

# 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

## LE RETOUR DE LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE

Devant les députés, le 30 janvier dernier, le Premier ministre a défendu la rémunération des agents publics au mérite, reprenant les déclarations du Président de la République et de l'ancien ministre de la Transformation et de la Fonction publiques. Tous affirment répondre à un désir des agents.

Pour le vérifier, le groupe de réflexion « Sens du service public » a réalisé une enquête via un site diffusé sur ses réseaux : 622 agents publics et 54 salariés privés ont répondu, 48 % s'y déclarant favorables, 32 % rejetant cette perspective et 20 % déclarant n'avoir pas d'avis ; mais 2/3 d'entre eux en bénéficiaient déjà.

Cette enquête confirme des études précédentes, le dernier baromètre sur le moral des agents publics de la Casden et de l'institut BVA publié à l'été 2023 indiquant que 60 % d'entre eux s'y déclaraient favorables. Et, en 2022, dans le cadre des travaux de la Conférence sur les perspectives salariales, une enquête de l'institut Ipsos mentionnait déjà que 83 % des agents souhaitaient que leurs efforts soient mieux valorisés, une proportion à peu près constante dans les 3 fonctions publiques et les 3 catégories hiérarchiques. En effet, 66 % considéraient leur engagement trop peu reconnu, et 61 % leurs performances relativement ignorées.

Mais, simultanément, l'intéressement collectif était plébiscité à 83 % et, dans le sondage de Sens du service public, cette approche est largement majoritaire (60 %), 16 % des répondants privilégiant le mérite individuel.

Ces enquêtes successives rappellent que le salaire a une dimension culturelle liée à la participation à un travail collectif orienté vers les usagers. On notera, par ailleurs, que de nombreux agents sont rémunérés à un niveau proche du SMIC et que beaucoup d'employeurs locaux ne se sont pas engagés en faveur de la rémunération au mérite alors qu'ils le peuvent déjà.

Si les primes constituent un élément de stabilité salariale pour les agents, alors cette réaffirmation du salaire au mérite serait surtout un élément de communication, récurrent depuis les années 2010.

*Source Acteurs publics.*

13 FÉVRIER 2024

N° 1846

## MOBILITÉS

Le délai maximum de versement du forfait mobilités durables est l'année N+1 .....p 2

## DISCIPLINE

Le manque de professionnalisme d'un policier justifie son exclusion .....p 3

## NOTES DE FRAIS

Les frais de déplacement sont communicables .....p 4

## PROBITÉ

Hausse des poursuites pénales contre les fonctionnaires territoriaux.....p 5

## RELATIONS HIÉRARCHIQUES

Un cadre hiérarchique normal exclut l'imputabilité d'un syndrome anxieux au service .....p 6

## INAPTITUDE PHYSIQUE

Le médecin est seul compétent pour apprécier la compatibilité d'un emploi avec la santé de l'agent ..p 7

## ACCIDENT

La réparation complémentaire après un accident doit être en lien direct et certain avec les fonctions .....p 8

## LIMITE D'ÂGE

Une prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge peut être renouvelée .....p 9,10



## Un appel à projets contre les violences sexistes et sexuelles dédié aux employeurs territoriaux et hospitaliers

Le Fonds national de prévention (FNP) de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) lance un appel à projets sur la prévention des violences sexistes et sexuelles. Cet appel à projets doit permettre aux employeurs retenus de bénéficier d'un appui financier et d'un accompagnement pédagogique.

### Diagnostic et actions

Prévu pour une période de 24 mois, l'appel à projets vise, d'une part, à inciter les employeurs territoriaux et hospitaliers à réaliser un diagnostic et, d'autre part, à élaborer et déployer un plan d'actions sur la prévention des violences sexistes et sexuelles portant sur les trois niveaux de prévention. Le premier niveau (prévention primaire) consiste à réaliser un travail en amont des risques d'agissements sexistes. Le second niveau (prévention secondaire) permet de mettre en place des formations et des sensibilisations des agents sur le sujet. Le dernier niveau (prévention tertiaire) est consacré aux solutions pour protéger et accompagner les personnes concernées par le sexisme au travail.

### Modalités de financement et de candidature

Les candidats retenus bénéficieront d'un accompagnement financier plafonné à 400 000 euros par employeur, comprenant une part fixe de 50 000 euros par employeur et d'un forfait de 1 500 euros par agent affilié à la CNRACL bénéficiant de la démarche.

Les dossiers sont à retirer sur le site internet du FNP. La date limite de réception des dossiers est fixée au 10 avril 2024.

Pour toute information complémentaire adresser un courriel à l'adresse suivante : [demarche-prevention@cais-sedesdepots.fr](mailto:demarche-prevention@cais-sedesdepots.fr)

## PLUS DE DISCRIMINATIONS CHEZ LES FONCTIONNAIRES QUI ONT LE PLUS D'ANCIENNETÉ

■ La proportion de personnes qui déclarent avoir subi des traitements inégaux dans leur emploi actuel augmente avec la taille de l'entreprise : elle passe de 6,6 % parmi les personnes en emploi dans les entreprises de moins de 10 salariés, à 11,7 % dans les entreprises de 250 salariés ou plus. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils occupent leur emploi depuis en moyenne plus longtemps (72 % des fonctionnaires ont une ancienneté de 10 ans ou plus, contre 44 % des titulaires d'un CDI ; et c'est le cas de 55 % des salariés des entreprises de 250 salariés ou plus, contre 36 % dans les entreprises de moins de 10 salariés). Ils ont donc une plus grande probabilité d'avoir été confrontés à ces situations. Cela peut aussi s'expliquer par une sensibilisation plus forte dans la fonction publique et les grandes entreprises (campagnes de prévention, dispositifs obligatoires de signalement, désignation de référents, etc.).

À noter : en 2021, 13,7 % des fonctionnaires et 9,6 % des détenteurs d'un CDI déclarent avoir subi des traitements inégaux, contre 4,6 % des salariés en contrat à durée déterminée, en intérim, en alternance ou en stage. Par ailleurs, parmi les personnes déclarant avoir subi des traitements inégaux ou des discriminations au travail, 19 % indiquent que le motif sexiste en est la principale raison.

## MOBILITÉS

### LE DÉLAI MAXIMUM DE VERSEMENT DU FORFAIT MOBILITÉS DURABLES EST L'ANNÉE N+1

■ Le versement du forfait mobilités durables, mis en place dans les trois versants de la fonction publique pour encourager le recours à des modes de transports alternatifs et durables, assure la prise en charge des frais engagés par les agents au titre de leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Rappelons que le bénéfice du forfait mobilités durables est subordonné au dépôt d'une déclaration sur l'honneur établie par l'agent auprès de son employeur au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le forfait est versé. L'article 5 du décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 relatif au versement du forfait mobilités durables dans la fonction publique territoriale prévoit que le versement du forfait soit effectué l'année suivant celle du dépôt de cette déclaration sur l'honneur. Si l'employeur a juridiquement la possibilité de procéder au versement au plus tard à la fin de l'année N+1 au titre de l'année N, un versement en une seule fraction en début d'année est préconisé. Ce délai doit néanmoins être adapté par les employeurs pour tenir compte du temps de traitement des formulaires et de mise en paye.

Réponse à la QE n° 5969 de Mme Christine Herzog (Moselle - UC-R) - JO Sénat du 04/01/2024 - page 38.

## INDEMNITÉS

### UN DÉCRET DU 26 DÉCEMBRE PRÉCISE LES NOUVELLES MODALITÉS D'OCTROI DES INDEMNITÉS AUX ÉTUDIANTS VÉTÉRINAIRES

■ Ce décret prévoit notamment que l'attribution des indemnités aux étudiants vétérinaires n'est plus conditionnée à la réalisation d'un stage ou à un futur exercice professionnel dans certaines zones.

Décret n° 2023-1280 du 26 décembre 2023 modifiant les conditions d'attribution d'indemnités aux étudiants vétérinaires par les collectivités territoriales ou leurs groupements - JORF n° 0300 du 28 décembre 2023. Texte n° 65.

## L'EMPLOYEUR CONSERVE UNE MARGE DE MANŒUVRE DANS LE CHOIX DES MOYENS LES PLUS ADAPTÉS À LA PROTECTION

■ La directrice des moyens et ressources de l'agence régionale des espaces verts d'Ile-de-France demande au directeur général, le 28 avril 2018, de prendre les mesures nécessaires pour que l'un de ses subordonnés respecte son pouvoir hiérarchique et soit sanctionné. Faute de réponse, elle s'adresse à la présidente qui l'invite à se rapprocher du directeur général, puis demande le bénéfice de la protection fonctionnelle le 11 novembre. L'agence y répond en mutant l'agent concerné le 16 janvier 2019, estimant cette mesure suffisante pour satisfaire sa demande de protection, ce que conteste la femme.

**L'employeur doit protéger ses agents notamment contre les atteintes à l'intégrité de leur personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, menaces, injures, diffamations ou outrages, sans qu'une faute puisse lui être imputée, et réparer le préjudice qui a pu en résulter** (article L. 134-5 du code général de la fonction publique).

**À retenir :** pèse ainsi sur l'employeur une obligation de protection des agents qui constitue un principe général, auquel il ne peut déroger que pour des motifs d'intérêt général (CE n° 312700 M. A du 8 juin 2011), et dont l'objet est à la fois de faire cesser les attaques et d'assurer une réparation adéquate des torts subis par le fonctionnaire. Cette protection peut notamment consister à l'assister dans ses poursuites judiciaires, mais il appartient à l'employeur d'apprécier les modalités appropriées dans chaque affaire.

Si, à compter d'avril 2018, la femme se heurte à un agent contestant systématiquement son autorité, c'est seulement le 11 novembre qu'elle réclame le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre de ce conflit. Compte tenu de la mutation de l'intéressé, elle ne saurait considérer que la région a implicitement rejeté sa demande. Et à supposer même que cette désobéissance systématique puisse caractériser une forme de harcèlement moral, la décision de réaffectation ne constitue pas davantage un refus irrégulier de mettre en œuvre toutes les mesures de protection auxquelles elle pouvait prétendre, la femme n'ayant pas, à ce moment, engagé de procédures judiciaires qui auraient obligé son employeur à l'épauler, notamment en prenant en charge des honoraires d'avocat. De plus, à la date de la mutation, elle est en congé de maladie depuis le 23 mai 2018, donc éloignée de l'agent en cause.  
CAA Paris n° 21PA04528 Mme C du 5 octobre 2022.

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

L'autorité territoriale doit protéger l'agent qui, à raison de ses fonctions :

- est victime d'attaques sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée ;
- est poursuivi par un tiers pour faute de service ou fait l'objet de poursuites pénales en raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

La protection fonctionnelle peut être accordée aux personnes suivantes : fonctionnaires (stagiaires et titulaires) et anciens fonctionnaires ; agents contractuels et anciens agents contractuels ; conjoint, descendants et ascendants de l'agent. La procédure se fait en 3 temps :

1. demande écrite de l'agent auprès de son employeur ;
2. Analyse de la demande par l'employeur (cadre juridique, lien de causalité direct avec les fonctions exercées, absence de faute personnelle de la part de l'agent...) et déclenchement d'une enquête administrative, le cas échéant ;
3. Décision de l'autorité territoriale (octroi ou refus motivé).

## Le manque de professionnalisme d'un policier justifie son exclusion

Le ministre de l'Intérieur exclut 15 jours, le 31 janvier 2019, un gardien de la paix dans un commissariat, dernière sanction du 2e groupe de mesures disciplinaires.

**Si toute faute commise par un fonctionnaire, dans ou à l'occasion de ses fonctions, l'expose à une sanction (article L. 530-1 du CGFP), le juge saisi de moyens en ce sens vérifie que les faits constituent bien des fautes disciplinaires, et la proportionnalité de la mesure à leur gravité** (CE Ass. n° 347704 M. A du 13 novembre 2013).

Le dimanche 7 janvier 2018, lors d'une vacation de 12h50 à 21 heures, le policier participe à un repas au commissariat sans autorisation, laissant le poste de police vacant et la porte de communication entre l'accueil et le service ouverte, permettant à une forte odeur de viande grillée de se propager jusqu'à l'accueil des usagers attendant d'être reçus. Malgré sa qualité de chef de poste, il prétexte, dès 17 heures, l'absence de patrouille de police-secours disponible pour éviter d'assister la police municipale qui souhaitait contrôler des personnes suspectées de trafic de stupéfiants. Il cautionne, par ailleurs, des mentions inexacts sur la main courante informatisée, omet d'inscrire et de vérifier sur le registre d'accueil les noms des plaignants reçus, et n'avertit pas le chef de brigade et les équipages des consignes préfectorales de sécurisation des festivités organisées dans la commune entre 17 et 20 heures.

L'agent ne conteste pas la matérialité de faits qui constituent des manquements à ses devoirs d'exemplarité, d'obéissance, de loyauté, d'intervention et d'assistance, et à son obligation de se consacrer pleinement à son activité avec discernement et conscience professionnelle.

En dépit de bons états de service, cette attitude justifie l'exclusion prononcée.

CAA Marseille n° 21MA02271 M. A du 7 février 2023.

## L'ENTRETIEN PRÉALABLE À UN LICENCIEMENT EST UNE GARANTIE POUR L'AGENT

■ Le 20 août 2017, la 1ère adjointe au maire licencie un agent en CDD depuis une semaine, qui réclame alors 15 000 € de préjudice moral.

La cour sanctionne la mairie pour incompétence, l'élue ne disposant d'aucune délégation.

Sur le fond, le licenciement suppose un entretien auquel l'agent est convoqué par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre qui en précise l'objet. Il a lieu au moins 5 jours ouvrable après la présentation de la lettre, l'employeur précisant les motifs de l'éviction, l'agent pouvant être accompagné de la personne de son choix.

**Si les actes administratifs doivent respecter les formes et procédures des textes, un vice affectant le déroulement de l'une d'elles, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'entache la décision d'illégalité que s'il ressort du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence**

**sur le sens de la décision ou a privé les intéressés d'une garantie** (CE Ass. n° 335033 du 23 décembre 2011).

Or, l'agent n'a bénéficié d'aucun entretien et a bien été privé d'une garantie. Sur le fond, l'éviction sanctionne son absence le 17 août, alors qu'il a fait parvenir un arrêt jusqu'au lendemain, par son père, et l'a transmis à la CPAM. L'éviction n'était donc pas justifiée.

Au total, la décision de licenciement est entachée à la fois d'incompétence de sa signataire, de vice de procédure et d'illégalité interne. S'agissant de l'incompétence, sans doute la même décision aurait-elle pu être prise dans le cadre d'une délégation régulière du maire. Mais s'agissant de l'absence d'entretien, la commune ne pouvait pas prendre la même décision, l'agent disposant d'une justification médicale à son absence, qui prive de fondement son licenciement. La cour lui accorde donc 1 000 € au titre de son préjudice moral.

CAA Toulouse n° 21TL00336 M. C du 7 février 2023.

## NOTES DE FRAIS

### LES FRAIS DE DÉPLACEMENT SONT COMMUNICABLES

■ La maire de Paris refuse implicitement de communiquer les notes de frais et reçus des déplacements, de restauration et autres frais de représentation qu'elle et les membres de son cabinet ont engagé pour l'année 2017. Le tribunal annule le refus et enjoint à la ville de les communiquer, non anonymisés sous 2 mois.

**En cassation, le Conseil d'État rappelle que le code des relations entre le public et l'administration considère comme documents administratifs tout ceux produits et reçus dans le cadre de leur mission de service public, par les collectivités locales notamment.**

Ne sont communicables qu'à l'intéressé, ceux dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et des affaires, porterait une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou faisant apparaître son comportement si sa divulgation peut lui porter préjudice.

Si le document comporte des mentions non communicables, il est transmis après occultation ou disjonction de ces mentions (articles L. 300-2, L. 311-1 et 6 du code des relations entre le public et l'administration). Par ailleurs, toute personne peut demander communication des budgets et comptes de la commune (article L. 2121-26 du CGCT).

Le demandeur n'ayant pas évoqué le CGCT, le tribunal ne pouvait pas, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur le code pour annuler le refus.

Sur le fond, le Conseil d'État rappelle que le droit à communication des comptes et budgets communaux ne s'étend pas aux pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité que l'ordonnateur et le comptable doivent conserver.

**Mais les notes de frais et reçus de déplacement, de restauration, de frais de représentation des élus et agents constituent des documents communicables à toute personne qui le demande et ne mettent pas en cause leur vie privée.**

La communication des mentions faisant apparaître l'identité et les fonctions des personnes invitées n'y portent pas davantage atteinte, mais l'autorité administrative appréciera au cas par cas, à la date à laquelle elle se prononce, eu égard à certaines circonstances particulières tenant au contexte de l'événement auquel le document se rapporte, si la communication de ces informations ou du motif de la dépense serait, par exception, de nature à porter atteinte aux secrets et intérêts protégés par la loi, justifiant leur occultation.

CE n° 452521 M. B du 8 février 2023.

#### **Le conseil du manager : quels sont les documents administratifs communicables sans limites ?**

Les documents et informations, qui sont communicables ou accessibles à toute personne, peuvent être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement prévu au deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration, lorsqu'ils relèvent de l'une des catégories suivantes : les documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation de l'administration, notamment les organigrammes, les annuaires des administrations et la liste des personnes inscrites à un tableau d'avancement ou sur une liste d'aptitude pour l'accès à un échelon, un grade ou un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique.

## HAUSSE DES POURSUITES PÉNALES CONTRE LES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

■ L'augmentation du nombre de poursuites pénales contre les fonctionnaires territoriaux entre les mandatures 2008-2014 et 2014-2020 est de + 26 %. Sur la mandature 2014-2020, ce sont 1 026 fonctionnaires territoriaux qui ont été poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions, soit une moyenne de 171 par an. Si les prévisions de la SMACL, l'assureur des collectivités locales, se confirment, pour la mandature 2020-2026, ce sont plus de 1 350 fonctionnaires territoriaux qui devraient être poursuivis, ce qui constituerait une hausse de 33 % par rapport à la mandature 2014-2020.

### Les motifs de poursuites et de condamnations

Les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites et de condamnations des fonctionnaires territoriaux. Les atteintes à la confiance (faux en écriture) arrivent en 2e position et les atteintes à la dignité en n° 3.

Deux exemples de mise en causes des fonctionnaires municipaux :

#### Le détournement de fonds publics

Le tribunal correctionnel de Vesoul a condamné, le 20 octobre 2022, une secrétaire de mairie poursuivie pour détournement de fonds publics. Il lui est reproché d'avoir détourné à son profit 38 000 € en quatre ans dont 30 000 € de carburant. La prévenue a commis ces détournements dans cinq mairies différentes (sur deux départements limitrophes) où elle exerçait ses fonctions. Son stratagème consistait à acheter des courses alimentaires dans des supermarchés en demandant ensuite d'envoyer la facture au nom d'une des cinq communes. Il lui restait, une fois en poste, à réceptionner les documents, imiter les signatures électroniques des élus, et, enfin, générer des mandats de paiement à destination du trésor public... C'est l'élection d'un nouveau maire qui, après des doutes sur plusieurs factures suspectes, a permis de mettre fin aux détournements. Reconnaisant les faits, la prévenue a été condamnée à 8 mois d'emprisonnement avec sursis et à payer 13 000 € de dommages et intérêts aux communes parties civiles.

#### Le délit de favoritisme

Le tribunal correctionnel de Valence, le 25 octobre 2022, a relaxé un maire (commune de plus de 10 000 habitants), le directeur général des services (DGS), une employée municipale et deux anciens fonctionnaires territoriaux poursuivis pour favoritisme. La chambre régionale des Comptes avait dénoncé, dans un rapport publié en 2018, des manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence concernant l'organisation de prestations artistiques. En cause, l'organisation d'une fête populaire qui avait été attribuée sans appel d'offres à la même association, durant deux années consécutives. Pour leur défense, les prévenus ont expliqué que la prestation artistique ne nécessitait pas une procédure forma-

lisée, un simple marché public à procédure adaptée (MAPA) suffisant. Le tribunal a prononcé la relaxe générale des prévenus, estimant que l'infraction n'était pas caractérisée.

### Les recommandations de l'AFA (association française anticorruption)

Pour mieux prévenir les atteintes à la probité des agents publics, l'AFA préconise la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption autour de trois axes :

#### L'équipe dirigeante

Le premier axe concerne l'équipe dirigeante qui doit faire preuve d'exemplarité. Son rôle consiste à mettre en œuvre un plan de mesures anticorruption avec les moyens humains et financiers adéquats et en appliquant la tolérance zéro.

#### La cartographie des risques

Cette cartographie repose sur l'identification, l'évaluation et la hiérarchisation des risques d'atteintes à la probité propres à chaque organisation. Elle permet ainsi l'identification préalable des risques, leur évaluation en termes d'impact et de probabilité d'occurrence, et leur hiérarchisation.

#### Les mesures de prévention

- Un code de bonne conduite : il définit et illustre, à travers des exemples concrets, les différents types de comportements à éviter susceptibles de constituer des atteintes à la probité.
- La formation et la sensibilisation : pour diffuser les engagements en matière de lutte contre les atteintes à la probité, favoriser leur appropriation par les collaborateurs et constituer un socle de connaissances commun.
- L'alerte interne : elle permet à tout agent de porter à la connaissance d'un référent dédié un comportement ou une situation potentiellement contraire au code de conduite ou susceptible de constituer une atteinte à la probité.

## la lettre du Maire

### L'essentiel de ce qu'il faut connaître

Chaque semaine (46 n°s par an) : le commentaire pratique de l'actualité juridique et réglementaire ; des alertes et des conseils ; une sélection d'innovations menées dans les territoires.

### Offre découverte : 1 exemplaire gratuit

Contact service abonnement : 02 32 46 16 90  
ou isabelle.maillard@editionsorman.com

## UN ABUS DE CDD ENGAGE LA RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR

■ La communauté d'agglomération emploie, par 10 CDD entre le 13 octobre 2010 et le 12 octobre 2020, un adjoint technique principal de 2<sup>e</sup> classe, qui demande, le 20 novembre, l'indemnisation de ses préjudices pour recours abusif à des CDD.

**L'emploi de contractuels reste une dérogation à l'obligation d'embauche de fonctionnaires sur des emplois permanents, la loi définissant des hypothèses de recrutement, et admettant pour certains un CDI au terme de 6 années** (articles L. 332-8 à 14 du code général de la fonction publique).

Si la loi admet une succession de CDD, elle n'exclut pas, en cas de renouvellement abusif, que l'agent se voit reconnaître un droit à l'indemnisation du préjudice subi lors de l'interruption de la relation d'emploi.

**À retenir :** pour apprécier un abus de CDD successifs, il convient de prendre en compte l'ensemble des circonstances, dont la nature des fonctions exercées, le type d'organisme employeur, le nombre et la durée cumulée des contrats (CE n° 371664 Mme A du 20 mars 2015). L'agent sera indemnisé par une indemnité équivalente à l'indemnité de licenciement dans le cadre d'un CDI (CE n° 392792 Mme B du 20 mars 2017).

Peut s'y ajouter le préjudice moral subi et les troubles dans les conditions d'existence dûment justifiés par la durée totale d'emploi, la nature des contrats, la situation familiale, les difficultés rencontrées du fait de cette situation de précarité.

L'agent a occupé, dans le cadre de ces 10 CDD successifs, un emploi permanent d'adjoint technique principal de 2<sup>e</sup> classe dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, sur des fonctions rigoureusement identiques, ne répondant à aucune spécificité particulière. Pour le tribunal, ces circonstances établissent un recours abusif au CDD.

Lorsque la communauté d'agglomération lui propose un onzième contrat, l'intéressé décline la proposition, excluant toute indemnité en fonction des avantages auxquels il aurait pu prétendre en cas de licenciement dans le cadre d'un CDI, puisque l'interruption de la relation d'emploi lui est directement imputable.

Pour autant, l'agglomération ne démontre pas avoir proposé en 2013 une nomination comme stagiaire à l'intéressé, la seule information en 2017 sur la possibilité de se présenter à une sélection pour devenir fonctionnaire restant sans incidence sur son maintien dans une situation de précarité et d'incertitude professionnelle pendant ces 10 années d'emploi. Le tribunal reconnaît à l'agent 2 500 € de préjudice moral.

TA Amiens n° 2100988 M. B du 8 février 2023.

### RELATIONS HIÉRARCHIQUES

## UN CADRE HIÉRARCHIQUE NORMAL EXCLUT L'IMPUTABILITÉ D'UN SYNDROME ANXIEUX AU SERVICE

■ Une adjointe administrative, agent de surveillance de la voie publique (ASVP), bénéficie d'un congé de maladie pour un syndrome anxieux réactionnel le 21 avril 2016, suivie d'une disponibilité d'office pour maladie un an plus tard. Malgré sa demande, le maire refuse de reconnaître l'imputabilité de sa maladie au service, mais elle l'obtient de la cour. **Le fonctionnaire en activité victime d'une maladie contractée en service bénéficie d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) qui lui garantit l'intégralité de son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite, et le remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par son affection. Est présumée imputable, toute maladie désignée par un tableau du régime général de sécurité sociale, contractée dans les conditions qu'il fixe. Mais une maladie non inscrite sur un tableau, comme les pathologies psychiatriques, peut être reconnue imputable si le fonctionnaire établit qu'elle est essentiellement et directement causée par les fonctions et a entraîné une incapacité d'au moins 25 %** (articles L. 822-20 à 24 du code général de la fonction publique, L. 461-1 et R. 461-8 du code de la sécurité sociale).

**Rappel :** pour le juge, une maladie ou son aggravation est imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou des conditions de travail de nature à en susciter le développement, sauf fait personnel de l'agent ou des circonstances particulières l'en détachant (CE n° 407795 Mme B du 13 mars 2019).

Pour le conseil d'État, si la femme fait état de relations dégradées avec ses collègues, et notamment avec son supérieur direct, elles ne traduisent ni inimitié caractérisée, ni mise à l'écart de la fonctionnaire et, à son égard, son supérieur n'a eu aucun comportement ou propos excédant un exercice normal du pouvoir hiérarchique. Si la policière soutient avoir fait l'objet de demandes contradictoires de sa hiérarchie, évoquant des modifications d'emploi du temps ou d'ordres à son désavantage, elles l'ont été dans l'intérêt du service et, là encore, elles n'ont pas excédé le cadre normal de travail.

La cour ne pouvait pas estimer que la détérioration de ses relations professionnelles l'avait placée dans des conditions de travail de nature à susciter le développement de sa maladie et à établir une imputabilité de l'affection au service. CE n° 461115 Comm. de Larmor-Plage du 22 décembre 2022.

## LE MÉDECIN EST SEUL COMPÉTENT POUR APPRÉCIER LA COMPATIBILITÉ D'UN EMPLOI AVEC LA SANTÉ DE L'AGENT

■ Le directeur de l'hôpital licencie pour inaptitude physique une aide-soignante, le 11 décembre 2017, qui conteste la mesure et réclame 82 000 € de réparation. Le juge lui donne gain de cause, faute pour l'hôpital de lui avoir proposé un poste de standardiste de nuit vacant à compter du 2 novembre 2017, mais limite son préjudice à 890 €.

**Les employeurs doivent veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents (article 2-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985) et assurer, sauf à commettre une faute de service, la bonne exécution des textes, étant tenu au respect du code du travail (article L. 811-1 du code général de la fonction).**

**À noter :** à ce titre, il leur incombe de prendre en compte les propositions d'aménagements de poste ou de conditions de travail justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents, que les médecins du travail sont seuls habilités à émettre (article 24 du décret).

La femme est en maladie ordinaire en janvier 2011 puis en disponibilité d'office jusqu'en octobre 2015, le conseil médical la déclarant définitivement inapte à ses fonctions. Le 4 décembre, l'hôpital lui propose un emploi au standard téléphonique des consultations externes, qu'elle accepte, le médecin du travail l'y déclarant apte en janvier 2016. Elle présente un certificat médical pour une autre pathologie le 23 janvier ; le conseil médical la déclare temporairement inapte à une reprise à temps complet en mai, et invite sans succès l'hôpital à le ressaisir en juillet.

Un an plus tard, une expertise confirme son inaptitude totale aux fonctions d'aide-soignante, son aptitude au poste administratif validé par le médecin du travail en janvier 2016, mais le directeur la licencie en décembre 2017 pour absence de possibilité de reclassement.

**Le fonctionnaire reconnu inapte à ses fonctions par altération de sa santé, et dont le poste ne peut pas être adapté, peut être reclassé dans un autre cadre d'emplois s'il est apte aux fonctions correspondantes. S'il suppose une demande de l'agent, le reclassement peut néanmoins être engagé en son absence. Par ailleurs, le fonctionnaire reconnu inapte a droit à une période de préparation au reclassement d'un an avec maintien de son traitement (articles L. 826-2 et 3 du CGFP). En pratique, l'employeur doit successivement tenter d'aménager les conditions de travail de l'agent, rechercher un autre poste correspondant à son grade et, en cas d'impossibilité, tenter un reclassement (décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985).**

### Une faute de l'agent

Ces textes, combinés au code du travail sur cette même question, expriment un principe général du droit imposant

à l'employeur de reclasser l'agent dont l'inaptitude physique définitive est médicalement constatée et, en cas d'impossibilité, de le licencier (CE n° 227868 CCI de Meurthe-et-Moselle du 2 octobre 2002).

Sa mise en œuvre implique, sauf refus manifeste de l'agent, de reprendre une activité, de lui proposer un poste compatible avec sa santé, et aussi équivalent que possible avec l'emploi précédent ou, à défaut et avec son accord, tout autre emploi d'une catégorie inférieure. Ce n'est que si le reclassement est impossible ou que n'existe aucun emploi vacant pouvant lui être proposé, qu'il a été déclaré inapte à toute fonction ou refuse la proposition, que l'employeur peut le licencier (CE n° 407336 M. A du 25 mai 2018).

Après l'avis d'inaptitude du conseil médical, l'hôpital devait lui proposer un poste compatible en décembre 2015. Il oppose ensuite à la femme de ne s'être plus manifestée après l'avis temporaire d'inaptitude du conseil médical en mai 2016 sur la seconde pathologie. Mais, à l'issue de son congé, rien ne montre qu'elle ait exprimé une volonté non équivoque de ne pas reprendre d'activité et l'hôpital n'a jamais sollicité à nouveau le conseil médical. Il devait rechercher un poste adapté. Or, un emploi de standardiste de nuit vacant en novembre 2017 est conforme aux préconisations formulées par le médecin du travail en janvier 2016, puisque doté d'un siège ergonomique, d'un casque téléphonique, avec possibilité de passer des périodes debout, aucune restriction ne portant sur un travail de nuit.

**L'hôpital ne pouvait pas estimer que le poste était inadapté à la santé de la fonctionnaire, cette appréciation relevant du seul médecin du travail, et il ne peut pas davantage justifier l'absence de proposition en raison de l'inaptitude temporaire à un travail à plein temps évoqué en mai 2016.**

**À retenir :** l'employeur n'était donc pas dans l'impossibilité de proposer un poste compatible avec la santé de la fonctionnaire, et c'est logiquement que le tribunal a annulé son licenciement.

S'agissant de son préjudice, la femme souhaitait accueillir des personnes âgées à domicile pendant sa disponibilité d'office et n'a jamais sollicité son reclassement à l'hôpital après février 2016. Elle n'a pas non plus contesté une lettre du DRH l'informant qu'il envisageait la perspective d'une retraite pour invalidité ou un licenciement pour inaptitude physique, s'informant seulement du montant d'une éventuelle indemnité. Cette attitude a attesté de son refus de reprendre le travail à l'hôpital et elle n'a pas perdu une chance sérieuse d'y retrouver un emploi. C'est donc à tort que le tribunal a condamné l'employeur à 890 € d'indemnités.

CAA Bordeaux n° 20BX04115 Centre hospitalier de la Haute-Gironde du 22 décembre 2022.

## LA RÉPARATION COMPLÉMENTAIRE APRÈS UN ACCIDENT DOIT ÊTRE EN LIEN DIRECT ET CERTAIN AVEC LES FONCTIONS

■ Une professeure des écoles, directrice d'école, souffre d'une tendinite en juin 1997 après avoir déménagé les livres de la bibliothèque. Après une intervention chirurgicale qui engendre une algodystrophie, elle bénéficie d'un congé de longue maladie du 9 juin 1998 au 8 juin 2001. Malgré ses demandes, l'inspecteur d'académie refuse, le 1<sup>er</sup> septembre 2006, d'en reconnaître l'imputabilité, que la cour impose le 16 février 2016, une décision du 13 novembre 2017 la plaçant rétroactivement en congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS). En avril 2021, elle condamne par ailleurs le CHU à 7 754 euros d'indemnités pour n'avoir pas informé la femme du risque exceptionnel (moins de 1 %) d'une algodystrophie, évaluant à 20 % la perte de chance de renoncer à l'intervention avec cette information. Elle réclame sans succès près de 233 000 euros de réparation des préjudices consécutifs à la réaction algodystrophique.

**La rente viagère d'invalidité (articles L. 27 et L. 28 du code des pensions, 36 et 37 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 pour la CNRACL) et l'allocation temporaire d'invalidité en cas de maintien en fonctions (article L. 824-1 du code général de la fonction publique) réparent forfaitairement les pertes de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causée par un accident ou une maladie professionnelle, l'employeur devant protéger ses agents contre les risques professionnels qu'ils encourrent.**

**À noter :** mais elles n'excluent pas que le fonctionnaire, qui subit, du fait de l'invalidité, des préjudices patrimoniaux d'une autre nature ou personnels, obtienne de l'employeur, même en l'absence de faute de sa part, une indemnité complémentaire les réparant, ni à ce qu'il engage une action de droit commun pouvant réparer l'intégralité de son dommage si l'accident ou la maladie est imputable à une faute de nature à engager sa responsabilité (CE Ass. n° 211106 Mme YX du 4 juillet 2003).

Si l'agent ne remplit pas les conditions de bénéficiaire d'une rente viagère d'invalidité ou d'une allocation temporaire d'invalidité (ATI), il ne peut pas prétendre à une indemnité réparant ses pertes de revenus et l'incidence profession-

nelle de l'accident. Mais il conserve la possibilité d'une réparation complémentaire.

### L'absence de lien direct et certain

Le tribunal considère que la reconnaissance de l'imputabilité de la maladie au service par le recteur est de nature à engager la responsabilité de l'État sur le fondement du risque, s'agissant, pour l'algodystrophie, d'un préjudice d'une autre nature que ceux réparant les pertes de revenus ou l'incidence professionnelle.

Mais si un lien direct avec les fonctions est exigé pour caractériser l'imputabilité d'un accident au service, le lien de causalité doit être direct mais également certain entre le service et l'accident en matière responsabilité.

**Rappel :** est présumé imputable au service l'accident du fonctionnaire, survenu quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, sauf faute personnelle ou de circonstance particulière l'en détachant (article L. 822-18 du code général de la fonction publique).

Si, donc, comme l'a jugé la cour, la pathologie subie par la femme lors des travaux de déménagement de la bibliothèque de l'école, y compris les complications algodystrophiques, sont imputables au service, il appartient au juge de vérifier que ces dernières ont pour cause directe et certaine l'exercice des fonctions en ce qui concerne la responsabilité sans faute.

Or, si la femme a été victime d'une tendinite au poignet gauche en 1997, la réaction algodystrophique, dont la survenance est exceptionnelle, fait suite à l'intervention chirurgicale du 9 juin 1998 et a pour origine non le déménagement des livres de la bibliothèque, mais l'intervention chirurgicale de juin 1998, même si elle a été pratiquée en raison du caractère résistant de la tendinite.

Aucun lien suffisamment direct et certain entre l'activité professionnelle de la femme et son algodystrophie n'est caractérisé, et la responsabilité de l'État ne saurait être engagée à ce titre. Le tribunal ne pouvait donc accorder à la professeure des écoles 20 556 € de réparation.

CAA Lyon n° 21LY00169 Mme A du 19 janvier 2023.

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

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

## Une prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge peut être renouvelée

*Un fonctionnaire ne peut pas être maintenu en fonction au-delà de 67 ans sur un emploi ne relevant pas de la catégorie active (article L. 556-1 du code général de la fonction publique), c'est-à-dire soumis à contraintes et qui entraîne un abaissement de cet âge limite. Pour autant, ce principe autorise une prolongation d'activité, dont le Conseil d'État précise les conditions.*

### Un principe et des dérogations

■ Une disposition transverse issue de la réforme des retraites (loi n° 2023-270 du 14 avril 2023) permet, au fonctionnaire occupant un emploi sédentaire, de pouvoir, sur autorisation de l'employeur, être maintenu en fonction sans radiation des cadres préalable, jusqu'à 70 ans, un refus devant être motivé.

Cette disposition complète un dispositif permettant au fonctionnaire, dont la durée de services liquidables est inférieure à celle requise pour une retraite à taux plein (167 trimestres pour les assurés nés entre le 1er janvier 1958 et le 31 décembre 1960 et 172 trimestres pour ceux nés à partir du 1er janvier 1965), d'obtenir le pourcentage maximum de pension de 75 % du traitement (articles L. 13 du code des pensions civiles et militaires et L. 167-17-3 du code de la sécurité sociale) et de bénéficier d'une prolongation d'activité.

**L'employeur peut octroyer cette prolongation sur demande du fonctionnaire, lorsqu'il atteint la limite d'âge, sous réserve de l'intérêt du service et de son aptitude physique. La prolongation ne peut pas le maintenir en activité au-delà de la durée des services liquidables nécessaires pour une pension à taux plein, ni au-delà de 10 trimestres.** Elle est prise en compte dans la constitution et la liquidation du droit à pension et intervient, le cas échéant, après l'application des possibilités de recul de la limite d'âge (article L. 556-5 du code).

Ces 2 dispositifs bénéficient aussi aux contractuels (articles L. 556-11 et 13 du code).

Elles coexistent avec la prolongation accordée au fonctionnaire relevant de la catégorie active qui bénéficie, à sa demande et sous réserve de son aptitude physique, d'une prolongation d'activité jusqu'à cet âge limite (article L. 556-7 du code).

**À noter :** ces dispositifs sont distincts des reculs de limite d'âge (un an par enfant à charge dans la limite de 3 ans, un an pour tout fonctionnaire atteignant sa 50e année parent d'au moins 3 enfants vivants, un an par enfant mort pour la France, articles L. 556-2 à 4 du code).

### Le refus de prolongations successives

Un adjoint technique du musée du Louvre demande, en septembre 2016, plus de 6 mois avant d'être atteint par la

limite d'âge, une prolongation d'activité. Son employeur fait droit à sa demande dans la limite de 2 trimestres et l'invite à renouveler sa demande tous les 6 mois. Il bénéficie ainsi de 5 prolongations pour la durée totale de 10 trimestres.

Mais le service des retraites de l'État n'accepte de prendre en compte dans la pension que la 1ère prolongation de 2 trimestres, considérant que les 4 suivantes ont été présentées postérieurement à la limite d'âge de l'intéressé. Le tribunal annule le titre de pension et enjoint au ministre des Finances de réviser le montant de la pension.

En cassation, il considère que le tribunal a commis une erreur de droit en estimant que les décisions de prolongations successives intervenues après la survenue de la limite d'âge avaient pu légalement prolonger l'activité professionnelle de l'agent, l'atteinte de la limite d'âge entraînant de plein droit la rupture du lien avec le service.

**Ce faisant, comme le relève le rapporteur, se pose la question de la portée de l'article prévoyant que « le fonctionnaire peut... lorsqu'il atteint la limite d'âge qui lui est applicable dans son corps ou cadre d'emplois d'appartenance, bénéficier d'une prolongation d'activité », et de savoir si cela signifie que la demande doit nécessairement être présentée avant cette limite.**

Le Conseil d'État a clairement posé en principe que la demande initiale doit intervenir avant que le fonctionnaire n'atteigne la limite d'âge qui lui est applicable (CE n° 87026 M. X du 11 juillet 1991).

En revanche, pour le rapporteur, un doute est permis concernant les nouvelles demandes de prolongation.

Pour le ministre, l'impossibilité d'une nouvelle demande résulte de la jurisprudence, qui estime que le maintien en activité n'a pas pour effet de reculer la limite d'âge applicable à l'agent, même si on lui a permis de travailler au-delà de cet âge (CE n° 93420 M. X du 19 avril 1989). En l'absence de recul, toutes les demandes de prolongation devant être déposées avant la limite d'âge, aucun renouvellement n'est possible.

### L'absence d'opposition de texte ou de jurisprudence

Mais le rapporteur public relève que la loi indique simplement que, lorsque l'agent atteint la limite d'âge, il peut, à sa demande, bénéficier d'une prolongation, sans formellement imposer que le maintien en activité soit présenté avant sa survenue. L'évocation de cette atteinte précise

(suite p. 10)

(suite de la p. 9)

simplement que le maintien en activité permet à l'agent de travailler alors qu'il a dépassé cet âge limite.

Le rapporteur s'appuie a contrario sur une disposition de la réforme des retraites d'avril 2023 concernant les magistrats administratifs et financiers. Ils peuvent en effet poursuivre jusqu'à 70 ans, contre 68 ans, mais la loi prévoit que ceux d'entre eux déjà maintenus en activité ne peuvent pas présenter de nouvelles demandes de prolongation au-delà de 68 ans. Pour le rapporteur, cette impossibilité signifie qu'en l'absence de texte cette prolongation aurait été possible.

Par ailleurs, la jurisprudence de 1991, sur laquelle s'appuie le ministre, intéresse la seule demande initiale, qui ne saurait être présentée après la limite d'âge, et non une demande présentée par un agent maintenu en activité.

En 1989, il s'agissait d'articuler 2 textes spécifiques aux membres de la Cour de cassation, l'un prévoyant un maintien en fonction automatique jusqu'à la fin du semestre d'atteinte de la limite d'âge, et l'autre admettant une prolongation sur demande au-delà de cette limite. Le juge précise simplement que la prolongation automatique n'est pas un recul de limite d'âge mais un maintien en fonction imposant aux magistrats de la solliciter avant d'avoir atteint l'âge limite.

En 2011, une dernière décision précise qu'il est impossible à un fonctionnaire maintenu en activité de bénéficier d'un recul de limite d'âge pour enfants, le maintien en activité ne constituant pas un recul de limite d'âge (CE n° 338688 M. A du 5 décembre 2011).

En pratique, le juge exclut un recul lorsque le fonctionnaire est déjà maintenu en fonction au-delà de sa limite d'âge, ce maintien en activité n'étant précisément possible qu'une fois atteinte la limite d'âge, en intégrant, le cas échéant, les reculs dont l'agent peut bénéficier. Comme l'indique le rapporteur, la limite d'âge se trouve « cristallisée » lorsque l'agent obtient une prolongation d'activité, le juge précisant, dès 1973, que les droits au bénéfice d'un recul de limite d'âge s'apprécient à la date où l'agent atteint la limite d'âge normal de son grade (CE M. V du 28 novembre 1973, Lebon page 676).

### La préconisation de plusieurs prolongations

**Selon le rapporteur, la jurisprudence prohibe toute demande de prolongation présentée après la rupture du lien avec le service, que le Conseil d'État juge irrévocable depuis 1951** (CE M. S du 9 mars 1951 Lebon page 146).

Si la limite d'âge entraîne de plein droit la rupture du lien avec le service (CE M. F du 3 février 1956 Lebon page 45), c'est en l'absence de dispositions législatives contraires.

**À noter :** or, le maintien en activité a précisément pour objet de reculer la rupture du lien définitif avec le service au-delà de la limite d'âge, en la repoussant à la date de cessation effective des fonctions.

En 2005, le juge rappelait que « la survenance de la limite d'âge ou, le cas échéant, l'expiration du délai de prolongation d'activité au-delà de cette limite... déterminé par les textes en vigueur, entraîne de plein droit la rupture du lien de l'agent avec le service » (CE n° 260756 M. Y du 26 octobre 2005), ce qui permet bien, au fonctionnaire maintenu en activité, de demander une nouvelle prolongation s'il n'est pas au terme de la première.

Cette solution est également opportune en permettant aux employeurs de piloter plus finement les prolongations, en les fractionnant par des périodes plus courtes pour vérifier que le maintien est justifié par l'intérêt du service et l'aptitude physique de l'agent.

Un cumul de prolongation apparaît donc possible dans la limite du maximum fixé par le texte, des conditions qu'il fixe, et à partir du moment où le lien avec le service n'a pas été rompu, ce qui suppose une présentation de la première demande avant la limite d'âge et sans rupture avec le service. Dans l'affaire, l'agent a rempli toutes ces conditions et les prolongations se sont enchaînées sans interruption jusqu'aux 10 trimestres.

### La confirmation du Conseil d'État

**Pour le conseil d'État, si l'agent a obtenu, avant la limite d'âge, l'autorisation de prolonger son activité, l'administration peut, sous réserve de l'intérêt du service et de son aptitude physique, accorder, y compris après la limite d'âge, d'autres autorisations de prolongation d'activité dans la limite globale de 10 trimestres, dès lors que chacune de ses décisions intervient avant la rupture du lien de l'agent avec le service, sans avoir pour effet de le maintenir en activité au-delà de la durée des services nécessaires à l'obtention du pourcentage maximum de pension.**

Le tribunal n'a donc commis aucune erreur de droit en contraignant l'État à prendre en compte l'ensemble des périodes pour déterminer les droits à pension du fonctionnaire.

Au passage, le tribunal rappelle que, pour le calcul d'une pension, l'autorité chargée de sa liquidation doit prendre en compte les décisions individuelles, même illégales, concernant la carrière de l'intéressé, si elles ne sont pas inexistantes, n'ont pas fait l'objet d'un retrait ou d'une annulation (CE n° 375123 Caisse des dépôts et consignations du 15 avril 2015), et qu'il leur incombe d'en tirer toutes conséquences légales (CE, Ville de Cayenne du 18 mai 1973 Lebon p. 359).

Si, en matière de retraite, la méconnaissance de la limite d'âge caractérise une décision nulle et non avenue (CE n° 209322 département de la Corse-du-Sud du 8 novembre 2000), tel n'est pas le cas dans l'affaire, le juge ayant validé les prolongations successives d'activité.

CE n° 472933 Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique du 22 décembre 2023 et concl.