

# 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

## LES AGENTS PUBLICS FACE À LA POSSIBLE ARRIVÉE DU RN AU POUVOIR

La première garantie des agents publics, inscrite au fronton du code de la fonction publique, est la liberté d'opinion. Tous doivent exercer avec dignité, impartialité, intégrité et probité, traiter également chaque personne dans le respect de sa liberté de conscience et de sa dignité.

L'arrivée possible au pouvoir d'un parti dont la préférence nationale est un principe directeur peut interroger nombre d'entre eux sur le respect d'obligations qui fondent le service public et la possibilité ou le devoir d'y rester fidèle.

Si le désir d'utilité et la volonté de servir le bien commun portent 85 % des agents, selon un sondage de l'institut BVA de mai dernier, 73 % ne se sentent ni valorisés, ni reconnus. Ils expriment un écart entre ce qui fonde leur engagement et la réalité de l'action publique, souvent amplifié par des moyens insuffisants, malgré le rôle social essentiel des métiers publics.

Selon les travaux de Luc Rouban (Cevipof, Sciences Po), entre les élections présidentielles de 2017 et 2022, Marine Le Pen a gagné 9 points à l'État (de 28 à 37 % de votes), 7 dans la FPT (de 33 à 40 %) et 15 points dans les hôpitaux (de 37 à 46 %).

Si 46 % des agents de catégorie C sont en faveur de Marine Le Pen (37 % en 2017), elle recueille 38 % des votes en catégorie B (contre 25 %) et 27 % chez les cadres A.

Par métiers, et pour les élections européennes, 58 % des policiers et militaires, 41 % des employés, 28 % des cadres, 23 % des instituteurs et professeurs des écoles, 16 % des enseignants et professions scientifiques disaient vouloir voter pour la « droite radicale ».

Les agents ayant pour mission d'œuvrer à l'intérêt général dans un cadre déontologique, le projet politique du RN pourrait les placer dans des situations complexes : entre continuité de l'action publique, résistance interne et départ, collaboration franche, accommodement ou assujétissement en l'absence d'alternative ou pour son confort personnel.

L'histoire enseigne qu'être agent public peut requérir du courage, et cette liberté d'opinion posée en exergue du code de la fonction publique pourrait à nouveau s'imposer comme un impératif.

Source Acteurs publics.

25 JUN 2024

N° 1865

## ATSEM

Le CSFPT veut une meilleure intégration des Atsem ..... p 2

## ACCIDENT DE SERVICE

Le dépôt d'un CITIS est très encadré ..... p 3

## MUTATION D'OFFICE

La révélation d'une condamnation pénale, même ancienne, fonde une mutation d'office ..... p 4

## SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Lutter contre les violences subies par les agents ..... p 5

## DISCIPLINE

Une escroquerie à l'assurance justifie la résiliation de l'engagement d'un pompier volontaire ..... p 6

## CONGÉS

Congé de présence parentale : l'agent n'a pas à prouver qu'il est le seul à pouvoir s'occuper de l'enfant ..... p 7

## CUMUL

Le congé spécial est partiellement cumulable avec une activité privée..... p 8

## PROTECTION FONCTIONNELLE

Tous les conseillers municipaux bénéficient de la protection fonctionnelle ..... p 9, 10



## Selon la Cour des Comptes, la VAE est insuffisamment reconnue dans la fonction publique

Dans un rapport publié le 3 juin 2024, la Cour des Comptes fait le constat que la validation des acquis de l'expérience (VAE) demeure très marginale dans la fonction publique, alors qu'elle pourrait constituer un levier de gestion des ressources humaines utile pour faire face aux enjeux d'attractivité et de recrutement de la fonction publique, mais aussi d'adaptation des compétences des agents aux nouveaux métiers, dans un contexte d'allongement des carrières. Pour ce faire, la Cour identifie trois axes de progrès : intégrer la VAE parmi les outils de la GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences), renforcer l'effet de la VAE sur le déroulement de la carrière des agents, et améliorer le pilotage de la VAE en l'intégrant dans le nouveau portail France VAE. Décryptage des cinq recommandations formulées par la Cour des Comptes :

**Recommandation n° 1** : profiter de la mise en place de la plateforme numérique « France VAE » pour intégrer les agents publics au dispositif.

**Recommandation n° 2** : engager la simplification du parcours de la VAE dans la fonction publique, notamment en améliorant son articulation avec les autres dispositifs de formation professionnelle.

**Recommandation n° 3** : insérer la VAE dans les mesures d'accompagnement intégrées au processus de GPEEC.

**Recommandation n° 4** : identifier, dans le répertoire métiers de la fonction publique, ceux qui requièrent un diplôme, un titre professionnel ou un certificat pouvant être obtenu par VAE.

**Recommandation n° 5** : élargir la possibilité de recrutement sur titres, y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

Consulter le rapport : [www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-05/20240603-S2024\\_0681\\_La-validation-des-acquis-de-l'experience-dans-la-fonction-publique-de-lEtat.pdf?v=1718267382](http://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-05/20240603-S2024_0681_La-validation-des-acquis-de-l'experience-dans-la-fonction-publique-de-lEtat.pdf?v=1718267382)

## LE CSFPT VEUT UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES ATSEM

■ Au cours de la séance du 19 juin dernier, le CSFPT a adopté à l'unanimité un vœu demandant des mesures pour favoriser l'intégration dans le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) des nombreux « agents faisant fonction » d'Atsem - à savoir des personnels réalisant les mêmes tâches, mais employés dans la filière technique ou comme contractuels. Le conseil supérieur préconise une modification de la répartition des postes à pourvoir entre les lauréats du concours d'Atsem, laquelle favorise aujourd'hui les candidats passant le concours externe. Le CSFPT estime que les 60 % de postes ouverts actuellement pour ce concours devraient être dévolus temporairement au concours interne (lequel ne bénéficie que de 30 % de postes aujourd'hui).

### DROIT DE GRÈVE

## LA VILLE DE LYON SOUHAITE « ENCADRER » LE DROIT DE GRÈVE DANS LES ÉCOLES

■ La Ville de Lyon va mettre en place des restrictions du droit de grève pour les agents de ses écoles et de ses crèches « dans le respect de l'intérêt des enfants et des familles ». Lors du conseil municipal du 27 juin, le maire de Lyon, Grégory Doucet, présentera au vote une délibération visant à restreindre le droit de grève des agents de la Ville travaillant dans les écoles et les crèches, pour une entrée en vigueur dès la rentrée 2024.

Prévue par la loi de transformation de la fonction publique votée en 2019, cette mesure permettra à la ville d'exiger des agents participant directement à l'exécution des services publics, et qui sont qualifiés d'indispensables à la continuité du service (que la collectivité devra par ailleurs définir), qu'ils déclarent leur intention de faire grève au moins 48 heures avant. Cette obligation concernera concrètement les agents indispensables au fonctionnement du service d'accueil périscolaire, de la pause méridienne et du service de restauration dans les écoles. Par ailleurs, afin d'éviter les grèves « à l'heure », pour lesquelles les agents sont payés, s'ils se déclarent grévistes, ces agents indispensables à la continuité du service pourront, dans certaines situations exceptionnelles, en cas de constat de risque de désordre manifeste, se voir imposer une journée de grève complète, donc impayée.

### SECRÉTAIRES DE MAIRIE

## LE CSFPT REJETTE À NOUVEAU LES PROJETS DE DÉCRETS SUR LA REVALORISATION DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE

■ Présentés une deuxième fois le 19 juin dernier au CSFPT, les projets de décrets d'application de la loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie ont reçu à nouveau un avis défavorable des organisations syndicales. Ce nouvel examen en séance plénière faisait suite à un rejet unanime, par le collège syndical, des projets de décrets d'application de la loi du 30 décembre 2023, lors d'une première réunion plénière qui s'est tenue le 29 mai.

En premier lieu, selon les représentants syndicaux, la loi réserverait le bénéfice des nouveaux dispositifs de promotion interne en catégorie B aux fonctionnaires de catégorie C relevant des grades d'avancement de leur cadre d'emplois respectif, c'est-à-dire les grades C2 et C3. Or, les secrétaires de mairie seraient, du fait de pratiques de recrutement contraires aux textes, plusieurs milliers à être positionnés dans le grade C1. De même, les représentants syndicaux sont opposés au maintien, dans les projets de décrets, de la possibilité, pour les employeurs territoriaux, d'attribuer, en fonction de la valeur professionnelle des secrétaires de mairie, une réduction de la durée requise pour les avancements d'échelon. A suivre.

## LE REFUS DE SE SOUMETTRE À UN CADRE HIÉRARCHIQUE ET COLLECTIF FONDE UNE RÉVOCATION

■ La maire de Paris révoque, le 28 avril 2021, un conducteur de bennes à ordures ménagères à la direction de l'eau et de la propreté, muté à 2 reprises en 2012 et en 2019. Le tribunal annule la sanction et enjoint à la mairie de réexaminer sa situation sous un mois.

**Rappel :** toute faute professionnelle expose l'agent à une sanction (article L. 530-1 du code général de la fonction publique), le juge vérifiant l'exactitude des faits, leur qualification disciplinaire et la proportionnalité de la mesure (CE Ass. n° 347704 M. D du 13 novembre 2013).

La révocation fait suite à une succession de conflits sur plusieurs années avec ses collègues, comme le relatent des rapports d'incident entre 2018 et 2020, et une dizaine de demandes d'explications.

L'agent refuse d'effectuer des compléments de collecte, alors qu'une « rallonge de service » est possible si la benne peut accueillir d'autres déchets pendant les heures normales de travail sur un autre itinéraire, pour aider un collègue. Il refuse aussi de faire signer les feuilles d'attachement en fin de service qui permettent de suivre son activité, opposant, sans les démontrer, des raisons de sécurité liées au fait que son camion est en fin de zone de charge et à l'impossibilité de stationner dans l'atelier dans des conditions correctes de sécurité.

À plusieurs reprises, il quitte son poste avant la fin réglementaire de son service, se prévalant du comportement similaire d'autres agents. Il refuse d'assister à une réunion de sécurité en juin 2019, en des termes virulents et grossiers envers son supérieur.

S'y ajoutent ses refus de suivre les consignes, d'aider ses collègues, de les déposer dans leur atelier, et des départs sans autorisation, combinés à une attitude agressive et parfois grossière. À l'égard de ses supérieurs, son ton et ses manières sont dépourvus de la réserve et de la courtoisie appropriées dans un cadre professionnel, qu'il justifie par les insultes et le dénigrement dont il serait l'objet.

Ces refus répétés et délibérés d'un cadre de travail hiérarchique et collectif en vue de l'exécution du service public sont fautifs. Eu égard à la nature et à la répétition des manquements en dépit de multiples rappels à l'ordre, à l'absence d'effet d'une sanction pour les mêmes motifs, à ses manquements au devoir d'obéissance, de service, et à des relations professionnelles très conflictuelles, une révocation est proportionnée.

CAA Paris n° 22PA02524 Ville de Paris du 22 septembre 2023.

### Le conseil du manager : l'obligation d'obéissance s'impose à tous les agents

L'article L. 121-10 du code général de la fonction publique dispose que « l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ». Il en est de même lorsqu'une situation de travail présente un danger grave et imminent (droit de retrait). Ainsi, hors ces exceptions, tout agent public (fonctionnaire ou contractuel), quel que soit son rang dans la hiérarchie, doit respecter et appliquer les ordres de ses supérieurs hiérarchiques. Les instructions peuvent être orales ou écrites. L'obligation d'obéissance impose également à l'agent de respecter les lois et règlements de toute nature. La subordination hiérarchique impose de se soumettre au contrôle de son supérieur hiérarchique. De même, un agent public est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Ainsi, par exemple, le refus d'un agent d'assumer certaines responsabilités constitue un manquement au devoir d'obéissance hiérarchique.

## Le dépôt d'un CITIS est très encadré

Après un entretien avec le directeur général adjoint (DGA) en charge des solidarités départementales, au cours duquel lui est notifiée une réaffectation dans l'intérêt du service, une cadre est en arrêt du 21 novembre au 20 décembre 2019.

Le lendemain, elle adresse à son employeur un imprimé « accident de travail, maladie professionnelle » de son médecin. Le président du conseil départemental lui refuse un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS), faute de transmission des documents requis dans les 15 jours.

Le fonctionnaire victime d'un accident de service bénéficie d'un CITIS qui lui garantit tout son traitement jusqu'à sa reprise (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

**Il doit néanmoins adresser à l'employeur un formulaire décrivant les circonstances de l'accident, transmis par ce dernier sur demande de l'intéressé, et un certificat médical indiquant la nature, le siège des lésions et la durée probable de l'incapacité. La déclaration est transmise dans les 15 jours de l'accident, sous peine de rejet de la demande** (art. 37-1 et 3, déc. n° 87-602 du 30/7/1987). Appliquant strictement ces impératifs, la cour relève que la femme n'a pas fourni les formulaires requis, ni respecté le délai de 15 jours pour déclarer l'accident.

**À noter :** contrairement à ce qu'elle estime, l'employeur n'avait pas à l'inviter à compléter sa demande en fournissant le bon formulaire, obligation qui ne pèse sur lui que si l'agent le demande, et ne devait pas davantage l'informer des conséquences d'une absence de ce document, quel que soit le syndrome anxiodépressif réactionnel qu'elle invoque.

En l'absence de force majeure ou d'impossibilité de respecter les prescriptions du texte, le département devait rejeter cette demande incomplète.

CAA Lyon n° 22LY00774 Mme A du 7 février 2024.

## LES EFFORTS D'INTÉGRATION D'UN AGENT EN SITUATION DE HANDICAP EXCLUENT TOUT HARCÈLEMENT DISCRIMINATOIRE DE L'EMPLOYEUR

■ Un conseiller socio-éducatif réclame 20 000 €, le 17 mai 2017, au foyer d'adultes handicapés qui l'emploie, pour harcèlement moral discriminatoire en lien avec son handicap.

**Aucune discrimination (in)directe ne peut être faite entre les agents en raison de leur handicap. Les employeurs doivent prendre des mesures appropriées dans une situation concrète, pour leur permettre d'accéder à un emploi, de le conserver, de l'exercer et d'y progresser, ou pour qu'une formation adaptée leur soit dispensée, si les charges consécutives à ces mesures ne sont pas disproportionnées face aux moyens de la collectivité, compte tenu des aides qui peuvent éventuellement les compenser** (articles L. 131-1 et 8 du CGFP).

Dès son affectation au foyer, le personnel est informé de son handicap auditif par une note de service pour sensibiliser les équipes et faciliter les échanges. Respectant les préconisations du médecin du travail, une coordinatrice

du service l'assiste dans sa prise de poste et l'accompagne dans toutes les réunions faisant l'objet d'un compte-rendu. Le foyer lui attribue un téléphone portable spécialement configuré pour lui permettre d'échanger par SMS et une secrétaire est mise à sa disposition pour ses communications à distance avec les partenaires externes du foyer.

Par ailleurs, un alphanpage avec vibreur relié au déclenchement de l'alarme incendie lui permet d'être alerté pour diverses situations d'urgence, retranscrites en lecture selon un code déterminé.

**À noter :** ces efforts ne permettent pas de caractériser une quelconque carence de l'employeur dans l'intégration du fonctionnaire dans ses fonctions, et le foyer a pris les mesures appropriées à son handicap. C'est à tort que le tribunal a retenu sa responsabilité et attribué 18 000 € à l'agent.

CAA Lyon n° 22LY00400 M A du 7 février 2024.

## M U T A T I O N D ' O F F I C E

## LA RÉVÉLATION D'UNE CONDAMNATION PÉNALE, MÊME ANCIENNE, FONDE UNE MUTATION D'OFFICE

■ Un professeur agrégé d'EPS demande, sans succès, le 15 janvier 2020, une prolongation d'activité. Le 14 février, après la publication d'un article, la rectrice le mute d'office auprès des services académiques et, le 30 avril, le met à la retraite pour limite d'âge au 9 septembre.

**L'intéressé y voit une sanction déguisée, qui suppose un élément objectif, une dégradation de la situation professionnelle de l'agent et un élément subjectif, la nature des faits et l'intention de l'employeur devant révéler une volonté de sanction** (concl. sous CE n° 8397 M. C du 9 juin 1978).

La mutation suit la publication d'un article révélant sa condamnation, le 8 octobre 1992, pour « attentats à la pudeur » contre 7 adolescentes alors qu'il était responsable de l'entraînement des élèves de la section « sport étude de natation » du lycée. Ces révélations, reprises par d'autres médias, provoquent des réactions d'indignation dans la communauté éducative, parmi les élèves et leurs parents, qui contestent la poursuite d'une activité d'enseignant auprès de mineures. La proviseure adresse immédiatement un courriel à l'ensemble des personnels, précisant que les faits ne figurent pas au casier judiciaire de l'intéressé, que la procédure disciplinaire engagée en 1994 n'a pas abouti et que les services académiques n'ont pas eu connaissance d'autres faits depuis cette date. Mais la révélation requiert une cellule d'écoute au lycée, les 30 et 31 janvier, révélant un profond malaise et de grandes inquiétudes sur le maintien en fonction de l'enseignant. La gendarmerie informe la proviseure, le 31 janvier, d'une déclaration de manifestation pour les 3 et 4 février, des tracts étant apposés à l'entrée du lycée. **Ces faits sont révélateurs de troubles sérieux de fonc-**

**tionnement et la rectrice n'a pas commis d'erreur d'appréciation en le mutant dans l'intérêt du service. Si son affectation le prive de ses attributions antérieures et qu'il n'a pas eu de mission jusqu'à sa retraite, cela n'établit pas une volonté de le sanctionner.**

Reste sa demande de prolongation d'activité, ouverte aux fonctionnaires qui n'ont pas encore atteint le taux plein dans la limite de 10 trimestres, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique (article L. 556-5 du code). Dans ce contexte, la rectrice n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ni de détournement de pouvoir en la refusant. CAA Toulouse n° 21TL04702 M. A du 23 janvier 2024.

### **Le conseil du manager : l'obligation de dignité s'impose aux agents publics**

L'article L. 121-1 du code général de la fonction publique dispose que « l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité ». L'obligation de dignité signifie que tout agent public doit faire preuve d'un comportement exemplaire (propos, agissements, tenue dans l'exécution des missions du service). Il représente l'institution et doit respecter l'obligation de dignité, à la fois sur son temps de travail et dans sa vie privée :

- dans le cadre du service, tout agent doit avoir un comportement exemplaire à l'égard des usagers, de sa hiérarchie et de ses collègues ;
- dans sa vie privée, tout agent doit veiller à ce que son comportement en public n'affecte pas sa fonction ou l'administration qui l'emploie.

## LUTTER CONTRE LES VIOLENCES SUBIES PAR LES AGENTS

■ Le code du travail énonce l'obligation, pour l'employeur, d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs pour tous les aspects liés au travail, ce qui implique notamment de prévenir les violences externes qui surviennent dans le cadre du travail. Si les agressions sur les élus locaux font souvent la une de l'actualité, les atteintes à la sécurité des agents publics sont moins médiatisées mais n'en sont pas moins récurrentes.

Dans le cadre d'une étude, publiée au mois de mai dernier, sur la sécurité des agents publics et la continuité du service public, réalisée pour le compte de l'association des DRH des grandes collectivités (ADRHGCT) en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET), des élèves administrateurs proposent de bonnes pratiques à mettre en œuvre.

Quelques recommandations à l'attention des collectivités :

- Formaliser une procédure de signalement ou de déclaration des agressions.
- Proposer plusieurs modes de déclaration, pour lever les freins liés à l'illettrisme, à l'illectronisme ou, plus largement, à la méconnaissance de la bonne procédure à suivre (numérique, par écrit, ou par oral auprès de l'encadrant, des RH ou des organisations syndicales). Surtout, permettre que l'encadrant, et pas seulement l'agent victime de l'agression, puisse réaliser ce signalement.
- Consolider les données dans le rapport social unique (RSU), bien que cela ne fasse pas l'objet d'une obligation légale.
- Faire de ces données la base d'échanges avec les partenaires, en premier lieu la préfecture.
- Réaliser un diagnostic de la situation avant de se lancer dans un plan d'actions, au risque de passer à côté des mesures nécessaires.
- Développer des formations à destination des encadrants et des agents nouvellement arrivés.
- Intégrer des réflexions sur l'ergonomie des lieux d'accueil du public, afin de concilier sérénité des échanges et protection des agents.
- Porter la question des violences contre les agents publics dans les instances de concertation du type CLSPD (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance).
- Inciter les services de chaque niveau de collectivité à appeler la police municipale lors d'agressions.
- Diffuser et communiquer les procédures existantes en cas d'agression et prévoir des rappels réguliers pour encourager leur utilisation par les agents.
- Accompagner les agents dans les procédures de signalement, notamment pour que celles-ci soient suffisamment détaillées afin d'engager des poursuites.
- Réaliser des campagnes de communication à destination des usagers en y incluant les agents.
- Informer les représentants des organisations syndicales des procédures en cas d'agression d'agents.
- Envisager un accompagnement du collectif de travail via des retours d'expériences et des analyses de pratiques.

- Faire connaître les modalités du droit de retrait et du droit d'alerte en s'appuyant notamment sur les organisations syndicales.
- Analyser l'organisation et les conditions de travail.
- Mettre en place des groupes de travail par types de lieux pour œuvrer en commun aux conditions de sécurité.
- Identifier et adapter les situations de travail isolé en favorisant le travail en duo ou en équipant les postes de dispositifs d'alerte pour les travailleurs isolés (DATI).
- Encourager la participation des agents à la définition de solutions adaptées et proches des usagers.

### Les préconisations de l'INRS

De son côté, l'INRS (Institut national de recherche et de sécurité) préconise une évaluation des risques par l'employeur qui doit repérer les éventuels postes ou situations de travail à risque, les personnes exposées et les principaux facteurs de risque. À partir de cette évaluation, des mesures de protection collective doivent être recherchées avec les travailleurs concernés.

### L'aménagement des locaux

- Aménager les locaux de manière à rendre visibles les postes d'accueil depuis les autres postes de travail, organiser les files d'attente, disposer d'une signalétique claire, préserver des zones de confidentialité.
  - Sécuriser les locaux et espaces de travail par la mise en place de sas ou de systèmes de verrouillage des entrées, en installant des dispositifs d'alarme ou d'alerte, en posant des vitrages renforcés.
  - Dissuader le passage à l'acte en équipant les locaux de systèmes de vidéo ou de radiosurveillance, en informant par affichage de l'évacuation régulière des fonds.
- Enfin, il est préconisé que l'ADRHGCT défende, auprès du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, un recensement des violences externes contre les agents.

### La Lettre de l'environnement local

des communes et des intercommunalités  
Lettre bimensuelle

*Sur un format pratique de 8 pages,  
des informations pour aménager et  
préserver l'environnement.*

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

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

## L'INDEMNISATION DU PRÉJUDICE COMPLÉMENTAIRE EN CAS D'ACCIDENT

■ Une contrôleuse des impôts en situation de handicap est victime, le 2 août 2013, d'un accident reconnu imputable, puis d'une rechute le 13 décembre 2014. Elle engage la responsabilité de l'employeur pour une adaptation insuffisante de son poste et de son environnement de travail. Le tribunal lui accorde 11 000 € sur 79 000 € sollicités.

**Est présumé imputable, l'accident survenu, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion des fonctions, sauf faute personnelle ou circonstances l'en détachant** (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

**L'indemnisation de l'incapacité temporaire relève d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) et l'incapacité permanente, d'une allocation temporaire d'invalidité, en cas de maintien en fonction, pour autant que l'incapacité permanente soit d'au moins 10 % (articles L. 822-22, L. 824-1 du code), et enfin d'une rente viagère d'invalidité en cas de retraite (article 37 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003).**

**À noter :** cette réparation forfaitaire de l'atteinte à l'intégrité physique ne s'oppose pas à une indemnisation complémentaire des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément, même

sans faute de l'employeur, ni à une action en responsabilité de droit commun si l'accident est imputable à une faute de l'employeur ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait (CE Ass. n° 21106 Mme M du 4 juillet 2003).

L'accident résulte d'une manœuvre fortuite du fauteuil roulant électrique dont la manette de direction a heurté le bureau, provoquant le recul brutal du fauteuil qui a basculé, sans que cela ne traduise un défaut d'aménagement du poste de travail.

Au titre de son préjudice moral et des souffrances physiques engendrées par l'accident, et de sa rechute, la cour confirme l'allocation globale de 7 000 €, mais elle rejette l'existence d'un préjudice professionnel, faute pour l'agent de l'établir. Un expert rhumatologue, dont l'État ne conteste pas les conclusions, estime que l'accident et sa rechute sont à l'origine d'une atteinte à son intégrité physique et psychique à hauteur d'un taux de 15 % s'ajoutant au taux préexistant de 45 %. Ces 15 % incluant le préjudice moral et des douleurs liées à l'accident et la rechute, la cour lui accorde 3 000 € d'indemnisation de ce surcroît de déficit fonctionnel permanent, pour un total de 14 000 €.

CAA Paris n° 22PA02855 Mme A du 24 janvier 2024.

## DISCIPLINE

## UNE ESCROQUERIE À L'ASSURANCE JUSTIFIE LA RÉSILIATION DE L'ENGAGEMENT D'UN POMPIER VOLONTAIRE

■ Sur une reconnaissance préalable de culpabilité, le tribunal judiciaire condamne, le 13 juillet 2018, un sapeur-pompier volontaire à 6 mois de prison avec sursis pour complicité dans une « tentative d'escroquerie à l'assurance par incendie volontaire d'un véhicule, par aide ou assistance ». Le 21 juin 2019, le président du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) résilie son engagement, sur avis favorable du conseil de discipline départemental des sapeurs-pompiers volontaires.

**L'autorité de gestion peu en effet exclure temporairement un pompier volontaire 6 mois au plus, le rétrograder, ou résilier son engagement** (article L. 723-35 du code de la sécurité intérieure).

**Rappel :** comme pour les fonctionnaires, le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits, leur caractère de faute et la proportionnalité de la sanction à leur gravité.

Le pompier a reconnu avoir enflammé le véhicule de son beau-frère pour l'aider dans une tentative d'escroquerie à l'assurance. S'il affirme à son chef de centre avoir tenté de l'en dissuader et utilisé ses compétences pour sécuriser la mise à feu du véhicule, il reconnaît devant le juge l'avoir délibérément incendié.

Or, à son engagement initial, il a signé la « charte du sapeur-pompier volontaire » qui l'engage notamment à agir « avec la plus grande honnêteté et à s'attacher, hors du service, à avoir un comportement respectueux de l'image des sapeurs-pompiers ».

L'une de leurs premières fonctions étant la lutte contre les incendies, les faits apparaissent d'une exceptionnelle gravité et s'avèrent manifestement incompatibles avec l'exercice des missions des pompiers volontaires. En admettant même qu'ils n'aient été l'objet d'aucune publicité, son attitude justifie une sanction.

Le sapeur-pompier tente de minimiser son rôle en insistant sur sa qualité de complice et sur l'utilisation qu'il a faite de ses connaissances pour minimiser l'impact de l'incendie volontaire du véhicule, ainsi que sur sa reconnaissance spontanée des faits reprochés et leur caractère isolé. Mais cette mise à feu volontaire, délibérée et organisée, est un acte en évidente contradiction et incompatible avec son engagement. D'une particulière gravité, et même sans risque de réitération, son manquement aux obligations de probité et d'intégrité auxquelles il est tenu justifiait bien la résiliation de son engagement.

CAA Versailles n° 22VE00679 M. A du 28 septembre 2023.

## CONGÉ DE PRÉSENCE PARENTALE : L'AGENT N'A PAS À PROUVER QU'IL EST LE SEUL À POUVOIR S'OCCUPER DE L'ENFANT

■ Une infirmière en soins généraux conteste le refus de la directrice de l'EHPAD où elle travaille de lui accorder un congé de présence parentale à compter du 6 juillet 2020, puis sa radiation pour abandon de poste le 29 septembre. **Tout contractuel bénéficie, à sa demande, d'un congé de présence parentale non rémunéré, accordé de droit à l'un des 2 parents lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une particulière gravité rendant indispensable une présence soutenue auprès de lui et des soins contraignants. La durée du congé est égale à celle du traitement de l'enfant défini par le certificat médical qui atteste de la gravité de la maladie, la nécessité de la présence d'un parent et de soins contraignants (article 14-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988).**

La fille de l'infirmière, née en 2011, souffre d'un purpura thrombopénique immunologique chronique réfractaire qui l'expose, en cas d'hémorragie grave, à une hospitalisation en urgence, sachant que les infections ORL ou bronchiques sont des facteurs de risque hémorragique. Plusieurs certificats médicaux du praticien hospitalier pédiatrique qui la suit, et notamment du 15 juin 2020, recommandent, en raison du risque d'une infection ORL du type grippe ou Covid-19, la prise d'un « maximum de précautions » et la présence de l'un des parents au moins en cas de complications, pour une durée d'au moins 6 mois, dans le contexte de la progression de la pandémie.

Un certificat du 24 décembre montre que la fillette a été hospitalisée en réanimation à 3 reprises depuis le 22 novembre, et qu'elle souffre de signes hémorragiques imprévisibles engageant son pronostic vital en l'absence de soins immédiats, et que son état de santé s'est compliqué les dernières semaines. Si ce certificat est postérieur à la demande de congé de présence parentale, il atteste néanmoins des risques encourus par l'enfant en cas d'infection virale. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19 qui augmentait de manière significative le risque de complications et d'hospitalisation de sa fille, la présence de l'infirmière auprès d'elle était nécessaire pour mettre en œuvre immédiatement les soins requis afin de prévenir une hémorragie grave, les soins contraignants se prolongeant en cas d'hospitalisation.

**À noter :** seuls ces éléments devaient être pris en compte dans la décision d'octroi du congé de présence parentale, et la directrice ne pouvait pas imposer à l'infirmière de démontrer qu'elle était la seule à même de pouvoir prendre en charge sa fille. C'est donc irrégulièrement que l'employeur lui a refusé un congé de présence parentale.

### Une absence de mise en demeure

S'agissant de la radiation des cadres pour abandon de poste, cette forme de licenciement (article L. 553-1 du code

général de la fonction publique) procède du constat, par l'employeur, de la rupture volontaire du lien salarial par l'agent.

**Cette mesure ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent a préalablement été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il appartient à l'employeur de fixer. Elle doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant du risque qu'il court d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable. S'il ne s'est pas présenté et n'a fait connaître aucune intention avant l'expiration du délai, et en l'absence de toute justification matérielle ou médicale de nature à expliquer le retard à manifester un lien avec le service, l'employeur peut estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'intéressé.**

**Attention :** un agent en congé de maladie n'ayant pas cessé d'exercer ses fonctions, une lettre qui lui est adressée à une date où il est en congé de maladie ne saurait constituer une mise en demeure. Mais si l'employeur constate qu'il s'est soustrait sans justification à une contre-visite qu'il a demandée, il peut lui adresser une telle mise en demeure, précisant en outre explicitement, qu'en raison de son refus de s'y soumettre sans justification, il court le risque d'une radiation en dépit de son congé de maladie. Si, dans le délai fixé, il ne justifie pas son absence à la contre-visite, n'informe pas l'administration de ses intentions et refuse de reprendre sans justifier son refus, et si, par ailleurs, aucune circonstance particulière, liée notamment à la nature de la maladie pour laquelle il a obtenu un congé, ne peut expliquer son abstention, l'employeur peut estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'agent (CE n° 375736 commune de Breteuil sur Iton du 11 décembre 2015).

Dans l'affaire, la directrice de l'EHPAD adresse à l'infirmière, le 22 septembre, une mise en demeure de reprendre sous 48 heures, lui indiquant qu'elle s'expose « à la mise en œuvre d'une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement », mais le courrier ne mentionne pas le risque d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable. Son caractère incomplet entache d'irrégularité la mise en demeure, et la femme a bien été privée d'une garantie. Conscient sans doute de cette erreur, l'EHPAD fournit une seconde version du courrier non signé de la directrice et sans le cachet de l'établissement, alors que la femme a déjà engagé une procédure de référé. Sans s'interroger sur le fond du dossier, le juge annule également la radiation.

CAA Nancy n° 21NC01972 EHPAD Saint François d'Assise du 25 janvier 2024.

## LE CONGÉ SPÉCIAL EST PARTIELLEMENT CUMULABLE AVEC UNE ACTIVITÉ PRIVÉE

■ À l'issue d'une décharge de fonction, le 22 juillet 2014, le maire accorde à son ancien DGS, directeur territorial, un congé spécial. Le 29 mai 2018, il réduit d'un tiers, au 1<sup>er</sup> février, les émoluments, pour tenir compte d'une activité privée et, le 24 juillet, opère 19 300 euros de rappel de septembre 2016 à janvier 2018.

**Le congé spécial est l'une des options ouvertes à l'agent avec le reclassement ou la prise en charge et l'indemnité de licenciement si l'employeur qui a mis fin au détachement ne peut pas lui offrir un emploi de son grade. Il est accordé de droit au fonctionnaire en cas de décharge, qui est mis à la retraite au plus tard à la fin du mois où il réunit les conditions d'une liquidation de ses droits à pension à taux plein** (articles L. 544-4 et 11 du code général de la fonction publique).

**Rappel :** dans le cadre d'une décharge, l'agent doit justifier d'au moins 20 ans de services valables pour le calcul des droits à pension et être à moins de 5 ans de son âge d'ouverture du droit à pension. Le congé cesse 5 ans après sa date d'octroi, avec le taux plein ou la limite d'âge.

Dans cette situation, il bénéficie de son traitement à la date de la mise en congé, de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement.

S'il exerce une activité publique pendant le congé, la rémunération est réduite au montant de la retenue pour pension. Avec une activité privée, s'applique une réduction : du tiers, si les émoluments sont supérieurs à la moitié du congé spécial, de la moitié s'ils sont supérieurs aux 2/3, des 2/3 si les émoluments privés sont supérieurs à 100 % de la rémunération en congé spécial, et au montant de la retenue pour pension s'ils sont supérieurs à 125 % de cette rémunération (article 8 du décret n° 88-614 du 6 mai 1988).

**À noter :** dès lors, pour réaliser une éventuelle réduction de rémunération, il faut comparer mensuellement, d'une part, les rémunérations brutes perçues au titre du congé spécial, inclus le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence, et, d'autre part, les émoluments bruts perçus au titre de l'activité privée.

La réduction du tiers opérée par le maire résulte de ce que le directeur territorial exerce une activité privée dans un établissement privé catholique d'enseignement, au sein

duquel il perçoit plus de la moitié de la rémunération versée au titre du congé spécial. En réalisant cette comparaison chaque mois et en intégrant le supplément familial de traitement, le maire n'a pas commis d'erreur de droit, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal.

### Une rétroactivité et un reversement fondés

**À noter :** le principe d'une diminution d'un tiers étant posé, la cour relève qu'une décision administrative ne peut légalement disposer que pour l'avenir. Mais, s'agissant de celles concernant la carrière des fonctionnaires, l'administration peut leur conférer une portée rétroactive, dans la mesure nécessaire pour assurer la continuité de la carrière de l'intéressé ou régulariser sa situation.

Dans l'affaire, si l'arrêté du 29 mai 2018 prend effet au 1<sup>er</sup> février, donc antérieurement à son édicton, c'est pour permettre de régulariser la situation du fonctionnaire.

**S'agissant du reversement, les créances résultant de paiements indus effectués par une personne publique en matière salariale peuvent être répétées dans un délai de 2 ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, même si la créance a pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive.**

Le délai de prescription de droit commun de 5 ans se substitue aux 2 ans si les paiements indus résultent de l'absence d'information de l'employeur, par l'agent, de modifications de sa situation personnelle et familiale ayant une incidence salariale, ou de la transmission d'informations inexacts sur cette situation.

Cette possibilité de reversement disparaît lorsque la décision créatrice de droit à l'origine du paiement a fait l'objet d'une annulation contentieuse, ou qu'il s'agit d'une décision créatrice de droits irrégulière concernant une nomination dans un grade (article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

La situation justifiant la réduction existant depuis septembre 2016, le maire pouvait bien, le 24 juillet 2018, procéder à un rappel partiel de la rémunération au titre du congé spécial pour un montant de 19 300 €.

CAA Nantes n° 22NT02237 M. A du 26 janvier 2024.

### 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)

## Tous les conseillers municipaux bénéficient de la protection fonctionnelle

*Une tribune du bulletin municipal signée au nom de 25 élus de la majorité, dont le maire, suggère que l'un d'eux a commis des agissements délictueux comme ancien adjoint aux finances. Le 26 février 2018, le conseiller municipal dépose plainte avec constitution de partie civile contre le maire, pour diffamation publique envers un citoyen chargé d'un mandat public, et contre 24 conseillers pour complicité.*

### Un principe général du droit

■ Mis en examen en janvier 2019, 23 conseillers sollicitent du maire la protection fonctionnelle pour les couvrir de leurs frais d'avocat. Le 18 novembre, le tribunal correctionnel condamne le maire pour diffamation publique à 1 500 € d'amende et 3 000 € de réparation.

Le 17 décembre 2019, 23 délibérations accordent la protection de la commune à chacun d'eux, mais le tribunal annule 4 d'entre elles, les conseillers étant dépourvus de délégation du maire.

**Le CGCT (article L. 2123-34) oblige la commune à protéger le maire, l'élu qui le supplée ou a reçu délégation, s'il est poursuivi pénalement pour des faits n'ayant pas le caractère d'une faute détachable des fonctions.**

Le droit à la protection fonctionnelle est un principe général du droit qui a successivement obligé la collectivité publique à couvrir l'agent des condamnations civiles prononcées contre lui en l'absence de faute personnelle (CE centre hospitalier de Besançon du 26 avril 1963, page 243), a été étendu au maire (CE n° 79494 Sieur G du 5 mai 1971), avant que sa portée ne couvre les poursuites pénales et l'ensemble des agents publics quel que soit leur mode d'accès aux fonctions (CE n° 312700 M. X du 8 juin 2011), le juge précisant enfin que cette obligation s'appliquait à l'ensemble des frais de l'instance, en l'absence de faute personnelle détachable du service (CE n° 427003 M. B du 8 juillet 2020).

### Une extension aux conseillers sans délégation du maire

**Si, donc, un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, la collectivité publique dont il dépend doit le protéger dans le cadre d'une instance civile, en le couvrant non seulement des condamnations prononcées contre lui, mais également en prenant en charge l'ensemble des frais de l'instance si une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable. Elle doit, de la même façon, le protéger en cas de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle et, enfin, à moins qu'un intérêt général ne s'y oppose, le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet.**

**Le code général de la fonction publique (CGFP) pour les fonctionnaires et contractuels (articles L. 134-1 à**

**11), et le CGCT (articles L. 2123-34 et 35, L. 3123-28 et 29, L. 4135-28 et 29 pour les exécutifs locaux, consacrent ce principe, mais le juge indique bien qu'il s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions (décision du 8 juillet 2020 précitée).** Sur ce fondement, la cour estime que le droit à la protection fonctionnelle concerne l'ensemble des conseillers municipaux, même ceux qui n'ont pas reçu de délégation du maire et n'exercent pas de fonctions exécutives.

**Rappel :** la protection s'étend aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation s'ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages du fait des fonctions de l'élu. Elle peut leur être accordée sur demande, en cas de décès de l'élu dans ou du fait des fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits postérieurs, mais en raison des fonctions de l'élu.

Dans l'affaire, les délibérations annulées ne trouvent sans doute pas leur fondement dans le CGCT, mais le principe général du droit à la protection fonctionnelle des agents publics peut leur être substitué, la cour relevant que la substitution ne prive les intéressés d'aucune garantie, et que l'administration dispose du même pouvoir d'appréciation pour appliquer ce principe général ou le CGCT.

**À noter :** cette décision s'applique sans doute à l'ensemble des élus locaux des départements, régions et de l'ensemble des établissements publics.

### L'absence d'actes constitutifs d'agissements personnels

**À noter :** concernant la mise en œuvre de la protection, la cour rappelle qu'aucun texte n'impose aux élus de délai pour solliciter la protection fonctionnelle, ni ne leur interdit de demander la prise en charge de frais liés à une procédure après le jugement ayant clos cette dernière. Il importe donc peu que les délibérations aient été adoptées plusieurs mois après l'arrêt de la chambre d'instruction de la cour d'appel annulant la mise en examen, aucun des conseillers n'ayant signé la tribune diffamatoire, ni participé à sa rédaction ou fourni matière à sa préparation, le maire en étant le seul auteur, et rien ne montre qu'ils aient été impliqués dans sa préparation ou son élaboration.

**La tribune n'est donc pas l'expression d'un groupe politique et les conseillers municipaux ont été mis en cause non en raison de leurs agissements propres, mais parce qu'ils ont été mentionnés par le maire en leur qualité de conseillers de la majorité, comme coauteurs ou soutiens de la tribune diffamatoire, et impliqué à leur insu par ce dernier. Ils entrent bien dans le champ de la protection.**

### La prise en charge des frais d'instance

Concernant les frais de procédure, une jurisprudence constante considère, pour les fonctionnaires et contractuels, que la protection requise par la loi peut prendre la forme d'une prise en charge des frais engagés par l'agent dans le cadre de poursuites judiciaires engagées, sans néanmoins contraindre la collectivité à les supporter dans leur intégralité, dans tous les cas (CE n° 249805 M. X du 2 avril 2003).

Elle ne comporte pas la condamnation à une amende, compte tenu du principe de personnalité des peines.

Le CGFP, reprenant ce principe, renvoie à un décret (n° 2017-97 du 26 janvier 2017) le soin de fixer les conditions et limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales (article L. 134-12).

L'intéressé sollicite cette dernière auprès de l'employeur à la date des faits, la décision indiquant ceux au titre desquels la protection est accordée et en précisant les modalités d'organisation, notamment sa durée, qui peut être celle de l'instance. L'agent précise le nom de l'avocat (librement choisi) et communique la convention conclue avec lui.

Cependant, l'employeur peut lui-même conclure cette convention avec l'avocat et, le cas échéant, l'agent. Dans cette hypothèse, elle définit le montant des honoraires pris en charge selon un tarif horaire ou forfaitaire, en fonction des difficultés de l'affaire. Elle définit les conditions dans lesquelles les autres frais, débours et émoluments sont pris en charge et règle le cas des sommes allouées à l'agent au titre des frais exposés dans l'instance et non compris dans les dépens. La collectivité règle alors directement à l'avocat des frais de la convention. Elle peut aussi prévoir qu'ils sont pris en charge au fur et à mesure de leur engagement à titre d'avance et sur justificatifs, le règlement définitif intervenant à la clôture de l'instance sur présentation du compte détaillé par l'avocat.

En l'absence de convention, la prise en charge des frais est réglée directement à l'agent sur présentation des factures acquittées. Le montant de prise en charge des honoraires est limité par des plafonds horaires que doit fixer un arrêté qui n'a jamais été publié.

Si la convention comporte une clause dans ce sens, ou en l'absence de convention, l'employeur peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires si le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif au regard des prestations accomplies par le conseil de l'agent, des pièces et justificatifs fournis, ou de la nature des difficultés du dossier. Le solde incombe alors à l'agent

dans le cadre des relations avec son conseil.

Pour chaque instance, il peut demander, sur justificatifs, le remboursement des frais de déplacement et d'hébergement liés à l'instance. L'employeur pourra néanmoins s'opposer au remboursement de déplacements dont le nombre ou la fréquence sont manifestement sans rapport avec les nécessités de sa défense.

### Une information suffisante des conseillers

Pour contester les délibérations, le conseiller soulève enfin la question des conditions de présentation des délibérations.

**Dans les communes de 3 500 et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération est adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal, 5 jours francs avant le conseil (article L. 2121-12 du CGCT).**

Son défaut d'envoi ou son insuffisance entache la délibération d'irrégularité, sauf si le maire fait parvenir aux conseillers, avec la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit leur permettre d'appréhender le contexte et les motifs de fait et de droit des mesures envisagées, et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose cependant pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, qui peuvent solliciter des précisions ou des explications, une justification détaillée du bien-fondé des propositions (CE n° 342327 commune de Mandelieu-la-Napoule du 14 novembre 2012).

**Rappel :** si la délibération concerne une convention de délégation de service public, tout conseiller doit pouvoir, par une information appropriée 15 jours au moins avant la délibération, consulter le projet de contrat et l'ensemble des pièces (CE n° 464955 M. D du 13 octobre 2023).

Dans l'affaire, la note mentionne les noms et prénoms des conseillers intéressés, vise le code général et évoque le principe général du droit à la protection fonctionnelle des élus locaux. Elle précise que la demande est liée à la parution d'un article dans le magazine municipal, que les conseillers ont été convoqués devant le tribunal judiciaire dans le cadre d'une action en diffamation annulée par la chambre d'instruction de la cour d'appel. L'absence de mention de la nature de la délégation accordée aux conseillers est sans incidence, dans la mesure où la complicité de diffamation n'est pas légalement susceptible de se rattacher à une délégation, et que les membres du conseil municipal connaissent, par définition, l'étendue des délégations données aux conseillers.

CAA Versailles n° 22VE01436 Commune de Maurepas du 9 février 2024.