER LES AGENTS

■ Praticué aux États-Unis et au Canada depuis les années 70 dans toutes les sphères de la société professionnelle et éducative (écoles, universités, entreprises, entrepreneurs, réseaux et associations...), le mentorat s'est développé parallèlement au coaching. Le mentor offre un soutien et transmet son expérience.

Dans la fonction publique, le développement du mentorat constitue un enjeu majeur pour renforcer l'attractivité, fidéliser les agents et diversifier les profils. Le mentorat permet à chaque agent public de bénéficier d'un accompagnement dans les moments clés de son parcours professionnel (intégration au sein d'un service, promotion, mobilité, etc.).

Dans le cadre professionnel, le mentorat facilite l'insertion de l'agent dans son environnement et son collectif de travail. Cela passe notamment par la transmission des codes sociaux et des règles de fonctionnement, d'une part, et un échange entre pairs sur la posture professionnelle à adopter, d'autre part.

Le mentorat est un engagement fondé sur le volontariat, la confiance, la bienveillance et le respect mutuels.

Le binôme formé par le mentor et l'agent se rencontre entre une et plusieurs heures par mois pendant au moins six mois, dans un format défini par les parties prenantes lors du premier échange (échange en présentiel et/ou en visio).

### **Attention, le mentorat n'est pas :**

- Du tutorat. La relation de tutorat se caractérise par l'apprentissage de savoirs et l'acquisition de compétences techniques, nécessaires à l'exercice d'un métier.
- Du coaching. Un coach est un professionnel formé, qui ne transmet pas sa propre expérience.

### **Les valeurs qui fondent le mentorat :**

Le mentor et l'agent sont volontaires et s'engagent dans la relation de mentorat de façon désintéressée, dans une optique d'accompagnement, d'échange et de partage réciproques. Les membres du binôme s'engagent à se rendre disponibles et à s'impliquer dans la relation de mentorat pendant au moins six mois. Le mentor n'est soumis à aucune obligation de résultat. Le binôme fonctionne librement, sans regard extérieur et en dehors de toute relation hiérarchique. La relation de mentorat est une relation d'égal à égal. L'engagement dans la relation de mentorat est bénévole : ni le mentor, ni l'agent ne sont rémunérés.

### **Les engagements réciproques du mentor et de l'agent :**

- Se fixer des objectifs partagés au début de la relation de mentorat et déterminer ensemble la façon dont le mentorat se déroulera en fixant la fréquence et les dates convenues des rencontres.
- Se rendre disponibles pour se rencontrer lors de rendez-vous programmés ensemble et s'impliquer activement

dans la relation de mentorat pendant une durée d'au moins six mois.

- S'impliquer dans la relation mentorale de façon volontaire, désintéressée et bénévole.
- Fonctionner librement, sans regard extérieur et en dehors de toute relation hiérarchique.
- Fournir les renseignements qui seraient demandés par les services en charge du dispositif, dans le cadre de son évaluation.
- Incrire la relation mentorale dans le cadre de la loi et du respect des personnes en garantissant, notamment, la protection des agents contre les discriminations conformément aux articles L. 131-1 à L. 131-13 du CGFP, les agissements sexistes mentionnés à l'article L. 131-3 du CGFP et les harcèlements sexuel et moral mentionnés aux articles L. 133-1 à L. 133-3.
- Régler la situation à l'amiable si un différend survient et, s'ils ne peuvent régler la situation d'eux-mêmes, consulter le service responsable du dispositif pour lui exposer la situation afin que celui-ci les aide à trouver un terrain d'entente. Si le mentor ou l'agent juge que la relation n'est plus nécessaire ou éprouve des difficultés relationnelles insurmontables, il peut à tout moment mettre fin à la relation en informant le service responsable.

### **Le mentor s'engage à :**

Comprendre les objectifs et les défis de l'agent. Partager son expérience professionnelle, ses savoir-faire, sa culture ministérielle et administrative et, plus globalement, sa culture du service public. Soutenir l'agent et l'accompagner, tout en lui laissant l'entière responsabilité des décisions le concernant.

### **L'agent s'engage à :**

Communiquer ses objectifs et le soutien qu'il aimerait obtenir du mentor. Écouter les orientations proposées. Tenir informé son mentor de la progression de ses démarches et de l'atteinte de ses objectifs.

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



Chaque mois, une sélection, sur une cinquantaine de pages, des documents indispensables à une bonne gestion du statut et des ressources humaines : lois, règlements, circulaires, questions au Parlement, décisions des tribunaux, arrêts du Conseil d'Etat...

S'abonner au J.O. du Personnel Communal : l'assurance de retrouver les textes essentiels, grâce à un mode d'emploi efficace, conçu pour vous faire gagner du temps.

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

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

## DES FAITS D'EXHIBITION SEXUELLE HORS DU SERVICE PEUVENT JUSTIFIER UNE RÉVOCATION

■ Le 23 septembre 2016, le tribunal judiciaire condamne un professeur certifié à 4 mois de prison avec sursis et obligation de soins pour des faits d'exhibition sexuelle survenus le 8 juin. Le ministre de l'Éducation le révoque le 9 novembre, une mesure que conteste l'intéressé.

Rappelons que l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, sous peine de sanction, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles (articles L. 121-1 et L. 530-1 du code général de la fonction publique).

**Des faits de la vie privée ne sont pas répréhensibles au plan disciplinaire, mais ils peuvent rester passibles de sanctions si, eu égard à leur gravité, à la nature des fonctions de l'agent et de l'étendue de ses responsabilités, ils ont eu un retentissement sur le service, jeté le discrédit sur sa fonction ou gravement porté atteinte à l'honneur et à la considération de l'employeur.**

L'enseignant a exposé sans aucune précaution ses parties génitales volontairement dénudées à la vue des plongeurs dans une piscine publique, et notamment à plusieurs enfants.

Ces faits d'exhibition n'excluent nullement une sanction dans l'intérêt du service. L'agent oppose que des articles de presse ne sauraient être pris en compte, ne citant ni son nom, ni celui de l'établissement. Mais, mentionnant sa

profession, son âge, la matière enseignée, le type d'établissement et la commune, ils ont été de nature à jeter le discrédit sur la fonction éducative.

**À retenir :** eu égard à l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité incombant aux enseignants, y compris hors du service, au regard de l'atteinte portée à la réputation du service public de l'éducation et au lien de confiance qui doit les unir aux enfants et à leurs parents, les faits, même commis hors des fonctions, justifient une sanction.

La révocation fait suite à deux exclusions de 6 et 24 mois pour comportement agressif et colérique, injuste, vexant et humiliant envers certains élèves, négatif, menaçant et vindicatif envers la communauté éducative, et irrespectueuse envers sa hiérarchie. Outre un contexte professionnel qui n'est pas irréprochable en dépit d'évaluations satisfaisantes, l'agent est condamné, en 2009, pour des faits similaires, à 800 € d'amende.

Les certificats médicaux de ses psychiatres ne remettant pas en cause la gravité de son attitude et, n'établissant pas une altération de son discernement en lien avec sa santé, une révocation est proportionnée.

CAA Bordeaux n° 19BX02226 M. B du 20 avril 2021.

## H A R C È L E M E N T

### LE MAL-ÊTRE RESENTI AVANT UNE MUTATION NE CONSTITUE PAS UN HARCÈLEMENT

■ Une rédactrice principale de 1<sup>ère</sup> classe, secrétaire de mairie, s'estimant victime de harcèlement moral de son supérieur, demande au maire la protection fonctionnelle, qui la lui refuse le 7 octobre 2017, avant d'être mutée.

**Rappel :** aucun agent ne doit subir d'agissements répétés de harcèlement qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir, l'employeur devant l'en protéger à la date des faits en cause (articles L. 133-2, L. 134-1 et 5 du code général de la fonction publique).

**S'il s'en estime victime, l'agent doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence, charge à l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères. Le juge administratif tient compte de leurs comportements respectifs, mais, pour être qualifiés de harcèlement, ils doivent être répétés et excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Une diminution d'attributions justifiée par l'intérêt du service, une manière de servir inadéquate ou des difficultés rela-**

**tionnelles n'en sont pas constitutives, et une souffrance psychologique liée à des difficultés professionnelles ne saurait le caractériser en l'absence de lien avec ces agissements.**

Selon la femme, avec l'élection du maire en 2008, elle est victime de propos humiliants et dégradants retracés dans une plainte déposée le 4 octobre 2017, mais classée sans suite faute de caractérisation. Elle évoque une souffrance psychologique liée à des difficultés professionnelles, mais les certificats médicaux des 3 et 21 novembre 2017 se limitent à rapporter ses propres propos.

En revanche, le maire l'autorise, le 8 août, à solder ses 13 jours de congés annuels en les incluant dans le préavis de 3 mois qu'elle doit respecter avant sa mutation et, s'il réduit le champ de sa délégation de signature du 11 au 29 septembre 2017 et la confie à tort à d'autres agents pour préserver la continuité d'une petite commune, il la rétablit immédiatement à sa demande et à celle d'un syndicat dès son retour. Si elle n'a perçu son traitement du mois de septembre que le 2 octobre, après les autres agents, c'est en raison de difficultés de mise en paiement, et cela ne caractérise pas des menaces, violences, diffamations ou outrages. Rien ne permet d'attester l'existence d'un harcèlement. CAA Marseille n° 20MA00063 Mme B du 15 mars 2022.

## LA QUALIFICATION DE VACATAIRE RESTE LIMITÉE À CERTAINS EMPLOIS

■ Le 31 mai 2021, le tribunal impose au maire de requalifier les décisions d'engagement d'un enseignant artistique comme « vacataire », contractuel en CDD à compter du 1er septembre 2004, et de réparer ses préjudices financiers.

La loi classe les recrutements par contrat en deux catégories, sur emploi permanent, qu'il s'agisse de répondre à des besoins permanents (absence de cadre d'emplois correspondant aux fonctions, besoin des services ou nature des fonctions, emploi dans les communes de moins de 1 000 habitants ou groupements de moins de 15 000 habitants, communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants, emploi à temps non complet de moins de 50 %, emploi des communes de moins de 2 000 habitants et groupements de moins de 10 000 habitants dont la création dépend d'une autre autorité), ou de répondre à des besoins temporaires (temps partiel, indisponibilité des agents pour des congés). La seconde catégorie vise les recrutements sur des emplois temporaires (réponse à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité et contrats de projet) (articles L. 332-1 à 28 du code général de la fonction publique). S'y ajoutent les contractuels sur emploi particulier (collaborateurs de groupe d'élus ou de cabinet, sapeurs-pompiers volontaires et assistants maternels ou familiaux).

Le maire a embauché l'enseignant à compter de septembre 2004 pour des cours de musique au sein de l'école municipale, selon un volume horaire variable chaque année. Il bénéficie ainsi de contrats pour chaque année scolaire jusqu'en 2018, qui se succèdent de manière discontinue, toujours sur une période allant du mois de septembre au mois de juin.

**Pour la cour, il occupait bien un emploi répondant à un besoin permanent de la commune et, même s'il était rémunéré sur la base d'un nombre de vacations multipliées par un taux horaire, il ne pouvait pas être considéré comme un vacataire engagé pour accomplir ponctuellement une tâche déterminée, mais avait la qualité de contractuel sur un emploi permanent. Il importe peu que l'intéressé ait été par ailleurs agent public dans une autre collectivité. Dans ces conditions, le maire ne pouvait pas refuser de requalifier ses contrats depuis le 1er septembre 2004.**

### Un cumul d'emplois régulièrement autorisé

Le maire tente de lui opposer son cumul d'activités. Un employeur peut autoriser un agent à exercer à titre accessoire une activité lucrative ou non auprès d'un organisme public ou privé compatible avec ses fonctions et n'affectant pas leur exercice (article L. 123-7 du code). Parmi elles figurent l'enseignement et la formation, l'agent devant préalablement en faire la demande à son employeur, en

précisant notamment l'identité du second employeur, la nature, la durée, la périodicité et les conditions salariales de cette activité (articles 11 et 12 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020).

L'agent ayant bien obtenu de son employeur une autorisation de cumul de ses fonctions de professeur de musique avec son emploi dans la commune, aucune faute de nature à réduire son préjudice ne peut donc lui être opposée.

Sur ce plan, la cour lui reconnaît le droit à une indemnité correspondant à la différence entre les rémunérations qui lui sont dues et celle qu'il a effectivement perçue, incluse, le cas échéant, une indemnité de congés payés. Elle précise qu'au regard du texte sur les emplois à temps non complet (article 8 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991) qui plafonne la durée totale d'emploi d'un fonctionnaire occupant un ou plusieurs emplois à temps non complet dans une collectivité autre que celle le rémunérant à temps complet à 15 % d'un emploi à temps complet, le montant des rémunérations qui lui sont dues ne sauraient excéder le montant correspondant à ce plafond de 15 %. Compte tenu des termes du contrat avec la commune, qui prenait pour référence le 1er échelon de professeur d'école de musique à rayonnement départemental avec une minoration de 40 %, soit un taux horaire de 16 € bruts, le droit à indemnisation doit être calculé à partir du montant brut de l'indice du 1er échelon de la grille indiciaire des assistants d'enseignement artistique de 1ère classe.

La notion de vacataire est complexe. Ainsi dénommés parce qu'ils sont rémunérés à la vacation, ces agents sont définis juridiquement par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 sur les contractuels. L'article 1 exclut de son champ, les agents engagés pour « une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés » de sorte qu'aucune des dispositions et des protections sociales qu'il comporte ne leur bénéficient (concl. sous CE n° 420567 M. B du 7 février 2020).

En revanche, le juge requalifie souvent ces contrats, l'absence d'engagement écrit ne pouvant suffire à qualifier un agent de vacataire (CE, n° 236510 Assistance Publique - hôpitaux de Paris du 28 novembre 2003). De même, un engagement conclu « à titre essentiellement précaire et révocable » ne caractérise pas à lui seul un engagement de vacataire (CE n° 21628 M. X 10 novembre 1982). S'agissant de l'emploi occupé, la réponse à une mission présentant un caractère permanent, comme les enquêtes de l'INSEE, ne saurait caractériser l'exécution d'un acte déterminé (CE n° 230011 syndicat national CGT de l'INSEE du 26 mars 2003), même si l'agent ne fait pas l'objet d'une soumission hiérarchique directe et dispose d'une liberté d'organisation de son travail.

CAA Marseille n° 21MA03220 M. A du 6 octobre 2022.

## L'EFFET TRAUMATIQUE D'UN ACCIDENT DOIT ÊTRE ÉTABLI

■ Le président du conseil départemental refuse, le 28 juin 2018, de reconnaître l'imputabilité au service de l'incident survenu le 18 juillet 2017 à une monitrice éducatrice travaillant dans un foyer du département, et de lui accorder 20 000 €.

**Rappel :** le fonctionnaire bénéficie d'un congé pour invalidité temporaire au service qui lui garantit l'intégrité de son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite et le remboursement des honoraires et frais médicaux en cas d'accident. 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 ou circonstances particulières l'en détachant (articles L. 822-18 et 21 du code général de la fonction publique).

**La notion s'entend de 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 (CE n° 440983 Mme B du 27 septembre 2021).**

Lors du transfert d'adolescents d'un foyer à un autre, la monitrice loge avec 7 collègues dans un gîte et reçoit sur son téléphone, le 13 juillet, la photographie de l'un d'eux en caleçon sur son lit avec le message « je fais la sieste dans ton lit » et, le 18, la photographie d'un autre, nu et couché sur le ventre. Elle porte plainte le 25 septembre et signale à son employeur les faits qu'elle juge irrespectueux et déplacés.

Selon un certificat médical du 31 octobre, elle se dit victime d'un choc psychologique sur son lieu de travail et constate une dépression réactionnelle, une insomnie et de l'anxiété, un certificat du 3 novembre relatant un syndrome dépressif réactionnel.

**Mais une expertise du 25 janvier 2018 montre que le certificat initial établi une semaine après les faits l'a été au titre de la maladie ordinaire, de sorte que le choc émotionnel ensuite décrit n'a pas pu être constaté cliniquement, ni dans des délais permettant raisonnablement de l'imputer à l'incident.**

En outre, son état de santé est aussi dû à ses conditions de travail, une désorganisation, et à l'agressivité d'usagers difficiles, la femme ayant reçu des coups au crâne et aux jambes en s'interposant entre deux adolescents fin juin

2017, sans plainte ni hématome constaté, ni avoir déclaré d'accident. Le refus du président est justifié.

### L'absence de harcèlement sexuel

Elle évoque alors un harcèlement sexuel, clairement réprouvé par la loi. **Rappelons qu'aucun agent ne doit subir de harcèlement sexuel constitué par des propos ou des comportements à connotation sexuelle répétés qui portent atteinte à sa dignité par leur caractère dégradant ou humiliant, ou créent une situation intimidante ou offensante.** Y est assimilée, toute forme de pression grave même non répétée, dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle au profit de l'auteur ou d'un tiers.

Le juge admet cette qualification pour des propos ou comportements mêmes non répétés atteignant un certain degré de gravité, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, non désirés par le destinataire, portant atteinte à sa dignité, ou s'ils sont les faits d'un supérieur ou d'une personne susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer une situation intimidante, hostile ou offensante (CE n° 362495 La Poste du 15 janvier 2014).

Si l'envoi des photos constitue une faute disciplinaire, eu égard à son caractère isolé et son degré de gravité, il ne constitue pas un harcèlement sexuel.

Dans l'affaire, le directeur du foyer rédige un rapport relatant l'envoi des photos qui donne lieu, les 28 juillet et 1er août, à un entretien de « recadrage » puis, après un entretien avec la direction de l'enfance, à un blâme pour chaque auteur. Même s'il est sans doute regrettable que l'employeur n'ait pas informé la femme de l'engagement d'une procédure disciplinaire contre les auteurs des faits, le département n'a pas fait preuve d'une inertie susceptible d'engager sa responsabilité.

**À noter :** l'employeur à la date des faits en cause doit protéger l'agent victime notamment de harcèlement, sexuel ou moral (art. L. 134-1 et 5 du code). La loi ne définissant pas les contours de cette protection, la cour rappelle implicitement qu'elle peut reposer sur l'engagement de poursuites disciplinaires contre les agents fautifs.

CAA Toulouse n° 20TLo2558 Mme B du 27 septembre 2022.

### 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)

## Formation des agents publics : un accompagnement personnalisé

*La formation d'un agent public est un parcours pédagogique concourant au développement de ses connaissances et compétences et lui permettant d'atteindre un objectif professionnel. Elle est réalisée en présentiel, à distance, ou en situation de travail. Un arrêté du 1er août en fixe les modalités (article 1-1 du décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007).*

### Plusieurs modalités de formation

■ L'arrêté précise qu'en présentiel, l'agent se forme à une date pour une durée prédéterminée, à l'occasion d'un regroupement physique dans un même lieu.

À distance, il se forme depuis un poste informatique intégrant, le cas échéant, des échanges en ligne avec une communauté d'apprenants.

Enfin, en situation de travail, il se forme dans le cadre d'une activité professionnelle avec des périodes itératives de mise en situation et de réflexivité.

Une action sera hybride si elle associe, dans le cadre d'un parcours pédagogique cohérent, 2 ou 3 de ces différentes modalités, et elle devient multimodale si elle associe les différentes modalités pédagogiques pour agencer et coordonner des séquences d'apprentissage au sein d'une ou plusieurs modalités de formation.

Toute formation requiert une évaluation préalable des besoins et comprend :

- des apports théoriques et pratiques permettant d'ancrer et de développer les apprentissages dans un contexte professionnel,
- des séquences de mise en activité permettant la mobilisation des savoir-faire dans le cadre d'une pratique professionnelle,
- une évaluation des acquis de la formation concluant l'action, précédée, le cas échéant, d'évaluations jalonnant les apprentissages.

Toute action précise, lors de l'inscription, si les informations sont disponibles :

- les situations professionnelles, compétences et objectifs d'apprentissage visés,
- le public cible et les prérequis,
- les modalités de la formation, outils et modalités pédagogiques,
- le programme, contenus et activités du parcours pédagogique,
- la durée de la formation, sa période, le séquençage et les dates de cession, le cas échéant,
- les modalités et conditions d'octroi d'un document attestant du suivi et de la réalisation de la formation.

De son côté, l'agent s'engage à suivre l'action et son employeur en permet la mise en œuvre.

Toute formation réalisée en tout ou partie sur site comprend une information appropriée sur les possibilités d'accès, de restauration et d'hébergement.

À distance, elle s'appuie sur une assistance technique et pédagogique d'accompagnement de l'agent dans le déroulement de son parcours.

En situation de travail, sa mise en œuvre comprend l'analyse de l'activité et l'identification de situations de travail pour les adapter à des fins pédagogiques, et la désignation préalable d'une personne qualifiée pouvant être tuteur. Elle comporte aussi une phase réflexive permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs professionnels et d'analyser les acquis pour consolider et expliciter les apprentissages en situation de travail.

### L'accompagnement des projets d'évolution des agents

Chaque employeur public, pour ses agents, et chaque centre de gestion, pour ceux relevant de sa compétence (donc les collectivités et établissements affiliés), élaborent un document formalisant l'offre d'accompagnement personnalisé dont les intéressés peuvent bénéficier, ses modalités d'accès, les ressources et outils pouvant être mobilisés pour la mise en œuvre des projets des agents.

Il identifie l'ensemble des dispositifs individuels et collectifs d'information, de conseil, de soutien et de formation proposés, parmi lesquels un bilan de parcours professionnel et un plan individuel de développement des compétences, avec des modalités d'accès adaptées aux agents de catégorie C n'ayant pas atteint un niveau de formation de niveau IV (baccalauréat), en situation de handicap ou pour lesquels il est constaté, après avis du médecin du travail, qu'ils sont particulièrement exposés à un risque d'usure professionnelle (article L. 422-3 du code général de la fonction publique et décret n° 2002-1043 du 22 juillet 2002).

### Le bilan de parcours professionnel

Le bilan de parcours professionnel est une analyse du parcours et des motivations de l'agent pour l'aider à élaborer et à mettre en œuvre son projet. Il est réalisé à son initiative, à celle de l'employeur avec son accord, et conduit par un professionnel qualifié en matière d'accompagnement des évolutions. Il donne lieu à une synthèse établie conjointement avec l'agent et, si la personne est en situation de handicap, le référent en est informé.

Selon l'arrêté, ce bilan peut prendre la forme de séances de travail collectives ou d'entretiens individuels, et il est réalisé en présentiel ou à distance sur son temps de service.

Tout agent peut bénéficier d'un bilan, et tout employeur public et centre de gestion, pour les agents des collectivités de son ressort, peut définir des priorités d'accès à ce dispositif pour les agents à faible niveau de qualification, en

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

situation de handicap ou de risque d'usure, venant s'ajouter aux priorités dont ils bénéficient.

**À noter :** ils disposent d'un accès prioritaire aux actions de formation, d'une majoration de la durée du congé de formation, de conditions d'accès et de durée adaptée des congés pour validation des acquis de l'expérience ou du congé pour bilan de compétences et, en cas de nécessité d'exercer un nouveau métier constaté d'un commun accord avec l'employeur, d'un congé de transition professionnelle.

### Les modalités du bilan

L'agent effectue sa demande selon les modalités prévues par l'offre d'accompagnement personnalisé, qui précise notamment le délai de réponse de l'employeur, la motivation éventuelle du refus ou des conditions de report de la demande. Le professionnel chargé du bilan est tenu au secret et à la discrétion professionnelle (art. L. 121-6 et 7 du code s'il est agent public) et, s'il est réalisé sous une forme collective, il veille à établir un cadre de confidentialité entre les participants. Le bilan peut être structuré en 4 phases :

- Le lancement, pour informer l'agent de ses objectifs et modalités, et des engagements réciproques du professionnel et de l'intéressé.
- Un appui à l'analyse du parcours portant sur l'identification et la valorisation des expériences, compétences, valeurs professionnelles et motivations de l'agent, lui permettant notamment de préparer une présentation orale.
- Un appui à la réalisation d'un plan d'action pour favoriser, selon l'avancée du projet d'évolution, son élaboration ou sa mise en œuvre.
- Une phase de conclusion lui permettant de s'approprier les résultats du bilan et d'en réaliser la synthèse avec le professionnel. Elle précise les résultats du bilan, les principales compétences mobilisées lors des expériences de toute nature de l'agent et, le cas échéant, les pistes d'évolution identifiées. S'il le souhaite, l'agent peut transmettre ce document à son supérieur et à la DRH, qui peut aussi demander communication du document après accord de l'agent.

### Le plan individuel de développement des compétences

Ce plan consiste en la conception et la mise en œuvre d'actions concourant à la réussite du projet d'évolution professionnelle de l'agent, pour réduire l'écart entre les compétences attendues et celles effectivement détenues.

Il est établi à l'initiative de l'agent ou de l'employeur, avec l'accord de l'intéressé, élaboré conjointement par ces derniers à l'issue des échanges personnalisés, formalisant les engagements réciproques qui ont été convenus. À sa demande, l'agent peut bénéficier d'un accompagnement dans son élaboration et sa mise en œuvre.

Ce plan peut s'appuyer sur la synthèse du bilan de parcours professionnel. Si la personne est en situation de handicap,

le référent de l'employeur en est informé.

Selon l'arrêté, le plan individuel doit permettre à l'agent de développer et d'acquérir des compétences par la conception et la mise en œuvre d'un ensemble d'actions, notamment de formation, d'accompagnement et d'aménagement de l'organisation du travail.

Son élaboration conjointe avec l'employeur s'appuie sur les référentiels métiers pour déterminer les objectifs d'acquisition de compétences. Il identifie des dispositifs de formation adaptés et des modalités favorisant les apprentissages recherchés. Il envisage également la mise en place d'un tutorat pour un apprentissage accompagné et des échanges entre pairs pour un apprentissage partagé. Il analyse les possibilités d'aménagement de l'organisation individuelle et collective de travail pour mettre en application les acquis de la formation. Enfin, il organise, le cas échéant, des périodes d'immersion professionnelle.

### La possibilité d'une période d'immersion professionnelle

Chaque agent public peut bénéficier d'une période d'immersion professionnelle auprès d'un employeur ou de tout organisme public pour une durée de 2 à 10 jours ouvrés, consécutifs ou non, dont la durée cumulée ne peut pas être supérieure à 20 jours sur 3 ans. L'objectif est de permettre à l'agent d'appréhender la réalité d'un métier, d'observer sa pratique et son environnement professionnel, pour confirmer son projet d'évolution et faire un choix éclairé de mobilité. L'agent présente sa demande motivée à l'employeur 3 mois au moins avant la date à laquelle il souhaite en bénéficier, ou dans un délai réduit en cas d'accord avec son autorité hiérarchique. Il précise la structure d'accueil souhaitée, la durée et la période envisagée. L'employeur apprécie sa cohérence avec le projet d'évolution et, dans le mois de la réception de la demande, fait connaître son accord, les motifs du rejet ou d'un report. La période d'immersion donne lieu à une convention entre l'agent, l'administration d'emploi et la structure d'accueil, définit les fonctions à observer, le lieu, la durée et les dates de son déroulement.

Pendant cette période d'immersion, l'agent est considéré en mission au sens des frais de déplacement. S'il est en situation de handicap et bénéficie d'aides humaines ou matérielles, l'employeur s'assure qu'il aura les aides nécessaires au bon déroulement de cette période. L'immersion est décomptée comme temps de service et sans incidences sur sa rémunération.

Le plan individuel de développement fait l'objet d'une convention entre l'agent, son responsable hiérarchique et la DRH, pour une durée et un objectif professionnel déterminés. Il précise les actions à mettre en œuvre compte tenu des opportunités d'apprentissage, de l'intérêt du service, de sa faisabilité technique et financière, et fixe les modalités de suivi et d'échanges permettant de le faire évoluer.

Arrêté du 1er août 2023 (JO du 17 août 2023).